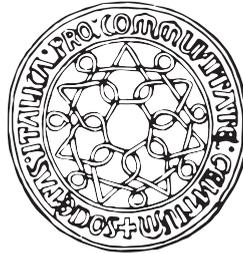


LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXVIII

1

2023



TRIMESTRALE DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

Ricordo del Presidente Franco Frattini

ARTICOLI E SAGGI

Maria Chiara Vitucci, Le ciberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino

Michele Nino, The Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace

Martina Di Lollo, Alla ricerca di una crescita economica inclusiva: il ruolo delle IFI nell'attuazione delle politiche *gender sensitive*

OSSERVATORIO EUROPEO

Claudia Morini, Alcune riflessioni sulla non neutralità dei bilanci: focus su Unione europea e *gender budgeting*

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

Vincenzo Lorubbio, Prevenzione della tortura in Europa: la complessa triangolazione istituzionale tra CPT, SPT e NPMS. *Cui prodest?*

Rassegne delle attività delle Organizzazioni internazionali. Recensioni

EDITORIALE SCIENTIFICA

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

GIORGIO NAPOLITANO, *presidente onorario*; FRANCO FRATTINI, *presidente*
UMBERTO LEANZA, MARCELLO SALIMEI, RICCARDO SESSA, *vice presidenti*;
Consiglio direttivo: GIANLUCA ALBERINI; SEBASTIANO CARDI; SANDRO DE
BERNARDIN; STAFFAN DE MISTURA; MARCO FORLANI; MANLIO FRIGO; GIORGIO
GAJA; FRANCESCO MARIA GRECO; CESARE IMBRIANI; FRANCO LOCATELLI; CARLO
MAGRASSI; SERGIO MARCHISIO; GIORGIO MARRAPODI; GIAMPIERO MASSOLO;
FABIO MIGLIORINI; ENZO MOAVERO MILANESI; FERDINANDO NELLI FEROCI;
CARLO MARIA OLIVA; ALESSANDRO ORTIS; CESARE MARIA RAGAGLINI; STEFANO
RONCA; PIETRO SEBASTIANI; MASSIMO SGRELLI; ERSILIAGRAZIA SPATAFORA;
STEFANO STEFANINI; ATTILA TANZI; PASQUALE TERRACCIANO; GIULIO TERZI
di SANT'AGATA; ANDREA TIRITICCO; MICHELE VALENSISE; MICHELE VELLANO;
Collegio dei revisori dei conti: LUCILLA AMATI; MARCO BUTTARELLI; CINZIA MOREZZI.

* * *

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Fondata da ROBERTO AGO nel 1946

Direzione

PIETRO GARGIULO (Direttore responsabile)
ENZO MOAVERO MILANESI – ALBERTO MONTICONE (Condirettori)

Consiglio Scientifico

IDA CARACCIOLLO (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"); GIOVANNI CELLAMARE (Università degli Studi di Bari A. Moro); MANLIO FRIGO (Università degli Studi di Milano); CESARE IMBRIANI (Università degli Studi di Roma "Sapienza"); MASSIMO IOVANE (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); MARIA ROSARIA MAURO (Università degli Studi del Molise); LAURA MONTANARI (Università degli Studi di Udine); BRUNO NASCIMBENE (Università degli Studi di Milano); GIUSEPPE NESI (Università degli Studi di Trento); GIUSEPPE PALMISANO (Università degli Studi di Roma Tre); PIERO PENNETTA (Università degli Studi di Salerno); PIETRO PUSTORINO (LUISS Guido Carli di Roma); LUCA RICCARDI (Università degli Studi di Cassino e Lazio Meridionale); GIULIA ROSSOLILLO (Università degli Studi di Pavia); GIANPAOLO MARIA RUOTOLO (Università degli Studi di Foggia); ATTILA TANZI (Università degli Studi di Bologna); MICHELE VELLANO (Università degli Studi di Torino); UGO VILLANI (Università degli Studi di Bari A. Moro).

Redattore Capo

IVAN INGRAVALLO

Comitato di Redazione

CHIARA T. ANTONIAZZI, CLAUDIA CANDELMO, FRANCESCO CHERUBINI, EMANUELE CIMIOTTA, CRISTINA CONTARTESE, LUIGI D'ETTORRE, FEDERICO DI DARIO, MARTINA DI LOLLO, CLAUDIO DI TURI, GUERINO FARES, ELENA FASOLI, ANNALISA GERACI, MARIO GERVASI, GIUSEPPE GIOFFREDI, FRANCESCA GRAZIANI, EGERIA NALIN, GIUSEPPE PASCALE, DOMENICO PAUCIUOLO, PIERFRANCESCO ROSSI, NICOLA RUCCIA, TERESA RUSSO, ELISA TINO, FRANCESCA VACCARELLI, ROBERTO VIRZO, MARIA VITTORIA ZECCA.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXVIII

2023

N. 1

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

RICORDO DEL PRESIDENTE FRANCO FRATTINI5

ARTICOLI E SAGGI

- MARIA CHIARA VITUCCI – Le ciberoperazioni e il diritto internazionale, con alcune considerazioni sul conflitto ibrido russo-ucraino.....7
MICHELE NINO – The Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace.....33
MARTINA DI LOLLO – Alla ricerca di una crescita economica inclusiva: il ruolo delle IFI nell'attuazione delle politiche *gender sensitive*.....59

OSSERVATORIO EUROPEO

- CLAUDIA MORINI – Alcune riflessioni sulla non neutralità dei bilanci: *focus* su Unione europea e *gender budgeting*93

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

- VINCENZO LORUBBIO – Prevenzione della tortura in Europa: la complessa triangolazione istituzionale tra CPT, SPT e NPMs. *Cui prodest?*119

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea generale (75^a sessione), p. 143

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 143; 2. Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul diritto del commercio internazionale (UNCITRAL), p. 143; 3. Programma di assistenza dell'ONU per l'insegnamento, lo studio, la diffusione e il più ampio apprezzamento del diritto internazionale, p. 146; 4. Protezione delle persone in caso di disastri, p. 148; 5. Altri temi in discussione, p. 151.

Giulia Ciliberto

Consiglio di sicurezza (gennaio-giugno 2022), p. 165

1. Considerazioni introduttive, p. 165; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 165; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 166; 4. Convocazione di una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea generale riguardo la situazione in Ucraina, p. 167; 5. Meccanismo internazionale residuale per i tribunali penali, p. 168; 6. La sicurezza marittima nel Golfo di Guinea, p. 168; 7. Fissazione della data per l'elezione del nuovo membro della Corte internazionale di giustizia, p. 169; 8. La situazione in Somalia: il Consiglio di sicurezza approva la riconfigurazione dell'AMISOM in *African Union Transition Mission in Somalia* (ATMIS) proposta dall'Unione africana, p. 169.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

L'Attività dell'UNEP nel periodo 2018-2022, p. 171

Mario Gervasi

RECENSIONI

MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL, AIDA TORRES PÉREZ (eds.), *Social Rights and the European Monetary Union. Challenges Ahead*, 2022, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 238 (*Giulia Ciliberto*), p. 187.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXVIII

2023

N. 1

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

IN MEMORY OF PRESIDENT FRANCO FRATTINI5

ARTICLES AND ESSAYS

MARIA CHIARA VITUCCI – Cyber Operations and International Law with Observations on the Russian-Ukrainian Hybrid War.....7
MICHELE NINO – The Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace.....33
MARTINA DI LOLLO – Seeking Inclusive Economic Growth: The Role of the International Financial Institutions in the Implementation of Gender-Sensitive Policies.....59

EUROPEAN OBSERVATORY

CLAUDIA MORINI – Some Reflections on the Non-Neutrality of Budgets: A Focus on the European Union and Gender Budgeting.....93

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

VINCENZO LORUBBIO – Preventing Torture in Europe: The Tricky Triangulation Between CPT, SPT and NPMs. *Cui Prodest?*119

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (75th session), p. 143

LEGAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 143; 2. Report of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), p. 143; 3. UN Programme of Assistance in the Teaching, Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law, p. 146; 4. Protection of persons in the event of disasters, p. 148; 5. Other subjects, p. 151.

Giulia Ciliberto

Security Council (January-June 2022), p. 165

1. Preliminary remarks, p. 165; 2. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 165 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 166; 4. Calling an emergency special session of the General Assembly regarding the situation in Ukraine, p. 167; 5. International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, p. 168; 6. Maritime security in the Gulf of Guinea, p. 168; 7. Date of election of a new member of the International Court of Justice, p. 169; 8. The situation in Somalia: the Security Council approves the reconfiguration of AMISOM into the African Union Transition Mission in Somalia (ATMIS), proposed by the African Union, p. 169.

Luigi D'Ettorre

Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

The activities of UNEP in 2018-2022, p. 171.

Mario Gervasi

REVIEW OF BOOKS

MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL, AIDA TORRES PÉREZ (eds.), *Social Rights and the European Monetary Union. Challenges Ahead*, 2022, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 238 (*Giulia Ciliberto*), p. 187.

RICORDO DEL PRESIDENTE FRANCO FRATTINI

Il Presidente Franco Frattini non è più con noi. Il 24 dicembre scorso il Presidente Franco Frattini ha lasciato un vuoto nella “famiglia” della SIOI difficile da colmare.

A nome dell’Ufficio di Presidenza, del Consiglio Direttivo, di tutti i soci, del personale e dei collaboratori della SIOI, ne diamo un breve e triste annuncio, partecipando commossi al profondo dolore dei suoi cari.

Il Presidente Frattini era arrivato in SIOI nel 2012 portandosi dietro l’immensa esperienza internazionale ed europea accumulata con i suoi due incarichi come Ministro degli affari esteri (2002-2004 e 2008-2011) e come Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario per la Giustizia, Sicurezza e Libertà (2004-2008) nella Commissione presieduta da José Manuel Durão Barroso e da subito aveva dato un rinnovato slancio a tutte le attività della nostra Società.

Ci piace ricordare la sua attenta e sensibile azione verso i giovani che si preparavano agli studi per le carriere internazionali, prima fra tutte quella diplomatica; l’importanza attribuita alla diffusione delle informazioni sulle attività attinenti agli sviluppi del sistema internazionale o sulla situazione di aree regionali o Stati stranieri, specialmente quando ricevevano momenti di testimonianza e riflessione attraverso conferenze tenute presso la nostra sede di Palazzetto Venezia e animate dalla presenza di illustri ospiti; l’attenta e minuziosa scelta dei temi da affrontare e dei relatori da coinvolgere nel corso delle molte conferenze internazionali che, in questi dieci anni di sua presidenza, la SIOI ha promosso e realizzato, molto spesso con il sostegno del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), per ricordare e celebrare anniversari di organizzazioni internazionali e il ruolo dell’Italia nella promozione del multilateralismo.

Alla nostra Rivista e alle iniziative di ricerca condotte dall’Ufficio studi e pubblicazioni – prime fra tutte l’Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali su temi di interesse prioritario della politica estera italiana, anche questo realizzato con l’appoggio del MAECI – il Presidente Frattini non ha mai fatto man-

care il suo appoggio e i suoi attenti suggerimenti e, talvolta, quando i suoi molteplici impegni glielo consentivano, anche suoi scritti, sempre molto acuti e originali, attraverso i quali cercava di analizzare e cogliere le tendenze più attuali e rilevanti della vita di relazione internazionale.

Credo, tuttavia, che il tratto distintivo della sua presenza in SIOI, frutto della sua grande capacità e sensibilità di capire ambienti, contesti e persone, sia stato quello di valorizzare le competenze di tutti coloro che lavorano nella Società, lasciando loro gli spazi necessari per poterle esprimere adeguatamente e credo che di questo tutti gli saremo profondamente grati per sempre.

Questo ricordo del Presidente Frattini sarà accompagnato nelle prossime settimane da una iniziativa che la SIOI ha lanciato nell'imminenza della sua scomparsa, quello di un "libro virtuale" che raccoglierà i ricordi e le testimonianze in sua memoria da parte dei tanti che lo hanno conosciuto in questi anni di Presidenza della SIOI.

Pietro Gargiulo

ARTICOLI E SAGGI

LE CIBEROPERAZIONI E IL DIRITTO INTERNAZIONALE, CON ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL CONFLITTO IBRIDO RUSSO-UCRAINO

MARIA CHIARA VITUCCI

SOMMARIO: 1. Premessa: l'applicabilità del diritto internazionale al ciberspazio. – 2. Il concetto di guerra ibrida e le diverse fasi del conflitto russo-ucraino. – 3. Ciberoperazioni nelle varie fasi del conflitto. – 4. Attacchi cibernetici e violazione delle norme di diritto internazionale. – 5. L'attribuzione delle ciberoperazioni. – 6. La possibilità per Stati terzi di reagire in contromisura contro le ciberoperazioni e alcune conclusioni provvisorie.

1. Il diritto internazionale regola i rapporti tra Stati. Da ciò deriva la sua applicabilità a tutti gli spazi nei quali essi possono agire. Il diritto internazionale si applica quindi allo spazio terrestre, marittimo, atmosferico e anche cibernetico, come è stato peraltro confermato da un gruppo di esperti governativi istituito con una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite; sulla base delle opinioni espresse dagli Stati, gli esperti hanno confermato che «[i]nternational law, and in particular the Charter of the United Nations, is applicable and is essential to maintaining peace and stability and promoting an open, secure, peaceful and accessible ICT [Information and Communications Technologies] environment»¹. A seconda delle circostanze, tro

¹ Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Rapporto del 24 giugno 2013, UN Doc. A/68/98, par. 19. In realtà il documento non parla espressamente di applicazione del diritto internazionale al ciberspazio bensì all'uso di tecnologie per l'informazione e la comunicazione, ma le due affermazioni possono ritenersi coincidenti, se consideriamo la definizione di ciberspazio approvato dal ministero della difesa statunitense nel *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, (<https://irp.fas.org>): «[a] global domain within the information environment consisting of the interdependent network of information technology infrastructures and resident data, including the Internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers», 55. La questione è affrontata da M. ROSCINI, *Cyber operations and the use of force in international law*, Oxford, 2014, 9.

veranno applicazione le diverse branche del diritto internazionale², ma di questo ci occuperemo in dettaglio più avanti, per ora basti la considerazione iniziale.

Il primo articolo di un testo di cui faremo grande uso in questo lavoro – il Manuale di Tallinn 2.0 sul diritto internazionale applicabile alle ciberoperazioni – ribadisce l'applicabilità al ciberspazio del principio fondamentale del diritto internazionale, quello della sovranità statale³.

Dal 2003 l'Assemblea generale ha istituito in sei occasioni dei gruppi di esperti governativi, quali quello menzionato sopra; tali gruppi hanno adottato per *consensus* tre rapporti⁴, riaffermando l'applicabilità del diritto internazionale al ciberspazio. Hanno inoltre raccomandato agli Stati un primo insieme di 11 norme di comportamento dello Stato responsabile, norme di *soft law* che riflettono il consenso degli Stati e che si affiancano ai rilevanti obblighi di diritto internazionale. Nel 2018 l'Assemblea generale ha creato un nuovo gruppo di lavoro a composizione aperta, che lavora sullo stesso tema⁵. Anche questo gruppo ha prodotto ulteriori norme di comportamento dello Stato responsabile, immaginate per completare la regolamentazione del ciberspazio⁶.

Corroborata la stessa conclusione circa l'applicabilità del diritto internazionale al ciberspazio, pur se circoscritta alle norme di diritto umanitario, il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia nel caso della *Legalità della minaccia e dell'uso delle armi nucleari*

² ICRC, International Humanitarian Law and Cyber Operations during Armed Conflicts, Position Paper submitted to the Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security and the Group of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security, 2019, reperibile *online*.

³ M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *Tallinn Manual 2.0 on International Law Applicable to Cyber Operations*, New York, II ed., 2017. La prima regola recita, infatti, così: «[t]he principle of State sovereignty applies in cyberspace». Per una più approfondita disamina dei vari aspetti della regola, si legga il commentario all'articolo in questione. Il manuale di Tallinn, redatto da un gruppo di esperti di alcuni Stati occidentali riuniti sotto l'egida della NATO, rappresenta l'*opinio juris* di tali esperti e tali Stati e quindi, solo se suffragato da opportuna e sufficiente prassi, può costituire fonte di diritto internazionale.

⁴ Rispettivamente UN Doc. A/65/201 del 30 luglio 2010, UN Doc. A/68/98, cit., e UN Doc. A/70/174 del 22 luglio 2015.

⁵ Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, istituito dall'Assemblea generale con la risoluzione 73/27 dell'11 dicembre 2018, UN Doc. A/RES/73/27.

⁶ Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, Draft substantive report (zero draft), Rapporto del 19 gennaio 2021, UN Doc. A/AC.290/2021/L.2.

dove si legge che i principi di diritto umanitario si applicano «to all forms of warfare and to all kinds of weapons», ivi comprese «those of the future»⁷.

Svolte queste considerazioni iniziali, si può ora presentare il piano del lavoro. Dopo un chiarimento preliminare sulla nozione di guerra ibrida, saranno analizzate le fasi del conflitto russo-ucraino e alcune specifiche cyberoperazioni che si sono verificate in distinti momenti del conflitto. Si passerà poi a un'analisi dei diversi obblighi di diritto internazionale che possono essere violati da tali operazioni. Si esamineranno quindi le due questioni più problematiche relative alla responsabilità per gli attacchi cibernetici: l'attribuzione e la possibilità per gli Stati terzi di reagire in contromisura.

2. Prima di affrontare il cuore dell'articolo, occorre chiarire la nozione di conflitto ibrido, non tradizionale. Tra i primi testi di diritto internazionale vi è il famoso libro di Grozio, *De iure belli ac pacis*⁸. Questa opera fa riferimento alla più importante distinzione, quella classica tra diritto di guerra e diritto di pace. Le regole che si applicano in tempo di pace sono infatti distinte da quelle che si applicano nel corso delle ostilità. Ai conflitti armati tradizionali (cioè quelli fra Stati) si applicano norme specifiche: nei manuali di diritto internazionale dei conflitti armati si ragiona sul momento a partire dal quale si applicano le norme di diritto bellico, problema rilevante soprattutto per i conflitti a bassa intensità o per quelli in cui le ostilità sono compiute mediante operazioni di guerriglia. Il rigore con cui si valutano le condizioni per l'esistenza di un conflitto armato è maggiore quando l'accertamento è funzionale all'applicazione delle regole di diritto internazionale umanitario⁹.

Ma dall'epoca di Grozio parecchio è cambiato: il termine conflitto "ibrido" è di difficile definizione, perché indica un conflitto nel quale altre attività, anche di natura non bellica, si affiancano a un conflitto tradizionale. Non c'è accordo su cosa possa accompagnarsi al conflitto armato tradizionale e neanche se il conflitto ibrido debba necessariamente coesistere con il primo; addirittura in ambito NATO

⁷ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, in *I.C.J. Reports*, 1996, 226, par. 86.

⁸ H. GROTIUS, *De iure belli ac pacis*, Paris, 1625.

⁹ N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, V ed., 2014, 157.

si è suggerito di non far più ricorso al concetto di guerra ibrida¹⁰. Altri termini che potrebbero essere utilizzati in alternativa sono fluido, liquido, atipico, asimmetrico. Quest'ultima parola è stata usata per i conflitti che vedono contrapposti uno Stato e un soggetto non statale, caratteristica che ritroveremo nell'analisi della prassi rilevante. Fa riferimento al concetto di guerra ibrida la cosiddetta dottrina Gerasimov, che riassume l'intervento tenuto dall'allora Capo di Stato Maggiore russo, il generale Gerasimov, all'Accademia di scienza militare di Mosca nel febbraio 2013¹¹. Per rispondere efficacemente alle nuove minacce, secondo il generale occorre sempre più muoversi nella direzione dell'uso integrato di strumenti non-militari. Così, l'insieme delle leve politiche, economiche, diplomatiche, umanitarie, cibernetiche e informative è destinato a essere sfruttato in maniera coordinata con il potenziale di protesta della popolazione¹². Tutto sommato niente di nuovo rispetto al periodo della guerra fredda (che guerra non è), se non forse per il maggior coinvolgimento di soggetti non statali.

La precisazione è importante perché – secondo una certa interpretazione – il conflitto in Ucraina inizia “solo” il 24 febbraio 2022¹³. È tuttavia necessario ricordare che già dal 2014, a seguito del *referendum* in Crimea e dei successivi accadimenti, vi fosse già almeno un altro conflitto in Crimea¹⁴ e nella parte est del Paese, nelle autoprocla-

¹⁰ D. VAN PUYVEKDE, *Hybrid war – does it even exist?*, in *NATO Review*, 2015, reperibile online. Si veda tuttavia il titolo del Chaillot paper 151 dell'Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea: D. FIOTT, R. PARKES, *Protecting Europe. The EU's response to hybrid threats*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2019.

¹¹ L'intervento, il cui titolo in italiano significa l'importanza della scienza sta nella previsione, è stato pubblicato nel febbraio 2013 sulla rivista militare VPK, acronimo russo per Corriere Militare Industriale: V.V. GERASIMOV, *Tsennost' nauki v predvidenii*, in *Voienno Promyshlennyy Kuryer*, 2013.

¹² *Ibidem*.

¹³ United Nations Regional Information Centre (UNRIC), *The UN and the war in Ukraine: key information*, disponibile online.

¹⁴ M. ARCARI, *Violazione del divieto di uso della forza, aggressione o attacco armato in relazione all'intervento militare della Russia in Crimea?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 473 ss.; E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla “sottrazione” della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, ivi, 2014, 491 ss.; E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: Three different legal approaches and one unanswered question*, in *Questions of international law*, 2014, 35 ss.; A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: Questions relating to the use of force*, ivi, 5 ss.; ID., *Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 480 ss.; E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 992 ss.; F. AGUAYO ARMIJO, *La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional*, in *Revista chilena de derecho*, 2016, 219 ss.

mate repubbliche di Donetsk e Lugansk¹⁵. Mentre la Crimea è considerata dalle Nazioni Unite, a seguito del *referendum* e dell'annessione, come territorio occupato dalla Federazione Russa¹⁶, per il conflitto nelle repubbliche separatiste dal 2014 al 24 febbraio 2022 si parla di conflitto armato non internazionale¹⁷. O, almeno, in parallelo con l'eventuale conflitto internazionale determinato dall'intervento della Federazione russa, c'è anche un conflitto interno nel territorio del Donbass a maggioranza russofona, che vede contrapposti gruppi armati insurrezionali che hanno proclamato unilateralmente le Repubbliche popolari di Donetsk e di Lugansk e forze governative ucraine intervenute militarmente nell'est del Paese. La recente sentenza di un tribunale olandese nel caso del volo Malaysia Airlines MH17, abbattuto il 17 aprile 2014 nei cieli dell'Ucraina dell'est da un missile di fabbricazione russa, propende invece per la tesi dell'internazionalizzazione del conflitto già da metà luglio 2014 a causa del controllo generale della Federazione russa sulla Repubblica popolare di Donetsk (DPR)¹⁸. Non

¹⁵ R.S. DE FAZIO, *Integrità o dissoluzione dell'Ucraina? La risoluzione ONU ES-11-4 e il diritto internazionale*, novembre 2022, disponibile *online*.

¹⁶ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 68/262, del 1° aprile 2014, intitolata *Territorial integrity of Ukraine*, nella quale l'Assemblea invita tutti gli Stati a non riconoscere alcuna modifica nello statuto della repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli, disconoscendo quindi l'indipendenza e la (immediatamente) successiva annessione alla Russia, poiché il *referendum* per l'indipendenza della Crimea del 16 marzo 2014 non era stato autorizzato dall'Ucraina.

¹⁷ O. MEREZHKO, *International legal aspects of Russia's war against Ukraine in Eastern Ukraine*, in S. SAYAPIN, E. TSYBULENKO (eds.), *The use of force against Ukraine and international law. Jus ad bellum, jus in bello, jus post bellum*, The Hague, 2018, 104-110, afferma che si tratta di un unico conflitto internazionale, mentre un rapporto della Corte penale internazionale distingue la situazione della Crimea da quella nelle due repubbliche separatiste: cfr. Corte penale internazionale, Ufficio del procuratore, Rapporto sulle attività di esame preliminare del 14 novembre 2016, www.icc-cpi.int. È necessario ricordare che il 23 settembre 2022 sono stati indetti nuovi *referendum* nelle regioni (*oblast*) di Donetsk, Kherson, Lugansk e Zaporizhzhia. Il successivo 30 settembre è stato proclamato l'esito dei *referendum*, favorevole all'annessione delle quattro regioni alla Federazione russa. Con degli ordini esecutivi emanati dal presidente della Federazione russa, le regioni sono state quindi dichiarate indipendenti. Il 12 ottobre l'Assemblea generale ha approvato una risoluzione, intitolata *Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations*, con la quale, a grandissima maggioranza, ha condannato la Russia per l'organizzazione dei *referendum* e per l'annessione delle regioni, UN Doc. A/RES/ES-11/4 del 13 ottobre 2022.

¹⁸ Corte distrettuale dell'Aja, sentenza del 17 novembre 2022, disponibile *online*, www.courtmh17.com. Nel paragrafo della trascrizione dell'udienza intitolato *Limitations of jurisdiction under international law* si afferma che il controllo generalizzato esercitato dalla Federazione russa sulla Repubblica popolare di Donetsk rende il conflitto internazionale, ma si conclude che nessuno degli imputati fa parte dell'esercito della Federazione russa e quindi non si pongono questioni di immunità, che avrebbero potuto limitare la giurisdizione della Corte.

ci sembra, tuttavia, che la parola finale possa essere rinvenuta in una sentenza interna, nella quale la questione veniva in rilievo a meri fini procedurali, per decidere cioè se gli imputati potessero essere considerati immuni dalla giurisdizione olandese, in quanto membri delle forze armate della Federazione russa.

In ogni caso, tra il 2014 e il 2022, almeno finché non si dimostri l'intervento diretto della Federazione russa a sostegno dei separatisti impegnati nel conflitto interno contro l'Ucraina, il conflitto riguarda solo una parte dell'Ucraina. Riteniamo dunque che la valutazione di ogni singola cyberoperazione secondo le categorie dello *jus ad bellum* o dello *jus in bello* debba essere compiuta caso per caso¹⁹.

Solo dopo aver richiamato le vicende che hanno interessato il territorio ucraino dal 2014 al 2022, possiamo convenire con l'interpretazione che fissa alla data del 24 febbraio 2022 l'inizio dell'aggressione armata della Russia contro l'Ucraina e la conseguente applicazione delle corrispondenti norme di diritto internazionale sui conflitti armati internazionali. Ma deve essere chiaro che l'attacco di febbraio non nasce dal nulla²⁰.

3. La prima fase del conflitto, quella dal 2014 al 2022, è stata caratterizzata da attacchi cibernetici di alto profilo a infrastrutture, industrie e siti governativi ucraini, che hanno portato in diverse occasioni a quelli che in gergo sono definiti DDoS, acronimo inglese per *Distributed denial of services*. Tra le cyberoperazioni più importanti occorre ricordare l'attacco informatico di un gruppo di *hacker* che si fanno chiamare i Fancy Bear. L'azione è consistita nell'installazione di un *malware* all'interno di un'applicazione utilizzata dall'artiglieria dell'esercito ucraino per individuare più velocemente gli obiettivi da colpire. Il *software* malevolo, nascondendosi nell'*app* e guadagnando l'accesso alle comunicazioni telefoniche e ai dati di localizzazione dei pezzi di artiglieria delle forze governative ucraine, ha permesso la distruzione di un gran numero di obici ucraini. Come vedremo più avanti nel corso del lavoro, uno dei problemi fondamentali consiste nel capire se l'attacco degli *hacker* russi può essere

¹⁹ Vi sono tuttavia ipotesi in cui è inevitabile un certo grado di interferenza tra le due categorie che, in astratto, dovrebbero rimanere distinte: cfr. C. REDAELLI, *Military intervention on request in jus ad bellum and jus in bello and the question of recognition of governments*, in *Goettingen journal of international law*, 2022, 138-139.

²⁰ Come riconosciuto da C. PRETTO, *Donbass, la guerra prima della guerra*, 12 aprile 2022, disponibile *online*.

qualificato un attacco armato, ma soprattutto vedere se l'atto di singoli individui può essere attribuito alla Federazione russa²¹.

Poi, il 24 febbraio 2022, un'ora prima dell'attacco fisico, degli *hacker* hanno preso di mira il satellite che controlla le comunicazioni in Ucraina, probabilmente per disattivare le difese del Paese²². E da allora si sono moltiplicate le cyberoperazioni da entrambi i lati.

Se ci soffermiamo sulla terminologia utilizzata per descrivere gli attacchi *hacker* che si sono verificati durante le varie fasi del conflitto che dal 2014 oppone Federazione russa e Ucraina, non possiamo fare a meno di notare la forte impronta bellicistica. Si parla dell'Ucraina che *recluta* esperti informatici per formare un vero e proprio *esercito* informatico (*IT army*)²³. La forzatura insita nella scelta dei termini appare tuttavia evidente se si leggono i resoconti del primo vertice bilaterale fra Stati Uniti e Russia sulla cibersicurezza dopo l'annessione della Crimea, tenutosi nel giugno 2021, nel quale il Presidente statunitense chiede al Cremlino di agire contro i criminali che hanno compiuto gli attacchi *hacker*²⁴. Ogni Stato ha infatti un obbligo di *due diligence* volto a impedire che sul proprio territorio vengano compiuti atti nocivi diretti contro un altro Stato²⁵. Gli *hacker* devono quindi essere considerati alla stregua di privati cittadini e le loro azioni non possono essere imputate allo Stato, se non attraverso i consueti criteri di attribuzione elaborati dalla prassi e codificati dalla Commissione del diritto internazionale²⁶.

La dichiarazione di guerra, un tempo l'atto formale che indicava l'esistenza dello stato di guerra tra due o più Stati, è una pratica caduta in disuso. Curiosamente, poche ore dopo l'aggressione della Federazione russa all'Ucraina, il collettivo Anonymous ha dichiarato su Twitter di essere "ufficialmente" in *cyber* guerra contro il Governo

²¹ M. FORNARI, *Conflitto in Ucraina, orsi fantasiosi e programmi malevoli*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 1156-1174.

²² A. WALDMAN, *US, EU attribute Viasat hack to Russia*, 10 maggio 2022, www.techtarget.com.

²³ Corsivi aggiunti.

²⁴ Un resoconto del vertice bilaterale tra Stati Uniti e Federazione russa, tenutosi il 16 giugno 2021 in Svizzera può leggersi sul sito della Casa Bianca, www.whitehouse.gov.

²⁵ Cfr. il famoso *dictum* che si trova nel caso dello *Stretto di Corfù* del 1949, secondo cui su ogni Stato incombe un obbligo «not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States». Corte internazionale di giustizia, sentenza del 9 aprile 1949, *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, in *I.C.J. Reports*, 1949, 4, 22.

²⁶ Cfr. il testo degli articoli in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, 26-30.

russo²⁷. Alla dichiarazione di guerra su Twitter ha prontamente risposto il gruppo *hacker* filorusso Killnet, pubblicando sul proprio canale Telegram un messaggio che annuncia l'arruolamento di migliaia di combattenti informatici per partecipare all'operazione Panopticon²⁸. Tuttavia, siamo nuovamente di fronte a soggetti privati non riconducibili ad alcuno Stato. Peraltro le azioni degli *hacker* si collocano anche in un contesto geografico esterno all'ambito del conflitto. Per loro natura, infatti, le attività informatiche possono essere operate da individui che si trovano fuori dai confini territoriali degli Stati in conflitto e agire contro gli interessi economici o politici di tali Stati, colpendo infrastrutture legate agli Stati belligeranti. In altre parole, gli *hacker* occidentali che si uniscono all'*esercito* informatico ucraino non sono considerati belligeranti e non comportano una rottura della neutralità degli Stati di cui gli individui sono cittadini²⁹.

Il termine ciberoperazioni è neutro e non dice nulla sulla gravità o sull'inquadramento di ogni singola operazione. Per poter ragionare su dati concreti, consideriamo due operazioni specifiche: quella del collettivo di *hacker* che va sotto il nome di Ghostwriter e l'operazione NotPetya. Ghostwriter, anche noto come UNC1151, prende il nome dai primi attacchi del gruppo, nei quali venivano sottratte le credenziali di giornalisti, per diffondere articoli in rete, utilizzando le credenziali rubate. Più recentemente le attività del gruppo sono passate da attacchi di manipolazione delle informazioni a veri e propri attacchi informatici contro l'esercito ucraino³⁰. In particolare, la squadra ucraina per la risposta a emergenze informatiche (CERT)³¹ ha pubblicato su Facebook il 25 febbraio 2022 notizia di attacchi del gruppo UNC1151, i cui membri vengono definiti quali *organi* del ministero della difesa

²⁷ ANONYMOUS, *The Anonymous collective is officially in cyber war against the Russian government*, 24 febbraio 2022, disponibile online su <https://twitter.com>.

²⁸ I. RONCONE, *Per diventare cyber fighters di Killnet si può compilare un form*, 25 maggio 2022, disponibile online su www.giornalettismo.com.

²⁹ Ragionando diversamente si potrebbe affermare che la rottura della neutralità è giustificata dalla legittima difesa collettiva che si è scatenata in risposta all'aggressione del 24 febbraio 2022; tale ricostruzione secondo chi scrive è inficiata dall'impossibilità di attribuire allo Stato gli atti degli individui in questione. Sulla questione delle contromisure collettive cfr. *infra*, par. 6.

³⁰ M. UNTERSINGER, *Ghostwriter, des pirates informatiques prorusse qui s'invitent dans la guerre en Ukraine*, 28 aprile 2022, disponibile online su www.lemonde.fr; R. SATTER, *Ukraine says its military is being targeted by Belarusian hackers*, 25 febbraio 2022, disponibile online su www.reuters.com.

³¹ L'acronimo inglese CERT sta per Computer Emergency Response Team.

della Bielorussia³². Come sarà evidente più avanti, le operazioni descritte violano distinti obblighi di diritto internazionale.

È stato battezzato NotPetya l'attacco informatico che, a partire dall'estate del 2017, ha colpito organizzazioni ucraine, ivi incluse banche, aeroporti, ministeri e società energetiche, danneggiando tra l'altro taluni sistemi di controllo della centrale nucleare di Chernobyl. Anche se l'80% degli obiettivi si trova in Ucraina, sono state oggetto di attacco numerose società in altri Paesi³³. Inizialmente si trattava "solo" di un *ransomware*, ma le caratteristiche distruttive di NotPetya lo hanno reso il virus più dannoso della storia: il danno economico prodotto è stato valutato in 10 miliardi di dollari³⁴. Lo citiamo qui perché l'operazione NotPetya è stata utilizzata come caso di studio in un articolo pubblicato nel blog dell'*European journal of international law*³⁵. Molto interessante la premessa degli autori: l'incidente viene analizzato ipotizzando che sia attribuibile a uno Stato. Si passa poi alla successiva presunzione dell'esistenza di un conflitto armato internazionale e all'ipotesi aggiuntiva che l'operazione abbia raggiunto il livello di un attacco (ai sensi del diritto umanitario, cioè secondo l'art. 49 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra). Tutte queste presunzioni disvelano le difficoltà di inquadramento giuridico degli attacchi cibernetici reali.

4. Possiamo passare ora alla questione se un attacco cibernetico possa di per sé comportare l'applicazione delle norme di *jus ad bellum* e *jus in bello*, cioè se e a quali condizioni una cyberoperazione possa consistere in un uso della forza armata³⁶. La risposta dipende da quale dei tre approcci dottrinali viene seguito, quello basato sul metodo (*means*) usato per condurre l'attacco, quello che invece distingue a seconda dell'obiettivo (*target*) e considera gli attacchi alle infrastrutture nazionali critiche o, infine, quello che si concentra sugli effetti dell'azione (*effects*), che è l'approccio maggioritario³⁷. Per raggiungere il

³² Cfr. la pagina del CERT ucraino, CERT-UA, disponibile *online* su www.facebook.com; nel par. 5 torneremo sulla questione dell'attribuzione.

³³ A. GREENBERG, *The untold story of NotPetya, the most devastating cyberattack in history*, 22 agosto 2018, disponibile *online* su www.wired.com.

³⁴ J. WOLFF, *How the NotPetya attack is reshaping cyber insurance*, 1° dicembre 2021, disponibile *online* su www.brookings.edu.

³⁵ M. SCHMITT, J. BILLER, *The NotPetya cyber operation as a case study of international law*, in *EJIL:Talk!*, 2017, reperibile *online*.

³⁶ M. ROSCINI, *op. cit.*, 46.

³⁷ Ivi, 47-48.

livello di attacco armato ogni tipo di arma (cinetica, atomica, chimica, biologica) deve produrre effetti distruttivi sostanziali. Secondo la cosiddetta dottrina dell'equivalenza cinetica, effetti violenti causati da un attacco cibernetico comparabili a quelli di un atto convenzionale di violenza sono da considerarsi attacco armato solo in presenza di un danno materiale paragonabile a quello che si ottiene con armi convenzionali. Tale dottrina è ritenuta da taluni troppo restrittiva, nel mondo attuale caratterizzato da un'estrema dipendenza da sistemi governati da computer e che possono quindi essere semplicemente disabilitati invece che distrutti: diversi autori ritengono infatti che, a certe condizioni, un'azione cibernetica possa essere qualificata come attacco armato anche in assenza di distruzione fisica³⁸. Si tratterebbe di interpretare l'art. 2, par. 4, della Carta ONU in modo da ricomprendere nell'uso della forza vietata anche quegli attacchi che, pur senza distruggere materialmente le infrastrutture critiche, ne causino una significativa perdita di funzionalità³⁹. L'approccio basato sugli effetti è stato integrato da Schmitt, un altro grande esperto della materia, in maniera da includere la considerazione di otto fattori ulteriori (*severity, immediacy, directness, invasiveness, measurability of effects, military character, state involvement, presumptive legality*)⁴⁰. Alla luce dell'approccio maggioritario così integrato, finora nessun ciberattacco effettivamente sferrato può essere considerato come una violazione del divieto dell'uso della forza previsto nell'art. 2, par. 4, della Carta ONU⁴¹.

Analizziamo tuttavia, in astratto, le condizioni necessarie perché un ciberattacco possa essere considerato come uso della forza. Anzitutto è necessario che provenga dallo Stato o sia possibile farlo risalire allo Stato attraverso i criteri di attribuzione tradizionali, cosa che si

³⁸ N. MELZER, *Cyberwarfare and international law*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) Resources, 2011, disponibile *online*, 14; N. TSAGOURIAS, *Cyber attacks, self-defence and the problem of attribution*, in *Journal of conflict and security law*, 2012, 231.

³⁹ M. ROSCINI, *op. cit.*, 61. Nel testo si fa riferimento a «cyber attacks causing serious disruption of critical services without destroying the infrastructures» (corsivi aggiunti).

⁴⁰ M.N. SCHMITT, *Computer network attack and the use of force in international law: thoughts on a normative framework*, in *Columbia journal of transnational law*, 1999, 885-937, 914 s. Gli stessi criteri possono leggersi nel commentario del Manuale di Tallinn: M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *op. cit.*, 333-337. Sulla rilevanza fondamentale del criterio della "severity", cfr. A. BUFALINI, *Usa della forza, legittima difesa e problemi di attribuzione in situazioni di attacco informatico*, in A. LANCIOTTI, A. TANZI (a cura di), *Usa della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012, 405 ss., 420.

⁴¹ Sul quale cfr. P. GARGIULO, *Usa della forza (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. V, 2012, 1376-1430.

verifica assai di rado. Ma è abbastanza difficile che si verifichino contestualmente tutte le altre condizioni⁴². Forse finora l'unico esempio che potrebbe essere richiamato (che però non riguarda il conflitto russo-ucraino) è quello di Stuxnet, un complesso virus informatico diffuso nel 2010, alla cui creazione hanno contribuito gli Stati Uniti e l'*intelligence* israeliana, il cui scopo consisteva nel sabotaggio dell'impianto di arricchimento della centrale nucleare di Natanz, in Iran, attraverso la disabilitazione delle centrifughe. L'Iran ha confermato che una nuova versione del virus ha colpito, danneggiandoli, una centrale elettrica nel sud del Paese e in genere le infrastrutture industriali dello Stato⁴³. E, anche se non c'è conferma ufficiale del coinvolgimento delle potenze occidentali, il livello di sofisticatezza del *software*, il fatto che esso doveva essere testato su sistemi reali ha fatto affermare a diverse imprese di sicurezza che l'attacco doveva necessariamente aver avuto il supporto di agenzie nazionali⁴⁴.

Oltre a usare direttamente la forza contro un altro Stato, anche fornire armi e addestrare gruppi armati può rappresentare un uso illecito della forza armata (quando non si stia agendo in legittima difesa collettiva), purché il ciberattacco conseguente l'addestramento o la fornitura superi la soglia che implica l'uso della forza armata. In questi termini potrebbe essere valutato il ciber-addestramento e la fornitura di *software* da parte degli Stati Uniti alle milizie siriane antigovernative⁴⁵.

Qualora invece la situazione fosse qualificabile come conflitto armato, si dovrebbero applicare le regole del diritto umanitario per definire se una ciberoperazione consista o non in un "attacco", ai sensi dell'art. 49 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, cioè in un atto di violenza contro l'avversario. Anche il Manuale di Tallinn definisce il ciberattacco nella regola 92: «[a] cyber attack is a

⁴² Ad esempio, l'attacco del 2007 all'Estonia che pure ha colpito infrastrutture critiche quali banche e comunicazioni, non avendo causato danni materiali o serie interruzioni nel servizio, non può essere considerato come una violazione del divieto dell'uso della forza. Infatti, la reazione dell'Estonia è consistita nell'uso passivo di tecniche di ciberdifesa, nell'aprire indagini penali e nel richiedere la cooperazione giudiziaria di altri Stati: M. ROSCINI, *op. cit.*, 63.

⁴³ *Iran 'fends off new Stuxnet cyber attack'*, 25 dicembre 2012, disponibile *online* su www.bbc.com.

⁴⁴ *Stuxnet: dal cybercrime alla cyberguerra. Gli esperti avvertono, 'così ha inizio l'era del cyberterrorismo'*, 27 settembre 2010, disponibile *online* su www.key4b.it; *Stuxnet questions and answers*, 1° ottobre 2010, disponibile *online* su <https://archive.f-secure.com>.

⁴⁵ J. NEWTON-SMALL, *Inside America's secret training of Syria's digital army*, 13 giugno 2012, disponibile *online* su <https://swampland.time.com>.

cyber operation, whether offensive or defensive, that is reasonably expected to cause injury or death to persons or damage or destruction to objects». Come abbiamo già detto a proposito dell'attacco armato dello *jus ad bellum*, anche per questa disposizione di *jus in bello* non è necessario che vi sia un attacco cinetico. Il commentario ricorda infatti che gli attacchi con armi chimiche, biologiche o nucleari non producono effetti cinetici sul loro obiettivo ma nessuno dubita che si tratti ugualmente di attacchi. Occorre quindi interpretare il termine violenza dell'art. 49 non come limitato ai soli atti violenti, ma come concetto che include anche atti con conseguenze violente⁴⁶. Le considerazioni sulla teoria degli effetti che abbiamo svolto parlando di attacco armato si applicano quindi all'attacco in un conflitto armato, sia internazionale che interno.

Inoltre, anche se non raggiungono la soglia per essere considerate contrarie al divieto dell'uso della forza, le ciberoperazioni – sempre a condizione che siano attribuibili allo Stato – possono rappresentare una violazione del principio di non intervento negli affari interni di un altro Stato. Il divieto di intervenire negli affari domestici di un altro Stato è un principio di natura consuetudinaria⁴⁷, i cui contorni sono stati definiti dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua*⁴⁸. È vietato un intervento di natura coercitiva nelle materie appartenenti al dominio riservato dello Stato. Della questione si occupa la regola 66 del Manuale di Tallinn, il cui commentario dà conto dell'abbandante prassi degli Stati e delle opinioni degli esperti, non sempre concordi⁴⁹. Sicuramente rientra nella casistica un attacco *ransomware*, nel quale c'è un intervento accompagnato dalla coercizione, cioè una

⁴⁶ M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *op. cit.*, 415 ss.

⁴⁷ Assemblea generale, risoluzione 2131 (XX), 1965, Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, UN Doc. A/RES/20/2131; Assemblea generale, risoluzione 2625 (XXV), 1970, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, UN Doc. A/RES/25/2625.

⁴⁸ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, in *I.C.J. Reports*, 1986, 14, par. 205. Secondo la Corte, «[i]ntervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force». Cfr. M. JAMNEJAD, M. WOOD, *The Principle of non-intervention*, in *Leiden journal of international law*, 2009, 345-81.

⁴⁹ M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *op. cit.*, 312 ss.

richiesta con una minaccia credibile⁵⁰. Più complessa è invece la questione delle interferenze elettorali, nelle quali si compiano azioni *hacker*, agendo sulle tecnologie informatiche usate per le elezioni, oppure si diffondano notizie false o notizie vere, destinate tuttavia a rimanere private⁵¹: in questo caso alcuni interventi sono coercitivi, mentre altri non lo sono.

In ulteriore subordine, è possibile che un ciberattacco rappresenti una violazione della sovranità statale. Senza volerci addentrare nella definizione di sovranità territoriale nel ciberspazio, possiamo limitarci a dire che alcune componenti del ciberspazio sono ambiti della sovranità territoriale e della giurisdizione statale⁵²: infatti anche il ciberspazio ha bisogno di un'architettura fisica per esistere e i materiali che compongono tale architettura si trovano normalmente nel territorio di uno Stato e sono agganciati alla rete elettrica dello Stato in questione⁵³. Si avrà una violazione della sovranità statale ogni volta che vi sia una penetrazione non autorizzata nelle ciberinfrastrutture che si trovano in altro Stato, senza che l'intrusione sia caratterizzata da coercizione.

La violazione di una norma (primaria) del diritto internazionale comporterà le conseguenze dell'illecito, codificate dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001, tra cui la possibilità – per lo Stato leso – di reagire in contromisura. La circostanza che per le violazioni ordinarie del diritto internazionale la possibilità di reazione sia circoscritta al solo Stato leso, mentre per la violazione del divieto dell'uso della forza è prevista l'eccezionale possibilità di intervento in le-

⁵⁰ Per un'analisi dell'attacco denominato WannaCry, cfr. D. MANDRIOLI, *Il caso WannaCry: il fenomeno dei cyber attacks nel contesto della responsabilità internazionale degli Stati*, in questa *Rivista*, 2018, 480 ss. Per un approfondimento del requisito della coercizione con riferimento alla violazione del principio di non intervento nel contesto cibernetico, cfr. S. WEATLEY, *Foreign interference in elections under the non-intervention principle: we need to talk about "coercion"*, in *Duke journal of comparative and international law*, 2020, 161 ss.

⁵¹ Per un esempio di questa categoria si pensi alla diffusione delle mail di Hillary Clinton durante la campagna elettorale; su quella vicenda cfr. A. BONFANTI, *Attacchi cibernetici in tempo di pace: le intrusioni nelle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 alla luce del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 694 ss.

⁵² W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Territorial sovereignty and neutrality in cyberspace*, in *International law studies*, 2013, 125 ss.

⁵³ P.W. FRANZESE, *Sovereignty in cyberspace: can it exist?*, in *Air force law review*, 2009, 33.

gittima difesa anche da parte di Stati terzi⁵⁴ costituisce probabilmente uno dei motivi per cui si è ragionato se nel cibernazio il divieto dell'uso della forza debba atteggiarsi in maniera differente rispetto allo spazio non cibernetico. La risposta è però unanime nel negare tale possibilità. Semmai, potrebbe ragionarsi su un eventuale allentamento delle regole (secondarie) sulle contromisure, in modo da permettere le misure collettive nel cibernazio. Ma di questo parleremo nell'ultimo paragrafo di questo scritto, prima di trarre le conclusioni.

5. Abbiamo visto che gli attacchi informatici provengono per la maggior parte da soggetti non statali, spesso da *hacker*, cioè da individui. Le operazioni di soggetti non statali devono quindi essere ricondotte allo Stato. Dietro ogni problema di attribuzione di un atto (illecito) a uno Stato si nasconde la difficoltà di rintracciare le prove dell'identità del perpetratore⁵⁵. Scoprire chi è dietro una ciberoperazione è ancora più difficile a causa della struttura e del funzionamento di Internet. Peraltro tra i soggetti che possono compiere attacchi, oltre agli Stati, ci sono comuni criminali, terroristi e coloro che vengono chiamati *proxies*⁵⁶, cioè individui o gruppi che intraprendono attività nocive per conto di altri, rendendo ancor più complesso il processo di identificazione. Cionondimeno, ancorché difficile, l'operazione di individuazione dell'autore dell'attacco è pur sempre possibile, magari non direttamente, bensì attraverso deduzioni e ragionamenti basati sugli obiettivi, sugli effetti o su altre prove circostanziali che caratterizzano ogni singolo incidente⁵⁷.

L'ipotesi più semplice è che l'operazione sia compiuta direttamente da organi dello Stato: da tempo, infatti, gli eserciti si sono dotati di speciali unità con competenze informatiche e questa ipotesi non può escludersi. In ogni caso, la definizione di organo dello Stato di cui all'art. 4, par. 1, degli Articoli⁵⁸ è molto ampia: «[i]l comportamento di un organo dello Stato sarà considerato come un atto dello Stato ai

⁵⁴ Più in generale sulle conseguenze delle gravi violazioni di obblighi derivanti da norme imperative e sull'invocazione della responsabilità da parte di uno Stato diverso da uno Stato leso, cfr. *infra*, par. 6.

⁵⁵ Sentenza *Nicaragua*, cit., par. 57.

⁵⁶ UN Doc. A/66/152, Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security, Rapporto del Segretario generale del 15 luglio 2011, 18.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Commissione di diritto internazionale, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001.

sensi del diritto internazionale, sia che tale organo eserciti funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o altre, qualsiasi posizione abbia nell'organizzazione dello Stato e quale che sia la sua natura come organo del governo centrale o di un'unità territoriale dello Stato». Agli organi *de jure*, quelli cioè così qualificati ai sensi del diritto interno, si deve aggiungere l'ipotesi di individui che, pur non essendo organi dello Stato secondo il diritto interno, sono completamente dipendenti e possono quindi essere considerati come organi *de facto*, alla stregua del test elaborato nel caso *Nicaragua* e ribadito nel caso delle *Attività armate sul territorio del Congo* e nel caso del *Genocidio*⁵⁹.

Vi è poi l'ipotesi trattata nell'art. 5 in cui chi conduce l'attacco cibernetico appartiene a un'entità parastatale, o a una società pubblica o privata alla quale il diritto interno ha delegato un certo grado di autorità governativa. Se l'atto della persona o dell'ente viene compiuto in tale capacità esso è imputabile allo Stato. Come esempio di applicazione dell'art. 5 può essere richiamata la prassi dei CERT (National Computer Emergency Response Team) di cui si parla nel Manuale di Tallinn, che coordinano membri del settore privato ed enti governativi nella prima reazione a un attacco⁶⁰. Chiaramente è sempre possibile che la squadra di risposta alle emergenze sia formata solo da organi dello Stato, e in tal caso l'attribuzione si farà ai sensi dell'art. 4.

Vi è infine l'attribuzione allo Stato del comportamento sotto la direzione o il controllo dello stesso. L'art. 8 stabilisce: «[i]l comportamento di una persona o di un gruppo di persone sarà considerato un atto di uno Stato ai sensi del diritto internazionale se la persona o il gruppo di persone di fatto agiscono su istruzioni, o sotto la direzione o il controllo di quello Stato nel porre in essere quel comportamento».

Non è questo il luogo per ripercorrere l'iter formativo dell'art. 8, nelle non coincidenti formulazioni di Ago e di Crawford. Altri hanno già compiuto questa indagine, confrontando il risultato finale dei lavori della Commissione di diritto internazionale con la prassi internazio-

⁵⁹ Sentenza *Nicaragua*, cit., par. 110; Corte internazionale di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2005, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, in *I.C.J. Reports*, 2005, 168, par. 160; sentenza del 26 febbraio 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ivi, 2007, 43, paragrafi 392-393. M. MILANOVIĆ, *State responsibility for acts of non-state actors: A comment on Griebel and Pluñken*, in *Leiden journal of international law*, 2009, 315.

⁶⁰ Altro esempio può essere rappresentato dalla *Cyber Unit* della lega della difesa estone, che coordina programmatori, scienziati e ingegneri informatici e altri volontari e che agisce sotto un comando militare unificato in caso di guerra, cfr. M. ROSCINI, *op. cit.*, 35-36.

nale⁶¹. L'unica cosa che preme sottolineare è che l'articolo si occupa almeno di due situazioni non omogenee, quella di individui non organizzati, come gli studenti islamici che hanno assaltato l'ambasciata statunitense a Teheran e hanno sequestrato il personale diplomatico⁶², e quella di gruppi armati organizzati non appartenenti alle forze regolari dello Stato. È solo riguardo a questi ultimi che la prassi più recente ha mostrato una spinta verso criteri di attribuzione più elastici rispetto a quelli specificati dalla Corte internazionale di giustizia. Siamo in presenza infatti di comportamenti che, a certe condizioni, possono essere definiti come aggressione indiretta⁶³.

Vediamo ora l'applicazione dell'art. 8 al cibernazio. Iniziamo dall'ipotesi più semplice: gli *hacker* possono essere individui privati o enti che hanno ricevuto dallo Stato specifiche istruzioni per compiere una determinata azione cibernetica. Un esempio molto citato è quello della Russian Business Network (RBN), un'organizzazione cibercriminale russa, che si sospetta abbia eseguito per conto della Russia operazioni cibernetiche contro la Georgia.

Più complesso è invece il caso della direzione e controllo; come sappiamo su questa ipotesi si è lungamente diffusa la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. Nel caso *Nicaragua* la Corte ha richiesto che lo Stato «had effective control of the military or paramilitary operation in the course of which the alleged violations were committed»⁶⁴. Nel caso del *Genocidio* la Corte è tornata sul punto per chiarire che «[i]t must ... be shown that this “effective control” was exercised, or that the State’s instructions were given, in respect of each operation in which the alleged violations occurred, not generally in respect of the overall actions taken by the persons or groups of persons having committed the violations»⁶⁵. La necessità di tornare sul punto e chiarire il concetto derivava dalla circostanza che nel frat-

⁶¹ G. BARTOLINI, *Organi di fatto e responsabilità internazionale: recenti sviluppi*, in questa *Rivista*, 2001, 435 ss.; P. PALCHETTI, *L'organo di fatto dello Stato nell'illecito internazionale*, Milano, 2007, 20 ss. e 101 ss.

⁶² Corte internazionale di giustizia, sentenza del 24 maggio 1980, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, in *I.C.J. Reports*, 1980, 3.

⁶³ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla definizione di aggressione 3314 (XXIX), del 14 dicembre 1974. L'art. 3, lett. g), della Dichiarazione sull'aggressione è stato poi chiarito dalla Corte nel caso *Nicaragua*, anche se la posizione della Corte sul punto ha richiamato diverse critiche, cfr. P. GARGIULO, *op. cit.*, 1393 ss.

⁶⁴ Sentenza *Nicaragua*, cit., par. 115.

⁶⁵ Sentenza *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, cit., par. 400.

tempo (e in un diverso contesto) era stato proposto l'utilizzo di un test più lasso, quello del controllo generale/*overall control*. Anche se alcuni autori hanno sostenuto l'opportunità di allentare le maglie del controllo richiesto ai fini dell'attribuzione nel contesto cibernetico⁶⁶, la dottrina più avveduta ha rigettato con forza questa opzione: è preferibile utilizzare il test del controllo effettivo per evitare attribuzioni alla leggera con la conseguente possibilità di reagire in legittima difesa⁶⁷. Ricordiamo inoltre una ulteriore corrente dottrinale che preferisce considerare le cyberoperazioni in un'ottica diversa da quella della responsabilità, in ragione anche della difficoltà di attribuire l'illecito agli Stati⁶⁸.

La prassi internazionale sembra confermare l'applicazione del criterio classico della direzione e controllo: possono essere citate in proposito sia la dichiarazione dell'ex consigliere giuridico del Dipartimento di Stato statunitense, Harold Koh, in occasione della conferen-

⁶⁶ S.J. SHACKELFORD, *From nuclear war to net war: Analogizing cyber attacks in international law*, in *Berkeley journal of international law*, 2009, 192, 235; Cfr. anche D.J. RYAN, M. DION, E. TIKK, J. RYAN, *International cyberlaw: A normative approach*, in *Georgetown journal of international law*, 2011, 1187; S.J. SHACKELFORD, A. RICHARD, *State responsibility for cyber attacks: Competing standards for a growing problem*, in *Georgetown journal of international law*, 2011, 987-8; N. TSAGOURIAS, M. FARRELL, *Cyber Attribution: Technical and Legal Approaches and Challenges*, in *European journal of international law*, 2020, 962 ss. In termini più dubitativi cfr. F. DELERUE, *Attribution to state of cyber operations conducted by non-state actors*, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (eds.), *Use and misuse of new technologies. Contemporary challenges in international and european law*, (Springer), 2019, 249; Id., *Cyber operations and international law*, Cambridge, 2020, 144.

⁶⁷ M. ROSCINI, *op. cit.*, 38, che precisa peraltro che nel caso *Tadić* si usa il controllo generale solo nel caso di «*organised and hierarchically structured group*, such as a military unit or, in case of war or civil strife, armed bands of irregulars or rebels» (Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, Appeals Chamber, sentenza del 15 luglio 1999, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1-A, par. 120, corsivo aggiunto), mentre per il caso di individui privati o di gruppi non militarizzati, non gerarchizzati e non organizzati, come potrebbe essere il caso di Anonymous o RBN, il test usato è sempre quello del controllo effettivo. Per il momento, infatti, non sembrano (ancora) esistere gruppi di individui organizzati e strutturati gerarchicamente che operano nel cibernazio. A sostegno del criterio controllo effettivo, cfr. anche A. BONFANTI, *op. cit.*, 712 s.

⁶⁸ Un primo gruppo di autori suggerisce di spostare l'indagine sugli obblighi di monitoraggio e prevenzione, cioè quegli obblighi di *due diligence* che incombono sullo Stato dal cui territorio proviene il ciberattacco di far sì che il proprio territorio e le proprie infrastrutture non vengano utilizzate per nuocere a un altro Stato: R. BUCHAN, *Cyberspace, non-state actors and the obligation to prevent transboundary harm*, in *Journal of conflict and security law*, 2016, 429 ss.; A. BONFANTI, *op. cit.*, 718. Altri, alla luce delle ulteriori criticità riscontrabili nell'approccio basato sugli obblighi di prevenzione, suggeriscono di rivolgere l'attenzione anche all'eventuale applicazione delle norme internazionali in tema di protezione degli individui a seguito del verificarsi di disastri: D. MANDRIOLI, *Alcune riflessioni sul cyber attack subito dall'Australia: oltre i problemi di attribuzione dell'illecito*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, 188 ss., 192.

za giuridica inter-agenzia sul ruolo dell'azione cibernetica nella difesa nazionale, sia quella dell'Azerbaijan, che ha accusato un gruppo *hacker* chiamato il ciber-esercito armeno di agire sotto la direzione e il controllo dell'Armenia⁶⁹.

Rientra nell'art. 8 pure il caso di incitamento di individui a compiere ciberoperazioni proveniente dallo Stato. È quindi necessario che si superi il test della direzione e controllo di cui si è detto ampiamente. Sembra ad esempio che il Governo della Federazione russa abbia incitato degli *hacker* patriottici a compiere azioni nell'attacco contro l'Estonia del 2007 o addirittura fornito istruzioni su come aggirare le difese della Georgia nell'omonimo conflitto del 2008, indicando anche una serie di siti governativi facilmente attaccabili⁷⁰.

Anche se difficilmente potrebbe verificarsi nel caso delle ciberoperazioni, è poi sempre possibile che lo Stato faccia proprie le azioni di altri, ai sensi dell'art. 11, come avvenne nel caso della detenzione del personale statunitense ad opera degli studenti islamici a Teheran⁷¹.

Se il ciberattacco viola una norma primaria internazionale ed è attribuibile a uno Stato, allora si verificano le conseguenze dell'atto illecito, a meno che non siamo in presenza di una delle cause di giustificazione, quelle circostanze in presenza delle quali, cioè, viene esclusa l'illiceità di un atto contrario al diritto internazionale. Tra queste nel prossimo paragrafo affronteremo in modo particolare la contromisura, di cui si parla all'art. 22 degli Articoli.

6. In seno alla Commissione di diritto internazionale si è discusso a lungo su chi potesse invocare la responsabilità dello Stato, se solo lo

⁶⁹ Cfr. H.H. KOH, *International law in cyberspace*, in *Harvard international law journal*, 2012, 6; Letter dated 6 September 2012 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Azerbaijan to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/66/897-S/2012/687 del 7 settembre 2012. Nel primo documento si fa espressa menzione dell'interpretazione del concetto di controllo resa dalla Corte internazionale di giustizia; nel secondo ci si limita a un più generico riferimento alla formula dell'art. 8, parlando di attacchi verificatisi sotto la direzione e il controllo dello Stato. Tuttavia, la posizione della Commissione di diritto internazionale sembra più vicina al test del controllo effettivo della Corte internazionale di giustizia che non al test del controllo generale della Camera di appello.

⁷⁰ E. TIKK, K. KADRI, K. RÜNNIMERI, M. KERT, A.-M. TALIHÄRM, L. VIHUL, *Cyber attacks against Georgia: Legal lessons identified*, 2010, reperibile online, 9-10. Cfr. anche *infra* nota 71 per la diversa ricostruzione di Bufalini.

⁷¹ Sentenza *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, cit., par. 74. In dottrina è stata ipotizzata l'applicazione del criterio di cui all'art. 11 degli Articoli della Commissione di diritto internazionale al caso dell'attacco informatico contro la Georgia: «l'implicito incitamento a compiere quegli atti, sembra imporre di considerare attribuibile l'illecito allo Stato per aver fatto proprio quel comportamento», v. A. BUFALINI, *op. cit.*, 432.

Stato direttamente leso dalla violazione o anche Stati terzi, e soprattutto se gli uni e gli altri potessero adottare misure differenti. L'art. 49, par. 1, sembra riservare al solo Stato direttamente leso l'adozione di contromisure. L'art. 54, adottato in seconda lettura poco più di 20 anni addietro, fa ancora discutere la dottrina. Esso, infatti, si intitola *Misure prese da Stati diversi da uno Stato leso* e sancisce che «[i]l presente capitolo non pregiudica il diritto di ogni Stato, legittimato ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 1 di invocare la responsabilità di un altro Stato, di adottare misure lecite contro quello Stato per assicurare la cessazione della violazione e la riparazione nell'interesse dello Stato offeso o dei beneficiari dell'obbligo violato»⁷². L'ipotesi richiamata nell'art. 48 è quella, del tutto particolare, in cui Stato diverso dallo Stato leso può invocare la responsabilità in caso di violazione di obblighi *erga omnes*. Anche se l'articolo si trova all'interno del capitolo II sulle contromisure, sia la lettera del titolo sia l'articolo stesso sembrano escludere che uno Stato non direttamente leso possa adottare contromisure, la cui caratteristica intrinseca è di essere diverse dalle misure lecite. Se però leggiamo il commentario degli articoli, la posizione è più sfumata. La prassi richiamata nel commentario è sicuramente embrionale, incerta e di provenienza soltanto di un gruppo di Stati. In diverse occasioni, peraltro, tali Stati invece di utilizzare il concetto delle cosiddette contromisure collettive ricorrono ad altre qualificazioni giuridiche per giustificare le loro azioni (non lecite) in risposta ad un illecito che ha colpito uno Stato terzo. Tuttavia nel commentario all'art. 54 si specifica chiaramente che si è voluta lasciare la questione impregiudicata, anche alla luce di eventuale ulteriore prassi⁷³. L'ultimo relatore speciale sulla questione della responsabilità degli Stati, James Crawford, in un articolo di poco successivo alla conclusione dei lavori della Commissione, racconta che il tema fu discusso a lungo, ma che non si riusciva a trovare un accordo⁷⁴. Assai più recentemente un altro autore, discutendo della materia nel caso specifico del ciber-

⁷² Corsivo aggiunto.

⁷³ Cfr. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit., 139. Per la prassi più recente cfr. M. ARCARI, *La responsabilità internazionale*, in T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Milano, III ed., 2021, 285-286.

⁷⁴ J. CRAWFORD, *The ILC's articles on responsibility of states for internationally wrongful acts: a retrospect*, in *American journal of international law*, 2002, 874, 884.

spazio, afferma che tutti gli Articoli sulla responsabilità degli Stati sembrano danzare attorno all'ipotesi delle contromisure collettive⁷⁵.

In aggiunta ai lavori della Commissione del diritto internazionale, anche il Manuale di Tallinn nel testo della regola 24 sembra escludere decisamente la possibilità per Stati non direttamente lesi di adottare contromisure⁷⁶. Poi però nel commentario la posizione si sfuma. È vero che si richiama in primo luogo la circostanza che quando la Sony fu oggetto di un attacco presumibilmente di provenienza dalla Corea del Nord⁷⁷, la società non era tra i soggetti legittimati ad adottare contromisure, riservate solo agli Stati e quindi nel caso di specie agli Stati Uniti, quale Stato di nazionalità della società. Subito dopo si afferma che se la Sony avesse adottato contromisure non avrebbe violato alcuna regola di diritto internazionale, anche se si sarebbero poste delle questioni di *due diligence* da parte degli Stati Uniti⁷⁸. In definitiva il commentario resta sulla linea della prudenza, specificando che resta impregiudicata (*unsettled*) la questione se gli Stati menzionati all'art. 48 possano invocare la responsabilità e in cosa consista questa invocazione oltre a chiedere la cessazione dell'illecito. Peraltro il commentario dà conto della diffusa prassi di coordinamento nella reazione ai ciberattacchi e delle richieste di assistenza che si fanno tra loro reciprocamente gli Stati oggetto di un attacco cibernetico. E aggiunge: «[a] few of the Experts were of the opinion that a non-injured State may conduct countermeasures as a response to an internationally wrongful act committed against an injured State so long as the latter requests that it do so»⁷⁹. Alcuni, ma non la maggioranza, che vice-

⁷⁵ J. KOSSEF, *Collective countermeasures in cyberspace*, in *Notre Dame journal of international and comparative law*, 2020, 18 ss., 24, dove si legge: «the Draft Articles (...) do not directly address the legality of collective countermeasures, but dance around the issue quite a bit».

⁷⁶ Cfr. la Rule 24 – il cui titolo è: *States entitled to take countermeasures* – dove si legge: «[o]nly an injured State may engage in countermeasures, whether cyber in nature or not».

⁷⁷ In un comunicato stampa del 19 dicembre 2014 l'Ufficio federale di investigazione degli Stati Uniti (Federal Bureau of Investigation, FBI) afferma che a seguito di indagini condotte in collaborazione con altre agenzie e dipartimenti dello Stato «the FBI now has enough information to conclude that the North Korean government is responsible for these actions», disponibile su www.fbi.gov.

⁷⁸ M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *op. cit.*, 130. Ciò deriva dall'applicazione della regola 33 ai sensi della quale il diritto internazionale in linea di principio non regola le ciberoperazioni condotte da soggetti non statali quali, ad esempio, le società (ivi, 174-175).

⁷⁹ Ivi, 132.

versa ritiene illecite le contromisure adottate da Stati terzi, come già aveva fatto la Corte internazionale di giustizia nel caso *Nicaragua*⁸⁰.

Tuttavia, rispetto a venti anni fa, sono intervenute delle modifiche che sembrano andare nella direzione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale. Abbiamo già fatto riferimento alla prassi successiva alla codificazione dell'art. 54 sulla responsabilità e intervenuta dopo l'approvazione in seconda lettura degli Articoli⁸¹. L'aggressione armata contro l'Ucraina, scatenata dalla Federazione russa il 24 febbraio 2022, ha fornito l'occasione per la produzione di ulteriore prassi, anche se non specifica per il settore cibernetico. Da un lato, il veto della Russia ha impedito il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta. A fronte dell'esercizio del veto in Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale, come già accaduto in altre dieci occasioni in passato, si è riunita in una sessione speciale di emergenza, per occuparsi dell'aggressione, la cui condanna è stata espressa in termini inequivoci⁸². Il mancato funzionamento delle norme in materia di mantenimento della pace contenute nella Carta avrebbe permesso all'Ucraina di ricorrere all'art. 51, in materia di legittima difesa individuale e collettiva⁸³. Così non è stato, e all'art. 51 ha invece fatto ricorso, in maniera pretestuosa, la Federazione russa, che ha giustificato il proprio atto di aggressione, definito "operazione militare speciale", come legittima difesa collettiva in supporto delle due repubbliche separatiste⁸⁴. Non hanno invece mai fatto ricorso al concetto di legittima difesa collettiva gli Stati occidentali, che sono intervenuti in supporto dell'Ucraina, fornendole materiale militare in grande quantità. Essi hanno invece affermato di stare prestando assistenza all'Ucraina nel suo diritto individuale di difendersi contro

⁸⁰ Sentenza *Nicaragua*, cit., par. 249. Cfr. anche Corte internazionale di giustizia, opinione separata del giudice Simma alla sentenza del 6 novembre 2003, *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, in *I.C.J. Reports*, 2003, 331 s., par. 12.

⁸¹ Cfr. *supra*, nota 73.

⁸² Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale del 2 marzo 2022, intitolata *Aggression against Ukraine*, UN Doc. A/RES/ES-11/1 del 18 marzo 2022.

⁸³ Per una riflessione sulla questione se il meccanismo di cui all'art. 51 costituisca realmente una reazione collettiva rispetto a un utilizzo illecito della forza armata, cfr. M. ARCARI, *The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action*, in *Questions of international law*, 2022, 18 s.

⁸⁴ Cfr. Address of the President of the Russian Federation to the citizens of Russia, Annex to the letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, 6, UN Doc. S/2022/154 del 24 febbraio 2022.

l'aggressione russa⁸⁵. Il motivo della qualificazione del loro atto come semplice assistenza è evidente. È altrettanto evidente che i Paesi che sono intervenuti in aiuto militare dell'Ucraina lo hanno fatto nell'ambito di uno sforzo collettivo, che però non si è voluto qualificare come legittima difesa collettiva per evitare l'*escalation* verso una guerra totale e forse anche nucleare. Oltre a fornire assistenza militare, gli stessi Stati hanno adottato una panoplia di misure economiche. Siamo nell'ambito di nuova prassi in materia di (contro)misure adottate in maniera unilaterale da parte di Stati non direttamente lesi, per rispondere a violazioni gravi di norme imperative⁸⁶. Negli ultimi venti anni si sono moltiplicate le manifestazioni di questa prassi, di provenienza tuttavia sempre dallo stesso gruppo di Stati, inidonea quindi a modificare la norma consuetudinaria.

Tornando al settore cibernetico, occorre mettere in rilievo alcuni sviluppi che lo riguardano in maniera specifica. Non sembra il caso di ripercorrere le varie tappe del percorso che troviamo nei documenti della NATO, da quando ci si rende conto che occorre rafforzare le difese comuni contro gli attacchi cibernetici, all'elaborazione di una vera e propria *cyber-defence policy* e poi del concetto strategico, nel quale si specifica che gli attacchi cibernetici possono superare la soglia che minaccia la prosperità euroatlantica, la sicurezza e la stabilità, e quindi permettere l'attivazione della clausola di difesa collettiva contenuta nell'art. 5 del Trattato. È del gennaio 2020 la *Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations* ed è del giugno 2021 il comunicato pubblicato a esito del summit di Bruxelles nel quale si dichiara che si potrebbe usare la NATO anche per considerare «possible collective responses» ad attacchi cibernetici⁸⁷. Anche la Presidente dell'Estonia, nel discorso inaugurale del CyCon del 2019, aveva affermato chiaramente: «Estonia is furthering the position that states which are not directly injured may apply countermeasures to support the state directly affected by the malicious cyber operation»⁸⁸. Si tratta di un'affermazione netta su una questione fino a quel momento *unsettled*.

⁸⁵ M. ARCARI, *The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action*, cit., 20 ss.

⁸⁶ Ivi, 23. Per un'analisi delle misure adottate dall'Unione europea, cfr. D. ALLAND, *Les mesures de réaction à l'illicite prises par l'Union Européenne motif pris d'un certain intérêt général*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 369 ss.

⁸⁷ Disponibile *online* su www.nato.int, in particolare si veda il par. 32 del comunicato.

⁸⁸ K. KALJULAI, *Cyber attacks should not be an easy weapon*, 29 maggio 2019, reperibile *online*, <https://news.err.ee>.

Un autore⁸⁹ insiste nell'affermare che sia giunto il momento per ammettere le contromisure collettive, almeno nel ciberspazio, dove avrebbero degli effetti positivi specifici dovuti alla tipicità dello spazio cibernetico. Ed elenca ben cinque motivi a favore di un limitato uso delle contromisure collettive: vi sarebbe infatti una maggiore corrispondenza alla realtà dell'attacco, che, a causa dell'interconnessione tipica dello spazio cibernetico, potrebbe facilmente ripercuotersi su altri Stati⁹⁰; sarebbe opportuno poter far intervenire in contromisura Stati con elevate capacità informatiche; le contromisure collettive permetterebbero agli Stati di affrontare meglio la natura persistente della minaccia che viene dallo spazio cibernetico; ci sarebbe un maggiore effetto di deterrenza e una più elevata capacità di prevenire *escalation*⁹¹. Il ragionamento presenta tuttavia diverse problematicità, prima fra tutte l'aver dimenticato che le contromisure collettive presuppongono la violazione grave di un obbligo *erga omnes*.

Per quanto riguarda in maniera specifica il divieto dell'uso della forza, a fronte dell'assenza di azioni cibernetiche adottate in legittima difesa, diversi autori hanno indagato sulla possibilità di ricorso a misure di legittima difesa collettiva nel ciberspazio⁹². In questo contesto, infatti, due questioni si pongono con particolare criticità: la reazione contro soggetti non statali, che abbiamo visto essere gli attori tipici degli attacchi cibernetici, e la questione temporale. Oltre al problema della legittima difesa anticipatoria, si pone infatti la questione dell'attacco che deve essere ancora in corso. La regola 71 del Manuale di Tallinn si occupa della legittima difesa, che può essere esercitata dallo Stato vittima di una operazione cibernetica che – sulla base della teoria degli effetti – raggiunga la soglia dell'attacco armato⁹³. Nel commentario alla regola 74 si specifica che per ricorrere alla legittima difesa collettiva vi deve essere una richiesta di assistenza e che l'attacco armato deve essere imminente o in corso⁹⁴.

⁸⁹ J. KOSSEF, *op. cit.*, 28-32.

⁹⁰ Ivi, 28-29, dove si porta l'esempio dell'operazione NotPetya, inserita nel conflitto cibernetico tra Russia e Ucraina, ma che ha prodotto effetti devastanti in parecchi altri Paesi, estranei al conflitto.

⁹¹ Ivi, 32.

⁹² Y. DINSTEIN, *Computer network attacks and self-defense*, in *International law studies*, 2002, 99 ss.; A. BUFALINI, *op. cit.*, 421 ss.; C. FOCARELLI, *Self-defence in cyberspace*, in *Research handbook on international law and cyberspace*, Cheltenham, 2015, 317 ss.

⁹³ M.N. SCHMITT, L. VIHUL (eds.), *op. cit.*, 339 ss.

⁹⁴ Ivi, 355.

Per quanto concerne invece più in generale le contromisure collettive, occorre ribadire la considerazione svolta sopra circa le misure economiche adottate dall'Unione europea e da altri Stati occidentali per rispondere a gravi violazioni di norme imperative: la provenienza delle dichiarazioni e delle prese di posizione è limitata a un gruppo di Stati. Non è quindi possibile sostenere che si è modificato il diritto internazionale e che oggi sono permesse contromisure collettive nello spazio cibernetico. Abbiamo già visto infatti gli enormi problemi (e i rischi connessi) nel riconoscere l'attribuzione agli Stati di un attacco *hacker* compiuto da privati; non è ancora mai successo che esso sia stato considerato un vero e proprio attacco armato con la conseguente possibilità di una reazione in legittima difesa collettiva. E sicuramente non si è mai verificata un'aggressione cibernetica. Le considerazioni svolte sopra fanno ritenere che sia prematuro per il settore cibernetico ragionare in termini di violazioni di obblighi *erga omnes* cui Stati terzi potrebbero reagire con contromisure collettive. Se ne può quindi solo discutere in termini ipotetici, e riflettere su quali contromisure collettive potrebbero essere adottate nel caso di specie. Sicuramente potrebbero essere impiegate misure cibernetiche e di assistenza tecnica. Ma probabilmente, visto che non è richiesta l'equivalenza tra la misura adottata e la violazione, si potrebbe anche far ricorso a misure economiche, quali quelle cui si sta assistendo nella fase attuale del conflitto russo-ucraino.

Peraltro, occorre ancora studiare meglio il regime di assistenza reciproca che si prestano gli Stati in occasione di cyberoperazioni che non violano il divieto dell'uso della forza armata, e forse neanche quello del non intervento, per le quali quindi sicuramente non si può applicare l'art. 48. In definitiva, per il momento è preferibile attestarsi su una posizione prudentiale. A guisa di conclusione vogliamo solo limitarci a riaffermare l'applicabilità delle attuali regole di diritto internazionale al ciberspazio, senza modifiche⁹⁵.

⁹⁵ Per un'analogia conclusione cfr. G. NOLTE, A. RANDELZHOFFER, *Ch. VII action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression, Article 51*, in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. II, Oxford, III ed., 2012, 1419.

ABSTRACT

*Cyber Operations and International Law with Observations
on the Russian-Ukrainian Hybrid War*

After briefly discussing the conceptual framework of the Russian-Ukrainian hybrid war, this paper addresses the most problematic issues of international law that are raised by cyber operations.

First, it identifies the primary obligations that may be violated by a cyber operation: depending on the factual circumstances they are the prohibition of the use of force, the principle of non-intervention and State sovereignty. Secondly, this essay deals with the question of attribution to a State of cyber operations that may be conducted by State organs, entities empowered to exercise elements of governmental authority or private individuals acting under the instructions, direction or control of the State. Lastly, it analyses the highly controversial issue of third-party counter-measures.

THE FREEDOM OF EXPRESSION AND HATE SPEECH IN CYBERSPACE

MICHELE NINO

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The Relationship Between Cyberspace and Freedom of Expression. – 3. The Conflict Between Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace. – 3.1. The International Legal Regime Regarding the Protection of Freedom of Expression in Cyberspace. – 3.2. The International Legal Regime Concerning Hate Speech. – 4. The Comparison Between Diversified Legal Systems (Universal, Regional and National Ones) Relating to Freedom of Expression and Hate Speech Online. – 5. The Role of States: the Margin of Appreciation in Adopting Measures Aimed at Combating Hate Speech. The Need for a More Unitary and Effective Normative Response by States Based on an Agreed Definition of Hate Speech. – 6. The Role of Private Companies: the Need for a Greater Corporate Responsibility in Ensuring the Respect for Human Rights in Cyberspace. The Establishment of Facebook's Oversight Board. – 7. Conclusions and Perspectives: the Necessity of a State-private Binomial to Counter Hate Speech and of a Better Harmonization Between Different Legal Systems with Regard to the Protection of Freedom of Expression.

1. This essay analyses the topic of the freedom of expression in the cyberspace, with particular regard to the relationship between such freedom and hate speech. The contribution is structured into three parts. The first part is devoted to the examination of the relationship between cyberspace and freedom of expression. The second part deals with the conflict between freedom of expression and hate speech in cyberspace, examining and comparing the international legal regime protecting the freedom of expression with international law concerning hate speech. The third part is focused on the role of both States and private companies in guaranteeing the satisfaction of freedom of expression and, at the same time, in countering hate speech on the Internet.

2. The relationship between cyberspace and human rights, and specifically freedom of expression, is very important and can be analyzed from two perspectives.

First, the Internet is composed by an international decentralized system of networks, services and computers, that often escapes the control of States and private entities. In the light of its elements, such

system is qualified as a definite domain, named cyberspace, that is to say, an a-territorial space, which has no defined territorial boundaries and is substantially anarchic¹. Because of this, its complex discipline poses serious problems of coordination between national and international norms. Despite the fact that the Internet is not a new phenomenon, considering that it emerged in the 1960s and developed world-wide since the 1990s, cyberspace is still an area of difficult legal regulation, which raises crucial issues concerning the protection of human rights and the configuration of individual and collective responsibilities following the realization of certain conducts².

On the one hand, it should be emphasized that the Internet is a very important tool in order to guarantee the enjoyment of human rights, in particular the freedom of expression. Indeed, it has over time become the main means through which individuals, using online platforms and social media, can exercise their freedom of expression and opinion. This circumstance can be linked to the main characteristics of the Internet – namely its speed, global dimension and relative anonymity – which allow individuals to disseminate in real time information, ideas and opinions addressed to a very large audience; to stimulate the public debate; to attract the attention of the collectivity to topics of relevant interest³. Among other things, the protection of the right to freedom of expression in cyberspace is strategically relevant in the context of the correct functioning of the international human rights regime⁴, as it favors the satisfaction of other individual legal situations, such as the social, economic and cultural rights (*i.e.*, the right to education and the right to participate in

¹ I. IGLEZAKIS, *The Legal Regulation of Hate Speech on the Internet*, in T.E. SYNODINOU, P. JOUGLEUX, C. MARKOU, T. PRASITTOU (eds.), *EU Internet Law Regulation and Enforcement*, Cham, 2017, 367 ff., 367; see also: P. NOORLANDER, *Freedom of Expression and Internet Regulation*, in C. HARDY, C. MÖLLER (eds.), *Spreading the Word on the Internet. 16 Answers to 4 Questions. Reflections on Freedom of the Media and the Internet Amsterdam Conference*, Vienna, 2003, 105 ff., 105.

² Australian Human Rights Commission, *Background Paper: Human Rights in Cyberspace*, 2013, available online at: humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/human_rights_cyberspace.pdf, 3.

³ Human Rights Council, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue*, UN. Doc. A/HRC/17/27 of 16 May 2011, para. 23.

⁴ M. O'FLAHERTY, *Freedom of Expression: Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the Human Rights Committee's General Comment No. 34*, in *Human Rights Law Review*, 2012, 627 ff., 627.

cultural life) as well as the civil and political ones (that is to say, the rights to freedom of association and assembly)⁵.

In this regard, it should be underlined that the protection of freedom of expression in cyberspace is even more necessary where there is the need to recognize to the citizens of autocratic and dictatorial States controlling the media, adequate and effective tools in order to fight against governmental policies and foster the establishment of democratic regimes⁶.

On the other hand, the pathological aspect of freedom of expression in cyberspace should be highlighted. In fact, the enormous development of the Internet, social media and digital platforms in the global context, together with the anonymity and the ability to disseminate information in a fast, extensive and widespread manner, has made the Internet itself one of the ideal places for the realization of conducts prohibited by national and international law, in particular: (1) the hate speech, based on racial, political or religious grounds, which constitutes an incitement to discrimination, hostility and violence against vulnerable communities and groups; (2) the commission of child pornography offences; (3) the public and direct incitement to the commission of acts of genocide and crimes against humanity; (4) the public and direct incitement to carry out acts of terrorism⁷.

Consequently, there is the need for an adequate balance between conflicting interests, all worthy of protection in cyberspace: on the one hand, the freedom of expression, which is considered as a key element in the digital and information society; on the other hand, the other relevant individual legal situations, such as the right to image and reputation, the right not to be subject to discrimination, violence and inhuman and degrading treatment, the rights of minors as well as the right to life⁸. In light of this, the question to be asked is therefore

⁵ UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 22.

⁶ P. FORD, *Freedom of Expression Through Technological Networks: Accessing the Internet as a Fundamental Human Right*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2014, 142 ff., 145.

⁷ UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 25; General Assembly, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, UN. Doc. A/66/290 of 16 May 2011, paragraphs 20-36; P. THEODOROPOULOU, *Internet Surging in the European Context: Enjoying the Open Sea Whilst Avoiding the Risk of Big Waves: Cyberspace Governance versus Freedom of Expression*, in *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, 2010, 713 ff.

⁸ UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 25; G.M. RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, Bari, 2021, 232-233.

whether and to what extent traditional international law is able to ensure this balance, given that pertinent State legislation has shown not to be completely efficient, also because of the transnational and a-territorial nature of the cyberspace⁹.

3. 3.1. Before examining the international regime aimed at protecting the freedom of expression, it is important to preliminarily highlight a fundamental principle established by several United Nations bodies and organs – specifically, the General Assembly, the Human Rights Council and the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression –, according to which the same rights that people have offline must also be protected online, in particular the freedom of expression¹⁰. This equalization of protection reasonably leads to the conclusion that international law concerning the freedom of expression is applied when it is exercised both offline and online.

Bearing this in mind, it must be said that freedom of expression, originally provided by an act of soft law – *i.e.*, art. 19 of the 1948 UN Universal Declaration of Human Rights – is protected by several universal and regional treaties¹¹.

As to the universal level, it must be mentioned art. 19 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which in paragraph 2 recognizes to each individual the right to freedom of expression, to be understood as the freedom to «seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ General Assembly, Resolution 68/163 (2013) of 18 December 2013; Human Rights Council: Resolution 20/L.13, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/20/L.13 of 29 June 2012, para. 1; Resolution 20/8, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/RES/20/8 of 5 July 2012, para. 1; Resolution 26/13, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/RES/26/13 of 26 June 2014, para. 1; Resolution 32/L.20, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/32/L.20 of 27 June 2016, para. 1; Resolution 32/13, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, UN Doc. A/HRC/RES/32/13 of 1 July 2016, para. 1; *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. A/HRC/32/38 of 11 May 2016, para. 6.

¹¹ On these instruments, see O'FLAHERTY, *op. cit.*, 630.

other media of his choice»¹². This provision is significant, since it not only precisely defines the content of freedom of expression, but it also delimits the scope of its protection. More precisely, art. 19, stating that such freedom can be exercised through «any other media» – such disposition was formulated to face future developments of new technologies – implicitly admits its applicability to the Internet and consequently requires that freedom of expression be safeguarded also in cyberspace¹³.

Paragraph 3 establishes the relative nature of freedom of expression, allowing that it may be subject to restrictions as long as they «are provided by law and are necessary (a) for respect of the rights or reputations of others; (b) for the protection of national security or of public order (*ordre public*), or of public health or morals»¹⁴. In essence, the international human rights regime admits the possibility that the freedom to express one's own thoughts and opinion be limited whereas it may prejudice the satisfaction of other fundamental rights¹⁵. However, States are required to apply the three-phase test in a rigorous and restrictive manner. This means that it is necessary that the restrictions comply with: 1) the principles of legality, predictability and transparency, that is to say, be provided by predictable and transparent laws; 2) the principles of necessity and proportionality, or be necessary and proportionate to the interests to be protected as well as be the least intrusive instrument among those which might achieve the desired result¹⁶; 3) the principle of legitimacy, or pursue one of the aims indicated by art. 19, para. 3, *i.e.*,

¹² Art. 19, para. 2, of the International Covenant on Civil and Political Rights, adopted on 16 December 1966 and entered into force on 23 March 1976, in *United Nations Treaty Series* vol. 999, 171 ff.

¹³ UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 21; Human Rights Council, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN. Doc. A/71/373 of 6 September 2016, para. 17.

¹⁴ Art. 19, para. 3, International Covenant on Civil and Political Rights, cit.; on this point, see: S. PARK, *The United Nations Human Rights Council's Resolution on Protection of Freedom of Expression on the Internet as a First Step in Protecting Human Rights Online*, in *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2013, 1129 ff., 1133.

¹⁵ Human Rights Council, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN. Doc. A/67/357 of 7 September 2012, para. 37.

¹⁶ UN. Doc. A/HRC/32/38, cit., para. 7.

the protection of the reputation of others, national security, public order, public health or morals¹⁷.

The orientation aimed at guaranteeing a reinforced safeguarding of freedom of expression is confirmed by the Human Rights Committee, the body responsible to control the application of the Covenant within the Member States, that in the well-known General Comment No. 34 has affirmed the States duty to demonstrate that any limitation of freedom of expression, including those resulting in insults, complies with the criteria provided by the tripartite test under art. 19, para. 3¹⁸.

According to the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, the types of information or expression that may be limited according to international human rights law with regard offline content are also applicable to online content. At the same time, any restriction to the exercise of the right to freedom of expression over the Internet must also respect human rights law, included the three-part cumulative criteria¹⁹.

In this context, it should be underlined that both the UN Convention on the Rights of the Child and the American Convention on Human Rights contain substantially identical provisions to art. 19 of the ICCPR as to the content and scope of the freedom of expression and its derogations²⁰.

¹⁷ Human Rights Committee, *General Comment 34 - Article 19: Freedoms of opinion and expression*, UN Doc. CCPR/C/GC/34 of 12 September 2011, paragraphs 22, 25, 34; Human Rights Council, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN. Doc. A/HRC/38/35 of 6 April 2018, para. 7.

¹⁸ UN Doc. CCPR/C/GC/34, cit., paras 27, 35, 38. In particular, according the Human Rights Committee: «the mere fact that forms of expression are considered to be insulting ... is not sufficient to justify the imposition of penalties».

¹⁹ UN. Doc. A/66/290, cit., para. 15.

²⁰ Art. 13 of the American Convention on Human Rights, adopted on 22 November 1969 and entered into force on 18 July 1978, in *United Nations Treaty Series* vol. 1144, 123 ff.; art. 13 of the UN Convention on the Rights of the Child, adopted on 20 November 1989 and entered into force on 2 September 1990, in *United Nations Treaty Series* vol. 1577, 3 ff.. In this regard, it is to be recalled the approach of the Inter-American Court of Human Rights, according to which: «freedom of expression is a cornerstone upon which the very existence of a democratic society rests. It is indispensable for the formation of public opinion. It is also a *conditio sine qua non* for the development of political parties, trade unions, scientific and cultural societies and, in general, those who wish to influence the public. It represents, in short, the means that enable the community, when exercising its options, to be sufficiently informed. Consequently, it can be said that a society that is not well informed is not a society that is truly free» (Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the*

As far as the European context is concerned, art. 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR) is to be recalled, which safeguards the freedom of expression to be understood as the «freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers»²¹. This disposition, similarly to art. 19 of the Covenant, states that this freedom may be subject to restrictions, provided that they are prescribed «by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the disorder of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary»²².

The European Court of Human Rights in the 1976 leading case *Handyside v. The United Kingdom* attributed a key role to freedom of expression in the democratic society, defining it as «one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man»²³. By virtue of this, according to the Court, art. 10 has a very broad scope, as it is aimed at protecting not only «information» or «ideas» that are favorably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also ... «those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population», which represent the very essence of a democratic society, based on “pluralism, tolerance and broadmindedness”²⁴. Consequently, in the ECHR system, restrictions on freedom of expression must be particularly limited and proportionate to the aim to be pursued²⁵.

Practice of Journalism, Series A No. 5, para. 48; on this point see: G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 235).

²¹ Art. 10, para. 1, of the European Convention on Human Rights (ECHR), adopted on 4 November 1950 and entered into force on 3 September 1953, in *United Nations Treaty Series* vol. 213, 221 ff.

²² *Ibidem*, para. 2.

²³ European Court of Human Rights, Judgment of 7 December 1976, Application No. 5493/72, *Handyside v. The United Kingdom*, para. 49.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*; M. OETHEIMER, *Art. 10*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 397 ff., 398-399. In relation to hate speech, the European Court of Human Rights has stressed that: «tolerance and respect for the equal dignity of all human beings constitute the foundations of a democratic, pluralistic society. That being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression

The legal context concerning the freedom of expression just examined is composed by international norms – both universal and regional ones – intended to enhance the protection of this freedom (both offline and online) and to include critical, offensive and disturbing expressions within their respective ambits. Thus, it is important to ask which are the role, scope and effectiveness of the international legal regime restricting this freedom in cyberspace, in order to avoid that it is exercised improperly to the point of damaging significant subjective legal situations. In this context, it is pertinent to make reference to international law concerning hate speech.

3.2. The huge amount of expressions of hatred, incitement to violence, discrimination and hostility online demonstrates the spread of the phenomenon of intolerance towards individuals or groups, and necessarily leads to ask whether and within which limits it is possible to restrict freedom of expression to fight against this phenomenon²⁶. It is therefore important to find the right balance between the individuals' right to «offend, shock or disturb» and the rights of others individuals to not be victims of hate speech²⁷. Indeed, international human rights law requires to find the adequate compromise between two significant interests: the need for democratic societies to allow and foster the free public debate and the individual development and autonomy, recognizing to all individuals the right to participate in public life; the necessity that vulnerable communities and groups not be subject to any forms of attacks, discrimination or hatred²⁸.

Online hate speech has its own characteristics, which allow to distinguish it from hate manifestations expressed through traditional means of communication²⁹. These features are the permanence, the

which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance ..., provided that any 'formalities', 'conditions', 'restrictions' or 'penalties' imposed are proportionate to the legitimate aim pursued» (European Court of Human Rights, Judgment of 6 July 2006, Application No. 59405/00, *Erbakan v. Turkey*, para. 56; on this point, see also: I. IGLEZAKIS, *op. cit.*, 370).

²⁶ UN. Doc. A/67/357, *cit.*, para. 31.

²⁷ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *Freedom of Expression and the Internet*, Strasbourg, 2014, available online, 164.

²⁸ Human Rights Council, *Report by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN. Doc. A/74/486 of 9 October 2019, para. 4.

²⁹ I. GAGLIARDONE, D. GAL, T. ALVES, G. MARTINEZ, *Countering Online Hate Speech*, Paris, 2015 (UNESCO Report), available online; on this profile, see: I. IGLEZAKIS, *op. cit.*, 369.

anonymity and the transnationality³⁰. Indeed, as also indicated by UNESCO in its guide to online hate speech, the latter can remain online for long periods of time in different formats within numerous digital platforms, that can be linked several times³¹. A hate speech is the more capable of causing damage to its victims, the longer its content is available online. After all, the endurance of online hate speech is unique, as it has a low cost and a huge ability to reproduce itself immediately and continuously³². Furthermore, cyberspace, by favouring anonymity and pseudonymity, inevitably facilitates the manifestation, publication and dissemination of illegitimate hate speeches³³. Finally, online hate speech, having the capacity to produce transnational effects, raises complex cross-jurisdictional cooperation problems with regard the identification of the best legal instruments able to adequately counter it³⁴.

The spread of hate speech in cyberspace has led States to regulate it. However, several points should be highlighted: a) at present there is no a shared and universally accepted definition of hate speech in international law; b) several manifestations of hate speech do not reach that level of severity such as to be prohibited by relevant international law³⁵; c) national laws governing the incitement to discrimination, hostility or violence are often vague and more aimed at protecting systems of values, religions or institutions from criticism rather than intended to specifically safeguard individuals from the forms of hatred at issue³⁶.

As to the international legal regime concerning hate speech, it must be said that art. 20, para. 2, of ICCPR indirectly deals with this phenomenon, prohibiting «any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility

³⁰ UNESCO Report, cit., 13.

³¹ *Ibidem*, 13.

³² *Ibidem*, 14.

³³ *Ibidem*, 14.

³⁴ *Ibidem*, 15.

³⁵ UN. Doc. A/66/290, cit., para. 26.

³⁶ The vagueness of the formulation of national provisions has been highlighted by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, who has emphasized the different ways through which such provisions forbid incitement, such as: «combating ‘incitement to religious unrest’, ‘promoting division between religious believers and non-believers’, ‘defamation of religion’, ‘inciting to violation’, ‘instigating hatred and disrespect against the ruling regime’, ‘inciting subversion of state power’ and ‘offences that damage public tranquillity’» (UN. Doc. A/66/290, cit., paragraphs 29-30).

or violence»³⁷. This is a specific limitation to freedom of expression, which must also comply in any case with the general tripartite test provided by art. 19, para. 3 of the Covenant³⁸. Furthermore, art. 4, lett. a, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination requires States to criminalize «all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof»³⁹.

In this regard, it should be noted that the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), that is the body in charge of the control of the application of this Convention by the States, has stated that «the prohibition of the dissemination of all ideas based upon racial superiority or hatred is compatible with the right to freedom of opinion and expression»⁴⁰. Furthermore, the same body, in its general Recommendation No. 35 on combating racist hate speech, stressing the ability of the Internet to represent an ideal place to extensively promote and disseminate racist and hate demonstrations, has asked States to «encourage the public and private media to adopt codes of professional ethics and press codes that incorporate respect for the principles of the Convention and other fundamental human rights standards»⁴¹.

As far as the regional level is concerned, it should be remarked the importance of the 2003 Additional Protocol to the 2001 Council of Europe Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer

³⁷ E.M. ASWAD, *The Future of Freedom of Expression Online*, in *Duke Law & Technology Review*, 2018, 26 ff., 37.

³⁸ In this regard the Human Rights Committee has underlined in the General Comment No. 34 that: «Articles 19 and 20 are compatible with and complement each other. The acts that are addressed in article 20 are all subject to restriction pursuant to article 19, paragraph 3. As such, a limitation that is justified on the basis of article 20 must also comply with article 19, paragraph 3» (UN Doc. CCPR/C/GC/34, cit., para. 50).

³⁹ Art. 4, lett. a, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 21 December 1965; see also: UN. Doc. A/67/357, cit., paragraphs 37-38.

⁴⁰ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation XV on Article 4 of the Convention*, of 17 March 1993, para. 4; on this issue, see UN. Doc. A/66/290, cit., para. 31.

⁴¹ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 35 on combating racist hate speech*, UN Doc. CERD/C/GC/35 of 26 September 2013, para. 39; on this point, see: G.M. RUOTOLO, *op.cit.*, 243-244.

systems⁴². This Convention has been ratified by several non-member States of the Council of Europe (amongst them, United States, Canada and Japan) and does not contain any provision on hate speech in cyberspace, as the United States of America were against the inclusion of a provision in that sense. To fill such gap, the Additional Protocol has integrated the content of the Convention, especially with regard to the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed in the cyberspace⁴³. Indeed, on the one hand, the Protocol contains the definition of «racist and xenophobic material» to be understood as «any written material, any image or any other representation of ideas or theories, which advocates, promotes or incites hatred, discrimination or violence, against any individual or group of individuals, based on race, colour, descent or national or ethnic origin, as well as religion if used as a pretext for any of these factors» (art. 2); on the other hand, it requires States to criminalize specific acts implemented through computer systems, namely: a) the dissemination of racist and xenophobic material (art. 3); the racist and xenophobic motivated threat (art. 4); the racist and xenophobic motivated insult (art. 5); denial, gross minimisation, approval or justification of genocide or crimes against humanity (art. 6)⁴⁴.

As to the European Court of Human Rights case-law, it must be observed that this tribunal has identified some important parameters to differentiate merely offensive speeches, which are protected under the European Convention on Human Rights system, from hate speech, that is forbidden under the system itself. These criteria, initially developed without reference to the Internet, are nowadays also applicable to online activities⁴⁵. In essence, the Court follows two orientations in relation to online and offline hate speech. In particular, the Strasbourg judges have excluded these forms of conduct from the protective scope of the European Convention on Human Rights: 1) recalling art. 17 of the ECHR, that prohibits the abuse of rights, whereas the comments amount to hate speech and negate the fundamental values of the Convention; or 2) applying the limitations

⁴² Additional Protocol to the 2001 Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, adopted on 28 January 2003 and entered into force on 1 July 2004, in *European Treaty Series* vol. 189, www.coe.int. The Convention on Cybercrime was adopted on 23 November 2001 and entered into force on 1 July 2004.

⁴³ I. IGLEZAKIS, *op. cit.*, 371-373.

⁴⁴ Articles 2-6 of the Additional Protocol to the 2001 Convention on Cybercrime, *cit.*

⁴⁵ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 84.

on freedom of expression provided by art. 10, para. 2, of the ECHR⁴⁶, where the statement, even though it is hate speech, is not able to destroy the fundamental values of the Convention⁴⁷.

The Strasbourg Court, also recalling some important documents adopted by the Committee of Ministers on hate speech, has qualified this phenomenon as «all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance (including religious intolerance)»⁴⁸ as well as «glorification of violence»⁴⁹. Furthermore the tribunal has stated that, in order to ascertain whether an expression amounts to hatred, acts of violence, intimidation, hostility or discrimination, it is necessary to evaluate the following parameters: «the context in which the hate speech concerned is being used»; (ii) «the capacity of the person using the hate speech to exercise influence over others»; (iii) «the nature and strength of the language used»; (iv) «the context of the specific remarks»; (v) «the medium used»; and (vi) «the nature of the audience»⁵⁰. In this regard, the Court has stressed that unlawful speech, including hate speech and speech inciting violence, carried out on the Internet have the capacity to cause serious damage to the exercise and enjoyment of fundamental rights and freedoms, as they «can be disseminated as never before, worldwide (...) and sometimes remain persistently available online»⁵¹.

As to the responsibility of the Internet providers in this ambit, in 2015 the Court has adopted an important decision in the well-known *Delfi* case. On the one hand, the Strasbourg judges have underlined the relevance of the margin of appreciation of States and of the notice-

⁴⁶ In particular, the restrictions provided to protect «interests of national security, public safety, the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals and the protection of the rights and freedoms of others» (art. 10, par. 2, ECHR).

⁴⁷ European Court of Human Rights, *Factsheet - Hate Speech*, available online.

⁴⁸ European Court of Human Rights, Judgment of 4 December 2003, Application No. 35071/97, *Gunduz v. Turkey*, paragraphs 22, 40; *Erbakan v. Turkey*, cit., para. 56; see also Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation No. R (97) 20 on 'hate speech'*, of 30 October 1997.

⁴⁹ European Court of Human Rights [GC], Judgment of 8 July 1999, Application No. 26682/95, *Sürek v. Turkey (No. 1)*, para. 62; on this point, see also I. IGLEZAKIS, *op. cit.*, 370.

⁵⁰ European Court of Human Rights, Judgment of 17 July 2018, Application No. 38004/12, *Ariya Alekhina and Others v. Russia*, para. 222; see also Council of Europe, *European Commission Against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech*, of 8 December 2015.

⁵¹ European Court of Human Rights: [GC] Judgment of 16 June 2015, Application No. 64569/09, *Delfi AS v. Estonia*, para. 110; Judgment of 11 May 2021, Application No. 10271/12, *Kilin v. Russia*, para. 78.

and-take-down system, according to which the liability of such providers is excluded where they demonstrate to have removed the illegal content once they become aware of it⁵². On the other hand, these judges have affirmed that in case of hate speech and direct threats to the physical integrity of individuals such system could not be able to guarantee the balancing of the rights and interests of the persons involved (freedom of expression, on the one hand, and right to reputation, on the other)⁵³. In the light of this, since art. 10 does not protect such form of expressions, it is not contrary to the ECHR the decision of a State to impose the responsibility on the Internet portals where they do not take action in order to remove defamatory or hate speech comments «without delay, even without notice from the alleged victim or from third parties»⁵⁴.

The European Court of Human Rights has shown a remarkable approach aimed at defining important criteria that identify the content of the online hate speech and define the scope of application of the Convention with regard to this phenomenon.

Finally, as to the European Union, it must be observed that, apart from art. 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which forbids any form of discrimination⁵⁵, the EU Council in 2008 adopted the Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. The latter, in application of the Council Joint Action 96/443/JHA of 1996⁵⁶, has requested States to criminalize by «effective, proportionate and dissuasive criminal penalties» several offences, amongst which: the public incitement to violence or hatred directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin; the public apology, denial or trivialisation of crimes of

⁵² UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 41.

⁵³ *Delfi AS v. Estonia*, cit., para. 159.

⁵⁴ *Ibid.*; on this judgment, see M. CASTELLANETA, *Responsabilità del portale di news per i commenti degli utenti conforme alla CEDU*, 2015, available online; D. VOORHOOF, *Delfi AS v. Estonia: Grand Chamber Confirms Liability of Online News Portal for Offensive Comments Posted by its Readers*, 2015, available online.

⁵⁵ Art. 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000.

⁵⁶ Council Joint Action 96/443/JHA of 15 July 1996 concerning action to combat racism and xenophobia.

genocide, crimes against humanity and war crimes as provided by articles 6, 7 and 8 of the International Criminal Court Statute⁵⁷.

4. As mentioned above, the ubiquity of the Internet determines that the manifestations of opinion and expression are available globally and are subject to different legislation (national, supra-national and international ones) that can lead to different and/or contradictory treatments⁵⁸.

First of all, as some authors have pointed out, the human rights protection system envisaged by the ICCPR, on the one hand, and the ECHR system, on the other, adopt substantially different approaches as to the safeguarding of freedom of expression, with regard hate speech or historical negationism⁵⁹. Indeed, if the Human Rights Committee has underlined that «laws that penalize the expression of opinions about historical facts are incompatible with the obligations that the Covenant imposes on States parties in relation to the respect for freedom of opinion and expression»⁶⁰, on the contrary the European Court of Human Rights has established that these laws are in compliance with the Strasbourg system⁶¹.

At the basis of this approach there is the general orientation of the Human Rights Committee aimed at challenging the theory of the margin of appreciation developed by the European Court of Human Rights, in light of the consideration that «a State party, in any given case, must demonstrate in specific fashion the precise nature of the threat to any of the enumerated grounds listed in paragraph 3 (of Article 19 ICCPR) that has caused it to restrict freedom of expression»⁶². In essence, the Human Rights Committee is against admitting discretion to States simply because national authorities

⁵⁷ Articles 1, 3, Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law.

⁵⁸ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 46.

⁵⁹ A. CLOONEY, P. WEBB, *The Right to Insult in International Law*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2017, 1 ff., 46.

⁶⁰ UN Doc. CCPR/C/GC/34, *cit.*, para. 49.

⁶¹ European Court of Human Rights, Decision of 13 December 2015, Application No. 7485/03, *Hans-Jürgen Witzsch v. Germany*, 8; on this point see: A. CLOONEY, P. WEBB, *op. cit.*, 46.

⁶² UN Doc. CCPR/C/GC/34, *cit.*, para. 36; E.M. ASWAD, *To Protect Freedom of Expression, Why Not Steal Victory from the Jaws of Defeat?*, in *Washington and Lee Law Review*, 2020, 609 ff., 635.

declare to be more capable of evaluating their local contexts in order to take decisions⁶³.

In this context, it is also important to analyse the difference in treatment of freedom of expression between the United States and Europe. In fact, by virtue of the broad scope of the First Amendment to the US Constitution, such freedom is protected in the United States to a much greater extent than in Europe⁶⁴. This circumstance implies that racist or hate speech, such as Nazi propaganda and Holocaust denial, that are forms of expression prohibited under the ECHR as illegal, are instead safeguarded in the US legal order. This is the reason why United States made a reservation to art. 20 of the ICCPR on the prohibition of hate speech and did not sign the Additional Protocol to the 2001 Cybercrime Convention⁶⁵. It is a complex issue because, as it is well-known, the main Internet providers and the principal digital platforms, such as Yahoo, Facebook, Twitter and Instagram, that also operate in Europe, are based in United States and are generally subject to US laws.

This problem emerged with evidence in the *Licra v. Yahoo* case. In 2000 Yahoo! Inc. decided not to withdraw Nazi memorabilia from its online auctions at the request of some important French associations for the protection of human rights (LICRA - *Ligue Contre le Racisme et l'Antisémitisme* and the *Union of Jewish Students of France*) that considered these auctions in violation of French law⁶⁶. Following such refusal, these associations appealed to the Tribunal of First Instance of Paris. This court, assuming that Yahoo's activity was able to cause damage in France, in a 2000 judgment ordered Yahoo Inc. to block access for French users of the Nazi memorabilia available online on its site. On the other side, Yahoo Inc. challenged the jurisdiction of the French tribunal and appealed to the District Court for the Northern District of California. Such judicial organ affirmed the impossibility of implementing the French judgment in the United States, as the obligation imposed upon the American company to use geo-location filtering software to avoid that French users had access to the auction sites was contrary to the First Amendment of the

⁶³ UN. Doc. A/74/486, cit., para. 27.

⁶⁴ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 46.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ On the case at issue, see: *ibid.*, 46, 110-111; P. THEODOROPOULOU, *op. cit.*, 755-758; M. KLANG, *The Rise and Fall of Freedom of Online Expression*, in M. DÜWELL, J. BRAARVIG, R. BROWNSWORD, D. MIETH (eds.), *Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, 2014, 505 ff., 508.

US Constitution⁶⁷. In 2006, the United States Court of Appeals, Ninth Circuit, reversed this decision on technical grounds, and raised a number of doubts regarding Yahoo Inc's arguments⁶⁸.

According to the American court, with regard to the French users, Yahoo Inc. was arguing to have a First Amendment «right to violate French criminal law and to facilitate the violation of French criminal law by others», where the extraterritorial nature of the right at issue was very uncertain⁶⁹. This case shows how the difference in the protection of freedom of expression between US and Europe can create significant and delicate legal issues concerning both conflicts of jurisdiction between national courts and the form and nature of the liability of service providers⁷⁰.

So, summing up, the legal context concerning freedom of expression and hate speech is characterized by: 1) a reinforced and solid international regime aimed at protecting freedom of expression, on the one hand, and a diversified and non-uniform international regime on hate speech, on the other; 2) the difference in the treatment of freedom of expression online, not only between the ICCPR and ECHR but also between the US legal order and the Strasbourg system. As a result, as to the punishment, prevention and regulation of hate speech online, there is no legal certainty, both at national and international level. For this reason, in order to achieve an adequate balance between the safeguarding of freedom of expression and the fight against hate speech online, both a greater contribution by States and a more active involvement of private companies operating online are required.

5. The relationship between freedom of expression and hate speech is ultimately founded on both the regulation of content available in cyberspace and the identification of the scope of freedom of expression.

It is important to wonder which is the role of States in this field. In the case of online hate speech, States must first consider whether to

⁶⁷ M.H. GREENBERJ, *A Return to Lilliput: The LICRA v. Yahoo! Case and the Regulation of Online Content in the World Market*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 2003, 1991 ff., 1193.

⁶⁸ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 110.

⁶⁹ United States Court of Appeals, Ninth Circuit, *Yahoo! Inc. v. LICRA and UEJF*, Judgment of 12 January 2006, 433 F.3d 1199; see also W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 110-111.

⁷⁰ W. BENEDEK, M.C. KETTEMANN, *op. cit.*, 111.

oppose or admit this phenomenon. While international law can provide its contribution as to the punishment of incitement to genocide, since it identifies certain parameters valid for all States of the international community, these considerations do not apply to other forms of hate speech, such as negationism. Indeed on such forms there are divergent approaches between States, because of their different historical, social and legal traditions. Some States may decide to punish Holocaust denial or other genocides, while others may consider these activities as falling within the exercise of freedom of expression⁷¹. Second, as also underlined by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, where a State decides to oppose hate speech online, it can adopt some measures, namely: 1) the criminalization of illegal activities, according to its legal traditions and system; 2) the blocking or filtering of content, with the intent to prevent defined contents from reaching end users and that users have access to certain websites; (3) the imposition of liability on the Internet intermediaries, asking them to limit or remove the content of hate manifestations expressed on their platforms⁷².

As to the third method of contrasting hate speech – which is the measure used to contrast hate speech raising the major legal problems – several countries have adopted legislation aimed at providing responsibilities upon intermediaries, if they do not filter, cancel or block user-generated content considered illegal⁷³.

In other States, like Italy, the liability of intermediaries is imposed through reference to privacy and data protection legislation⁷⁴. In this context, it is to be recalled the well-known *Google v. Vivi Down* case, that regarded the publication in 2006 of a video on the host Google Video which portrayed a disabled teenager offended by some classmates. Although the video was promptly removed by Google within a few hours of the report made by the Italian authority, subsequently the Tribunal of Milan convicted four Google managers for violating art. 13 of the Italian data protection Code, in particular

⁷¹ *Ibidem*, 75.

⁷² UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., paragraphs 29-43.

⁷³ For example, the 2007 Turkish Law n. 5651 on the Prevention of Crime Committed in the Information Technology Domain provides new and significant duties on providers, Internet service providers and website hosts. The Thai 2007 Computer Crimes Act establishes liabilities upon intermediaries for Internet content, and in particular for offences realized by their users (on this issue, see: UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 39).

⁷⁴ UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 40.

for not having previously informed its users about the obligations imposed upon them by Italian data protection legislation⁷⁵. However, this judgment was reversed both by the Court of Appeal of Milan in 2012 and by the Supreme Court of Cassation in 2013. The latter acquitted the four executives because Google was not obliged to supervise the content posted by users according to Italian law⁷⁶ and immediately removed the video cooperating with the competent national authority⁷⁷.

Finally, as pointed out by the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, many States have adopted measures to exempt intermediaries from liability, applying the so-called «notice-and-takedown regime»⁷⁸. In this sense, it is to be recalled art. 14 of EU Directive 2000/31/EC («Directive on electronic commerce») that excludes the liability of the online service provider for user generated content, provided that it does not have actual knowledge of illegal activity or that, upon obtaining such knowledge or awareness, acts expeditiously to remove the illegal information. Furthermore, art. 15 of that directive excludes the existence of general obligations for the service providers to: 1) «inform the competent public authorities of alleged illegal activities undertaken or information provided by recipients of their service»; 2) «communicate to the competent authorities, at their request, information enabling the identification of recipients of their service with whom they have storage agreements»⁷⁹. In the same way, Section 512 of the US Digital Millennium Copyright Act does not hold responsible service providers who remove illegitimate content when they are notified of the existence of such content on their platform⁸⁰.

Overall, States' approaches in contrasting hate speech online, in addition to being diversified and non-uniform, are often very vague and incomplete. This circumstance does not contribute to identify

⁷⁵ R. SALVI, *La Corte di Cassazione sul caso Google vs Vivi Down: l'host provider non governa il mare magnum della rete*, 2017, available online.

⁷⁶ Art. 17 of the Italian *Decreto legislativo* No. 70 of 9 April 2003; see also: Italian *Decreto legislativo* No. 196 of 30 June 2003.

⁷⁷ A. INGRASSIA, *La sentenza della Cassazione sul caso Google*, 2014, available online.

⁷⁸ See *supra* par. 3.2.

⁷⁹ Articles 14-15, Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market («Directive on electronic commerce»).

⁸⁰ Section 512, US Digital Millennium Copyright Act of 28 October 1998, Public Law 105-304 (on this issue, see: UN. Doc. A/HRC/17/27, cit., para. 41).

precise criteria to regulate the relationship between freedom of expression and hate speech in cyberspace.

To remedy this situation, first, it is necessary that States, by smoothing out the differences in the treatment of freedom of expression existing at national and international level, find an agreement on the content of hate speech, taking as a model the definition contained in the 2003 Additional Protocol to the 2001 Convention on Cybercrime⁸¹. Subsequently, on the basis of such definition, by adopting appropriate legislation, States should: a) provide the crime of online hate speech within their national legal systems, clearly identifying the constitutive elements of this crime; b) establish effective administrative and/or judicial measures to combat hate speech; c) provide adequate and transparent independent jurisdictional mechanisms to which individuals who are victims of hate speech could recourse⁸².

However, State activities would not be effective if they were not accompanied by an ever-increasing involvement of private companies offering online services, which play a fundamental role in managing the content posted by users on their digital platforms.

6. It is now important to evaluate the role of private companies in ensuring the right balance between the safeguarding of freedom of expression and the fight against hate speech in cyberspace. The private companies that manage the Internet services have played a vital role in favouring the development and correct exercise of freedom of expression in cyberspace. At the same time, it must be underlined that these companies have not paid particular attention to the protection of human rights, due both to the pressure exerted on them by the States⁸³ and to the fact that their primary objective is not the achievement of such protection, but rather to maximize profit⁸⁴. The Internet companies require their users to comply with the terms of service and community standards that regulate the ways through which thoughts and opinions are expressed on their platforms⁸⁵.

⁸¹ In this sense, see I. IGLEZAKIS, *op. cit.*, 371.

⁸² UN. Doc. A/74/486, *cit.*, para. 57.

⁸³ Moreover, the protection of human rights can also be made more difficult whereas the national legislation on hate speech adopted by a State is vague, and subject to different interpretations or which are incompatible with international human rights law (UN. Doc. A/HRC/38/35, *cit.*, para. 23).

⁸⁴ UN. Doc. A/HRC/17/27, *cit.*, para. 44; UN. Doc. A/HRC/38/35, *cit.*, paras 9-10.

⁸⁵ UN. Doc. A/HRC/38/35, *cit.*, para. 24.

In this context, it is to be highlighted that very often the Internet companies' policies on hatred, violence, harassment and abuse are vague and do not contain precise indications about the constitutive elements of an offence⁸⁶. This abstractness determines a very delicate and complex situation, since, on the one hand, it penalizes the minorities or vulnerable communities that need to be protected; and, on the other hand, it allows the haters and the groups to which they belong to strengthen their position and reiterate their conducts⁸⁷. This is confirmed by the case involving Facebook some years ago, that was unable to adequately control and counter the incitement to violence and hatred against the Islamic minority of Rohingya in Myanmar occurred in 2017⁸⁸. In addition, the main companies offering online services have used artificial intelligence tools to identify and block illegitimate content on their platform, but this method of contrasting and controlling contents has shown to not be suitable for combating hate speech as it has given rise to paradoxical and irrational results⁸⁹.

That said, it should be stressed that while it is true that international human rights law is essentially addressed to States, it is equally true that private companies have in any case a responsibility to guarantee the observance of human rights. This is what emerges from the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), adopted by the Human Rights Council in 2011, which implemented the UN «Protect, Respect and Remedy» Framework, submitted to the Human Rights Council by the Special Representative of the Secretary-General. As it is well known, the Guiding Principles are based on three pillars: (1) the State duty to protect human rights from abuses within its territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises; (2) the corporate responsibility to respect human rights, which means that such companies should avoid the infringement of human rights as well as address adverse human rights impacts in their activities; (3) the State obligation to recognize

⁸⁶ Indeed the Twitter's general prohibition of a behaviour inciting fear about a protected category or the distinction elaborated by Facebook between attacks against protected people to be punished and admitted offensive contents used «self-referentially» are very broad definitions and terms, which can be interpreted in a different and contradictory ways (Facebook, *Policy Rationale*, available online; on this point, see UN. Doc. A/HRC/38/35, cit., para. 26).

⁸⁷ UN. Doc. A/HRC/38/35, cit., para. 27.

⁸⁸ UN. Doc. A/74/486, cit. para. 41.

⁸⁹ *Ibidem*, para. 40; on this point, see also G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 257.

access to effective remedy to those who are affected by business-related human rights abuses⁹⁰.

In essence, the UNGPs express the expectations of the international community with regard the ways through which private companies should safeguard human rights in the context of their activities. They demand enterprises to: prepare adequate human rights policies; elaborate strategies in order to avoid human rights violations; collaborate with stakeholders for ascertaining the consequences on human rights of their actions⁹¹.

In this context, as to the issue of corporate accountability in matters of human rights, the importance of some initiatives should be emphasized, such as: the Global Network Initiative – promoted in 2013 by Google, Yahoo, Microsoft and Facebook, to which other companies also adhere – and the Manila Principles on Intermediary Liability – elaborated by some civil society representatives – that provide the Internet intermediaries with guidelines for allowing them to comply their policies with international human rights legislation, with particular regard to the protection of privacy and freedom of expression; the Code of conduct on countering illegal hate speech online prepared by the European Commission and some IT companies (Facebook, Microsoft, Twitter and YouTube)⁹².

As far as the cyberspace is concerned, companies offering online services should ensure the satisfaction of freedom of expression and at the same time prevent users from posting hate speeches on their platforms. To achieve the balance between these two needs that could conflict, it is necessary that such companies, taking as their main point of reference the UNGPs: a) assume their responsibilities defining precise standards in order to identify the contents admitted and prohibited on their platforms; b) develop their own codes of conduct

⁹⁰ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework, in Human Rights Council, *Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprise*, John Ruggie, UN. Doc. A/HRC/17/31 of 21 March 2011, Principles Nos. 1, 9, 25.

⁹¹ E.M. ASWAD, *The Future of Freedom of Expression Online*, cit., 39.

⁹² On this issue, see G.M. RUOTOLO, *op.cit.*, 253; European Commission, *The EU Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online*, 2016, available online; UN. Doc. A/HRC/32/38, cit., para. 14.

relating to speeches on such platforms under international human rights law⁹³.

In this way it is to be welcomed the decision taken in 2018 by Facebook to establish the Facebook's Oversight Board (FOB) – an independent collegial body, made up of 40 experts belonging to different geographical areas and with diverse skills – whose aim is to provide an independent and additional control about the removal of content or account suspensions decided by Facebook for violation of its community policies⁹⁴. In essence, this body proposes a new Internet governance, since it is empowered to examine cases and develop new concepts in order to identify the content and scope of freedom of expression online, also in relation to the delicate issue of hate speech⁹⁵.

Both Facebook and its users can ask the FOB to review a Facebook decision regarding the restriction, suspension or blocking of content⁹⁶. The final ruling issued by the FOB may also contain a policy advisory statement, which can form the basis for the adoption of new future policies by the US company to protect the freedom of expression online⁹⁷. Besides, the FOB can also provide guidelines on Facebook policies, either in relation to a specific case or at the request of Facebook itself⁹⁸.

The establishment of this body, which is based on the self-limitation and the assumption of responsibility by Facebook for the safeguarding of freedom of expression, represents an important evolution with regard to the content control measures adopted in the past years by private companies operating in the technological sector. This is true even though Facebook is not obliged to comply with the FOB decisions and there is no penalty if it does not respect them⁹⁹.

Some authors see in the FOB the emergence of a process of institutionalization of companies acting in cyberspace, which, alongside their function of providing online services, carry out

⁹³ E.M. ASWAD, *The Future of Freedom of Expression Online*, cit., 57-70; UN. Doc. A/HRC/32/38, cit., para. 87; UN. Doc. A/HRC/38/35, cit., paragraphs 70-72; UN. Doc. A/74/486, cit., para. 58.

⁹⁴ G. CERRINA FERONI, *L'Oversight Board di Facebook: il controllo dei contenuti tra procedure private e norme pubbliche*, 2021, available online, 1.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Art. 2 of Facebook Oversight Board Charter, 2019, available online.

⁹⁷ *Ibidem*, art. 3, section 4.

⁹⁸ *Ibidem*, art. 1, section 4.

⁹⁹ G. CERRINA FERONI, *op. cit.*, 4-5.

activities aimed at protecting public interests, comparable to the functions traditionally performed by State organs¹⁰⁰. In substance, according to this approach, the institution of the FOB would outline a private model that is alternative to the State public one, in the light of the fact that the latter at the moment has shown to not be able to adequately govern the relationship between the protection of freedom of expression and the fight against online hate speech¹⁰¹.

7. In light of the foregoing, there arises the necessity of a better regulation of hate speech by States, a greater accountability of companies and a synergy between States and private entities in this field.

In essence, as it has been pointed out in this essay, States should preliminarily identify common principles in order to uniformly criminalize hate speech online, taking as a point of reference the definition of criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed in the cyberspace contained in the 2003 Additional Protocol to the 2001 Convention on Cybercrime¹⁰². A shared definition in this sense would constitute an important basis for establishing certain and common parameters regarding both the blocking or filtering of hate speech contents available online and the imposition of responsibility of companies that omit adequate controls of their platforms or do not intervene for the removal of prohibited contents in case they become aware of it.

Obviously, this normative harmonization should also be achieved by levelling out the differences in the protection of freedom of expression between the ICCPR and the US legal system, on the one hand, and the ECHR regime and the national legal systems of the Council of Europe Member States, on the other. More precisely, the enhanced protection of freedom of expression provided by the ICCPR and the US legal order should be more tempered in order to achieve a greater equilibrium between such protection and the fight against hate speech. In this sense, it is desirable that these systems be more oriented towards the balanced approach expressed by the European Court of Human Rights, that in its case-law has identified coherent

¹⁰⁰ *Ibidem*, 4.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² See *supra*, paragraphs 3.2 and 5.

criteria aimed at protecting freedom of expression and, at the same time, at contrasting hate speech online¹⁰³.

One of the documents that could also guide States in this context is the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, which has been prepared in 2013 by human rights experts of the Office of UN High Commissioner for Human Rights¹⁰⁴. This act elaborates significant criteria for interpreting art. 20 of the ICCPR as well as for defining and distinguishing freedom of expression from incitement to hatred. To that end it identifies a six-part threshold test, stating that in such activity, it is important to take into account the following elements: (1) the social and political context of the speech; (2) the status of the speaker; (3) the intent to incite the audience against a target group; (4) the content and form of the speech; (5) the extent of its dissemination; and (6) the likelihood of harm, including imminence¹⁰⁵.

As it has been pointed out, the measures adopted by the States would be ineffective if they were not accompanied by the fundamental support of private companies whose activities should be in compliance with human rights and fundamental freedoms, taking the UNGPs as the main point of reference.

Therefore the synergy between States and companies operating in the technological sector could represent a vital tool for preventing and repressing hate speech, ultimately ensuring the necessary balance between the individual right to exercise the freedom of expression – even when it results in offending, shocking or disturbing manifestations – and the right of each individual not to be subjected to speeches of hatred or incitement to violence.

¹⁰³ See *supra*, para. 3.2.

¹⁰⁴ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, in Human Rights Council, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, UN. Doc. A/HRC/22/17/Add.4 of 11 January 2013.

¹⁰⁵ Rabat Plan of Action, *cit.*, para. 29; see also: Office of UN High Commissioner for Human Right, *One-pager on 'Incitement to Hatred'*, available online.

ABSTRACT

The Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace

This article analyzes the topic of the freedom of expression in the cyberspace, taking into account the relationship between such freedom and hate speech. The essay is divided into three parts. The first part deals with the relationship between cyberspace and freedom of expression. The second part is dedicated to the examination of the conflict between freedom of expression and hate speech in cyberspace, through the analysis and the comparison of the international regime safeguarding the freedom of expression with international law concerning hate speech. The third part focuses on the role of both States and private companies in order to assure the exercise of freedom of expression and, at the same time, to contrast hate speech on the Internet.

ALLA RICERCA DI UNA CRESCITA ECONOMICA INCLUSIVA: IL RUOLO DELLE IFI NELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE *GENDER SENSITIVE*

MARTINA DI LOLLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le attività del FMI: l'assistenza finanziaria e la condizionalità. 3. (*segue*) L'impatto delle attività del FMI in termini di *gender equality*. – 4. Le attività della Banca mondiale: caratteristiche ed evoluzione. – 5. (*segue*) Il ruolo dell'*Inspection Panel* nella promozione di politiche *gender-sensitive*. – 6. *Gender equality*, diritti umani e Organizzazioni internazionali: alcune considerazioni sui meccanismi di tutela esistenti. – 7. Conclusioni.

1. La promozione di una rapida ripresa economica globale rappresenta, attualmente, una priorità per la comunità internazionale nel suo complesso. In tale ottica, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile attraverso l'attuazione dei *Sustainable Development Goals* (successivamente, anche *SDGs*)¹ deve necessariamente fare i conti con uno scenario socioeconomico profondamente mutato, a seguito della pandemia e a causa della guerra in Ucraina e della correlata crisi energetica, che sta avendo un impatto negativo anche sui prezzi dei generi alimentari².

Partendo da questa considerazione, il contributo si propone di approfondire la tematica relativa all'impatto delle attività delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) di Bretton Woods – Fondo mone-

¹ I *Sustainable Development Goals* (SDGs) costituiscono gli elementi essenziali dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU, approvata con risoluzione dell'Assemblea generale, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 del 25 settembre 2015; gli obiettivi attualmente perseguiti sono 17, rispettivamente in materia economica, sociale e ambientale. Vi sono, inoltre, 169 sotto-obiettivi più specifici, anche «target» o traguardi. Rappresentano un antecedente storico rispetto ai SDGs i *Millennium Development Goals* (MDGs, 8 obiettivi), elaborati nel 2000 dai leader mondiali nella sede delle Nazioni Unite nel corso del *Millennium Summit*, con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione mondiale, da raggiungere entro il 2015. Dal successo dell'iniziativa, documentato alla fine del periodo venne in rilievo l'esigenza di proseguire gli impegni assunti, rendendoli ancora più ambiziosi.

² Stando agli ultimi dati diffusi dalla Banca mondiale e dalle Nazioni Unite, nel 2022 la ripresa economica avverrà in maniera disomogenea a livello globale. In particolare, i PVS necessiteranno di interventi mirati rispetto ai Paesi industrializzati, perché risentono maggiormente delle conseguenze della crisi in atto www.un.org/technologybank/news/lcd-insight-1-covid-19-recovery-and-achieving-sustainable-development-goals.

tario internazionale (FMI) e Banca mondiale (BM)³ – sull’assetto economico e sociale dei Paesi nei quali intervengono, in particolar modo dei Paesi in via di sviluppo (PVS)⁴. Più nel dettaglio, l’analisi è incentrata sulle conseguenze che le attività delle IFI possono avere in termini di *gender equality* (uguaglianza di genere)⁵. L’uguaglianza di genere rappresenta, come noto, uno dei 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (*Goal* n. 5)⁶, che sebbene non possa essere qualificato come diritto umano fondamentale, ben può essere invece annoverato tra i valori democratici universalmente riconosciuti⁷. I progressi compiuti negli ultimi decenni sul fronte della *gender equality*, sul piano legale e pratico – in termini di una maggiore scolarizzazione delle bambine e delle ragazze, attenuazione del fenomeno dei matrimoni precoci, di una più ampia rappresentanza femminile a livello parlamentare e nei ruoli di *leadership* – sono stati in parte compromessi a causa della pandemia, che ha reso fin troppo evidenti le perduranti disuguaglianze tra generi⁸, esacerbate da una

³ Con tale espressione ci si riferisce alle due principali istituzioni nell’ambito del più ampio Gruppo della Banca mondiale, ossia alla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) e all’Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA). Si veda tra gli altri, M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia: Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, 261 ss.

⁴ A tal proposito, cfr. tra gli altri, R.G. BLANTON, S.L. BLANTON, D. PEKSEN, *The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights*, in *Political Research Quarterly*, 2015, 324–336, W. VAN GENUGTEN, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights. A Contextualised Way Forward*, Cambridge, 2015, A.E. PEREIRA, R.R. HOROCHOVSKI, M.M. CRUZ, *Accountability in International Organizations: The case of World Bank Inspection Panel (1993-2015)*, in *Brazilian Political Science Review*, 2017, A.B. GÜVEN, *Whither the post-Washington Consensus? International Financial Institutions and Development Policy Before and after the Crisis*, in *Review of International Political Economy*, 2018, 392-417, M. V. C. ORMAZA, F. C. EBERT, *The World Bank, Human Rights, and Organizational Legitimacy Strategies: The case of the 2016 Environmental and Social Framework*, in *Leiden Journal of International Law*, 2019.

⁵ Cfr. sul punto N.G. OBAH-AKPOWOGHAHA, V. OJAKOROTU, *The United Nations and the Struggle for Gender Equality in Global Politics: Challenges and Prospect*, in *Gender & Behaviour*, 2019, 13595-13610.

⁶ Il sito web dell’ONU dedica a ciascun obiettivo, quindi anche al *Goal* n. 5, un’apposita sezione. Alcuni dettagli sulla portata della *gender equality* quale SDG, i dati, nonché alcune informazioni relative a iniziative assunte in proposito sono disponibili all’indirizzo www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality.

⁷ Circostanza questa confermata in occasione del *World Forum for Democracy* svoltosi nell’ambito del Consiglio d’Europa nel 2018, incentrato appunto sul tema della *gender equality* in quanto “pilastro” della democrazia. Cfr. in proposito Consiglio d’Europa, *World Forum for Democracy, Gender Equality: Whose Battle? World Forum for Democracy 2018 Final Report*, disponibile all’indirizzo <https://rm.coe.int>.

⁸ Soprattutto a causa di una maggiore propensione del genere femminile a ricoprire impieghi di carattere sanitario, ovvero a sopperire a esigenze di assistenza familiare o domestica, spesso a titolo gratuito. Cfr. a tal proposito l’interessante analisi di B. STARK, *Inequality*,

crisi economica e sociale che ha riverberato i suoi effetti maggiormente sulle donne⁹. Con particolare riferimento all'assistenza finanziaria del FMI, recenti studi hanno dimostrato che misure come i tagli alla spesa pubblica, in particolar modo nel settore sanitario e dell'istruzione, nonché la promozione di forme di lavoro flessibile, l'aumento della pressione fiscale e le privatizzazioni sono suscettibili di ripercuotersi maggiormente sulle categorie sociali più vulnerabili, segnatamente sulle donne¹⁰. La rilevanza della questione è stata peraltro riconosciuta dalla stessa Organizzazione che pur rilevando la maggiore incisività delle politiche di *austerity* sulla popolazione femminile, soprattutto nei Paesi del Sud del mondo¹¹, continua a promuovere misure di consolidazione fiscale, allo scopo di favorire una rapida ripresa economica¹². Alla stessa conclusione si può giungere da un'analisi dei progetti finanziati dalla BM nei PVS: eventuali impatti negativi tendono a pregiudicare maggiormente le categorie più vulnerabili della popolazione coinvolta. Al contrario, da un'attenta valutazione dei dati diffusi dal FMI relativi ai Paesi a basso reddito¹³, risulta chiaro che l'attuazione da parte di tali Stati di politiche macroeconomiche che tengano conto, tra gli altri fattori, della parità di genere, oltre a rappresentare un valido rimedio alla problematica delle disugua-

Covid-19, and Human Rights: Whose Lives Matter?, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2021, 252-273.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. in proposito il rapporto dell'Esperto indipendente incaricato dell'esame degli effetti del debito estero e di altri obblighi finanziari internazionali degli Stati collegati sul pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare dei diritti economici, sociali e culturali, intitolato *Impact of Economic Reforms and Austerity Measures on Women's Human Rights*, nella risoluzione A/73/179 dall'Assemblea generale del 18 luglio 2018, nonché le ricerche condotte dallo staff del FMI, rispettivamente, in relazione al Senegal e alla Sierra Leone. International Monetary Fund, *Senegal, Selected Issues, IMF Country Report No. 19/28*, gennaio 2019, in particolare 24 ss., e International Monetary Fund, *Sierra Leone, Selected Issues, IMF Country Report No. 20/117*, aprile 2020, in particolare 3 ss., entrambi consultabili nel sito www.imf.org.

¹¹ Cfr. *World Bank Group, Good Practice Note: Integrating Gender into Development Policy Loans*, 2012, e *World Bank Group, Integrating Gender into Poverty and Social Impact Analysis*, February 2013, disponibili all'indirizzo www.worldbank.org.

¹² Così *Learning lessons from the Covid-19 pandemic: The World Bank's macroeconomic policies and women's rights*, settembre 2021, disponibile nel sito www.brettonwoodsproject.org. Cfr. inoltre, per un *focus* sugli interventi delle IFI nei Paesi dell'America latina, le riflessioni presenti nel contributo di J.P. BOHOSLAVSKY, M. RULLI, *Bretton Woods' Pandemic Policies: A Gender Equality Analysis. Perspectives from Latin America*, in *Development*, giugno 2021, 97-106.

¹³ AA.VV., *International Monetary Fund, Macroeconomic Research in Low-Income Countries: Advances Made in Five Key Areas Through a DFID-IMF Collaboration*, Research Department Strategy, Policy, and Review Department, 2021, 29-36, disponibile all'indirizzo www.elibrary.imf.org

glianze, contribuirebbe alla crescita economica in maniera decisiva, favorendo altresì l'affrancamento delle IFI dal ruolo di finanziatori “senza scrupoli” che tradizionalmente viene loro assegnato¹⁴.

A tal proposito, negli anni il dibattito relativo al *deficit* democratico delle istituzioni di Bretton Woods si è concentrato soprattutto sulla mancata attuazione del principio di democrazia al loro interno, ossia in riferimento alla struttura, alle funzioni e alle procedure decisionali¹⁵, piuttosto che sulla considerazione della dimensione “esterna” del medesimo principio, attraverso una valutazione dei programmi e dei progetti finanziati dalle IFI negli Stati membri, più nello specifico del loro impatto in termini di violazione dei diritti umani e di protezione dell’ambiente¹⁶. Proprio quest’ultimo approccio caratterizza la presente analisi.

In tale prospettiva, appare infruttuoso il riferimento alla nozione di democrazia intesa quale fenomeno prettamente statale, nel quale si identifica ogni forma di governo in cui la sovranità appartiene al popolo o, almeno, alla sua maggioranza, a causa dell’assenza nella socie-

¹⁴ Originariamente istituite allo scopo di ricostruire un nuovo ordine economico globale dopo la Seconda guerra mondiale, il FMI e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) hanno visto, infatti, il loro mandato modificarsi radicalmente nel corso dei decenni; per cui, attualmente, tali Organizzazioni sono pacificamente riconosciute come i principali creditori istituzionali a livello universale. Cfr. sul punto M. LUZI, *Protagonisti della Globalizzazione. Nuovi attori politici nelle relazioni internazionali: Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e WTO*, Roma, 2008. A conferma di tale affermazione, particolarmente indicativo il ruolo svolto dal FMI durante la crisi economico-finanziaria del 2008-2009, attraverso gli interventi nei Paesi dell’Eurozona, per cui v. A. PARIS, S. DEDES, N. LAMPRIDIS, *Greek Financial Crisis*, in *Global Business and Management Research: an International Journal*, 2011, 319 ss. T. PETCH, *Legal Implications of the Euro Zone Crisis: Debt Restructuring, Sovereign Default and Euro Zone Exit*, Alphen aan den Rijn, 2014. Sui possibili scenari futuri cfr. I. ORTIZ, M. CUMMINS, *Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-24 and Alternative Pathways*, New York, 2021, 3 ss.

¹⁵ Per il FMI, cfr. tra gli altri, G. BIRD, D. ROWLANDS, *The International Monetary Fund: Distinguishing Reality from Rhetoric*, Cheltenham-Northampton, 2016, 40 ss. V. anche C. WEAVER, M. MOSCHELLA, *Bounded Reform in Global Economic Governance at the International Monetary Fund and the World Bank*, in O. FIORETOS (ed.), *International Politics and Institutions in Time*, Oxford, 2017, 274 ss.

¹⁶ Sul punto si vedano D. GILLIES, *Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank’s Policy Frontiers*, in J.M. GRIESGRABER, B.G. GUNTER (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996, 101-141, E.R. CARRASCO, W. CARRINGTON, H. LEE, *Governance and Accountability: The Regional Development Banks*, in *Boston University International Law Journal*, 2009, 1-60, A.N. FOURIE, *World Bank Accountability - in Theory and in Practice*, The Hague, 2016, O. JAVED, *The Economic Impact of International Monetary Fund Programmes: Institutional Quality, Macroeconomic Stabilization and Economic Growth*, Oxford, 2016, E. SCISO (ed.), *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Rome, 2017, R. ALTHOZ, C. SULLIVAN, *Accountability & International Financial Institutions: Community Perspectives on the World Bank Office of the Compliance Advisor Ombudsman*, Berkeley, 2017.

tà internazionale dei suoi elementi costitutivi, ossia di un *demos* e di comunità politiche delimitate (tipici invece degli Stati); altrettanto inconcludente potrebbe rivelarsi la ricerca di un'ipotetica norma internazionale che stabilisca un obbligo di democrazia a livello universale¹⁷.

Nel contesto intergovernativo delle IFI sembra invece più utile rifarsi a una concezione di democrazia *in senso lato*, che nel diritto internazionale viene solitamente ricondotta a una serie di valori, tra cui il rispetto dei diritti umani, lo Stato di diritto, la *rule of law*, la rappresentatività, la legittimità e il principio di legalità¹⁸.

Complessivamente, perciò, nell'ottica di promuovere attraverso gli interventi delle IFI una crescita economica inclusiva, il tema della *gender equality* potrebbe assurgere in futuro a parametro di valutazione del grado di democraticità di tali Istituzioni, quanto meno in una dimensione esterna relativa alle loro attività.

2. Secondo quanto stabilito dallo Statuto del FMI, la promozione della cooperazione monetaria internazionale, l'espansione equilibrata del commercio internazionale, il mantenimento di alti livelli di impiego e produttività, la stabilità dei tassi di cambio e il supporto degli Stati membri nella gestione degli squilibri della bilancia dei pagamenti costituiscono gli obiettivi principali dell'Organizzazione¹⁹.

La realizzazione di tali finalità avviene mediante l'esercizio da parte del Fondo di alcune attività tipiche; tra queste, l'assistenza finanziaria costituisce la principale, nonché più criticata, funzione dell'Organizzazione²⁰.

¹⁷ Così M.R. MAURO, *Istituzioni finanziarie internazionali e democrazia: alla ricerca di un nuovo multilateralismo?*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, Napoli, 2022, 181-211.

¹⁸ *Ibidem*. Cfr. inoltre S. STAPEL, *Regional Organizations and Democracy, Human Rights, and the Rule of Law: The African Union, Organization of American States, and the Diffusion of Institutions*, Cham, 2022.

¹⁹ Così, l'art. I degli *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, il cui testo è disponibile all'indirizzo www.imf.org. Si vedano inoltre sul punto H. AUFRICHT, *The International Monetary Fund - Legal Basis, Structure, Functions*, London, 1964, 126 ss., D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, Paris, 2009, 5 ss., N. MUGARURA, *The IMF, its Mandate and Influence in Prevention of Financial Sector Abuse*, in *Journal of Financial Crime*, 2016, 987-1011.

²⁰ Insieme alla sorveglianza e all'assistenza tecnica (o *capacity development*), che si sostanziano, rispettivamente, nel controllo e nella formazione dei Membri circa le politiche economiche la cui attuazione si considera auspicabile, l'assistenza finanziaria completa perciò il novero delle attività tipiche del FMI, espletate nell'adempimento del suo mandato. Così M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia.*, cit., 220. Si veda inoltre, sul punto, G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012, 130 ss.

A tale ultimo proposito, è opportuno ribadire che il mandato del Fondo, così come concepito all'esito della Conferenza di Bretton Woods del 1944, è mutato in maniera notevole nel corso dei decenni, seguendo l'evoluzione dello scenario storico e politico globale e, di conseguenza, delle relazioni economiche internazionali.

Per ciò che concerne l'assistenza finanziaria del FMI, originariamente essa era dedicata essenzialmente al sostegno dei Membri con squilibri nella bilancia dei pagamenti a breve e medio termine, dunque a carattere temporaneo. Sempre più frequentemente, tuttavia, per far fronte alle esigenze dei PVS, a tale funzione si è andata sovrapponendo quella di supporto degli Stati con difficoltà strutturali nella bilancia dei pagamenti, per l'attuazione di programmi di aggiustamento a lungo termine.

Attualmente, perciò, il FMI rappresenta un creditore di primo piano per gli Stati in difficoltà finanziaria e, di conseguenza, sempre più spesso tale tipologia di interventi è stata accostata, non senza critiche, alle attività rientranti più propriamente nel mandato della BM, in particolar modo nell'ambito dell'attività di sostegno allo sviluppo²¹.

Di norma, peraltro, ai fini dell'intervento finanziario del FMI, si tiene conto anche della causa degli squilibri che hanno condotto il Membro a richiederne l'assistenza: a seconda che la causa dello squilibrio sia generata da fattori interni (di natura endogena), ovvero esterni all'economia dello Stato beneficiario (di natura esogena), il Fondo stabilisce la portata delle condizioni a cui è subordinato l'accesso al finanziamento²².

Il meccanismo appena descritto è quello tipico della condizionalità²³, in base al quale i Membri, al fine di beneficiare dell'assistenza

²¹ A tal proposito, la commissione Meltzer, istituita dal congresso degli Stati Uniti per valutare l'operato delle due IFI, ha affermato nel suo rapporto finale che il FMI dovrebbe evitare di intervenire in Paesi con squilibri gravi nei bilanci, le cui economie mal si prestano, dunque, all'attuazione di riforme di stampo capitalistico. Si veda in proposito Joint Economic Committee of the Congress, *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission*, Washington, D.C., 9 marzo 2000. Cfr. sul punto anche le osservazioni di R.F. MIKESSELL, *The Meltzer Commission Report on International Institutions*, in *Economic Development and Cultural Change*, 2001, 883-894.

²² A tal fine, sono predisposte varie tipologie di *facilities* a cui ciascuno Stato può accedere, a seconda delle specifiche esigenze. Cfr. sul punto G. BIRD, D. ROWLANDS, *op. cit.*, 40.

²³ Per cui si vedano, tra gli altri, E. DENTERS, *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, 1996, O. ELGAR, *Reform of IMF Conditionality: A Proposal for Self-imposed Conditionality*, in *Journal of International Economic Law*, 2005, 509-549, W. MAYER, A. MOURMOURAS, *IMF Conditionality: an Approach Based on the Theory of Special Interest Politics*, in *The Review of International Organizations*, 2008, n. 2, 105-121, A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L. YUEL (ed.), *The Law and Economics of*

finanziaria del FMI, oltre a restituire le risorse erogate, si impegnano a dare attuazione a una serie di riforme strutturali (*conditionalities*) contenute in un apposito programma di risanamento economico: maggiori sono le risorse alle quali lo Stato accede rispetto alla propria quota di riserva e, più in generale, in rapporto alla propria quota di partecipazione al Fondo, più stringenti sono le condizioni alle quali il finanziamento è condizionato.

Gli interventi prestati in favore dei PVS, in particolare, prevedono da parte di questi ultimi l'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale, volti al superamento degli squilibri fiscali e al pagamento del debito sovrano²⁴.

L'assistenza finanziaria del FMI può essere automatica, oppure negoziata e condizionata; in quest'ultimo caso, l'operazione è formalizzata attraverso una lettera d'intenti²⁵, ossia mediante un documento programmatico contenente le strategie e gli obiettivi che lo Stato membro si impegna ad attuare per correggere lo squilibrio, e regolata da uno *Stand-by arrangement*, ossia da un accordo di prelievo²⁶.

Nel corso degli anni, tuttavia, al fine di sopperire alle esigenze dei PVS, bisognosi di interventi più durevoli e a condizioni più flessibili per far fronte a squilibri cronici nella bilancia dei pagamenti, il FMI ha introdotto diverse e nuove *facilities* (o disponibilità speciali), i cui schemi esulano rispetto a quelli dei tradizionali tipici degli *Stand-by arrangements*²⁷.

Di conseguenza, di pari passo con l'evoluzione del mandato e delle funzioni, alla fine degli anni Novanta, l'Organizzazione è arrivata a disporre di una varietà di strumenti di finanziamento (*facilities*), diversi per struttura e funzioni.

Globalisation – New Challenges for a World in Flux, Cheltenham-Northampton, 2009, 161-192.

²⁴ In concreto, lo schema è il seguente: lo Stato è autorizzato ad acquistare dal Fondo valute di altri Membri, ovvero diritti speciali di prelievo (DSP) – l'unità di conto delle quote di partecipazione al FMI- contro un importo equivalente nella propria moneta. Da un punto di vista strettamente giuridico, perciò, non si tratta propriamente di un finanziamento, ma piuttosto di una vendita a termine di valute o di DSP.

²⁵ Firmata dal Ministro competente, solitamente il Ministro del tesoro/dell'economia.

²⁶ L'erogazione del finanziamento avviene attraverso la suddivisione del credito in *tranches*, il cui accesso è subordinato, di volta in volta, all'impiego delle risorse prelevate in precedenza e al rispetto, da parte dello Stato, di determinate condizioni, via via sempre più onerose. La durata degli accordi varia dai 12 ai 18 mesi, prorogabili fino a 3 anni, e i tassi di interesse applicati, sebbene inferiori a quelli applicati dai finanziatori privati, non sono agevolati.

²⁷ Così, G. BIRD, D. ROWLANDS, *op. cit.*, 40. Sul punto, si veda inoltre J. GOLD, *The Law and Practice of the International Monetary Fund with Respect to 'Stand by Arrangements'*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, 1-30.

Tra quelli che hanno riscosso un maggiore successo, vi sono l'*Extended Funded Facility* (EFF)²⁸ e il *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF)²⁹. Il primo dei due strumenti ha lo scopo di garantire l'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale ed è quindi finalizzato alla stabilizzazione della bilancia dei pagamenti dei Membri nel medio-lungo termine, andando dunque ben oltre le funzioni tipiche degli *Stand-by arrangements*, che si limitano invece a favorire la stabilizzazione degli squilibri temporanei; la seconda *facility* menzionata si caratterizza invece per i tassi agevolati e per il fatto di essere destinata esclusivamente ai Paesi a basso reddito³⁰.

Ponendo nuovamente l'attenzione sul tema, pocanzi accennato, della condizionalità, si è detto che gli Stati membri, al fine di beneficiare dell'intervento finanziario del FMI, devono impegnarsi, oltre ovviamente alla restituzione delle risorse erogate, all'attuazione di riforme strutturali appositamente indicate dal Fondo nel programma di finanziamento, le cosiddette *conditionalities*³¹.

In generale, l'obiettivo delle *conditionalities* è quello di ristabilire le condizioni di equilibrio economico e dunque garantire che lo Stato membro possa restituire le somme erogate dal FMI. Per quanto riguarda, più nello specifico, i PVS, di solito la condizionalità comporta per essi l'onere di dare attuazione a una serie di riforme di politica economica di stampo liberista, nonché, più recentemente, di natura istituzionale e di *governance*. Tendenzialmente meno rigide rispetto a quelle previste per l'accesso dei Membri alle risorse del conto generale, alcuni esempi di condizionalità per i PVS riguardano la liberalizzazione dei mercati, la privatizzazione di alcuni settori strategici, l'adozione di manovre fiscali e di riforme del lavoro³².

²⁸ Sulla portata e sull'efficacia della condizionalità di questa tipologia di *facility*, cfr., tra gli altri, A. DREHER, *IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality*, in *World Development*, 2006, 770.

²⁹ Cfr. sul punto, tra gli altri, D. ELSON, T. WARNECKE, *IMF Policies and Gender Orders: The Case of the Poverty Reduction and Growth Facility*, in B. YOUNG, I. BAKKER, D. ELSON (eds.), *Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective*, London, 2011, 126-147.

³⁰ La disponibilità di una più ampia varietà di *facilities* ha suscitato alcuni dubbi da parte di alcuni studiosi di settore, propensi a una razionalizzazione degli strumenti di finanziamento. *ivi*, 58.

³¹ Il cui fondamento può essere individuato nell'art. V, sez. 3, lett. a, dello Statuto.

³² Nelle linee guida sulla condizionalità, approvate dallo staff del FMI nel 2002 sono contenuti i principi in base ai quali l'Organizzazione stabilisce il numero e il contenuto delle clausole di condizionalità, in base a determinati criteri, tra cui: *ownership, parsimony, tailoring, coordination*. Cfr. International Monetary Fund: *Legal and Policy Development and Re-*

Sulla portata e sulle conseguenze dell'attuazione di tali politiche nei PVS ci si soffermerà di seguito³³; di fatti è proprio in relazione ad alcuni Paesi rientranti in tale categoria, tra cui, ad esempio, Senegal e Sierra Leone, che nell'ambito del Fondo sono state effettuate, recentemente, alcune simulazioni, i cui risultati hanno confermato l'impatto nettamente positivo che la promozione di maggiori inclusività e parità di genere potrebbero avere in termini di crescita economica dei Membri³⁴.

3. Come accennato in precedenza, le politiche economiche e le riforme strutturali a cui solitamente il FMI condiziona l'intervento finanziario hanno spesso comportato conseguenze negative per le popolazioni dei Paesi beneficiari dell'assistenza³⁵, generando un clima di sfiducia da parte della società civile³⁶; a tal proposito, per ciò che concerne l'attività del Fondo negli ultimi anni, ha suscitato particolare in-

view Departments, *Guidelines on Conditionality*, Sept. 25, 2002, paragrafi 3, 6, 9 e 11. Documento disponibile nel sito www.imf.org.

³³ Si rimanda, inoltre, all'opera di O. JAVED, *The Economic Impact of International Monetary Fund Programmes: Institutional Quality, Macroeconomic Stabilization and Economic Growth*, Oxford, 2016.

³⁴ In un *Policy Paper* del 2018 indirizzato al Consiglio esecutivo, lo staff del Fondo ha messo in evidenza come una maggiore uguaglianza di genere stimoli la crescita economica e porti a migliori risultati in termini di sviluppo, contribuendo a ridurre la disuguaglianza di reddito e ad aumentare la diversificazione economica e, a sua volta, sostenendo la resilienza economica. Si veda, in proposito International Monetary Fund. Strategy, Policy, & Review Department, IMF African Dept., *Pursuing Women's Economic Empowerment*, in *Policy Papers 2018*, 29/2018, 4 ss. (<https://doi.org/10.5089/9781498308526.007.A001>). Più in generale, sull'uguaglianza di genere quale obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU, cfr. N.G. OBAH-AKPOWOGHAHA, V. OJAKOROTU, *op. cit.*, 13595-13610.

³⁵ A tal proposito, un esempio relativamente recente è quello relativo al salvataggio della Grecia, dopo la crisi economico-finanziaria del 2008. La grave situazione di squilibrio in cui versava l'economia greca condusse tale Stato a richiedere il sostegno del FMI nel 2010, dando vita ad un'operazione di salvataggio dell'economia senza precedenti; nello specifico, alla Grecia sono stati destinati ben tre piani di risanamento dei conti pubblici a cui hanno contribuito in diversa misura il FMI, la Commissione europea e la BCE, triade in passato definita "troika". I tre contestati piani di risanamento, adottati, rispettivamente, a partire dal 2010, 2012 e 2015, il cui obiettivo primario è stato quello di evitare lo stato d'insolvenza e alleggerire il debito pubblico ellenico, prevedevano l'attuazione di una serie di manovre improntate a una politica di *austerità*, la cui attuazione ha richiesto enormi sacrifici alla popolazione, già fortemente segnata dalla crisi. A. PARIS, S. DEDES, N. LAMPRIDIS, *op. cit.*, 319 ss. Cfr. inoltre diffusamente sul punto J. CALVO VERGÉZ, *La crisis de deuda soberana en la Eurozona (2010-2015)*, Madrid, 2017, 19 ss. Più in generale, sull'impatto delle politiche del FMI sui diritti umani, v. A. KHALDI, *Le Fonds monétaire international et les droits de l'homme: conciliation et rapprochement*, Nijmegen, 2007.

³⁶ Cfr. a tal proposito quanto osservato nell'analisi dal titolo *What are the main criticisms of the World Bank and the IMF?*, in *Bretton Woods Project: Inside the Institutions*, June 2019, 6 ss., disponibile nel sito www.brettonwoodsproject.org

teresse il tema della *gender equality* e, di conseguenza, l'opportunità per l'Organizzazione di promuovere politiche economiche “*gender targeted*”³⁷.

Questa tendenza ha trovato conferma nell'adozione, nello scorso mese di luglio, della prima strategia dedicata, intitolata *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*, dalla quale emerge chiara l'esigenza di integrare considerazioni *gender sensitive* all'interno delle politiche promosse dal Fondo. Le politiche che l'Organizzazione si prefigge di adottare a tal fine sono frutto della consapevolezza che le sue attività sono suscettibili di impattare in maniera significativa sulle disparità tra uomini e donne in termini di salari, opportunità e *leadership*³⁸.

I risultati di alcuni recenti studi³⁹ rivelano, infatti, che l'attuazione di politiche di *austerity* e, più in generale, l'adozione di riforme implicanti tagli alla spesa pubblica, specie nei settori della sanità e dell'educazione, nonché l'attuazione di politiche di tassazione regressiva e di riforme del lavoro⁴⁰, sono suscettibili di arrecare maggiore pregiudizio alle fasce più deboli della popolazione e, dunque, anche alle donne⁴¹.

³⁷Si veda, a tal proposito, IMF Strategy, Policy, & Review Department, IMF African Dept., *Pursuing Women's Economic Empowerment*, cit., 4 ss. (<https://doi.org/10.5089/9781498308526.007.A001>).

³⁸Così, International Monetary Fund, *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*, Policy Paper, luglio 2022, disponibile all'indirizzo www.imf.org.

³⁹Condotti nell'ambito delle attività di sorveglianza e di *capacity development*. Solo per citare alcuni tra gli esempi, v. International Monetary Fund, *How to Operationalize Gender Issues in Country Work*, IMF Policy Papers, 1° giugno 2018, in particolare 13, International Monetary Fund, *Senegal*, cit., in particolare 24 ss., International Monetary Fund, *Sierra Leone*, cit., in particolare 3 ss., disponibili nel sito www.imf.org.

⁴⁰In base al criterio della regressività, le imposte sono calcolate con aliquote fiscali decrescenti all'aumentare della base imponibile, così penalizzando, in concreto, i percettori di redditi medio-bassi.

⁴¹L'impatto negativo delle politiche economiche promosse dal FMI sull'uguaglianza di genere sarebbe dovuto, secondo le ONG di settore, al fatto che esse si risolvono, nella quasi totalità dei casi, in misure di consolidazione fiscale, nell'introduzione di imposte regressive, nella promozione di forme di lavoro flessibile; tali misure inciderebbero, aumentandola, sulla povertà del genere femminile, spingendo sempre più le donne verso forme di lavoro informale o mal retribuito, dunque incentivandole a rimanere a casa e a occuparsi delle faccende domestiche, con impatto negativo anche sull'accesso all'istruzione e alle cure mediche e, ovviamente, con pesanti ricadute anche sull'economia, soprattutto nei Paesi del Sud del mondo. In una lettera del 2019 indirizzata all'allora Direttore Generale del Fondo Kristalina Georgieva, poco meno di 70 ONG hanno raccomandato una maggiore attenzione nella valutazione, in via preventiva, dell'impatto delle politiche promosse in termini di *gender equality*, in conformità con i *Guiding Principles on human rights impact assessments of economic reform*, adottati dal Consiglio per i diritti Umani dell'ONU nel 2019. In tal senso, cfr. *Latest IMF gender research: Making the economy work for women, or women work for the economy?*, in *Bretton Woods Observer*, summer 2021, 5-6, disponibile all'indirizzo www.brettonwoodsproject.org.

Tale risultato è tanto più evidente in relazione ai PVS, nei quali le disuguaglianze sono solitamente più accentuate già in partenza, a causa delle barriere sociali e culturali che penalizzano il genere femminile, impedendo o rendendo di fatto più difficile per le donne l'accesso al mondo del lavoro e, più in generale, un'attiva partecipazione alla vita economica e sociale del Paese di provenienza.

Spesso, infatti, in tali Stati la condizione della donna in termini di tutela dei diritti fondamentali è a dir poco disastrosa; un esempio drammaticamente noto è quello dell'Afghanistan⁴².

Più in generale, la condizione svantaggiata in cui versano le donne in alcuni PVS è frutto della struttura patriarcale del sistema sociale, come nel caso appena citato, dove le discriminazioni costituiscono il prodotto di interpretazioni integraliste dei dettami della Shari'a; fattori sociali, culturali e religiosi di questo tipo sono perciò suscettibili di incidere in maniera decisiva sulla partecipazione femminile alla vita economica del Paese di origine, ponendo le donne in una situazione di vulnerabilità, che le espone maggiormente a potenziali "effetti collaterali" delle politiche economiche promosse dalle IFI⁴³.

È questo il caso in cui l'adozione, da parte di uno Stato, di una determinata riforma, costituisca il frutto della condizionalità del FMI;

⁴² Nel 2019, l'Afghanistan si è posizionato alla 166^a posizione, su un totale di 167 Paesi, nella classifica stilata sulla base del *Gender Development Index*, un indicatore che misura il divario di genere nei processi di sviluppo umano, attraverso la valutazione delle disparità tra genere maschile e femminile in tre differenti dimensioni, ossia salute, educazione e qualità della vita. Cfr. sul punto United Nations Development Programme, *Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*, disponibile all'indirizzo <https://hdr.undp.org>. Dopo la presa di Kabul del 15 agosto 2021, il neo insediato governo dei talebani ha stravolto le condizioni di vita, già precarie, delle donne afgane, imponendo l'attuazione di politiche di segregazione e l'introduzione di regole il cui effetto è stato quello di emarginare le donne e svilire il loro ruolo nella società. Tale situazione ha fatto scivolare l'Afghanistan alla 170^a posizione (cioè, l'ultima) nella classifica dei Paesi basata sul *Global Women, Peace, and Security Index*, indicativo dei livelli inclusione, giustizia e sicurezza esistenti nel Paese. Cfr. in proposito *Women Peace and Security Index 2021/2022*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security, Washington, 2021, 17. Documento consultabile nel sito <https://giwps.georgetown.edu>. Per ciò che concerne, invece, l'impatto delle riforme attuate dai talebani sulla salute fisica e psichica delle donne afgane, cfr. L. SA-BOOR, L. AHMAD, A. AHMAD, *The Bleak Future of Afghan Women's Health Under the Taliban*, *The Lancet*, Vol. 399, 10328, 893-894, 2022. Sulla consistenza del *gender gap* nel settore dell'istruzione e dell'educazione, cfr. UNICEF, *Afghanistan Country Office Annual Report 2021*, disponibile all'indirizzo www.unicef.org e UNESCO, *Afghanistan – UNESCO highlights key challenges for Education, Science and Culture in the country*, 2021, disponibile all'indirizzo <https://reliefweb.int>.

⁴³ Per una visione d'insieme della situazione dei PVS, in relazione all'indice di sviluppo umano e, in tale contesto, all'uguaglianza di genere, cfr. le informazioni e i dati disponibili nel sito dell'UNDP, nella sezione dedicata (*Gender*) ai profili dei singoli Stati, all'indirizzo <https://hdr.undp.org/en/countries>.

l'attuazione di politiche di stampo neoliberista rappresenta infatti condizione necessaria per l'accesso da parte dei Membri alle *tranches* successive dei prestiti, e spesso esse comportano l'impiego di misure di *austerity*, tagli alla spesa pubblica, la privatizzazione di alcuni settori strategici, riforme del lavoro ecc.

Studi condotti dallo staff del Fondo sulla consistenza dei *gender gaps* in Senegal, basati sui dati aggiornati alla fine del 2018⁴⁴, hanno rivelato che alla base della disuguaglianza di genere risiedono, a livello teorico, almeno tre differenti fattori, ossia, la disparità tra i livelli medi di istruzione, rispettivamente, di uomini e donne, la consistenza e l'iniqua suddivisione degli impegni familiari e delle correlate mansioni domestiche, le differenze salariali e altre discriminazioni a discapito del genere femminile nel mondo del lavoro⁴⁵.

L'incidenza di questi fattori è quasi sempre legata al modello familiare senegalese, ispirato a tutt'oggi dalla disciplina contenuta in un codice della famiglia adottato nel 1973, per cui il marito è il capofamiglia e ha il potere esclusivo di prendere decisioni che riguardano la vita familiare, nell'interesse della moglie e dei figli⁴⁶.

Dopo aver valutato l'impatto potenziale di determinate riforme sull'economia del Paese, nel rapporto lo staff elenca alcuni esempi di rimedi attuabili per far fronte a ciascuna criticità; con riguardo alla problematica della gestione e della suddivisione delle mansioni domestiche, lo staff ha evidenziato che dai sondaggi effettuati è emerso che le donne impiegano, in media, rispetto agli uomini, circa sei volte in più del loro tempo nella cura della casa e della famiglia, per cui maggiori investimenti pubblici, per esempio in servizi di *nursery* e infrastrutture, nonché la concessione di sussidi alle famiglie, contribuirebbero a riequilibrare tale situazione di disparità⁴⁷.

Per ciò che concerne le differenze tra i gradi di istruzione, posto che il divario tra i generi sotto tale punto di vista è evidente a ogni li-

⁴⁴ International Monetary Fund, *Senegal, cit.*, in particolare 24 ss., consultabile all'indirizzo www.imf.org.

⁴⁵ Tali discriminazioni riguarderebbero, in particolare, anche il maggiore coinvolgimento delle donne nel settore informale dell'economia, ossia del loro impiego in attività lavorative non sufficientemente regolarizzate o non regolarizzate affatto. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), la già consistente "fetta" dell'economia informale è cresciuta ulteriormente negli ultimi anni, soprattutto nei PVS, interessando una porzione significativa delle piccole e medie imprese (PMI). Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel sito dell'organizzazione www.ilo.org.

⁴⁶ Art. 152 s. Cfr. *Code de la famille Sénégalais*, disponibile all'indirizzo www.equalrightstrust.org.

⁴⁷ International Monetary Fund, *Senegal, cit.*, 30.

vello sociale, secondo lo staff del FMI le autorità pubbliche dovrebbero concentrare gli investimenti nelle aree in cui il *gap* è più marcato, promuovendo campagne di sensibilizzazione incentrate su matrimoni e maternità precoci⁴⁸.

Quanto alla questione delle discriminazioni nel mondo del lavoro, soprattutto in termini di disparità salariale, un'opzione ideale è quella di garantire – a livello legislativo – alle donne il libero godimento, anche a titolo successorio, dei beni durevoli, quali ad esempio i fondi agricoli, nonché l'accesso al credito, soprattutto nelle aree rurali.

Sempre nell'ambito del medesimo studio, vengono effettuate alcune proiezioni, mirate all'abbattimento dei *gender gaps* in Senegal, attraverso l'innalzamento della soglia minima del livello di istruzione, la previsione di minimi salariali e la prevenzione delle discriminazioni perpetrate sul luogo di lavoro. Secondo lo staff, garantire indistintamente a ragazzi e ragazze un minimo di 5 anni di istruzione, oltre che aumentare la partecipazione femminile nel mondo del lavoro nella misura dell'11 per cento, così da ridurre le disuguaglianze, innalzerebbe i livelli salariali medi, per uomini e donne, incrementando il PIL di 8 punti percentuali; le spese sostenute dallo Stato per l'attuazione della misura, infatti, potrebbero essere coperte dalle maggiori entrate pubbliche derivanti dall'imposizione tributaria⁴⁹.

Risultati ancora migliori sono ottenuti da una simulazione in cui l'obiettivo è quello di portare il livello minimo di scolarizzazione a dieci anni⁵⁰; in questo caso, i dati percentuali appena elencati sarebbero pressoché raddoppiati, con miglioramenti visibili in un arco temporale inferiore⁵¹.

Quanto alle discriminazioni ai danni delle lavoratrici nell'economia senegalese, se lo Stato adottasse politiche economiche antidiscriminatorie, come quelle del tipo pocanzi descritte, favorendo l'accesso delle donne all'istruzione e, nel lungo termine, a posti di lavoro che richiedono una manodopera maggiormente qualificata, ne trarrebbe vantaggio l'economia del Paese nel suo complesso, potendo stimare una crescita del PIL nell'ordine di cinque punti percentuali.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ivi*, 31.

⁵⁰ Obiettivo realizzabile grazie alla vigente legislazione senegalese, per cui l'istruzione pubblica è gratuita e obbligatoria fino ai 16 anni di età.

⁵¹ International Monetary Fund, *Senegal*, cit. 30.

Concludendo nel senso che la disparità di genere possa comportare una minore crescita dell'economia⁵² e pregiudicarne la diversificazione⁵³, in tal modo conducendo all'instabilità finanziaria⁵⁴, accentuando le disuguaglianze in generale⁵⁵ e incidendo, altresì, negativamente sullo sviluppo umano, il rapporto pone come fondamentale obiettivo per il Senegal quello di abbattere i *gender gaps*, attraverso la diminuzione dei costi legati all'istruzione e l'implementazione una massiccia campagna di sensibilizzazione contro la discriminazione femminile⁵⁶.

Ai fini del buon esito delle misure appena descritte, lo Stato dovrà tuttavia tenere conto del fatto che i *gender gaps* nel mercato del lavoro non possono essere eliminati, senza adottare misure concrete a sostegno delle famiglie per la copertura delle spese sostenute, ad esempio, per la retta in asili nido e servizi assimilati; allo stesso modo, le differenze salariali non potranno essere colmate, se ci si concentra unicamente sulla parità d'istruzione, trascurando invece la discriminazione femminile nel mercato del lavoro, frutto molto spesso di retaggi culturali radicati.

Un'analisi di analogia portata, relativa cioè al rapporto tra *gender equality* e crescita economica, è stata condotta dallo staff del FMI anche in relazione alla Sierra Leone; a partire dal 2019, il governo di questo Paese dell'Africa subsahariana ha fatto di educazione e pari opportunità d'istruzione una priorità, includendo nel piano di sviluppo

⁵² In tal senso, v. D.S. HAKURA, M. HUSSAIN, M. NEWIAK, V. THAKOOR, F. YANG, *Inequality, Gender Gaps and Economic Growth: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa*, IMF Working Paper, Washington, 2016, disponibile nel sito www.imf.org.

⁵³ R. KAZANDJIAN, L. KOLOVICH, K. KOCHHAR, M. NEWIAK, *Gender Equality and Economic Diversification*, IMF Working Paper, Washington, 2016, disponibile nel sito www.imf.org.

⁵⁴ Così, R. SAHAY, M. CIHAK, P.M. N'DIAYE, A. BARAJAS, A. KYOBE, S. MITRA, Y.N. MOOI, R. YOUSEFI, *Banking on Women Leaders: A Case for More?*, IMF Working Paper, Washington, 2017, disponibile nel sito www.imf.org.

⁵⁵ C. GONZALES, J-C. SONALI, K. KALPANA, M. NEWIAK, *Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation*, IMF Staff Discussion Note, 2015, disponibile nel sito www.imf.org.

⁵⁶ Come dimostrato dalle simulazioni sopra descritte, le spese pubbliche sostenute per finanziare politiche economiche antidiscriminatorie potrebbero essere coperte favorendo un maggiore tasso di impiego nel settore formale dell'economia; l'aumento del PIL atteso porterebbe, infatti, anche a un incremento delle entrate tributarie, tale da coprire i costi delle misure proposte, mentre il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica nel settore dell'istruzione, ne ridurrebbe i costi complessivi per il governo. Cfr. in proposito P. CARNEIRO, O. KOUSSIHOUËDÉ, N. LAHIRE, C. MEGHIR, C. MOMMAERTS, *School Grants and education quality: experimental evidence from Senegal*, London School of Economics and Political Science, 2020, 28-51.

nazionale 2019-23 un apposito programma, il “*Free Quality School Education*”⁵⁷. Senza tornare ulteriormente sulla convenienza di politiche economiche incentrate sulla parità di genere, è sufficiente qui osservare che anche relativamente alla Sierra Leone, le simulazioni effettuate dallo staff, basate su dati aggiornati al 2020, hanno mostrato una crescita del PIL nel lungo termine impressionante, di ben 40 punti percentuali, come conseguenza dell’attuazione di riforme che prevedono l’obbligo formativo per tutti fino alle scuole secondarie di primo grado⁵⁸.

Risultati simili, che oltre a confermare le tendenze positive dei *trend* relativi a salute e istruzione nello Stato negli ultimi anni⁵⁹, avvalorano quanto detto finora, e cioè che una maggiore qualificazione, a parità di condizioni per uomini e donne, influisca significativamente sulla crescita economica rendendola più inclusiva, mettendo cioè una fetta più consistente della popolazione nelle condizioni di contribuire al progresso economico e sociale del Paese⁶⁰.

4. Attualmente la Banca mondiale rappresenta, insieme al FMI, uno dei principali creditori istituzionali a livello universale e costitui-

⁵⁷ Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel sito del Ministero dell’istruzione primaria e secondaria di primo grado <https://mbsse.gov.sl/fqse>.

⁵⁸ Così, International Monetary Fund, *Sierra Leone*, cit., in particolare 3 ss., disponibile nel sito www.imf.org.

⁵⁹ Ivi.

⁶⁰ Lo staff del Fondo conclude il rapporto con una serie di raccomandazioni, relative alla necessità di accrescere la qualità dell’istruzione e di rendere quanto più eque possibili le opportunità di studio in tutte le aree del Paese, nonché riguardanti l’efficiente impiego delle (scarse) risorse economiche disponibili a tal fine, assicurando una gestione trasparente e responsabile della spesa pubblica. Cfr. *ibidem*, 17. A tal proposito, un esempio virtuoso è quello relativo alla Mongolia, dove lo staff del FMI ha tenuto conto nell’elaborazione del programma, tra l’altro, del tema della *gender equality*. Da un’analisi effettuata a posteriori, è emerso infatti che le riforme attuate, la cui priorità è sempre stata quella di proteggere le categorie più vulnerabili della popolazione dagli effetti negativi della condizionalità, hanno creato un contesto favorevole per una crescita inclusiva, attraverso la facilitazione del credito alle imprenditrici e l’attuazione di un sistema di tassazione progressiva; tale situazione condurrà, auspicabilmente, all’eliminazione delle differenze salariali, nonché a una maggiore capitalizzazione delle banche e alla diversificazione dell’economia, tramite il superamento della prevalenza del settore minerario. Così, International Monetary Fund, *How to Operationalize Gender Issues in Country Work*, IMF Policy Paper, Washington, 2018, 12, disponibile nel sito www.imf.org. L’assistenza del FMI in Mongolia ha avuto anche il merito di accelerare l’intervento di ulteriori istituzioni finanziarie internazionali, in particolare da parte dell’*Asian Development Bank*; all’EFF triennale milionario approvato dal Consiglio esecutivo del Fondo nel maggio 2017, si è infatti ben presto aggiunto il supporto finanziario dell’ADB e della Banca mondiale, nonché quello di altri partner bilaterali. Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel sito del FMI, all’indirizzo: www.imf.org e su quello dell’ADB, all’indirizzo www.adb.org.

sce, altresì, la principale Organizzazione internazionale per il sostegno allo sviluppo e la riduzione della povertà⁶¹; si è anche detto però che la *mission* della BIRS, la principale istituzione del Gruppo della Banca mondiale istituita all'esito della Conferenza di Bretton Woods del 1944, si è evoluta negli anni e, con essa, anche le attività espletate⁶². Originariamente, infatti, il mandato dell'Organizzazione si identificava nella ricostruzione nei Paesi membri dopo la Seconda guerra mondiale e nel sostegno allo sviluppo, attraverso la concessione di finanziamenti a lungo termine e la promozione degli investimenti.

Tra le principali istituzioni del Gruppo della Banca mondiale rientra anche l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), affiancata alla BIRS nel 1960 allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e la riduzione della povertà nelle aree più svantaggiate del pianeta⁶³. In ragione della specificità della sua *mission*, essa rappresenta manifestazione concreta dell'evoluzione del mandato della Banca⁶⁴.

A ciò si aggiunga che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, l'attività della stessa BIRS è stata oggetto di un processo di diversifi-

⁶¹ Cfr. sul punto M. LORDAN, *The World Bank and the International Monetary Fund*, New York, 2009, M. MEGLIANI, *Il Gruppo della Banca Mondiale*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAUIGLIA (a cura di), *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali: Parte Speciale*, Milano, III ed., 2011, 323-346, E. BARONCELLI, *La Banca Mondiale e la Lotta alla Povertà*, in R. BELLONI, M. MOSCHELLA, D. SICURELLI (a cura di), *Le Organizzazioni Internazionali: Struttura, Funzioni, Impatto*, Bologna, 2013, 129-144, E. CASTELLARIN, *World Bank Group (IBRD), International Monetary Fund (IMF) and European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): The EU's Participation in the Global Financial World*, Cheltenham, 2019, 293-315 e M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., 267.

⁶² Si vedano in proposito, tra gli altri, J. W. HEAD, *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and other Multilateral Development Banks*, in *American Journal of International Law*, 1996, 214-234, I.F.I. SHIHATA, *The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank*, in *Journal of the History of International Law*, 2000, 217-249, C. DE STEFANO, *Reforming the Governance of International Financial Law in the Era of Post-Globalization*, in *Journal of International Economic Law*, 2017, 509-533.

⁶³ Oltre alla BIRS e all'IDA, fanno parte del Gruppo della Banca mondiale anche il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative agli investimenti (ICSID), l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA) e la Società finanziaria internazionale (IFC); con la locuzione "Banca mondiale", tuttavia, ci si riferisce comunemente alle due principali istituzioni del Gruppo, complementari tra loro, ossia la BIRS e l'IDA, ed è appunto ad esse che si avrà riguardo nelle osservazioni che seguono. Cfr. sul punto World Bank, *A Guide to the World Bank*, Washington, II ed., 2007, 11 ss.

⁶⁴ L'IDA si pone infatti come obiettivo principale il sostegno allo sviluppo economico dei PMA, attraverso l'erogazione di mutui a lungo termine (30/38 anni), a condizioni particolarmente vantaggiose rispetto a quelle offerte dalla BIRS, i cui prestiti tale categoria di Stati non ha possibilità di accedere. Cfr. sul punto D. KAPUR, J.P. LEWIS, R.C. WEBB, *The World Bank: its First Half Century*, vol. 1. Washington, 2011 e M. MEGLIANI, *op. cit.*, 323-346.

cazione, come conseguenza dell'espansione del suo ambito di intervento; l'attività dell'Organizzazione si è infatti concentrata sempre più nel sostegno finanziario dei PVS colpiti da crisi del debito pubblico, ai quali è richiesta l'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale, pur in assenza di uno specifico progetto (*specific purpose*), attraverso l'attuazione di misure di politica macroeconomica di stampo neoliberista⁶⁵. Di qui, la più volte menzionata sovrapposizione delle attività della Banca con quelle del FMI⁶⁶.

Nel tempo si è infatti registrato un incremento dell'attività di *development policy lending*, anche *general purpose lending*⁶⁷, cui la BIRS ha fatto frequente ricorso a partire dagli anni '80 del secolo scorso, in presenza di circostanze eccezionali, per finanziare l'attuazione di programmi di aggiustamento strutturale negli Stati membri, anziché progetti specifici⁶⁸. Tali programmi, implicanti l'adozione di politiche macroeconomiche neoliberiste e di *governance* hanno la funzione di rimediare agli squilibri nella bilancia dei pagamenti⁶⁹.

Inoltre, nel mandato della BM sono andate gradualmente a confluire, per far fronte alle nuove esigenze dei Membri, ulteriori aree

⁶⁵ Invero, nella maggior parte dei casi, i prestiti vengono concessi dalla Banca a fronte della predisposizione di un progetto specifico di sviluppo da attuare nell'ambito territoriale dello Stato beneficiario (*project o investment lending*). Cfr. in proposito I.F.I. SHIHATA, *op. cit.*, 217-249, C. DE STEFANO, *op. cit.*, 509-533.

⁶⁶ Così R.F. MIKESSELL, *op. cit.*, 883-894. Tecnicamente, tuttavia, a differenza dell'assistenza finanziaria del FMI, le operazioni di finanziamento della Banca, alle quali si è accennato, costituiscono veri e propri prestiti.

⁶⁷ Cfr. in proposito P.G. MOLL, P. GELI, P. SAAVEDRA, *Correlates of Success in World Bank Development Policy Lending*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 7181, 2015.

⁶⁸ Le operazioni rientranti nell'attività di *development policy lending* vengono attuate attraverso la predisposizione di un documento, chiamato "*letter*", nel quale sono indicate le misure che lo Stato mutuatario che ha richiesto l'intervento della Banca dovrà adottare a fronte dell'erogazione del prestito. L'attuazione delle *conditionalities* costituisce una *conditio sine qua non* per l'accesso da parte dello Stato a *tranches* successive del prestito e non è assimilabile a un obbligo contrattuale come per le operazioni di finanziamento con *specific purpose*; spesso, peraltro, nell'esercizio di questa funzione, la Banca si coordina con il Fondo. Maggiori informazioni, dati, statistiche e indici delle attività di prestito della Banca, sono disponibili nel sito dell'Organizzazione, all'indirizzo <https://finances.worldbank.org/Loans-and-Credits/IBRD-Statement-of-Loans-By-Country/akb9-rbcs>. Un interessante contributo, con particolare riferimento allo strumento degli indicatori per misurare l'efficienza dei programmi finanziati da un punto di vista *gender-based* è quello di C. POWELL, *Gender Indicators as Global Governance: not your Father's World Bank*, in *Georgetown Journal of Gender and the Law*, 2016, 777- 807.

⁶⁹ La *development policy lending*, perciò, non costituisce altro che il frutto dell'evoluzione, nella prassi, delle attività e del mandato della BIRS, avendo essa perduto, con il passare del tempo, l'originario carattere di eccezionalità. Si veda in proposito E. BARONCELLI, *op. cit.*, 129-144.

tematiche di interesse, tra cui sviluppo sostenibile, *governance*, democrazia, ambiente, lotta alla corruzione, cultura, sviluppo umano e diritti dell'uomo⁷⁰; ciò, sebbene le istituzioni della BM debbano attenersi, nell'espletamento delle loro funzioni, al c.d. principio di "neutralità politica"⁷¹, in base al quale la Banca, nel modulare le proprie attività, deve tener conto solo ed esclusivamente di fattori di natura economica, con esclusione di ogni considerazione di natura politica⁷².

In concreto, tuttavia, è difficile distinguere le questioni che dovrebbero rientrare, ai sensi degli Statuti della BIRS e dell'IDA, nel mandato della BM, da quelle che invece, potendo comportare considerazioni di natura politica, non competono loro, come ad esempio il rispetto dei diritti umani. Simili criticità hanno causato nei decenni una forte contestazione da parte dell'opinione pubblica, rendendo necessaria un'interpretazione meno rigida del principio di neutralità politica da parte della Banca.

Per dare seguito a tale tendenza, nel 1999 la Banca ha adottato il *Comprehensive Development Framework*, un programma nel quale vengono proposti una nozione olistica dello sviluppo e un modello multifunzionale dell'attività della Banca, tali da poter includere al loro interno anche fattori sociali, ambientali, umani, di *governance* ecc.⁷³.

⁷⁰ A tal proposito, bisogna tenere in considerazione che la BM costituisce pur sempre, parimenti al FMI, un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, e che perciò le sue attività non dovrebbero, in linea di principio, porsi in contrasto con i principi propugnati da tale organizzazione. Da sempre, infatti, l'ONU si fa promotrice di valori fondamentali, quali il rispetto dei diritti umani, dell'ambiente e, in particolar modo, di uno sviluppo economico che possa classificarsi anche come sostenibile. Sul punto, v. tra gli altri, D. GILLIES, *Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank's Policy Frontiers*, in J.M. GRIESGRABER, B.G. GUNTER (eds.), *The World Bank: Lending on a Global Scale*, London, 1996, 101-141, B. GHAZI, *The IMF, the World Bank Group, and the Question of Human Rights*, Ardsley, 2005, R. BALL, "Do It Quietly": *The World Bank's Engagement with Human Rights*, in *Monash University Law Review*, 2008, 331 ss., D. FREESTONE, *The World Bank and Sustainable Development-Legal Essays*, Leiden-Boston, 2013 e S. SCHLEMMER-SCHULTE, *Sustainable Development Priorities in World Bank Inspection Panel Decisions*, in M.C. CORDONIER SEGGER, C.G. WEERAMANTRY (eds.), *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals: 1992-2012*, London-New York, 2017, 738-767.

⁷¹ Anche neutralità economica, per cui cfr. R. SWEDBERG, *The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank*, in *Journal of Peace Research*, 1986, 377-390. V. anche D. WILLIAMS, T. YOUNG, *Governance, the World Bank and Liberal Theory*, in *Political studies*, 1994, 84-100, M. FINNEMORE, *National Interests in International Society*, Ithaca, 1996, 89-127 e C. SANTISO, *Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality*, in *The Georgetown Public Policy Review*, 2001, 1-22.

⁷² Di conseguenza, sia eventuali interferenze da parte della Banca nelle scelte di politica interna dei Membri, che indebite ingerenze da parte di questi ultimi nelle attività della BM, sono da considerarsi come vietate.

⁷³ Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel sito della Banca, all'indirizzo web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__CO-14.HTM.

Costituiscono senz'altro espressione emblematica di tale fenomeno anche le *Operational Policies* (OPs)⁷⁴, norme di autoregolamentazione elaborate dalla BM già nel corso degli anni '80, e successivamente riformate, per contrastare le accuse di mancata trasparenza e di scarsa attenzione alle conseguenze ambientali e sociali dei progetti da essa finanziati⁷⁵. Le OPs vincolano l'operato dello staff della Banca, per cui eventuali violazioni possono costituire oggetto di ricorso all'Inspection Panel, organo di *accountability* dell'Organizzazione, le cui funzioni e il cui ruolo nell'evoluzione della *mission* della Banca, anche in tema di *gender equality*, sono oggetto delle riflessioni che seguono.

5. Istituito nel 1993 per far fronte all'esigenza di prevedere un meccanismo di controllo delle attività della BIRS e dell'IDA, l'Inspection Panel costituisce il primo esempio di organo indipendente, formato da tre membri, incaricato di valutare la conformità dei progetti finanziati dalla BM alle OPs e alle procedure interne della Banca (*Bank Procedures*, di seguito BPs), dalla predisposizione e fino alla fase della realizzazione degli stessi⁷⁶.

⁷⁴ Attualmente le OPs sono 10, raggruppate in specifiche *Safeguard Policies*, sei ambientali, due sociali e due giuridiche. Maggiori informazioni sono disponibili nel sito della Banca, all'indirizzo <http://web.worldbank.org>. Per un'analisi recente della prassi relativa alle OPs, cfr. W. LIN, *Interpretation and Application of the World Bank's Operational Policies and Bank Procedures Relating to Environmental Issues by the World Bank Inspection Panel*, in O. MCINTYRE, S. NANWANI (eds.), *The Practice of Independent Accountability Mechanisms (IAMs)*, Leiden, 2019, 237-261, B. K. SOVACOO, A. N. FOURIE, M. TANQUILLINS, *Disequilibrium in Development Finance: the Contested Politics of Institutional Accountability and Transparency at the World Bank Inspection Panel*, in *Development and Change*, 2019, 867-895 e D.B. BRADLOW, A. N. FOURIE, *The Multilateral Development Banks and the Management of the Human Rights Impacts of their Operations*, in *Research Handbook on Human Rights and Business*, WCL Research Paper, 2020-18.

⁷⁵ Tali strumenti vincolano l'operato dello staff dell'Organizzazione e hanno come scopo quello di garantire la sostenibilità dei progetti finanziati, da un punto di vista ambientale e sociale, in termini cioè di impatto sugli ecosistemi e sulle popolazioni locali. Nell'attuare le politiche di sostegno allo sviluppo, la BIRS fa riferimento, tra l'altro, a strategie specifiche per area di intervento, ovvero a documenti elaborati per delineare un apposito profilo di assistenza per ciascuno Stato interessato, la *Country Assistance Strategy* (CAS) e il *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), frutto di consultazioni tra lo Stato interessato e l'Organizzazione. Cfr. a tal proposito A. RÜCKERT, *Producing Neoliberal Hegemony? A Neo-Gramscian Analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) in Nicaragua*, in *Studies in Political Economy*, 2007, 91-118 e B. GOLDFRANK, *The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting*, in *Journal of Public Deliberation*, 2012, disponibile all'indirizzo www.publicdeliberation.net.

⁷⁶ Si vedano sul punto A.N. FOURIE, *World Bank Accountability - in Theory and in Practice*, The Hague, 2016, A.E. PEREIRA, R.R. HOROCHOVSKI, M.M. CRUZ, *op. cit.*, R.E. BISSEL, *Origin and Evolution of International Accountability Mechanisms*, in O. MCINTYRE, S.

Spesso, infatti, i progetti finanziati dalla Banca hanno avuto un significativo impatto, sia dal punto di vista ambientale sugli ecosistemi, che da un punto di vista sociale sulle popolazioni dei Paesi beneficiari, tanto da rendere necessaria la previsione di un meccanismo di *accountability*, che permettesse ai soggetti interessati di agire per il riconoscimento di eventuali responsabilità in capo all'Organizzazione. Legittimati a ricorrere all'Inspection Panel, oltre agli organi esecutivi, rispettivamente, della BIRS e dell'IDA, sono infatti anche gli individui, in un numero minimo di due, residenti nell'area di realizzazione del progetto, che ritengano quest'ultimo lesivo – in concreto, o anche solo potenzialmente- dei propri diritti e/o interessi⁷⁷. A partire dal 2020, peraltro, all'Inspection Panel è stato affiancato il Dispute Resolution Service (DRS)⁷⁸: attualmente, perciò, l'Inspection Panel e il DRS insieme costituiscono l'Accountability Mechanism (AM) della Banca.

Ponendo l'attenzione sulle procedure d'inchiesta dell'Inspection Panel, nonostante le molteplici criticità relative al concreto operare del meccanismo⁷⁹, esse hanno senz'altro il merito di aver influito signi-

NANWANI, *op. cit.*, 2019, 5-20, G.F. SINCLAIR, *Beyond Accountability? Human Rights, Global Governance, and the World Bank Inspection Panel. Human Rights, Global Governance, and the World Bank Inspection Panel*, 2019, disponibile all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=3391646> e K. ZVOBGO, B.A. GRAHAM, *The World Bank as an Enforcer of Human Rights*, in *Journal of Human Rights*, 2020, 425-448.

⁷⁷ Più nello specifico, possono presentare ricorso le persone che ritengono che il progetto finanziato dalla Banca sia lesivo dei propri diritti e/o interessi, ovvero sia suscettibile di pregiudicarli.

⁷⁸ Si tratta di un meccanismo alternativo rispetto alle procedure d'inchiesta affidate all'Inspection Panel, accessibile alle Parti nel termine di 30 giorni successivi all'approvazione da parte dei Direttori esecutivi della raccomandazione del Panel che dispone l'avvio di una procedura di inchiesta. Stando all'art. 3 delle *Interim Operating Procedures* del 13 ottobre 2021, il DRS è Indipendente rispetto al Management della Banca e separato, a livello organizzativo, dall'Inspection Panel; tale meccanismo opera per favorire un dialogo costruttivo tra le parti al fine di giungere a una soluzione concordata circa gli aspetti controversi oggetto dell'inchiesta, attraverso l'impiego, se del caso, degli strumenti della conciliazione e della mediazione. In tal senso, World Bank Accountability Mechanism Secretary, *Accountability Mechanism: Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, del 13 ottobre 2021, disponibili nel sito www.worldbank.org. Cfr. anche *Resolution No. IBRD 2020-0005 Resolution No. IDA 2020-0004*, *Resolution No. IBRD 2020-0004*, *Resolution No. IDA 2020-0003* dell'8 settembre 2020, disponibili nel sito della Banca e in quello dell'Inspection Panel, all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁷⁹ Relative, per esempio, al grado di indipendenza, terzietà e imparzialità dell'organo all'interno dell'Organizzazione, data la notevole influenza del *Management* della Banca in ogni fase della procedura di investigazione. Ulteriori questioni relative all'effettività del rimedio riguardano le regole applicabili, ossia il fatto che il Panel, nel valutare il singolo progetto, debba far riferimento alla normativa interna di autoregolamentazione della Banca, e non anche, ad esempio, alle norme di diritto internazionale a tutela dei diritti umani. Tale cri-

ficativamente nel corso degli anni sull'attività della Banca, condizionandone l'operato e stabilendo di fatto per la prima volta un punto di contatto tra l'Organizzazione e gruppi di individui colpiti a seguito della violazione delle OPs e delle BP⁸⁰.

Con particolare riferimento al tema della *gender equality*, è interessante effettuare alcune riflessioni sugli esiti di due investigazioni condotte dall'Inspection Panel in Uganda⁸¹ e nella Repubblica Democratica del Congo⁸², rispettivamente nel 2016 e nel 2018, dalle quali è emersa chiaramente la sussistenza di un legame diretto tra disuguaglianze e fenomeni di violenza di genere⁸³.

Prima del rapporto finale sul progetto di sviluppo del settore dei trasporti in Uganda, peraltro, le inchieste del Panel si erano soffermate in maniera specifica sul tema dell'uguaglianza di genere solo in un'altra occasione, relativamente al caso del *Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project* in India, il cui rapporto finale risale invece al 2014⁸⁴.

ticità, tuttavia, trova rimedio nella circostanza per cui le politiche della Banca debbano comunque essere conformi al contesto giuridico in cui viene realizzato il progetto, per cui in ogni caso, a tal fine, si deve tener conto del diritto interno degli Stati beneficiari. In tal senso, Così M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., 308 ss.

⁸⁰ Sebbene, infatti, l'attuazione delle raccomandazioni contenute nei rapporti finali del Panel sia rimessa all'approvazione del *Management* della BM, per cui di fatto esse non stabiliscono direttamente eventuali azioni correttive a carico della Banca, la promozione di forme di riparazione o di risarcimento nei confronti dei soggetti colpiti ha avuto un ruolo importante nell'evoluzione del modus operandi dell'Organizzazione. Su tale aspetto e, più in generale, sull'effettività del rimedio cfr. S. PARK, *What Responsibility for International Organisations?*, *The Independent Accountability Mechanisms of the Multilateral Development Banks*, in H. HANSEN-MAGNUSSON, A. VETTERLEIN (eds.), *The Routledge Handbook on Responsibility in International Relations*, London, 2021, 288-300.

⁸¹ Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing (P121097)*, Investigation Report n. 106710-UG, Aug 4, 2016, disponibile all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁸² Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836)*, Investigation Report No. 124033-ZR, April 27, 2018, disponibile all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁸³ In tale definizione dovendo considerare inclusi fenomeni che, pur potendo riguardare soggetti diversi dalle donne punto di vista strettamente biologico, costituiscono per esse un pericolo statisticamente più elevato rispetto agli uomini, quali stupro, violenza e/o sfruttamento sessuale, abusi coniugali e violenza domestica. Così, Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, Insights of the World Bank Inspection Panel: Emerging Lessons Series n. 6, 2020, 13, disponibile all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁸⁴ Inspection Panel, *India: Vishnugad Pipalkoti Hydro Electric Project*, Investigation Report No. 89109-IN (JUL 01, 2014, par. 284 ss. La procedura prendeva avvio dal ricorso di alcuni abitanti del distretto di Chamoli, nello Stato del Uttarakhand, nelle vicinanze del fiume Alaknanda, che ritenevano che il progetto idroelettrico finanziato dalla Banca potesse pregiudicare i loro interessi, in quanto la realizzazione avrebbe comportato, tra l'altro, la violazione

In precedenza, invece, tutte le volte in cui dalle investigazioni sono emersi fatti che richiedevano un approccio *gender sensitive*⁸⁵, questi sono stati analizzati esclusivamente alla luce delle altre *polices* della Banca, e dunque senza avere specifico riguardo all'impatto dei progetti sul genere femminile, solitamente più vulnerabile, soprattutto in determinati contesti sociali, ove il ruolo della donna viene svilito, la violenza di genere è dilagante e i singoli episodi rimangono quasi sempre impuniti, anche a causa di apparati istituzionali deboli, caratteristici dei PVS⁸⁶.

Successivamente, pur nei limiti di un'investigazione condotta senza il riferimento a parametri specifici, nel caso relativo al progetto ugandese, l'Inspection Panel ha valutato i fatti denunciati dagli abitanti della città di Bigodi e Nyabubale-Nkingo tra il 2014 e il 2015, adottando un approccio *gender-sensitive*, cioè tenendo conto delle differenze d'impatto del progetto sulle diverse categorie della popolazione, a seconda del genere⁸⁷. Tra i fatti denunciati, figurano le precarie condizioni di reinsediamento dei residenti dell'area, il lavoro infantile, l'abbandono scolastico precoce, l'aumento della criminalità e di fenomeni di molestie, sfruttamento e violenza sessuale, anche ai danni di bambini, come conseguenza dell'afflusso di lavoratori stranieri nell'area di realizzazione del progetto.

di alcune OPs/BPs ambientali della Banca, relative all'habitat naturale (4.04), alle foreste (4.36), alla sicurezza delle dighe (4.37). L'inchiesta sul progetto idroelettrico in India ha messo per la prima volta in risalto l'importanza di valutare i progetti sponsorizzati dalla BM anche sotto il punto di vista dell'uguaglianza di genere, attraverso l'invio di esperti *in loco* e/o la collaborazione con ONG locali di settore, ove presenti sul territorio. Il testo del rapporto è disponibile all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁸⁵ Cfr. per tutti il caso del *Petroleum Development and Pipeline Project* in Ciad, il cui rapporto finale risale al 2002. Nel caso menzionato, gli abitanti dei cantoni Miandoum, Komé, Béro, Mbikou, Bébédjia e Béboni avevano richiesto l'intervento dell'Inspection Panel per vedere accertata la violazione di diverse tra le OPs della Banca, tra cui alcune relative all'impatto ambientale del progetto, altre ai diritti delle popolazioni indigene. Ciò che colpisce nel rapporto, è che il Panel si limitò a raccomandare al Management della Banca di raccogliere i dati sanitari e monitorare la situazione, senza però tenere conto della situazione di maggior rischio per il genere femminile collegata all'insediamento di numerosi lavoratori stranieri nella zona e all'aumento delle malattie sessualmente trasmissibili, scegliendo dunque un approccio *gender neutral*. Cfr. Inspection Panel, *Chad- Cameroon: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project*, Investigation Report, Jul. 17, 2002, disponibile all'indirizzo www.inspectionpanel.org.

⁸⁶ Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project* (P153836), Investigation Report, cit., par. 268.

⁸⁷ Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing* (P121097), Investigation Report, cit. par. 2.

In Uganda, infatti, Stato in cui le statistiche rivelano un'altissima incidenza dei fenomeni di abuso coniugale⁸⁸ e di violenza domestica, nonché un elevato tasso di matrimoni precoci, ove quindi sussiste già in partenza un *background* sociale difficile per il genere femminile, la realizzazione del progetto di sviluppo dei trasporti avrebbe provocato, ad avviso dei richiedenti, un incremento significativo degli abusi di genere; ciò, soprattutto a causa dell'afflusso degli stranieri impiegati nei lavori stradali nella parte occidentale del Paese⁸⁹.

Beneficiando della collaborazione delle ONG attive *in loco* e avvalendosi, altresì, di figure professionali, sanitarie e legali, specializzate in materia di violenza carnale, il Panel ha accertato, grazie alle testimonianze raccolte, la fondatezza delle accuse rivolte nei confronti del *Management* della Banca, che dopo aver ricevuto il rapporto finale sul progetto ugandese, ha riconosciuto di non aver adottato, unitamente alle competenti autorità locali, le misure necessarie a impedire i fatti denunciati; il tutto, dunque, in violazione delle regole relative alla vigilanza sul progetto di investimento finanziato (OP/BP 10.00)⁹⁰.

Tra le responsabilità dell'Organizzazione, quella di non aver effettuato una valutazione onnicomprensiva del progetto, in termini d'impatto ambientale (OP/BP 4.01) sulla salute e la sicurezza della popolazione locale, in particolar modo dei bambini e delle donne (OMS 2.20). Non rientrando il settore dei trasporti tra quelli strategici individuati dalla CAS dell'Uganda per l'incentivazione della parità di genere, il Panel ha ritenuto la *policy* dedicata a genere e sviluppo (OP/BP 4.20) non rilevante per il caso in analisi⁹¹.

Al fine di porre rimedio alle violazioni accertate, la Banca ha sospeso l'erogazione di fondi a finanziamento del progetto nell'ottobre del 2015 e li ha annullati del tutto nel successivo mese di dicembre.

Il *Management* della Banca ha sottolineato, inoltre, la necessità di assicurare alla giustizia gli autori delle violenze; a tal proposito, a fronte di un'iniziale riluttanza delle vittime a collaborare, per paura di subire stigmatizzazioni e/o minacce di vario tipo, oppure semplice-

⁸⁸ Nella misura dei 2/3 della popolazione femminile di età superiore ai 15 anni che dichiara di aver subito violenza fisica. Così *Amnesty International, 2010, 'I Can't Afford Justice, Time to Address Violence Against Women in Uganda*, disponibile all'indirizzo www.amnesty.org.

⁸⁹ Così, Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit., 17.

⁹⁰ Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing (P121097)*, Investigation Report, cit., Annex 1, 104 ss.

⁹¹ Ivi, par. 353.

mente di non ottenere risultato alcuno, è stato fondamentale l'intervento delle ONG di settore, semplificato dall'opera di intermediazione delle autorità locali. Come risultato, è stata registrata una notevole mobilitazione civile a difesa dei diritti delle donne e per l'accesso alla giustizia⁹². Anche il governo locale ha di recente lanciato una campagna di sensibilizzazione sul tema⁹³.

Come accennato, inoltre, nel 2017, l'Inspection Panel ha ricevuto una richiesta di ispezione relativa a un progetto per la realizzazione di sistemi stradali nella Repubblica Democratica del Congo; le accuse mosse dai richiedenti ricalcavano, sostanzialmente, quelle presentate per il progetto in Uganda, con la differenza fondamentale che, in questo caso, gli episodi di violenza e le molestie erano favoriti da un contesto post- conflittuale e dalla presenza di accampamenti stabili abitati da lavoratori stranieri, al cui interno prestavano servizio anche uomini e donne appartenenti alla popolazione locale⁹⁴.

In questa procedura, l'Inspection Panel si è avvalso dell'opera di un consulente esperto in materia di violenza, sfruttamento e molestie sessuali perpetrati in contesti fragili e zone di conflitto, ossia in aree geografiche in cui la violenza è dilagante, e di un esperto in investigazione⁹⁵.

I risultati dell'investigazione hanno rivelato la sussistenza di violazioni, ad opera del *Management*, delle *policies* della Banca, per non aver valutato appropriatamente, in un contesto così delicato, il rischio di aumento di fenomeni di violenza di genere correlato alla realiz-

⁹² Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit., 20. La Banca ha altresì commissionato l'elaborazione di un rapporto sulle lezioni apprese dal caso e istituito una *task force* incaricata di redigere delle raccomandazioni atte a prevenire e mitigare l'impatto dei progetti finanziati dalla Banca, in termini di violenza carnale e molestie sessuali. Così, World Bank, *Management Report and Recommendation in Response to The Inspection Panel Investigation Report of the Uganda TSD Project – Additional Financing*, 2016, 34.

⁹³ Da parte sua, anche l'Ente nazionale competente per la rete stradale ha intrapreso diverse azioni per supervisionare le opere e offrire ristoro alle vittime, ad esempio mettendo a disposizione servizi di consulenza psicologica, promuovendo la reintegrazione scolastica, assicurando un sostegno finanziario minimo e servizi prenatali e postnatali alle vittime di abusi sessuali. Cfr. World Bank, *Uganda Transport Sector Development Project: Fact Sheet (Updated)*, 2017.

⁹⁴ Così, Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit., 20.

⁹⁵ I quali hanno applicato, tra l'altro, le *best practices* delineate nel Protocollo internazionale sulla documentazione e l'investigazione della violenza sessuale nell'ambito di conflitti. Il testo del protocollo è disponibile all'indirizzo www.un.org.

zazione del progetto, con seri pregiudizi per la popolazione locale⁹⁶. In assenza di una specifica *Operational Policy* dedicata alle conseguenze di abusi e/o a fenomeni violenza di genere, il Panel ha ritenuto integrata la violazione, rispettivamente, delle regole relative alla valutazione ambientale del progetto (OP/OB 4.01) e di quelle relative alla vigilanza sul progetto di investimento finanziato (OP/BP 10.00)⁹⁷.

Di conseguenza, anche in questo caso la BM ha sospeso il pagamento del personale civile impiegato nella realizzazione del progetto, ha commissionato la supervisione e il monitoraggio sanitario del sito e portato avanti le investigazioni, con il supporto di ONG di settore; dagli accertamenti effettuati, sono emersi particolari inquietanti, indicativi della sussistenza di un rapporto di soggezione e timore, in particolare da parte delle lavoratrici del campo, nei confronti degli impiegati nel progetto. Dalle testimonianze rilasciate, sembra infatti che le donne del posto fossero costrette a subire ricatti e abusi da parte dei lavoratori residenti nel campo e che, pur di non perdere il lavoro, si vedessero obbligate a cedere di fronte ai tentativi di violenza e sfruttamento.

Dopo aver attuato una serie di misure volte a prevenire ulteriori violazioni e a mitigare le conseguenze di quelle accertate, il *Management* ha ripristinato i finanziamenti a beneficio del progetto nel 2018, attualmente ancora in corso⁹⁸.

6. Dall'analisi che precede, è emersa chiaramente l'esistenza di una serie di criticità legate alla possibilità di includere o meno taluni aspetti di natura non strettamente economica tra quelli che costituiscono oggetto di valutazione da parte delle IFI di Bretton Woods nell'esercizio delle rispettive funzioni. Il rispetto dei diritti umani e la salvaguardia dell'ambiente non rientrano infatti, almeno formalmente, tra le finalità statutarie delle due Organizzazioni.

Le difficoltà di considerare tali interessi come parte integrante dei progetti e dei programmi da esse finanziati sarebbero derivate, almeno inizialmente, da una rigida applicazione del principio di neutralità po-

⁹⁶ Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project* (P153836), Investigation Report, cit., 96-99.

⁹⁷ Ivi, par. 17.

⁹⁸ Così, Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit., 22.

litica, espressamente richiamato nell'ambito degli statuti della BIRS e dell'IDA⁹⁹.

Si è anche detto, tuttavia, che la prassi interpretativa, guidata senz'altro dalle numerose critiche di cui le IFI sono state destinatarie negli anni, ha consentito una graduale apertura rispetto ai valori appena menzionati, attraverso un'applicazione meno rigida del principio di neutralità politica, culminata nell'adozione di provvedimenti specifici e nell'introduzione di meccanismi di controllo sulle loro attività¹⁰⁰.

Per la Banca mondiale, tale evoluzione è avvenuta attraverso l'accoglimento di una nozione più ampia di sviluppo, non più inteso in un'accezione esclusivamente economica, ma che invece consente di ricomprendere tra le aree d'intervento dell'Organizzazione anche fattori sociali, ambientali, umani e di *governance (human development)*¹⁰¹. Tale processo si è concretizzato, tra l'altro, nell'adozione delle OPs, la cui prassi applicativa dimostra un progressivo ampliamento del catalogo di valori tutelati, anche in relazione al tema della *gender equality*¹⁰². Un approccio siffatto appare peraltro in linea con l'esigenza di perseguire i SDGs contenuti nell'Agenda 2030 dell'ONU, tra cui l'uguaglianza di genere rientra (SDG n. 5).

Per il Fondo, un analogo ripensamento delle politiche promosse si sarebbe verificato più tardi, soprattutto a seguito dell'intervento dell'Organizzazione in favore di Paesi sviluppati, di cui alcuni

⁹⁹ Come si ricorderà, infatti, in virtù di tale principio, contenuto rispettivamente negli articoli IV e V degli *Articles of Agreement* delle due Organizzazioni, nell'espletamento delle loro attività, esse devono infatti tener conto unicamente di fattori di carattere economico, con esclusione di ogni considerazione di natura politica. Cfr. art. IV, sez. 10, degli *Articles of Agreement* della BIRS e art. V, sez. 6, degli *Articles of Agreement* dell'IDA, disponibili nel sito web della Banca all'indirizzo <https://thedocs.worldbank.org>.

¹⁰⁰ Si vedano sul punto A.N. FOURIE, *op. cit.*, A.E. PEREIRA, R.R. HOROCHOVSKI, M.M. CRUZ, *op. cit.*, R.E. BISSEL, *op. cit.*, 5-20, G.F. SINCLAIR, *op. cit.* e K. ZVOBGO, B.A. GRAHAM, *op. cit.*, 425-448.

¹⁰¹ Tale nozione di sviluppo, che si propone il superamento della concezione dello sviluppo inteso meramente come crescita economica, rappresenta perciò un paradigma più complesso, in cui lo sviluppo è concepito come la creazione di un ambiente favorevole alla piena espressione del potenziale di ogni persona; favorire lo sviluppo umano significa perciò attribuire valore alla ricchezza della vita umana e adottare un approccio multidimensionale per migliorare la vita delle persone. In particolare, tale nozione di sviluppo è frutto dell'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986 e richiamata anche nel citato *Comprehensive Development Framework* adottato dalla Banca nel 1999, di cui si è già detto nel paragrafo 4. Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel sito della Banca, all'indirizzo web.worldbank.org.

¹⁰² Cfr. a tal proposito W. LIN, *op. cit.*, 237-261, B. K. SOVACOO, A. N. FOURIE, M. TAN MULLINS, *op. cit.*, 867-895 e D.B. BRADLOW, A. N. FOURIE, *op. cit.*

dell'area euro, dopo la crisi finanziaria del 2008¹⁰³. Ad oggi, peraltro, la consapevolezza circa l'importanza di promuovere politiche *gender sensitive* sembra ormai essersi consolidata in seno all'Organizzazione: a conferma di ciò, è significativa l'adozione della citata *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*¹⁰⁴.

Pur considerando i progressi compiuti dalle IFI negli anni¹⁰⁵, sul piano della prassi, nell'integrazione di valori di natura non economica nelle rispettive attività, bisogna comunque ammettere che queste ultime non rappresentano di certo i fori privilegiati per la promozione di riforme *gender targeted*, se non in una prospettiva puramente economica, ovvero in funzione di una maggiore crescita economica. Al contrario, altre organizzazioni stanno prestando maggiore attenzione al tema, soprattutto a livello regionale.

Nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani, ad esempio, opera la Commissione interamericana delle donne, che è il più antico organismo intergovernativo deputato al riconoscimento dei diritti delle donne; istituita nel 1928, la Commissione costituisce la prima agenzia del settore che si occupa di elaborare politiche improntate all'uguaglianza di genere da promuovere tra gli Stati membri, programmando periodicamente i lavori della Commissione e i temi da discutere¹⁰⁶.

¹⁰³ Da cui derivarono pesanti critiche provocate dall'impatto negativo delle riforme incluse nei piani di risanamento sulle popolazioni coinvolte, in particolare, nei confronti di Islanda, Irlanda, Grecia e Portogallo. Di questo avviso, cfr. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., 254. Sul punto, cfr. anche la valutazione effettuata dall'Independent Evaluation Office del FMI, intitolata *The IMF and the Crises in Greece, Ireland and Portugal: An Evaluation by the Independent Evaluation Office*, 2016, disponibile nel sito web <https://ieo.imf.org>.

¹⁰⁴ Le strategie che l'Organizzazione intende adottare in proposito riguardano essenzialmente la garanzia dell'accesso ai dati rilevanti a livello nazionale e la sperimentazione di specifici modelli di analisi; la promozione di una nuova *governance* che assuma come prioritaria la garanzia della parità di genere; il rafforzamento dei rapporti di collaborazione con partner esterni, con la BM e UN Women, per incrementare e condividere le conoscenze; l'impiego efficiente delle risorse disponibili nel settore. Cfr. International Monetary Fund, *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*, cit., luglio 2022, disponibile all'indirizzo www.imf.org.

¹⁰⁵ Come già osservato, i progressi compiuti, oltre a costituire la diretta conseguenza dell'evoluzione del mandato delle IFI hanno fatto seguito all'introduzione, tra gli altri provvedimenti, di meccanismi di valutazione indipendente, che ponendo in evidenza i profili problematici del loro operato hanno consentito una riflessione sulle esperienze maturate e sulle conoscenze acquisite, in modo da migliorarne gli interventi, aumentarne la credibilità e sostenerne la *governance*. La recente introduzione del DRS è la prova di tale circostanza. Cfr. in proposito World Bank Accountability Mechanism Secretary, *Accountability Mechanism: Dispute Resolution Service Interim Operating Procedures*, cit.

¹⁰⁶ Essa si compone di un'Assemblea di Delegati – uno per ogni Membro – con a capo un Presidente, da un Comitato esecutivo, a composizione ristretta, e da un Segretariato. Maggiori

Per ciò che concerne l'Unione europea, dopo il rinnovo delle cariche a seguito delle elezioni del 2019, il tema dell'uguaglianza di genere ha acquistato una nuova importanza nell'agenda politica dell'Ue, anche grazie all'impulso determinante del primo Presidente della Commissione donna della storia, Ursula von der Leyen, e la designazione di un commissario dedicato¹⁰⁷. Complessivamente, la strategia dell'Unione mira a raggiungere un'Europa più equa, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e le disuguaglianze appartengono al passato, e si snoda intorno ai temi del contrasto delle violenze e degli stereotipi, della promozione di un'economia e una di società più eque, della dimensione trasversale, rispetto alle politiche dell'Ue, dell'uguaglianza di genere e della necessità di promuoverla a livello universale¹⁰⁸.

A livello europeo, inoltre, appare rilevante la prassi della Corte europea dei diritti umani in materia di uguaglianza di genere¹⁰⁹, che è stata inclusa tra gli standard fondamentali che il Consiglio d'Europa¹¹⁰ si propone di promuovere e attuare, anche grazie al ruolo svolto dalla Commissione per l'uguaglianza di genere¹¹¹.

informazioni sono disponibili nel sito della Commissione, all'indirizzo www.oas.org/en/cim/default.asp. Cfr., inoltre, sul punto M.K. MEYER, *Negotiating International Norms: The Inter-American Commission of Women and the Convention on Violence Against Women. Aggressive Behavior*, in *Official Journal of the International Society for Research on Aggression*, 1998, 135-146.

¹⁰⁷ Il 5 marzo 2020, la Commissione ha pubblicato un documento intitolato "Verso un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025", una delle iniziative relative a uguaglianza, diversità e inclusione adottate dall'Ue, promosse nel più ampio quadro delle priorità della Commissione, in particolare di quelle denominate "Un'Europa più forte nel mondo" e "Un nuovo slancio per la democrazia europea". Cfr. in proposito l'elenco e la presentazione delle sei priorità della Commissione per il quinquennio 2019-2024, all'indirizzo <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024.it>.

¹⁰⁸ Maggiori informazioni in proposito sono disponibili nel documento pubblicato dalla Commissione nel marzo 2020, dal titolo *Verso un'Unione dell'uguaglianza: La strategia per la parità di genere 2020-2025*, disponibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy.it>.

¹⁰⁹ Così, I. RADACIC, *Gender Equality Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *European Journal of International Law*, 2008, 841-857.

¹¹⁰ In tale contesto, sono stati predisposti due fondamentali strumenti, ossia la Convenzione sulla prevenzione e la lotta della violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), firmata l'11 maggio 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014 e la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, firmata il 16 maggio 2005, in vigore dal 1° febbraio 2008, entrambe disponibili nel sito <https://www.coe.int>. Quest'ultima, in particolare, riconosce l'impatto potenzialmente più devastante del fenomeno sul genere femminile e contiene diversi riferimenti alla parità di genere.

¹¹¹ Istituita per contribuire all'integrazione della *gender equality* in tutte le politiche del Consiglio d'Europa e che sostiene l'attuazione degli obiettivi stabiliti nella Strategia per la

A livello universale, invece, è fondamentale l'apporto della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (CSW), il principale organismo intergovernativo dedicato esclusivamente alla promozione dell'uguaglianza di genere e all'emancipazione femminile, istituito nell'ambito del Consiglio economico e sociale (ECOSOC) nel 1946¹¹².

La Commissione svolge un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti delle donne, raccogliendo dati e documentando la condizione delle donne in tutti i Paesi del mondo, elaborando standard e strategie per il perseguimento dei suoi scopi statutari. Dal 1996, l'ECOSOC ha esteso il mandato della Commissione, attribuendole compiti specifici nel controllo e nella revisione periodica delle politiche implementate dagli Stati nelle materie di sua competenza; si riunisce a cadenza annuale, coinvolgendo nelle relative sessioni le ONG di settore. Nel corso delle sessioni, la Commissione adotta un programma di lavoro pluriennale, valutando i risultati raggiunti e formulando ulteriori raccomandazioni per accelerare l'attuazione degli obiettivi stabiliti nel piano d'azione. Di primaria importanza, altresì, il ruolo dell'organismo nella promozione dei SDGs dell'Agenda 2030¹¹³.

parità di genere 2018-2023; in quest'ultimo documento, in particolare, vengono delineati gli obiettivi e le priorità del Consiglio d'Europa sulla parità di genere nel corso di tale periodo (quali ad esempio la prevenzione e l'eliminazione degli stereotipi di genere e del sessismo, la lotta contro la violenza di genere e domestica, la garanzia di accesso alla giustizia, l'equa partecipazione femminile alla vita politica e ai processi decisionali, la tutela dei diritti delle donne migranti ecc.), anche in base agli esiti della precedente Strategia per la parità di genere 2014-2017, attraverso l'individuazione di metodi di lavoro, partner principali e misure necessarie per incrementare la visibilità dei risultati. Maggiori informazioni sono disponibili nel sito web dell'Organizzazione, all'indirizzo www.coe.int/en/web/genderequality/genderequality-strategy.

¹¹² Con risoluzione 11(II) del 21 giugno 1946.

¹¹³ Informazioni aggiornate sul tema sono disponibili nel sito dell'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile (UN Women), nella sezione dedicata all'indirizzo www.unwomen.org. L'UN Women è stato istituito nel 2010 al fine di rafforzare la capacità delle Nazioni Unite di promuovere l'uguaglianza di genere, l'emancipazione delle donne e l'eliminazione della discriminazione nei confronti di donne e ragazze, cooperando a tal fine con altri organismi internazionali, tra cui la Commissione sulla condizione delle donne (CSW). Tra gli obiettivi di UN Women, quello di far sì che l'uguaglianza di genere sia integrata nelle politiche, nei piani, nei bilanci e nei dati statistici nazionali e locali, affinché l'uguaglianza di genere sia una priorità nell'incanalare l'assistenza allo sviluppo e che finanziamenti sufficienti e trasparenti siano diretti a questi fini. UN Women lavora per combattere il traffico di esseri umani, i matrimoni precoci, le mutilazioni/escissioni dei genitali femminili e l'impiego dello stupro come arma di guerra. Cfr. sul punto I. CITARISTI, *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, in *The Europa Directory of International Organizations*, Londra, 2022, 189-192.

Tornando al ruolo delle IFI nella promozione di politiche *gender targeted*, complessivamente, sebbene almeno dal punto di vista del diritto positivo, non sia ancora possibile includere formalmente la protezione di valori di natura non economica nella *mission* delle IFI di Bretton Woods, è anche vero che, come dimostrato in concreto, esse non possono agire in isolamento rispetto a settori del diritto internazionale diversi da quelli di loro competenza.

Oltre agli argomenti già esposti, relativi cioè alla crescente necessità per le IFI di cooperare con le altre Organizzazioni, milita a favore di tale conclusione la circostanza per cui esse costituiscono pur sempre agenzie specializzate delle Nazioni Unite e che per tale motivo, pur essendo competenti a operare in determinati settori, dovranno coordinare le proprie attività e le proprie politiche con quelle delle altre agenzie e dell'ONU, coerentemente con le finalità stabilite dalla Carta¹¹⁴. Attualmente, appunto, la promozione dei SDGs rientra tra le priorità dell'ONU¹¹⁵.

Come emerso dalle considerazioni fin qui svolte, sono fondamentali gli sviluppi della prassi dei meccanismi di controllo e l'acquisizione di nuove competenze da parte dello staff delle IFI, non solo attraverso le esperienze maturate sul campo, ma anche e soprattutto per mezzo della collaborazione con le ONG e della cooperazione con altre organizzazioni intergovernative competenti in materia di diritti umani e ambiente, come quelle appena menzionate, dunque sulla scorta dei modelli sperimentati da queste ultime¹¹⁶.

7. Il tema dell'uguaglianza di genere, lo si è visto, sta acquistando un'importanza crescente nell'agenda delle IFI di Bretton Woods. Sebbene in riferimento a funzioni e attività con caratteristiche differenti, negli ultimi anni, sia lo staff del FMI che la BM, per il tramite

¹¹⁴ Si vedano in particolare gli articoli 57, 58 e 63 della Carta delle Nazioni Unite, disponibile all'indirizzo www.un.org.

¹¹⁵ Nonostante il carattere giuridicamente non vincolante degli impegni contenuti nell'Agenda 2030, la risonanza degli obiettivi di sviluppo sostenibile è tale da non permettere che la priorità di cooperare per la loro realizzazione possa essere trascurata nell'ambito di Organizzazioni di una simile importanza. Anche le IFI sembrano voler assumere specifici in proposito: basti osservare che nei rispettivi siti web istituzionali entrambe le Organizzazioni vi dedicano una sezione apposita, per le quali si rimanda rispettivamente agli indirizzi www.imf.org/en/Topics/SDG e www.worldbank.org/en/programs/sdgs-2030-agenda

¹¹⁶ Come dimostrato dal ruolo determinante delle ONG di settore nei casi analizzati nel par. 5. Cfr. Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing (P121097)*, Investigation Report, cit. e Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836)*, Investigation Report, cit.

dell'Inspection Panel, hanno mostrato interesse, in particolare, per le ricadute che la promozione di politiche *gender sensitive* può avere sullo sviluppo e sul benessere economico e, dunque, sul perseguimento delle finalità rientranti nel loro mandato¹¹⁷.

Sembra perciò opportuno interrogarsi sul valore realmente attribuito al tema della *gender equality* nelle politiche del FMI e della BM, soprattutto in considerazione dell'importanza che l'argomento potrebbe assumere come punto di partenza per il rilancio del ruolo di tali Organizzazioni nello scenario economico universale. La risposta a tali quesiti è tutt'altro che scontata, se si esaminano in maniera approfondita i casi studio sopra citati.

Il ruolo della *gender equality*, in termini puramente funzionali all'espletamento del mandato delle IFI, a questo punto, è facilmente intuibile. Come dimostrato dai casi illustrati, maggiore inclusione conduce a una maggiore crescita economica; maggiore crescita economica crea benessere¹¹⁸. D'altra parte, ogni qual volta le IFI hanno deciso di adottare un approccio *gender neutral* nell'espletamento delle loro attività, quindi in attuazione del principio di neutralità politica, nel migliore dei casi, quando cioè non hanno causato sofferenze e violenze atroci¹¹⁹, tale orientamento ha compromesso la realizzazione stessa dei programmi e dei progetti finanziati.

Come osservato, la violenza di genere costituisce uno degli argomenti rispetto ai quali la Banca si è battuta maggiormente, dopo aver

¹¹⁷ Si vedano, sul punto, gli studi già citati, in particolare, per quelli condotti dal FMI, International Monetary Fund, *How to Operationalize Gender Issues in Country Work*, cit., 2018, International Monetary Fund, *Senegal*, cit., in particolare 24 ss., International Monetary Fund, *Sierra Leone*, cit., in particolare 3 ss., AA.VV., *International Monetary Fund, Women in the Labor Force: the Role of Fiscal Policies*, IMF Staff Discussion Note, February 2020, 4 ss. International Monetary Fund, *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*, cit., 2022, disponibili nel sito www.imf.org. Per un'analisi della prassi relativa all'attività della BM e ai recenti orientamenti sulle politiche di genere, cfr. invece Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing (P121097)*, Investigation Report, cit., Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836)*, Investigation Report, cit., e l'analisi contenuta nel documento *Inspection Panel, Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit.

¹¹⁸ A sostegno dell'affermazione militano, tra l'altro, gli argomenti esposti nei seguenti studi, già citati in precedenza. Cfr. per tutti World Bank Group, *Good Practice Note: Integrating Gender into Development Policy Loans*, 2012, cit. e World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty and Social Impact Analysis*, 2013, cit., C. GONZALES, J-C. SONALI, K. KALPANA, M. NEWIAK, *op. cit.*, 2015, disponibile nel sito www.imf.org e *Learning lessons from the Covid-19 pandemic: The World Bank's macroeconomic policies and women's rights*, 2021, disponibile nel sito www.brettonwoodsproject.org.

¹¹⁹ Il riferimento è correlato, in particolare, alle violazioni accertate in Uganda e nella Repubblica Democratica del Congo.

raccolto i primi risultati delle investigazioni effettuate in Uganda e nella Repubblica Democratica del Congo¹²⁰; rilevata la sussistenza di un legame diretto tra le disuguaglianze, le discriminazioni basate sul genere e gli episodi di violenza denunciati, l'obiettivo principale della Banca si identifica attualmente in quello di incrementare le competenze del personale della BM, in maniera da formare figure esperte in materia di *gender equality*, e in quello di sperimentare, in futuro, nuovi meccanismi di monitoraggio incaricati di sorvegliare sulla corretta realizzazione dei progetti finanziati. Come rilevato, infatti, la scarsa disponibilità di competenze specifiche su tematiche *gender sensitive* ha spinto la BM a ricercare la collaborazione delle ONG di settore e a richiedere l'intervento di consulenti esterni¹²¹.

Si è avuto anche modo di sottolineare come quasi sempre, all'origine degli abusi e dei fenomeni di violenza di genere sussistano condizioni di dipendenza economica e/o di soggezione culturale e morale della donna, rispetto alla figura maschile¹²²; dopo aver analizzato le proiezioni e le simulazioni effettuate dal FMI, in relazione alle politiche e alle riforme da attuare in Senegal e Sierra Leone, è emersa la necessità di promuovere una maggiore istruzione e qualificazione, a parità di condizioni per uomini e donne, ai fini della crescita economica, così da garantire una maggiore partecipazione della popolazione femminile al progresso economico e sociale. Tra le ulteriori riforme auspicabili, quella nel settore del lavoro, per la promozione dell'impiego formale e l'attuazione di un sistema di tassazione progressiva¹²³.

Quanto finora emerso induce a ritenere che sono prive di fondamento le critiche relative a una pretesa inutilità di mantenere in vita

¹²⁰ Cfr. le conclusioni dei rapporti citati, Inspection Panel, *Uganda: Transport Sector Development Project - Additional Financing (P121097)*, Investigation Report, cit., Inspection Panel, *Democratic Republic of Congo Second Additional Financing for the High-Priority Roads Reopening and Maintenance Project (P153836)*, Investigation Report, cit.,

¹²¹ Inspection Panel, *Responding to Project Gender-Based Violence Complaints Through an Independent Accountability Mechanism*, cit., 13 ss.

¹²² Cfr. quanto osservato nel par. 3 circa la condizione della donna in Paesi come l'Afghanistan, il Senegal e la Sierra Leone.

¹²³ Tra le strategie proposte dallo staff del FMI, quella di promuovere, all'interno dei Paesi industrializzati, politiche fiscali che incentivino l'occupazione femminile, attraverso sistemi di tassazione che non penalizzino eccessivamente i c.d. "percettori secondari" di reddito, solitamente i componenti della famiglia di sesso femminile; quanto ai PVS, quella di investire nei settori dell'istruzione e delle infrastrutture, in tal modo rilanciando la produttività e rimuovendo gli ostacoli all'accesso al mondo del lavoro da parte delle donne, ammortizzando nel lungo periodo i costi delle manovre. Così, AA.VV., *International Monetary Fund, Women in the Labor Force*, cit., 2020, 4-5 e 13 ss.

entrambe le IFI di Bretton Woods¹²⁴, sulla scorta di un'asserita sovrapposizione delle loro funzioni e delle loro attività: proprio con riferimento alle attività svolte, infatti, dagli esempi concreti esaminati, la capacità di coordinamento tra le due Organizzazioni è emersa chiaramente, e rappresenta inoltre l'unica via percorribile per l'attuazione di una strategia di ripresa economica che possa rivelarsi vincente, soprattutto nei PVS¹²⁵.

Più in generale, in attuazione del principio di *trasparenza*, le IFI dovrebbero operare prestando maggiore attenzione al tema della *gender equality*, attraverso l'assunzione (o la ridefinizione) di specifici impegni in proposito e la garanzia dell'accesso pubblico alle informazioni che riguardano i programmi di sviluppo e i progetti finanziati; il potenziamento e la specializzazione dei meccanismi di *accountability* e, in tale contesto, l'incentivo alla partecipazione delle ONG, rappresenterebbero invece manifestazione concreta, rispettivamente, dei principi di *accountability* e *partecipazione*. Queste componenti insieme potrebbero costituire espressione del principio democratico applicato all'attività delle IFI e consentirebbero non solo di valutarne l'impatto da una prospettiva puramente intra-statuale, cioè che tenga conto della loro incidenza sul grado di democrazia all'interno degli Stati destinatari degli interventi, ma anche, più in generale, del loro grado di democraticità, nei termini sopra specificati, per cui la nozione di democrazia nel diritto internazionale viene associata ad alcuni valori, tra cui rispetto dei diritti umani, rappresentatività, *rule of law* e legittimità¹²⁶.

La sperimentazione di nuovi orientamenti *gender sensitive* da parte della Banca e del FMI¹²⁷ dimostra, ancora una volta, il ruolo fondamentale della prassi nell'evoluzione del mandato delle IFI. È proprio dalle recenti acquisizioni che derivano, infatti, gli sforzi della Banca e del Fondo di accrescere le proprie *skills* sul tema e, di conseguenza, di rinnovare le *policies*.

¹²⁴ Su tale aspetto, cfr. quanto osservato da M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., 261 ss.

¹²⁵ Dove, auspicabilmente, all'attuazione di riforme economiche promosse dal FMI, potrebbe affiancarsi la realizzazione di progetti infrastrutturali finanziati dalla Banca, realizzati tenendo conto dei rischi sociali specifici correlati alla peculiarità del contesto.

¹²⁶ V. sul punto M.R. MAURO, *Istituzioni finanziarie internazionali e democrazia*, cit., 183.

¹²⁷ V. in particolare International Monetary Fund, *IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender*, cit., 2022, disponibile nel sito www.imf.org.

In conclusione, una ripresa economica che, oltre che rapida, sia inclusiva non solo è auspicabile, è anche necessaria; reduci da una crisi del multilateralismo ormai radicata¹²⁸, le IFI di Bretton Woods non possono e non devono perdere l'occasione di riguadagnare credito e fiducia presso l'opinione pubblica mondiale, quali attrici indispensabili della ricostruzione di un nuovo ordine economico globale¹²⁹. La promozione dell'uguaglianza di genere può certamente costituire un buon punto di partenza per una rinnovata legittimazione democratica delle due Organizzazioni, perseguibile attraverso una *governance* informata a principi oggi ampiamente condivisi.

ABSTRACT

Seeking Inclusive Economic Growth: The Role of the International Financial Institutions in the Implementation of Gender-Sensitive Policies

The promotion of a rapid global economic recovery is currently a priority for the international community as a whole.

This article seeks to analyse the impact of the activities of the Bretton Woods International Financial Institutions (IFIs) – the International Monetary Fund and the World Bank – on the economic and social conditions of the countries in which they operate, particularly in the least developed countries (LDCs).

More specifically, the analysis focuses on the consequences that these activities may have in terms of gender equality. Gender equality is one of the United Nations Sustainable Development Goals (SDG No. 5), and can represent the foundation of a sustainable, prosperous, and pacific world.

¹²⁸ M. TELÒ, *Reforming Multilateralism in post- Covid Times: for a more Regionalized, Binding and Legitimated United Nations*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), dicembre 2020, 150 ss.

¹²⁹ In tal senso cfr. anche S. SEGUINO, *Macroeconomic policy tools to finance gender equality*, in *Development Policy Review*, 2019, 505-525.

ALCUNE RIFLESSIONI SULLA NON NEUTRALITÀ DEI BILANCI: FOCUS SU UNIONE EUROPEA E GENDER BUDGETING

CLAUDIA MORINI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il “gender budgeting”: una prima definizione – 3. L’azione pionieristica del Consiglio d’Europa: brevi cenni – 4. Il contesto dell’Unione europea: la relazione della Corte dei conti europea sull’integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell’Unione europea – 5. *Segue*. Il ruolo proattivo del Parlamento europeo – 6. *Segue*. Il contributo dell’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere (EIGE) – 7. Considerazioni conclusive

1. Il tema della parità di genere continua a imporsi tra quelli maggiormente in discussione nei diversi ambiti della società. La sua rilevanza implica una sempre maggiore e ampia riflessione sulla necessità di porre in essere azioni e strategie che permettano in modo effettivo e nel lungo periodo di raggiungere finalmente risultati importanti nella vita economica, politica, culturale e sociale dei diversi Paesi, europei e non¹.

La parità di genere, invero, oltre ad essere uno dei valori fondanti della stessa Unione europea, è anche ormai ampiamente riconosciuta quale importante fattore trainante della crescita economica² e dell’*empowerment* femminile a livello globale. Ciò rilevato, uno dei temi

¹ Il conseguimento della parità di genere non può prescindere, come strumento preliminare, dalle analisi di genere. Si tratta di uno strumento vitale al fine di individuare le esigenze di genere, avendo riguardo alle differenze – con riferimento in particolare alle condizioni e ai bisogni – fra donne e uomini. Tali analisi, invero, garantiscono un’adeguata valutazione d’impatto di genere *ex ante* ed *ex post* delle politiche o di specifici programmi per le donne e per gli uomini.

² Sul punto vedi gli studi dell’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere, in particolare: *Economic benefits of gender equality in the European Union: Report on the empirical application of the model*, 2017; *Economic benefits of gender equality in the European Union: Literature review: existing evidence and methodological approaches*, 2017; *Economic benefits of gender equality in the EU: EU and EU Member States overviews*, 2017; *Economic impacts of gender equality in the EU policy context: briefing paper*, 2017; *Economic impacts of gender equality: briefing paper*, 2017; *How gender equality in STEM education leads to economic growth: briefing paper*, 2017; *How closing the gender labour market activity and pay gaps leads to economic growth: briefing paper*, 2017. Gli studi sono tutti reperibili *online*. Vedi, inoltre, UN Women, *Why Macroeconomic Policy Matters for Gender Equality. Policy Brief No. 4*, New York, 2015, anch’esso reperibile *online*.

sui quali è opportuno riflettere – anche alla luce delle diverse crisi che stanno letteralmente stravolgendo il Mondo – è quello della non neutralità dei budget, con specifico riguardo a quelli di istituzioni pubbliche che devono oggi confrontarsi innanzitutto con la ripartenza economico-sociale *post* pandemia e, purtroppo, anche con le complesse e drammatiche conseguenze dell’invasione russa in Ucraina ancora in atto.

A livello internazionale, dal momento in cui con la *Platform for Action* – adottata durante la quarta *World Conference on Women* delle Nazioni Unite che si svolse a Pechino nel 1995³ – si iniziò sistematicamente a raccomandare ai Governi di rivedere la spesa del settore pubblico, di adeguare i budget per garantire l’uguaglianza di genere in materia di accesso alle spese e di riconoscere la rilevanza del *gender budgeting* quale strategia di crescita, uguaglianza e giustizia sociale, il c.d. bilancio di genere ha iniziato a divenire un tema di attualità in numerosi Paesi⁴ e in seno ad alcune importanti organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d’Europa e l’Unione Europea. Come vedremo, queste ultime sono nel tempo divenute importanti *standard-setters* in materia.

Invero, il bilancio è lo strumento politico più importante per qualsiasi livello di *governance*: è, infatti, attraverso il bilancio pubblico che le autorità politiche modellano lo sviluppo sociale ed economico, decidono le priorità d’azione e determinano criteri di redistribuzione – fondati sui bisogni – per le collettività che governano. Tuttavia, i bilanci pubblici non sono neutrali rispetto al genere nei loro effetti: essi, di fatto, influiscono su uomini e donne in modi diversi, sia in termini di entrate che di spesa.

Pertanto, l’allocazione delle risorse finanziarie in una “prospettiva di genere” rileva ormai come uno degli aspetti imprescindibili quando si pianificano politiche pubbliche e si realizzano interventi mirati. La questione è poi strettamente connessa anche all’evoluzione normativa a livello internazionale ed europeo relativa alla promozione e protezione dei diritti delle donne: gli strumenti più recenti, infatti, richiedono agli Stati contraenti misure positive specifiche volte a sradicare odiosi fenomeni, quali la persistente discriminazione e la violenza contro le donne. Tali misure, invero, si traducono in costi che hanno

³ Vedi *Beijing Declaration and Platform for Action*, settembre 1995. Sul portale di *UN Women* esiste una pagina dedicata a tutte le conferenze mondiali sulle donne.

⁴ Il primo Paese al mondo ad aver adottato un budget di genere fu l’Australia nel 1984.

un impatto sui bilanci, impatto che deve necessariamente essere preso in considerazione in fase di programmazione della spesa pubblica.

Date queste premesse, lo scopo principale di questo nostro contributo è quello di svolgere alcune riflessioni sulla c.d. non neutralità dei budget, con particolare riguardo all'ambito UE⁵; a tal fine, è innanzitutto necessario cercare di identificare cosa debba intendersi per "gender budgeting" e a quali esigenze esso principalmente risponda⁶.

2. Stando al glossario dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality*-EIGE), con l'espressione anglosassone "gender budgeting" si intende l'applicazione del «gender mainstreaming in the budgetary process. It entails a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process, and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality»⁷.

Fondamentalmente, si tratta di un modo per preparare o analizzare i bilanci in una prospettiva di uguaglianza di genere. Ciò significa, semplicemente, assicurarsi che i bisogni di tutti i cittadini – donne e uomini, ragazze e ragazzi – si riflettano poi effettivamente nei bilanci approvati.

Il bilancio di genere, dunque, è al tempo stesso un processo e un metodo di analisi e strutturazione dei budget che tiene conto dell'impatto che questi avranno sui diversi bisogni di tutte e tutti: un bilancio

⁵ Il titolo di questo contributo è stato ispirato da un editoriale di Giulia Barbucci, vicepresidente del Comitato economico e sociale europeo per il bilancio, nel quale si leggeva che «[i] bilanci non sono neutrali. Essi possono essere indicatori dell'impegno a soddisfare, ad esempio, le esigenze delle donne e a conseguire la parità di genere». Vedi <https://www.eesc.europa.eu/it>. Quanto al CESE, in virtù dell'art. 300 TFUE «1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive. 2. Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale». Sul CESE vedi, W. VAN DER VOORT, *In search of a role. The Economic and Social Committee in European Decision Making*, Utrecht, 1997; A. VARSORI (a cura di), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Venezia, 2000; V. ZAMBRANO, *Artt. 300-307*, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, 2130 ss.

⁶ Per un approccio economico al tema vedi, T. ADDABBO, G. GUNLUK SENESEN, A. O'HAGAN, *Gender budgeting: insights from current methodologies and experiences in Europe*, in *Politica economica*, 2015, 125 ss.; E. KLATZER, T. ADDABBO, G. ALARCON-GARCÍA, A. O'HAGAN, *Developments in Practice: Methodologies and Approaches to Gender Budgeting*, in A. O'HAGAN, E. KLATZER (eds.), *Gender Budgeting in Europe: Developments and challenges*, Cham, 2018, 109 ss.

⁷ Vedi <https://eige.europa.eu>. Sull'EIGE si tornerà nel par. 6.

sensibile al genere riconosce, ad esempio, elementi come il lavoro di cura non retribuito e ridefinisce le spese per promuovere l'uguaglianza.

Invero, bisogna chiarire che non si tratta di bilanci separati per le donne, o bilanci che spendono lo stesso importo per donne e uomini, ma bilanci che riconoscono le diverse situazioni, competenze e bisogni di donne e uomini e riflettono tali esigenze nelle loro linee di bilancio e potrebbero, ad esempio, riconoscere finanziamenti specifici come una misura speciale temporanea per bilanciare la disuguaglianza di genere esistente.

L'obiettivo finale è incoraggiare l'approvazione di bilanci sensibili al genere che promuovano e rispettino i diritti umani e le esigenze delle donne; questo approccio, nel lungo periodo, potrà senz'altro tradursi in un avanzamento dell'uguaglianza di genere.

Ciò posto, sarebbe invece non corretto ritenere che la previsione di bilanci separati per le donne o una mera analisi delle parti di un bilancio espressamente dedicate alle donne o all'uguaglianza di genere, possano ritenersi assimilabili al "gender budgeting". Inoltre, non si tratta necessariamente di chiedere maggiori spese, ma di garantire che la spesa esistente sia organizzata e finalizzata in modo equo.

Nel settore pubblico, il "bilancio di genere" è importante per diverse ragioni. Innanzitutto, esso contribuisce alla trasparenza nel modo in cui le varie voci di spesa sono distribuite e nel loro impatto. Poiché partiamo dal presupposto che gli investimenti non sono neutrali rispetto al genere, non considerare l'impatto di genere delle politiche pubbliche e degli investimenti pubblici rischia non solo di preservare, ma anche di aumentare la disuguaglianza di genere. Inoltre, la partecipazione al processo di bilancio è una parte importante del bilancio di genere e, di fatto, l'apertura del processo a una maggiore consultazione di diversi *stakeholders* e a diversi *input* lo rende più trasparente per tutti. Le donne, in particolare, devono essere protagoniste attive di questi processi⁸.

La promozione a vari livelli del *gender budgeting* consente sia alle istituzioni che alle organizzazioni della società civile di contribuire al progresso dell'uguaglianza di genere e all'integrazione del genere nelle politiche finanziarie. Al contempo, essa stimola l'appren-

⁸ Quello della trasparenza dell'azione pubblica, infine, è anche uno dei principi cardine della c.d. *good governance*. In relazione al contesto dell'Unione europea, sulla *good governance* ci sia qui consentito di rinviare al nostro *Dialogo e partecipazione della governance dell'Unione europea*, Bari, 2020, partic. 16 ss.

dimento, la condivisione di conoscenze e buone pratiche tra tutti gli attori che lavorano per l'equa e giusta distribuzione delle finanze nelle politiche finanziarie e nei bilanci pubblici.

Il *gender budgeting*, pertanto, è non solo uno strumento per monitorare se gli impegni politici e giuridici relativi all'uguaglianza di genere si riflettono poi effettivamente negli stanziamenti di bilancio sviluppati dai decisori finanziari, ma al contempo un modo per valutare la misura in cui gli interventi di politica pubblica sono chiaramente concepiti come azioni per promuovere l'uguaglianza di genere oppure no. Questa valutazione potrà essere utile anche ai fini dell'applicazione di un altro dei principi fondamentali della *good governance*, ovvero quello dell'*accountability*. Il *gender budgeting*, infatti, riflette il grado in cui gli impegni politici del governo si traducono in impegni di bilancio. Esso, inoltre, rafforza la capacità di parlamentari, ONG e cittadini di monitorare le finanze pubbliche e di responsabilizzare i titolari di cariche pubbliche.

Quanto al principale obiettivo del *gender budgeting*, ovvero la promozione dell'uguaglianza, esso in primo luogo contribuisce alla promozione e attuazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali delle donne. Tale approccio, garantisce che i bisogni, le competenze, le richieste e i diritti umani delle donne e degli uomini si riflettano nei processi di *budgeting* e, inoltre, promuove la partecipazione di donne e uomini a questi processi e mira a ridurre significativamente quelle ineguaglianze strutturali della società che hanno come principale esito l'impoverimento delle donne e una ripartizione del tempo tra donne e uomini che il più delle volte va a discapito del già difficile equilibrio vita/lavoro delle prime⁹.

Garantendo che le donne abbiano eguale accesso economico, il *gender budgeting* favorisce anche la loro emancipazione economica e promuove il progresso dell'uguaglianza di genere in settori come l'occupazione e la coesione sociale.

Pertanto, il bilancio di genere è una strategia chiave per il progresso sociale e avvantaggia le società nel loro insieme. È un meccanismo necessario che tutti gli organismi dovrebbero utilizzare per as-

⁹ Ai fini del c.d. *empowerment* femminile, infatti, un buon bilanciamento dei tempi di vita e lavoro è ormai ritenuto essenziale. In proposito, si è di recente svolta presso la Farnesina, nel contesto della Presidenza italiana del Consiglio d'Europa, la *High Level Conference on Work-Life Balance as a Leverage for Women's Empowerment and Promoting Gender Equality* (Roma, 12 aprile 2022).

sicurarsi che stiano lavorando per rispettare i propri obblighi e impegni giuridici per il raggiungimento della parità tra donne e uomini.

Il *gender budgeting*, inoltre, promuove anche altri importanti principi capisaldi della c.d. buona amministrazione.

Innanzitutto, l'efficacia. Il bilancio di genere, invero, fornisce le informazioni necessarie per affrontare la disuguaglianza e progettare misure di bilancio più efficaci nel realizzare gli obiettivi di parità di genere. Allo stesso tempo, rileva però anche l'efficienza poiché, attraverso un'analisi sistematica dell'impatto delle misure di bilancio su diversi gruppi di donne e uomini, il *gender budgeting* mostra come utilizzare i fondi pubblici in modo, appunto, più efficiente¹⁰. Esso, inoltre, è anche fortemente *results-oriented* in quanto pone chiaramente in relazione le politiche e i programmi ai finanziamenti.

Ciò posto, occorre anche evidenziare come il bilancio di genere, affrontando la disuguaglianza e la discriminazione e ottenendo un migliore valore per le risorse pubbliche, può poi concorrere alla crescita economica, contribuendo a creare un 'circolo virtuoso' di maggiori risorse da investire in migliori risultati sociali ed economici.

È in quest'ottica, dunque, che ci accingiamo ora a soffermarci sulle azioni intraprese per promuovere la prassi del *gender budgeting* in un contesto pubblico specifico che, ai fini di questo studio, è stato individuato nell'ordinamento sovranazionale.

3. In tutti i Paesi europei vi sono notevoli divari e disuguaglianze tra donne e uomini dal punto di vista della partecipazione alla vita politica ed economica, in relazione alle retribuzioni, ai redditi e, più in generale, in ambito economico e patrimoniale. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa però, sono firmatari della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei

¹⁰ I principi di efficacia ed efficienza, invero, sono due tra quelli individuati nell'art. 33 del regolamento finanziario 2018/1046 del 18 luglio 2018 – ubicato nel capo 7 “Principio della sana gestione finanziaria e della *performance*” – in base al quale «1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi: (...); b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi; c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese». Vedi regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012. I regolamenti sono reperibili *online*.

confronti delle donne (CEDAW) che, all'art. 3 impone alle parti contraenti di adottare tutte le misure necessarie per garantire la parità di genere: «States Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, *economic* and cultural fields, *all appropriate measures*, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men» (corsivi nostri)¹¹. Inoltre, il successivo art. 4 prevede per gli Stati la possibilità di adottare “misure speciali temporanee” che possano accelerare *de facto* il raggiungimento della parità tra uomini e donne. In proposito, nella *General Recommendation* n. 25, il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne ha chiarito che il termine “measures” «encompasses a wide variety of legislative, executive, administrative and other regulatory instruments, policies and practices, such as outreach or support programmes; *allocation and/or reallocation of resources*; preferential treatment; targeted recruitment, hiring and promotion; numerical goals connected with time frames; and quota systems» (corsivo nostro)¹². Queste due norme ci permettono già di evidenziare l'attenzione della

¹¹ Vedi Assemblea generale delle Nazioni Unite, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, New York, 18 dicembre 1979, reperibile *online*. Nell'amplissima dottrina vedi, tra gli altri, T. MERON, *Enhancing the Effectiveness of the Prohibition of Discrimination against Women*, in *American Journal of International Law*, 1990, 213 ss.; L.A. REHOF, *Guide to the Travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, Dordrecht, 1993; J.L. SOUTHARD, *Protection of Women's Human Rights under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Pace International Law Review*, 1996, 1 ss.; L.A. HOQ, *The Women's Convention and its Optional Protocol: Empowering Women to claim their Internationally Protected Rights*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2001, 677 ss.; R.J. HILLOCK, *Establishing the Rights of Women Globally: has the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women made a Difference?*, in *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 2005, 481 ss.; M.A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*, Oxford, 2012; A. HELLUM, H. SINDING AASEN (eds.), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional, and National Law*, Cambridge, 2013.

¹² Vedi Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, *General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures*, 2004, par. 12, reperibile *online*. Anche nella *General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* del 2010 si afferma che «38. States parties should also adopt other appropriate measures of implementation such as: (a) Promoting equality of women through the formulation and implementation of national plans of action and other relevant policies and programmes in line with the Beijing Declaration and Platform for Action, and allocating adequate human and *financial resources*;» (corsivo nostro). Anch'esso è reperibile *online*.

comunità internazionale verso la questione delle “risorse economiche” quali strumento essenziale per la promozione e il raggiungimento della parità di genere: siano esse misure strutturali o emergenziali, un’appropriata allocazione di risorse finanziarie è indispensabile per attuare misure concrete ed efficaci.

Tornando, invece, alla già menzionata *Platform for Action* di Pechino, i Paesi europei – insieme agli altri Paesi ONU – furono tra i fautori di tale documento, nel quale ritroviamo al par. 346 quanto segue: «(...) Governments should make efforts to systematically review how women benefit from *public sector expenditures*; *adjust budgets to ensure equality* of access to public sector expenditures, both for enhancing productive capacity and for meeting social needs; and *achieve the gender related commitments* made in other United Nations summits and conferences. To develop successful national implementation strategies for the Platform for Action, Governments should *allocate sufficient resources*, including resources for undertaking *gender impact analysis*. (...)» (corsivi nostri). Sin da allora, dunque, era ben chiaro che gli obblighi di attuazione in capo agli Stati necessitavano di precisi impegni di natura economica *gender-oriented* affinché potesse essere pienamente raggiunto l’obiettivo dell’uguaglianza di genere.

Posto questo scenario globale, alla fine degli anni novanta anche in seno al Consiglio d’Europa iniziarono ad essere mossi dei passi concreti. Innanzitutto, sulla base del rapporto “Gender mainstreaming – Conceptual framework, methodology and presentation of good practices”, pubblicato nel 1998, lo *Steering Committee for Equality between Women and Men* (CDEG), istituito dal Comitato dei ministri nel 1992, aveva deciso di focalizzare il proprio lavoro nella promozione di nuove tecniche e metodi per superare la discriminazione di cui erano vittime le donne. Nel documento emergeva in più punti la centralità di budget adeguati alla sfida della parità di genere, anche con riferimento all’esperienza di alcuni Stati membri particolarmente virtuosi già all’epoca come, ad esempio, la Svezia¹³.

Nel 2004 invece, la questione del *gender budgeting* iniziò ad acquisire una forte rilevanza autonoma, tanto è vero che venne costituito un Gruppo di Specialisti sul *gender budgeting* con l’obiettivo di pro-

¹³ Vedi *Gender Mainstreaming – Conceptual framework, methodology and presentation of good practices – Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*, Strasbourg, maggio 1998, reperibile *online*.

durre un rapporto che descrivesse iniziative concrete, in modo da sensibilizzare gli Stati membri al concetto in parola¹⁴.

Il 2005 fu poi un anno cruciale. *In primis*, fu redatto il *Report* del Comitato sulle pari opportunità per donne e uomini sul “Gender budgeting”, nel quale la *Rapporteur* Čurdová aveva evidenziato come il *gender budgeting* sarebbe dovuto divenire «a mainstream tool habitually used by all players at all levels in the budgeting process, both in Council of Europe member countries and – to the extent possible – within the Council of Europe itself»¹⁵. In proposito, l’Assemblea parlamentare nella risoluzione relativa all’attuazione di questo rapporto, aveva chiesto espressamente al Comitato dei Ministri di predisporre «a gender analysis of the Council of Europe’s budget and ensure that the needs of women and men (and girls and boys) are targeted equally by the Organisation’s activities»¹⁶.

Inoltre, sempre nel 2005, il Consiglio d’Europa pose una vera e propria pietra miliare in relazione al tema di cui ci stiamo occupando, grazie alla pubblicazione del *Final report of the Group of specialists on gender budgeting*¹⁷. In questo importante documento il gruppo di specialisti preposto alla sua elaborazione si soffermò su diversi aspetti, tra cui la definizione del *gender budgeting* e la sua rilevanza, fornendo inoltre specifiche indicazioni su come attuarlo a livello statale, anche

¹⁴ Il gruppo, il cui predecessore era stato invero un Gruppo di esperti istituito nel 2002, tenne diverse riunioni e presentò il suo rapporto finale al CDEG. Sul *Report* del 2005 torneremo a breve. La questione del *gender budgeting* ha pure costituito uno dei temi principali della VI Conferenza ministeriale europea sulla parità tra donne e uomini, che si svolse a Stoccolma l’8 e 9 giugno 2006. All’esito di tale conferenza fu adottata la risoluzione “Achieving gender equality: a challenge for human rights and a prerequisite for economic development”. In proposito vedi la pubblicazione *Human rights and economic challenges in Europe - Gender equality*, 2007 reperibile *online*.

¹⁵ Vedi *Gender budgeting, Report, Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Rapporteur: Mrs Anna Čurdová, Czech Republic, Socialist Group*, Doc. 10764, 15 dicembre 2005, reperibile *online*.

¹⁶ Vedi Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, Recommendation 1739 (2006), par. 5.2, reperibile *online*. Nella sua replica, il Comitato rispondeva che «[i]ncorporating a gender perspective into the budgetary process is a concrete application of gender mainstreaming» e che in relazione alla richiesta di preparare un’analisi di genere del budget del Consiglio d’Europa, invitava «the Secretary General, in consultation with the Budget Committee, to explore the possibilities of implementing these principles in the Organisation’s budgets». Il documento è reperibile *online*.

¹⁷ Vedi *Gender budgeting – Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)*, 2005, reperibile *online*. Nel *report* si è dato conto anche di tutte le precedenti iniziative intraprese in questa materia in seno al Consiglio d’Europa (spec. 8).

attraverso l'analisi accurata di alcuni casi-studio di Paesi membri del Consiglio d'Europa¹⁸.

Del 2009 è, invece, un *Handbook* intitolato “Gender budgeting: practical implementation”¹⁹. Di taglio prettamente pratico, tale documento ha avuto senz'altro il pregio di ricostruire la prassi esistente in seno ai Paesi membri, evidenziando anche un aspetto sempre più importante e interessante nelle dinamiche sociali, in particolar modo in relazione alla difesa dei diritti umani e al progredire del riconoscimento di specifiche tutele verso i soggetti più vulnerabili, tra cui le donne: il fondamentale ruolo rivestito – anche in relazione al bilancio di genere – dalla società civile²⁰.

Tra i documenti più recenti che si sono occupati anche di *gender budgeting* rileva, invece, la *Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023*: qui, vi si fa riferimento come ad una buona pratica di *mainstream* di genere per conseguire gli obiettivi strategici della parità di genere in tutte le politiche e le azioni degli Stati membri, dello stesso Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni internazionali²¹.

¹⁸ Nel *report*, oltre appunto alla definizione di *gender budgeting*, che è la stessa poi ripresa dall'EIGE e che abbiamo riportato nel par. 2, si specifica pure che come sinonimi di “gender budget” è possibile e ammissibile utilizzare espressioni quali “gender-responsive budget”, “gender-aware budget”, “gender-sensitive budget” o, infine, “women’s budget”. Per comodità espositiva, nel nostro scritto stiamo utilizzando unicamente la locuzione “gender budget”.

¹⁹ Vedi S. QUINN, *Gender budgeting: practical implementation – Handbook*, 2009, reperibile *online*.

²⁰ Stando al glossario ufficiale dell'Unione europea, reperibile *online*, «[I]a società civile designa tutte le forme di azione sociale, messe in atto da individui o gruppi, che non sono né promosse né dirette dallo Stato. Il termine ‘organizzazione della società civile’ designa le strutture organizzative i cui membri agiscono per l’interesse pubblico attraverso un processo democratico, rivestendo un ruolo di mediatore tra i pubblici poteri e i cittadini. L’articolo 15 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (UE) riconosce il ruolo della società civile nel buon governo dell’UE. L’articolo 11 del trattato sull’Unione europea sottolinea la necessità per l’UE di avere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le organizzazioni della società civile, ad esempio, durante l’elaborazione delle proposte legislative dell’UE. Esempi di tali organizzazioni comprendono: le parti sociali (sindacati e gruppi di datori di lavoro); le organizzazioni non governative (ad esempio per la tutela dell’ambiente e dei consumatori); le organizzazioni di base (ad esempio, i giovani e le associazioni delle famiglie). Il Comitato economico e sociale europeo rappresenta la società civile a livello europeo».

²¹ Vedi *Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023*, par. 70, reperibile *online*. Il compito di supervisionare sull’esecuzione della strategia spetta alla Commissione per la parità di genere, istituita per agevolare l’integrazione della parità tra donne e uomini in tutte le politiche del Consiglio d’Europa e per colmare la differenza tra gli impegni internazionali sottoscritti e la realtà delle donne nel continente europeo. Più nello specifico, tale Commissione, i cui componenti sono nominati dagli Stati membri, fornisce consulenza e sostegno ad altri organi del Consiglio d’Europa e agli Stati membri. Tra le altre azioni in materia di parità, promuove poi l’attuazione dei sei obiettivi della Strategia, che sono: prevenire e combattere gli stereotipi di genere e il sessismo; prevenire e combattere la violenza nei confronti delle

4. Se, dunque, sul versante europeo il Consiglio d'Europa ha costituito senz'altro un foro di dibattito privilegiato per la questione del *gender budgeting*, è però in seno all'Unione europea che possiamo rilevare gli sviluppi più interessanti e recenti. L'Unione, invero, pur vantando un impegno di lunga data in materia di parità di genere²² – costituendo per molti aspetti un'avanguardia e ponendosi come traino per i suoi Stati membri – ciò nonostante non ha ancora raggiunto risultati pienamente soddisfacenti – seppur essi siano comunque estremamente positivi – proprio in relazione alle azioni volte a integrare la dimensione di genere e la promozione della parità tra uomini e donne nell'elaborazione delle politiche e dei bilanci europei²³. Ad affermarlo

donne e la violenza domestica; garantire alle donne equo accesso alla giustizia; assicurare una partecipazione equilibrata di donne e uomini ai processi decisionali politici e pubblici; proteggere i diritti di donne e minorenni migranti, rifugiate e richiedenti l'asilo; integrare la dimensione di genere in tutte le politiche e misure.

²² Ricordiamo, infatti, che il conseguimento dell'obiettivo della parità di genere è profondamente radicato nell'ordinamento UE. In proposito, basti ricordare il disposto degli articoli 2 e 3, par. 3, TUE e degli articoli 8 e 10 TFUE; inoltre, come è noto, in virtù dell'art. 19 TFUE l'Unione può adottare legislazione specifica volta a combattere le discriminazioni fondate sul genere. La parità tra uomini e donne è, poi, uno dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (vedi art. 23). In dottrina sulla Carta vedi, tra gli altri, R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, 888 ss.; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, Bologna, 2001; F. POCAR, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, Padova, 2001, 1181 ss.; C. DI TURI, *La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, 681 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo della Carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cassazione penale*, 2002, 1873 ss.; L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, 78 ss.; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, ivi, 2008, 655 ss.; G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Heidelberg, 2011; C. MORINI, A.L. SCIACOVELLI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Trattato notarile – Atti di diritto comunitario e internazionale*, vol. III, Torino, 2011, 107 ss.; A. DI STASI, *L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali per gli Stati membri dell'Unione europea: ancora a proposito dell'interpretazione dell'art. 51 paragrafo 1*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 445 ss.; A. ADINOLFI, *La rilevanza della Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza interna: qualche riflessione per un tentativo di ricostruzione sistematica*, ivi, 2018, 29 ss. L'impegno europeo per la parità di genere, inoltre, non si limita alle azioni da intraprendere entro i confini dell'UE, ma è anche una delle priorità dell'Organizzazione sulla scena internazionale. In proposito, di recente, si vedano le conclusioni del Consiglio sulle priorità dell'UE nel contesto delle Nazioni Unite durante la 77^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, approvate il 18 luglio 2022.

²³ La promozione della parità di genere è inoltre prevista dal principio 2 del Pilastro europeo dei diritti sociali: «La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve esse-

è stata la Corte dei conti europea, in una relazione speciale presentata il 26 maggio 2021 e dedicata a valutare proprio lo stato del *gender budgeting* nelle politiche dell'UE²⁴.

In estrema sintesi, la relazione ha evidenziato in modo chiaro e diretto come la parità tra donne e uomini debba «essere promossa attivamente in tutte le fasi dell'elaborazione e dell'attuazione delle politi-

re garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera». Il Pilastro è stato istituito con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2017) 250 final, del 26 aprile 2017 e proclamato congiuntamente da Commissione, Parlamento e Consiglio il 17 novembre 2017 durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg. Sebbene il documento sia privo di efficacia vincolante, la Commissione europea il 4 marzo 2021 ha adottato un piano d'azione volto alla responsabilizzazione degli Stati in materia di diritti sociali – tra l'altro anche attraverso un uso finalisticamente orientato a combattere la disparità di genere attraverso gli strumenti di finanziamento predisposti a livello europeo – con il quale si intende dare attuazione ai principi sanciti al suo interno. Vedi comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2021)102 final. Sul *Pilastro europeo* vedi, per tutti, P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in questa *Rivista*, 2019, 233 ss.

²⁴ Vedi Corte dei conti europea, *Relazione speciale sull'integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE: è tempo di tradurre le parole in azione*, reperibile online. La Corte, invero, può presentare questo tipo di relazioni in virtù dell'art. 287, par. 4, secondo comma, TFUE: «4. (...) La Corte dei conti può inoltre presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari sotto forma, tra l'altro, di relazioni speciali e dare pareri su richiesta di una delle altre istituzioni dell'Unione». Quanto alla portata dell'*audit* della Corte, esso si è incentrato su quanto segue: «15 L'*audit* della Corte era inteso ad appurare se la dimensione di genere fosse stata integrata nel bilancio dell'UE fra il 2014 e febbraio 2021. (...) 16 La Corte ha valutato se il quadro della Commissione per promuovere la parità di genere tramite l'integrazione di questo aspetto nel bilancio dell'UE fosse appropriato, esaminando il documento sull'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019' e il quadro istituzionale della Commissione per il periodo 2014-2019. La Corte ha inoltre analizzato i ruoli e le responsabilità della Commissione nel periodo 2019-2024 nonché la nuova strategia sulla parità di genere per il periodo 2020-2025. 17 Ha poi valutato se la parità di genere fosse stata adeguatamente presa in considerazione nel ciclo di bilancio dell'UE. L'*audit* è stato incentrato sul QFP 2014-2020, compresi i singoli bilanci annuali dell'UE per tale periodo e i relativi documenti di rendicontazione. La Corte ha altresì analizzato alcune delle proposte di finanziamento fondamentali della Commissione collegate al QFP 2021-2027 e allo strumento *Next Generation EU*. 18 Ha valutato se la parità di genere fosse stata integrata nei programmi di finanziamento dell'UE selezionati. L'*audit* della Corte ha riguardato Erasmus +, nonché tre dei cinque Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE): il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Gli *auditor* della Corte hanno svolto un esame documentale di 12 programmi in due Stati membri (Spagna e Romania). Tali programmi sono stati selezionati perché rispondevano a una serie di criteri, tra cui la posizione nell'indice dell'EIGE, l'uso del pacchetto di strumenti dell'EIGE per il bilancio di genere, l'importo dei finanziamenti dei fondi SIE ad essi assegnati e l'importanza relativa dei finanziamenti in percentuale del PIL».

che, anche nei settori con i quali sembra non avere alcun nesso»²⁵. Questo perché, ad avviso della Corte, non è più sufficiente finanziare iniziative volte a favorire la parità di genere, ma è necessario porsi nell'ottica – e agire di conseguenza – di comprendere l'impatto che le decisioni strategiche e di bilancio che vengono assunte in vari contesti possono poi avere sugli obiettivi in materia di parità di genere. Una tale analisi permetterebbe di cambiare le spese e le entrate pubbliche con l'obiettivo sempre fermo di ridurre le disuguaglianze.

Sempre stando alla relazione, nell'arco temporale 2014-2021 la dimensione di genere non era ancora stata pienamente integrata nel bilancio dell'UE ai fini della effettiva promozione della parità tra uomini e donne. La conclusione a cui è giunta la Corte è che, invero, la Commissione europea non aveva ancora tenuto fede al proprio impegno di integrare la dimensione di genere nel bilancio dell'UE: «La Commissione ha prestato scarsa attenzione all'analisi di genere delle politiche e dei programmi esaminati dalla Corte. Ha fatto un uso limitato di dati disaggregati per genere e di indicatori relativi al genere e ha pubblicato poche informazioni sull'impatto complessivo del bilancio dell'UE sulla parità di genere»²⁶.

Più nello specifico, nell'esaminare se la Commissione avesse tenuto conto della parità di genere nel ciclo di bilancio 2014-2020, la Corte ha valutato quattro azioni che avrebbero dovuto essere compiute al fine di integrare effettivamente la parità di genere nel bilancio UE: analisi di genere nelle valutazioni di impatto; definizione di obiettivi legati al genere nel quadro della *performance* del bilancio dell'UE; monitoraggio del conseguimento degli obiettivi tramite indicatori; rispetto dell'obbligo di rendere conto attraverso la presentazione di relazioni.

Quanto al primo punto, la Commissione avrebbe prestato scarsa attenzione all'analisi di genere delle politiche e dei programmi oggetto di specifico esame; quanto agli obiettivi 'prestazionali' esplicitamente legati al genere, nel *report* è stato evidenziato come la Commissione ne abbia fissati un numero estremamente ridotto²⁷. In relazione alla

²⁵ Vedi par. 5.

²⁶ Vedi punto V, p. 5.

²⁷ Invero, «[q]uattro dei 58 programmi di spesa del QFP 2014-2020 (Diritti, uguaglianza e cittadinanza (DUC), Fondo sociale europeo (FSE), *Erasmus +* e il programma *Health*), includevano, fra i propri obiettivi, riferimenti espliciti alla promozione della parità di genere. Le proposte della Commissione per il programma DUC (divenuto programma 'Cittadini, uguaglianza, diritti e valori') e FSE+ riguardavano gli unici due programmi del QFP 2021-2027 che includevano obiettivi con riferimenti espliciti alla parità di genere» (par. 62).

terza azione, invece, la Corte ha poi concluso che la Commissione non ha monitorato in maniera efficace il contributo del bilancio dell'UE al conseguimento della parità di genere. Tali meccanismi di monitoraggio, invero, sono di importanza capitale in quanto consentono di valutare i progressi compiuti, di migliorare il processo decisionale e di adeguare i programmi e le risorse per ottenere un maggiore impatto sullo *status quo*. Infine, la trasparenza dell'approccio seguito dalla Commissione non è stata valutata come adeguata in quanto essa ha messo a disposizione solo poche informazioni pertinenti all'impatto complessivo del bilancio dell'UE sulla parità di genere. Seppure, infatti, la Commissione abbia aumentato la quantità di informazioni relative al genere che accompagnano il progetto di bilancio dell'UE, ad avviso della Corte dei conti tali informazioni sono però state presentate in modo frammentario. Questa disorganicità, purtroppo, non può che costituire anche un *vulnus* delle prerogative di controllo del Parlamento europeo rispetto all'operato della Commissione.

In relazione invece alla Strategia per la parità di genere 2020-2025 del 5 marzo 2020, la Commissione europea aveva espressamente annunciato l'impegno ad adottare una prospettiva di genere nel quadro finanziario pluriennale successivo²⁸. La Corte dei conti, sul punto, ha tuttavia rilevato che esso purtroppo «non include azioni specifiche volte a tenere sistematicamente conto della parità di genere in tutti i settori di intervento dell'UE»²⁹.

Evidenziate le criticità, la stessa Corte dei conti ha poi formulato una serie di raccomandazioni atte a migliorare l'azione della Commissione a sostegno dell'integrazione della dimensione di genere e finalizzate ad accrescere l'attenzione prestata alla parità di genere nella formazione del bilancio dell'UE. In particolare, si è evidenziato come sia di fondamentale importanza effettuare analisi di genere delle esi-

²⁸ Vedi comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, COM(2020) 152 final, del 5 marzo 2020, reperibile online. Si veda in particolare il punto 5, "Finanziare azioni che consentano di compiere passi avanti in materia di parità di genere nell'UE". Inoltre, tra le altre cose, qui la Commissione aveva rilevato che anche «[n]elle politiche esterne dell'UE, la dimensione di genere è integrata nel processo di bilancio tramite l'impegno a garantire che l'85 % di tutti i nuovi programmi contribuisca alla parità di genere e all'emancipazione femminile» (20). L'impegno dell'UE in favore di una prospettiva di genere nel bilancio, dunque, opera anche rispetto alle sue relazioni esterne, nell'ottica di quella 'condizionalità' in relazione al rispetto in generale dei diritti umani, ormai ben collaudata. Ricordiamo che ora è anche attivo *online* il *Gender Equality Strategy Monitoring Portal*.

²⁹ Vedi par. 35.

genze e degli impatti e aggiornare gli stessi orientamenti della Commissione per legiferare meglio; raccogliere, analizzare e riferire sistematicamente sui dati esistenti, disaggregati per genere, relativi ai programmi di finanziamento dell'UE; utilizzare obiettivi e indicatori legati al genere per monitorare i progressi compiuti; sviluppare un sistema di monitoraggio dei fondi stanziati e utilizzati a sostegno della parità di genere e riferire annualmente sui risultati conseguiti in termini di parità di genere, e valutare con attenzione se i piani degli Stati membri per la ripresa e la resilienza affrontino la questione della parità di genere, e dare in seguito conto della predetta valutazione.

In risposta alla relazione di cui sopra, la Commissione aveva sì pienamente condiviso l'accento posto dalla Corte sulla necessità di progredire verso la parità di genere a livello europeo; tuttavia, nonostante questa condivisione, essa aveva anche dichiarato di non poter accettare integralmente alcune delle raccomandazioni della Corte relative al non raggiungimento di determinati obiettivi poiché, in realtà, si tratterebbe di una mera diversità di vedute rispetto «al modo migliore per attuare alcune delle misure necessarie». Nonostante ciò, la Commissione si è detta convinta che entro il 2025 la sua strategia farà progredire la causa della parità di genere in tutto il bilancio dell'Unione. Inoltre, essa si era impegnata entro la fine del 2022 a mettere in atto una metodologia per misurare la spesa pertinente di programmi finanziati attraverso il QFP 2021-2027. Impegno che, come vedremo ha mantenuto.

Al netto di questo contraddittorio Corte dei conti/Commissione, ricordiamo che nel quadro istituzionale europeo, come è noto, in materia di budget anche il Parlamento europeo svolge un ruolo determinante. Esso, invero, si è nel tempo attivato proprio per la promozione dell'inserimento della prospettiva di genere nel bilancio UE. Vediamo come.

5. L'impegno del Parlamento europeo in relazione alle questioni di genere è risalente ed è risaputo, in particolare con riferimento al fondamentale lavoro che costantemente svolge la sua Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM)³⁰.

In relazione al tema del *gender budgeting*, ci preme qui subito ricordare che l'8 marzo 2021, durante il suo discorso di apertura della sessione del Parlamento europeo dedicata alla Giornata internazionale

³⁰ Vedi www.europarl.europa.eu/committees/it/femm/home/highlights.

della donna, il compianto Presidente David Sassoli, aveva affermato, tra le altre importanti riflessioni: «Il Parlamento europeo si è battuto perché la parità di genere e la dimensione di genere fossero priorità centrali nel bilancio settennale dell'UE e nella valutazione dei Piani nazionali di ripresa. Questo può sembrare astratto, ma se la ripresa avrà la priorità dell'uguaglianza, questo cambierà la vita delle persone e delle donne molto concretamente nei Paesi, nelle città, sui luoghi di un lavoro ritrovato o conquistato, nelle scuole e nelle università, nella ricerca». L'impegno del Parlamento – voce della cittadinanza europea e custode dei “beni comuni europei” – in relazione all'integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'Unione è stato ed è, dunque, fondamentale. Esso, invero, è ormai quasi ventennale, risalendo, infatti, al 3 luglio 2003 l'adozione di una importante risoluzione sul *gender budgeting*³¹. In questo importante testo, a cui rinviamo, emerge un elemento a nostro avviso centrale negli sforzi per garantire finalmente ed effettivamente la parità di genere e l'*empowerment* femminile: «il successo dell'attuazione del *gender budgeting* richiede un impegno politico per il raggiungimento della parità tra donne e uomini; questo significa che tutte le istituzioni che definiscono le politiche pubbliche devono promuovere la rappresentanza politica e istituzionale delle donne a tutti i livelli, sostenere una maggiore presenza delle donne in tutti i processi decisionali sia nel settore pubblico che in quello privato, sviluppare la sensibilità e l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle pari opportunità e lo sviluppo del capitale umano»³². Senza questo approccio olistico e partecipativo, qualsiasi azione di natura economica rischia di produrre effetti solo nel breve periodo.

Da allora, il PE non ha mai cessato di interessarsi al tema, sia attraverso la Commissione FEMM che con la Commissione per i bilanci (BUDG). Negli ultimi cinque anni, invero, tale attività si è sempre più intensificata, soprattutto a cavallo tra il vecchio quadro finanziario pluriennale e il nuovo.

In proposito, di grande rilievo è, innanzitutto, la risoluzione del Parlamento europeo sui fondi dell'UE per l'uguaglianza di genere del

³¹ Vedi risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* – La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI), 3 luglio 2003, reperibile *online*. Poco meno di un mese prima, il 16 giugno 2003, era invece stato pubblicato il *Report* “Gender budgeting – building public budgets from a gender perspective” (2002/2198 (INI)), *Rapporteur*: Fiorella Ghilardotti, anch'esso reperibile *online*.

³² Vedi par. 5.

14 marzo 2017³³. Essa è integralmente dedicata a evidenziare come il bilancio di genere sia una condizione essenziale e imprescindibile per raggiungere l'obiettivo dell'eguaglianza di genere ai sensi dell'art. 8 TFUE.

A seguire, è necessario poi ricordare la risoluzione denominata “Gender Budgeting in the EU Budget - The way forward” del 2018³⁴. In essa, oltre ad aver ricordato che il *gender budgeting* è una metodologia che è necessario applicare a tutte le voci di bilancio affinché sia efficace, e non esclusivamente in relazione a quei programmi di finanziamento che abbiano implicazioni esplicite per la questione “parità di genere”, il Parlamento ha pure evidenziato come quello della parità di genere non sia un obiettivo raggiungibile una volta per tutte ma che, in quanto processo in continuo divenire, sono necessari strumenti flessibili che tengano conto e seguano i cambiamenti della società europea.

Ancora, nella risoluzione del Parlamento europeo sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo – relazione annuale 2020, la questione del *gender budgeting* è stata qualificata quale elemento essenziale del tema più ampio dell'integrazione della dimensione di genere³⁵. Invero, il PE ha rammentato che quando si parla di “bilancio sensibile alla dimensione di genere” non bisogna soltanto riferirsi al finanziamento di iniziative esplicite in materia di uguaglianza di genere, ma altresì «[d]alla comprensione dell'impatto delle decisioni politiche e di bilancio sulla parità di genere e [d]al conseguente adeguamento delle spese e delle entrate pubbliche». Inoltre, di fondamentale importanza è procedere all'assegnazione di risorse di bilancio e alla fornitura di servizi in base a necessità che siano identi-

³³ Vedi risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2017 sui fondi dell'UE per l'uguaglianza di genere (2016/2144(INI)). Qui il PE, tra le altre cose, «chiede che, nella preparazione dei programmi di finanziamento dell'UE per il periodo post-2020, siano introdotti e attuati un bilancio di genere e un'integrazione della dimensione di genere *rigorosi ed efficaci*, al fine di incrementare il finanziamento dell'UE a favore delle misure volte a contrastare la discriminazione di genere, tenendo conto dei seguenti aspetti: i) identificare le questioni di genere esplicite e implicite; ii) identificare, ove possibile, i relativi stanziamenti di risorse, e iii) valutare se i programmi di finanziamento dell'UE perpetueranno o modificheranno le disuguaglianze esistenti tra donne e uomini (e gruppi di donne e uomini) e ragazze e ragazzi, così come i modelli delle relazioni di genere» (par. 64).

³⁴ Vedi *European Parliament resolution on Gender Budgeting in the EU Budget - The way forward*, 3 settembre 2018, reperibile *online*, così come tutti gli altri documenti e atti del PE richiamati in questo scritto.

³⁵ Vedi risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2022 sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo – relazione annuale 2020 (2021/2039(INI)).

ficcate mediante dati espliciti, compresi i dati qualitativi sull'impatto di genere³⁶.

Un aspetto sul quale poi si è soffermato il Parlamento, è stato la mancanza complessiva di una vera e propria integrazione della dimensione di genere a tutto il bilancio dell'Unione: invero, si è sottolineato come essa dovrebbe «essere integrata a tutti i livelli della procedura di bilancio, al fine di utilizzare le entrate e le spese per conseguire gli obiettivi in materia di parità di genere»³⁷.

Nella più recente risoluzione sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2023 del 5 aprile 2022, il PE ha innanzitutto rammentato che le donne sono state colpite in maniera sproporzionata dalla crisi socioeconomica innescata dalla pandemia da Covid-19³⁸. Inoltre, esso ha rilevato come la violenza di genere sia un fenomeno ancora drammaticamente in aumento, nonostante gli sforzi ormai consistenti che si stanno compiendo a livello europeo³⁹. Quanto

³⁶ Vedi lett. H.

³⁷ Vedi par. 39.

³⁸ Vedi risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2022 sugli orientamenti generali per l'elaborazione del bilancio 2023, sezione III – Commissione (2021/2226(BUI)).

³⁹ Vedi, innanzitutto, la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata dal Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 e aperta alla firma il successivo 11 maggio; essa è entrata in vigore il 1° agosto 2014. In dottrina vedi, tra gli altri, L. GAROFALO, *Alcune considerazioni sulle norme "self-executing" contenute nella Convenzione di Istanbul del 2011*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2018, n. 5, 8 ss.; nonché A. DI STEFANO, *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa*, in *Diritto internazionale e diritti umani*, 2012, 169 ss.; A. VALENTINI, *Recenti sviluppi in seno al Consiglio d'Europa in tema di violenza contro le donne*, in questa Rivista, 2012, 77 ss.; G. PASCALE, *L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, n. 3, 12 ss.; F. POGGI, *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale*, in *Diritto internazionale e diritti umani*, 2017, 51 ss.; S. DE VIDO, *The Istanbul Convention as an Interpretative Tool at the European and National Levels*, in J. NIEMI, L. PERONI, V. STOYANOVA (eds.), *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, London, 2020, 57 ss. Nel contesto UE, invece, visto lo stallo sulla ratifica della Convenzione di Istanbul (sulla questione dell'adesione dell'Unione a questa Convenzione vedi S. DE VIDO, *The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A step forward in the protection of women from violence in the European legal system*, in *European Journal of Legal Studies*, 2017, n. 2, 69 ss. e ci sia consentito rinviare al nostro *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Freedom, Security and Justice*, 2021, 136 ss.), la Commissione europea ha presentato la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, 8 marzo 2022, COM(2022) 105 final. In proposito in dottrina vedi, V. TEVERE, *Il difficile cammino verso una tutela integrata delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità*, in *Freedom, Security and Justice*, 2019, 184 ss., e S. DE VIDO, *A First Insight into the EU Proposal for a Directive on Counte-*

all'aspetto che più direttamente ci interessa, esso ha chiesto alla Commissione uno sforzo ulteriore perché vengano garantiti «finanziamenti significativi per la sezione Daphne del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori; (...) ulteriori finanziamenti (...) volti a promuovere la parità di genere e a contrastare la discriminazione, in particolare nei confronti delle donne e delle persone LGBTI+ e (...) chiede inoltre risorse significative a sostegno della protezione, della promozione e dell'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai relativi diritti e a sostegno dei difensori dei diritti umani delle donne»⁴⁰. Il Parlamento, dunque, è pienamente consapevole delle innumerevoli sfide che ancora restano da affrontare in relazione al tema “uguaglianza di genere”, traguardo che è ormai evidente non si limita solo al mero ambito lavorativo, come invece inizialmente considerato nel contesto dell'Unione europea⁴¹.

Un'ulteriore testimonianza dell'impegno del Parlamento europeo in materia di *gender budgeting*, datato giugno 2022, è stata poi l'adozione del Progetto di parere della Commissione FEMM – destinato alla Commissione BUDG – sul bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2023⁴². In questo documento, infatti, la Commissione FEMM aveva invitato la Commissione BUDG del Parlamento, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione, alcune importanti proposte. Entrando nel merito del quadro finanziario

ring *Violence against Women and Domestic Violence*, in *EJIL:Talk!*, 7 aprile 2022, www.ejiltalk.org.

⁴⁰ Vedi par. 39.

⁴¹ In proposito, ci sia consentito rinviare al nostro *La vulnerabilità declinata al femminile: la risposta dell'ordinamento europeo*, in G. GIOFFREDI, V. LORUBBIO, A. PISANÒ (a cura di), *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pisa, 2021, 177 ss., in specie 182 ss. Sul principio di non discriminazione nell'UE, vedi, invece, C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.

⁴² Vedi *Progetto di parere della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere destinato alla Commissione per i bilanci sul bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2023 – tutte le sezioni (2022/0000(BUD))*, del 22 giugno 2022, reperibile online. La FEMM, tra le altre cose, ricordando che il PE ha costantemente esortato la Commissione europea a promuovere e attuare il ricorso all'integrazione della dimensione di genere, al bilancio di genere e a valutazioni d'impatto di genere in tutti i settori strategici dell'UE, ha applaudito all'impegno della Commissione volto all'elaborazione di una metodologia atta a misurare le spese attinenti alle questioni di genere nonché della sua valutazione, ancora in corso al momento dell'adozione del parere, della raccolta di dati relativi al genere. Ricordiamo che la Commissione FEMM è ormai da molti anni solerte nell'adottare questa prospettiva nei progetti di parere relativi all'elaborazione del bilancio annuale. In proposito, rinviamo all'accurato studio del febbraio 2019, *Gender responsive EU Budgeting Update of the study 'The EU Budget for Gender Equality' and review of its conclusions and recommendations*, reperibile online.

pluriennale 2021-2027⁴³, era stato rilevato che, poiché il programma “Cittadini, uguaglianza, diritti e valori” è l’unico tra quelli finanziati con obiettivi di spesa specificamente legati al genere e alla prevenzione e contrasto alla violenza di genere, occorre in fase di approvazione del bilancio annuale per il 2023, ai sensi dell’art. 314 TFUE, aumentare la quota di bilancio ad esso dedicata al fine di combattere più adeguatamente tutte le disuguaglianze che sono state anche accentuate dalle diverse crisi che stanno attraversando il continente europeo⁴⁴.

Un altro punto molto importante di questa risoluzione riguarda poi l’invito a Commissione e Consiglio ad aumentare gli stanziamenti di bilancio destinati alle organizzazioni della società civile, quali attori fondamentali della promozione dei diritti delle donne nello spazio giuridico europeo⁴⁵.

Infine, non possiamo non menzionare l’ultimo contributo in ordine di tempo – e non certo di importanza – alla causa del *gender budgeting*, ovvero la recentissima risoluzione del Parlamento europeo concernente la posizione del Consiglio sul progetto di bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2023⁴⁶. In essa, il PE ha, tra le altre cose, accolto favorevolmente il lavoro della Commissione relativo alla classificazione intesa a misurare l’impatto di genere della spesa dell’Unione e ha chiesto che tale classificazione sia estesa a tutti i programmi del QFP affinché i risultati siano già visibili nel bilancio 2023⁴⁷.

⁴³ Vedi regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

⁴⁴ La Commissione FEMM ha poi esplicitamente chiesto di creare una nuova linea di bilancio all’interno della sezione Daphne al fine di destinare finanziamenti al sostegno di progetti che contribuiscono all’obiettivo specifico di prevenire e combattere tutte le forme di violenza di genere e, inoltre, in considerazione del ruolo di prim’ordine svolto dall’EIGE di ampliarne l’organico. In dottrina, sulla procedura di bilancio vedi, tra gli altri, S. CAFARO, *Commento agli artt. 310-324 TFUE*, in M.C. BARUFFI, F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione Europea*, Padova, Il ed., 2014; L. SABBÌ, *L’evoluzione della procedura di bilancio dell’Unione Europea*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2017, 320 ss.; A. SOMMA, *Il bilancio dell’Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, 2018, 873 ss.

⁴⁵ Vedi par. 7.

⁴⁶ Vedi risoluzione del Parlamento europeo del 19 ottobre 2022 concernente la posizione del Consiglio sul progetto di bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2023 (12108/2022 – C9-0306/2022 – 2022/0212(BUD)).

⁴⁷ Vedi par. 11. Sempre in relazione alla parità di genere, il Parlamento ha però pure espresso profonda preoccupazione per il fatto che di recente la Commissione abbia finanziato o cofinanziato campagne di promozione dello *hijab*, insistendo sul fatto che il bilancio dell’UE non dovrebbe finanziare alcuna futura campagna che possa promuoverlo (par. 12).

6. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, che ha nel suo DNA la promozione della parità tra donne e uomini, ha svolto un ruolo molto importante anche nel dibattito sulla rilevanza e necessità di adottare un bilancio di genere in seno all'Unione europea⁴⁸.

Oltre ai diversi studi in materia di impatto del *gender budgeting* sull'economia che abbiamo già avuto modo di richiamare, un altro importante documento di riferimento è senz'altro un rapporto del 2019 intitolato *Gender budgeting. Mainstreaming gender into the EU budget and macroeconomic policy framework*⁴⁹. In esso, l'EIGE era partito dal presupposto del fondamentale ruolo del bilancio dell'Unione quale potente fattore di crescita e sviluppo. I programmi europei, invero, hanno realmente e in modo assolutamente tangibile contribuito negli anni a trasformare le regioni meno sviluppate d'Europa e, in genere, a ridurre le disuguaglianze in tutta l'UE. Tuttavia, in relazione alla riduzione delle disuguaglianze tra donne e uomini, il bilancio dell'UE si era dimostrato sino a quel momento insufficiente: oggetto di analisi era stato il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Proprio per questo, ad avviso dell'EIGE, il *gender budgeting* si poneva come strategia necessaria per raggiungere la parità di genere attraverso

Un altro passaggio molto interessante è contenuto nel par. 34 laddove il PE «sottolinea la necessità di promuovere il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali; insiste sul ruolo cruciale del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori nel rafforzare i valori dell'Unione, la cittadinanza dell'Unione e la democrazia, l'uguaglianza e la parità di genere nonché lo Stato di diritto nell'Unione e nel sostenere le vittime della violenza di genere; annulla pertanto i tagli apportati dal Consiglio al programma; decide inoltre di incrementare la sezione Daphne di 2 milioni di EUR al di sopra del PB per affrontare il problema della violenza di genere, che è peggiorata dallo scoppio della pandemia (...)». A seguito dell'approvazione della Posizione comune del PE, il 19 ottobre scorso si era aperta la fase di conciliazione tra Consiglio e Parlamento per l'approvazione del bilancio annuale. Il Parlamento europeo ha dato il via libero definitivo al budget 2023 lo scorso 23 novembre. L'accordo con il Consiglio era stato raggiunto il 14 novembre. La buona notizia è che il programma 'Cittadini, uguaglianza, diritti e valori' – nel contesto del quale vengono finanziate anche le azioni relative alla parità di genere, per le quali la società civile gioca un ruolo determinante – ha avuto un incremento di 3 milioni di euro di stanziamento.

⁴⁸ L'istituzione dell'EIGE rinviene la sua base giuridica nel regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 che istituisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere. La sua sede è a Vilnius in Lituania ed è ufficialmente operativo dal 2010. Esso è un ente autonomo, che fornisce anche consulenza tecnico-scientifica e che opera nella cornice delle politiche e delle iniziative europee, svolgendo il compito di aggregare, analizzare, elaborare e diffondere dati e informazioni su questioni legate all'uguaglianza di genere. Uno degli esiti più importanti della sua attività è stata l'elaborazione del *Gender Equality Index. Il report 2022* è reperibile *online*.

⁴⁹ Vedi *Gender budgeting. Mainstreaming gender into the EU budget and macroeconomic policy framework*, pubblicato il 10 aprile 2019 e reperibile *online*.

l'allocazione delle risorse pubbliche in un modo che rispondesse ai bisogni specifici di donne e uomini⁵⁰.

Tra le maggiori proposte emerse da questo documento, rilevava la richiesta all'Unione di includere la definizione della parità di genere come priorità orizzontale per l'intero Quadro finanziario pluriennale; di incorporare l'uguaglianza di genere come obiettivo politico distinto e di istituzionalizzare l'integrazione della prospettiva di genere in tutti i fondi. Inoltre, aspetto molto importante è pure quello relativo alla tracciabilità dell'impatto sul raggiungimento dell'obiettivo della parità di genere per tutte le azioni intraprese grazie ai diversi programmi di finanziamento europei.

La valutazione dell'EIGE sul rapporto tra uguaglianza di genere e crescita economica, ha dimostrato chiaramente che la riduzione della disuguaglianza di genere contribuisce a raggiungere tassi più elevati di crescita economica, favorendo al contempo un aumento della competitività e una maggiore stabilità macroeconomica. Perché ciò avvenga, però, le politiche macroeconomiche devono considerare il loro impatto sulle donne, in particolare alla luce della persistenza di ruoli di genere "prestabiliti", frutto di retaggi culturali stereotipati e, contemporaneamente, di sistemi di *welfare* non solidi.

Nonostante nel rapporto si siano evidenziati gli sforzi fatti per integrare la parità di genere nelle politiche economiche e sociali dell'Unione, invero in esso è emerso che a livello di politica macroeconomica l'analisi di genere rimane debole. Secondo l'Istituto, infatti, la progettazione delle politiche e le loro implicazioni di bilancio dovrebbero considerare gli effetti potenzialmente gravi a breve termine delle misure di austerità economica sulle donne, oltre a dover avere riguardo ad altri affetti a medio e lungo termine, per evitare di esacerbare le disuguaglianze di genere.

L'impegno dell'EIGE in materia di prospettiva di genere e pari opportunità nella programmazione ed esecuzione della spesa pubblica continua ad essere molto intenso, tanto è vero che nel 2023 pubblicherà uno studio – commissionato dalla Presidenza svedese del Consiglio dell'Unione europea – su come i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza(PNRR) stiano rispondendo alle gravi conseguenze che la pandemia ha avuto sulle donne secondo una prospettiva *gender-oriented*.

⁵⁰ Nel documento si ricorda, ad esempio, che il bilancio di genere riconosce il lavoro di cura non retribuito delle donne e distribuisce le risorse di conseguenza.

7. Sebbene il bilancio dell'Unione europea sia molto più piccolo dei bilanci nazionali dei Paesi membri, il suo "scopo comune" può garantirne un impatto importante rispetto alla questione del *gender budgeting* di cui ci siamo occupati in questo scritto. Esso, infatti, può comunque influenzare norme e politiche interne nel momento in cui il rispetto degli *standard* della parità di genere diventa una condizione per l'utilizzo dei fondi e per l'esecuzione dei programmi europei.

L'utilizzo degli strumenti di *gender budgeting* per l'analisi dei processi macroeconomici e l'introduzione di una prospettiva di genere nei principali strumenti di attuazione delle politiche macroeconomiche possono concretamente fornire alle istituzioni dell'UE strumenti innovativi e solidi per il cambiamento sociale in cui si è impegnata, da ultimo proprio con Pilastro europeo dei diritti sociali.

Nel dicembre 2020, con l'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione avevano, tra le altre cose, stabilito alcuni punti essenziali relativi proprio alla promozione della parità di genere. In particolare, la Commissione si era impegnata a promuovere la parità tra donne e uomini, nonché i diritti e le pari opportunità per tutti «durante l'intero periodo di attuazione e sorveglianza dei programmi pertinenti, nonché l'integrazione di tali obiettivi e della prospettiva di genere, anche rafforzando la valutazione di impatto di genere nelle valutazioni di impatto e nelle valutazioni *ex post* nel quadro di 'Legiferare meglio'». La Commissione, inoltre, si era riproposta di esaminare «le modalità atte a sviluppare una metodologia per misurare la spesa pertinente a livello di programma nel QFP 2021-2027» e a utilizzare «tale metodologia non appena disponibile». Infine, entro il 1° gennaio 2023, essa si è dichiarata pronta ad applicare tale metodologia per determinati programmi gestiti a livello centrale al fine di verificarne la fattibilità e, a medio termine, avrebbe valutato se la metodologia avrebbe potuto essere estesa ad altri programmi per la restante durata del QFP 2021-2027⁵¹.

⁵¹ Vedi Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie, reperibile *online*. Nelle sue valutazioni, la Commissione ha evidenziato che il «gender equality mainstreaming is integrated in the EU budget. Only 10 of the EU funding programmes have none or insignificant bearing to gender equality (score 0). For 24 programmes that qualify for score 0*, their impact on the promotion of gender equality is likely, but not yet clearly deter-

Il 1° luglio 2022, invero, la Commissione nel presentare il *draft budget* per l'esercizio 2023, ha dato effettivamente conto della metodologia annunciata e di tutte le azioni previste e dei fondi dedicati, in virtù proprio del principio del *gender mainstreaming*⁵².

In chiusura di questo contributo ci preme rilevare come la pandemia da Covid-19 abbia dimostrato una volta in più che le crisi producono un impatto maggiore e sproporzionato sulle donne rispetto agli uomini; essa, dunque, ha rappresentato una seppur drammatica occasione per continuare ad incrementare gli sforzi tesi a sradicare le disparità di genere. Da questo punto di vista, però, alcune critiche sono state mosse allo straordinario piano di ripresa post pandemico *Next Generation EU*, e in particolare alla *Recovery and Resilience Facility*⁵³: nella prima versione del regolamento applicativo, infatti, ci si trovava di fronte a uno strumento assolutamente *equality-blind*⁵⁴. La proposta della Commissione del 20 maggio 2020, invero, non includeva alcun riferimento alla parità di genere. Nel corso del procedimento legislativo, però, grazie soprattutto alle forti pressioni della so-

mined. Once sufficient information becomes available, the Commission will report on their contribution through updated scores. Furthermore, 12 programmes have set the promotion of gender equality as a significant objective, whereas eight programmes undertake interventions specifically targeting the promotion of gender equality» (p. 146). Come abbiamo già avuto modo di rilevare, il Parlamento europeo ha apprezzato questo approccio della Commissione, pur richiamandola a un maggiore sforzo per integrare la dimensione di genere in tutti i suoi programmi di finanziamento.

⁵² Vedi nello specifico il par. 4.5.3., *Gender equality mainstreaming*, 143-146 del *Draft budget*. Maggiori approfondimenti sono contenuti nel *Working Document Part I*, 24 ss. e 36 ss., reperibile *online*.

⁵³ Vedi regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Il Dispositivo per la ripresa e resilienza rappresenta la parte più importante del NGEU. Vedi regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. In dottrina vedi, tra gli altri, G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, 587 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III, 2021, 38 ss.; A. SANTINI, *Next Generation EU: opportunità e sfide (per l'Europa e per l'Italia)*, in B. BOSCHETTI, E. VENDRAMINI (a cura di), *Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica*, Milano, 2021, 55 ss.; N. RUCCIA, *Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?*, in *Blog-DUE*, 10 marzo 2022.

⁵⁴ Per un'analisi critica del *Next Generation EU* in una prospettiva di genere vedi lo studio “‘#nextGenerationEU’ Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan”, commissionato dai *Greens/EFA* grazie all'europarlamentare Alexandra Geese e reperibile *online*.

cietà civile e del Parlamento europeo, la dimensione di genere è stata inclusa nel regolamento poi adottato il 12 febbraio 2021⁵⁵.

Nell'art. 4 di tale regolamento, rubricato "Obiettivi generali e specifici" si esplicita, infatti, che «l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, *in particolare sulle donne*, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (...))» (corsivo nostro).

Inoltre, in virtù dell'art. 16 la Commissione è tenuta a presentare un rapporto annuale su come i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza abbiamo attuato l'impegno per la parità di genere⁵⁶.

Un punto molto debole e che permane, invero, è che a differenza di quanto previsto, ad esempio, per la transizione verde e digitale, per le azioni a sostegno della parità di genere non è stabilita alcuna soglia minima di spesa dei fondi. Al netto però di questo e altri limiti, adesso è necessario e fondamentale sfruttare nel miglior modo possibile quest'occasione storica per gli Stati membri attraverso i PNRR, al fine di promuovere e realizzare effettivamente uguaglianza di genere e giustizia sociale⁵⁷.

Con il presente contributo ci siamo riproposte di fornire un contributo alla discussione sulla promozione della parità tra donne e uomini e all'*empowerment* femminile che guardasse a un aspetto meno esplorato in dottrina, ovvero quello delle misure economico-finanziarie. Il presupposto è stato, appunto, quello della non neutralità dei budget pubblici che, invero, più che *gender-neutral* spesso si sono dimostrati *gender-blind*, andando anche a incrementare disuguaglianze esistenti.

⁵⁵ Vedi, in proposito, il *briefing* dell'ottobre 2022, *Gender equality in the Recovery and Resilience Facility*, reperibile *online*.

⁵⁶ Sebbene nel primo rapporto la Commissione non abbia affrontato la questione, essa lo ha, invece, fatto con il *Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility*, presentato lo scorso 29 luglio 2022, 24-27, reperibile *online*.

⁵⁷ Per quanto riguardo il nostro Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il 9 luglio 2021 il Ministero dell'economia e delle Finanze aveva pubblicato uno studio dal titolo "Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle", con il quale sono state evidenziate le misure finanziabili con questo intervento straordinario che potranno avere un impatto, principalmente, sul miglioramento delle condizioni di lavoro delle donne. Il limite di tale impatto, invero, e che non è chiaro come esso sarà poi valutato effettivamente *ex post*. Il documento è reperibile *online*.

Come spesso accade, l'ordinamento internazionale è però riuscito a farsi promotore e divulgatore dell'esigenza di adottare una prospettiva di genere anche nella redazione dei bilanci, perché è proprio in fase di programmazione delle spese e degli investimenti che è possibile pianificare misure che concretamente possano portare gli Stati a conformarsi poi a quegli obblighi che hanno assunto con l'adesione a importanti strumenti internazionali volti alla promozione e alla tutela dei diritti delle donne, alla loro emancipazione sociale e partecipazione attiva alla *governance*.

Come è noto, soprattutto i diritti sociali, culturali ed economici sono proprio quei diritti che necessitano di un maggiore e specifico investimento da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali per la loro realizzazione e, pertanto, sono proprio quei diritti per i quali sono ancora necessari molti sforzi e interventi concreti affinché possano concretamente e universalmente essere goduti.

Il *gender budgeting*, dunque, non è solo una questione da relegare ai tecnici, agli economisti, ma deve essere una priorità nelle agende politiche sovranazionali e statali. E l'Unione europea ci appare sempre più consapevole della grande responsabilità che le compete, anche in questo ambito, in quanto attrice valoriale globale. Per rendere sempre più effettivo il *gender mainstreaming* è, dunque, indispensabile continuare a procedere in modo permanente e strutturato verso il *gender budgeting* anche a Bruxelles.

ABSTRACT

*Some Reflections on the Non-Neutrality of Budgets:
A Focus on the European Union and Gender Budgeting*

This paper aims to explore the underestimated issue of the relevance of gender budgeting in order to achieve gender equality effectively. After explaining the notion and outreach of gender budgeting, it focuses on the development of this practice at international and regional level, granting specific attention to the European context. Due to the impact of its policies and norms, the role of the European Union is specifically scrutinized. Starting from the analysis of a 2021 report issued by the European Court of Auditors, the paper explores the relevant measures adopted by the European Commission, as well as by the European Parliament. Finally, the contribution to this topic granted by the European Institute for Gender Equality is also emphasised.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

PREVENZIONE DELLA TORTURA IN EUROPA: LA COMPLESSA TRIANGOLAZIONE ISTITUZIONALE TRA CPT, SPT E NPMs. *CUI PRODEST?*

VINCENZO LORUBBIO

SOMMARIO: 1. Ricostruendo le tappe. – 2. Le relazioni istituzionali tra CPT e SPT. – 3. CPT e SPT *in action*: tre differenti fasi operative. – 4. Ostacoli teorici e auspici di cooperazione. – 5. La (contro)prova dell'emergenza come paradigma di un vizio originale. – 6. Quale futuro per la prevenzione della tortura in Europa? Spunti per una coesistenza funzionale.

1. Il principio della proibizione della tortura e di altre forme di maltrattamento, solennemente sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹, è diventato obbligo giuridicamente vincolante per gli Stati parte tramite le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo² e del Patto internazionale sui diritti civili e politici³.

Tuttavia, sebbene la pratica della tortura nei confronti di soggetti detenuti affondi le proprie radici già durante la storia antica⁴, l'attenzione relativa alla prevenzione e al contrasto attivo di tale deprecabile fenomeno, da parte della comunità internazionale, risale solo ai primi anni '70 dello scorso secolo. In questo periodo, infatti, inizia a farsi

¹ Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 5: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti».

² Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 3: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

³ Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 7: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. In particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico».

⁴ Le prime attestazioni letterarie risalgono già al V secolo a.C. Vedi, ERODOTO, *Storie*, VII, 33: «Al comando di Santippo figlio di Arifrone, avendo catturato il persiano Artaicte governatore di Sesto, lo inchiodarono vivo a un palo, egli che conducendo donne nel santuario di Protesilao a Eleunte aveva compiuto azioni empie». Gli studi relativi all'ancestrale fenomeno della tortura sono molto numerosi. Da ultimo, molto rilevante e in una prospettiva interdisciplinare, v. R. COX, F. DONNELLY, A. F. LANG JR. (eds.), *Contesting Torture. Interdisciplinary Perspectives*, Abingdon-New York, 2022.

spazio l'idea relativa all'opportunità di istituire un organismo internazionale indipendente, avente il precipuo compito di visitare i luoghi di privazione della libertà personale presenti all'interno degli Stati, con il fine di verificare, tramite sopralluoghi, l'eventuale sussistenza di atti di tortura o di altri trattamenti inumani e degradanti perpetrati dalle autorità interne nei confronti delle persone residenti in tali strutture⁵.

Sull'onda della crescente sensibilità nei confronti di questa tematica, nel 1975, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la prima Dichiarazione sulla Protezione di tutte le persone sottoposte a forme di tortura e altre pene⁶ e, contemporaneamente, dava mandato all'allora Commissione (oggi Consiglio) per i diritti umani di elaborare una vera e propria Convenzione internazionale che, oltre a costituire il primo strumento vincolante in materia, avrebbe dovuto contemplare anche l'istituzione di un organismo di visita indipendente. Tuttavia, se è vero che la Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti (UNCAT) venne effettivamente adottata nel 1984⁷, l'ulteriore introduzione di un comitato venne, invece, rinviata e proposta come oggetto di un eventuale successivo protocollo opzionale. In realtà, dopo l'introduzione della UNCAT, il progetto del protocollo entrò in una fase di stallo, in cui rimase per più di dieci anni, soprattutto a causa della riluttanza degli Stati a concedere ad un organismo indipendente l'accesso illimitato ai luoghi di detenzione senza il loro preventivo consenso⁸.

Cionondimeno, l'idea di un comitato con funzioni ispettive, sorta e momentaneamente accantonata in ambito ONU, verrà ripresa e rilanciata a livello regionale europeo da parte del Consiglio d'Europa (CoE). E infatti, già nel 1981, il presidente del Comitato per gli affari legali del CoE, Noël Berrier, presentò un "memorandum introduttivo" sulla tortura

⁵ La paternità di questa idea, che sarà alla base della realizzazione dei successivi comitati internazionali contro la tortura, è da attribuire al banchiere svizzero Jean-Jacques Gautier, il quale era convinto della necessità di predisporre meccanismi di visita sulla scorta di quanto già realizzato dal Comitato internazionale della Croce Rossa, durante la Seconda guerra mondiale. Lo stesso Gautier fu promotore del primo Comitato svizzero contro la tortura già nel 1977. Per una ricostruzione storica più approfondita si rinvia a J.H. BURGERS, H. DANELIUS, *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht-Boston-London, 1998, 26–29.

⁶ Assemblea generale, UN Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/RES/3452 (XXX) del 9 dicembre 1975.

⁷ Assemblea generale, *UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, A/RES/39/46 del 10 dicembre 1984. La Convenzione è entrata in vigore il 26 giugno del 1987.

⁸ Cfr. G. DE BECO, *The Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the OPCAT) in Europe: Duplication or Reinforcement*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, 259 ss.

che, per la prima volta, proponeva formalmente l'idea di adottare un tale sistema a livello regionale, sottolineando l'opportunità per i Paesi europei di «set an example and institute such a system among themselves in the framework of the Council of Europe»⁹ senza attendere che tale proposta fosse prima «implemented at the world level»¹⁰.

Così, negli anni seguenti, si avviò gradualmente l'iter che porterà il Consiglio dei ministri del CoE ad adottare, il 26 giugno 1987, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura (ECPT)¹¹: all'interno della stessa veniva istituito un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), con il compito di esaminare «per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti»¹².

Probabilmente, il cambiamento più importante apportato dalla Convenzione europea rispetto alle idee originariamente sviluppate in ambito ONU è relativo alla composizione e alle funzioni del CPT: questo, infatti, sarebbe stato composto da un numero di membri pari a quello degli Stati parte e questi stessi membri avrebbero dovuto non solo supervisionare, ma anche essere coinvolti direttamente nella conduzione

⁹ Consiglio d'Europa, "Berrier Report", *Council of Europe Doc AS/Jur (33) 18 del 9 settembre 1981*, par. 13.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ La Convenzione poi entrerà in vigore, al raggiungimento delle 7 ratifiche necessarie a tal fine, il 1° febbraio 1989. La costruzione del progetto europeo deve molto al lavoro compiuto dalla Commissione internazionale dei giuristi (ICJ) e dal Comitato svizzero contro la tortura (SCAT), i quali già dai primi anni '80 si offrono di redigere la bozza di quella che sarebbe potuta essere una nuova convenzione regionale contro la tortura o un protocollo opzionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, una volta completata, fu incorporato nella versione finale del c.d. "Rapporto Berrier" (raccomandazione 909 (1981) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla convenzione internazionale contro la tortura). L'Assemblea parlamentare adottò il rapporto e invitò il Comitato dei ministri ad approvare il progetto di convenzione (raccomandazione 971 (1983) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla protezione dei detenuti da trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti). Il Comitato dei ministri, a sua volta, chiese al suo Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) di esaminare il progetto di convenzione e di presentargli delle proposte. Alla fine del 1986 il CDDH finalizzava il testo e lo trasmetteva al Comitato dei ministri, che avrebbe proceduto all'adozione della Convenzione l'anno seguente. Per un approfondimento completo e sistematico relativo alla genesi e ai presupposti storico-giuridici che hanno portato all'adozione della ECPT, si rinvia, su tutti a M. D. EVANS, R. MORGAN, *Preventing Torture: A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Oxford, 1998, e A. CASSESE, *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture* in A. CASSESE, P. GAETA, S. ZAPPALÀ (eds.), *The Human Dimension of International Law. Selected Papers*, Oxford, 2008, 339-343.

¹² Convenzione europea per la prevenzione della tortura, art. 1.

delle visite ai luoghi di detenzione, determinando il funzionamento di un vero e proprio «body of international visitors»¹³.

In seguito all'adozione dell'ECPT e, soprattutto, in ragione dell'immediato successo del relativo comitato, tornò di attualità, nella sfera delle Nazioni Unite, il dibattito relativo alla mancata adozione del protocollo opzionale alla CAT del 1984. Già nel 1989, in concomitanza con l'entrata in vigore della ECPT, la Commissione ONU per i diritti umani riprese il tema, decidendo di rinviare per altri due anni l'esame relativo al protocollo, così da avere il tempo necessario per valutare attentamente l'operato del Comitato del Consiglio d'Europa (nonché di altre similari esperienze avviate in diverse aree del mondo per la creazione di sistemi regionali di visita ai luoghi di detenzione)¹⁴.

Nel 1991, l'iter progettuale per l'adozione del protocollo entrò nel vivo¹⁵, dando avvio ad un processo – durato dieci anni (1992-2002) – che portò alla definitiva adozione del protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), il 18 dicembre 2002¹⁶, entrato definitivamente in vigore il 22 giugno 2006, quindi dopo diciassette anni di operatività dell'ECPT.

Sebbene non sia questa la sede ideona per indagare nel dettaglio i contenuti del protocollo¹⁷, giova, tuttavia, ricordare che la sua introduzione ha rappresentato l'avvento di una significativa novità rispetto a quanto contenuto nella Convenzione europea, ovvero la predisposizione di un sistema di monitoraggio a due livelli: infatti, se da una parte, all'art. 2, veniva istituito un Sottocomitato contro la tortura

¹³ C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *Preventing Torture in Europe*, Strasburgo, 2018, 16. Sul punto vedi anche M. EVANS, C. HAENNI-DALE, *Preventing Torture? The Development of The Optional Protocol to The UN Convention Against Torture*, in *Human Rights Law Review*, 2004, 29-30.

¹⁴ Commissione per i diritti umani, *Report on the forty-fifth session*, UN Doc. E/CN.4/1989/86, 30 gennaio-10 marzo 1989, 176, reperibile su <https://digitallibrary.un.org>.

¹⁵ Nella sua 52^a riunione, tenutasi il 5 marzo 1991, la Commissione, avendo preso atto della bozza di protocollo opzionale aggiornata e presentata dal Costa Rica il 22 gennaio 1991 (cfr. UN Doc. E/CN.4/1991/66), rilevava che il progetto di protocollo opzionale aggiornato teneva in conto, da una parte dell'entrata in vigore della CAT (nel 1987) e dell'esperienza acquisita dal relativo Comitato contro la tortura e, dall'altro, dell'entrata in vigore del ECPT (nel 1989), constatava come il progetto fosse compatibile con l'esistenza di meccanismi regionali analoghi, ed affermava il proprio interesse per il proseguimento del progetto di protocollo facoltativo. Cfr. Commissione per i diritti umani, *Report on the forty-sevent session*, UN Doc. E/CN.4/1991/91, 28 gennaio-8 marzo 1991, 187-188, reperibile su <https://digitallibrary.un.org>.

¹⁶ Assemblea generale, UN Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/RES/57/199 del 9 gennaio 2003.

¹⁷ Per la cui disamina si rinvia, su tutti, a R. MURRAY ET AL., *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford, 2011.

(SPT), dall'altra, all'art. 3, veniva richiesto agli Stati parte, entro un anno dalla ratifica del protocollo, anche l'istituzione (o la designazione) di meccanismi nazionali di prevenzione della tortura (NPMs)¹⁸.

Dal punto di vista sia formale sia operativo, la richiesta di introdurre un NPM a livello statale segna anche – di fatto – l'unica differenza tangibile tra il sistema regionale europeo e quello onusiano di contrasto alla tortura, per il resto ritenuto «almost identical»¹⁹. L'idea originaria posta alla base di questa doppia opzione (SPT-NPMs) risiedeva nell'intento del legislatore di smussare in qualche misura la permanente ritrosia di molti Stati membri delle Nazioni Unite: questi, sempre restii ad accettare che un organismo di esperti internazionali indipendenti potesse avere accesso ai propri luoghi di detenzione, avrebbero accettato di buon grado un compromesso basato sull'esistenza di un sistema nazionale di visite preventive, che sarebbe stato integrato dall'organismo internazionale di visita solo qualora si fosse rivelato necessario²⁰.

Date tali premesse, si può ben comprendere come mai in dottrina si sia affermato che il correttivo costituito dall'introduzione dei meccanismi nazionali di prevenzione ha concretamente consentito lo sblocco delle trattative in ambito ONU, nonché l'adozione stessa dell'OPCAT²¹.

Di fatto, pertanto, dal 2006 ad oggi, negli Stati europei, il sistema di prevenzione della tortura si basa sulla congiunta operatività di tre

¹⁸ Non è questa la sede per considerare la portata o la diversità dell'assetto strutturale degli NPM e dei loro rispettivi punti di forza e debolezza, per la cui analisi si rinvia, su tutti, a E. STEINERT, *The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, in *Human Rights Law Review*, 2014, 1-29. Sul concetto di visita “regolare” degli NPMs da parte dell'SPT v. N. HARDWICK, R. MURRAY, *Regularity of OPCAT visits by NPMs in Europe*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2019, 1-26.

¹⁹ R. KICKER, *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Degrading Treatment or Punishment (the CPT)*, in G. DE BECO (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Abingdon-New York, 2012, 67.

²⁰ Questo era di fatto il contenuto della cosiddetta “bozza messicana”, presentata dal Messico a nome del Gruppo dei Paesi dell'America latina e dei Caraibi (GRULAC), il 13 febbraio 2001. Cfr. Commissione per i diritti umani, *Report of the Working Group on a Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its 9th session*, UN Doc. E/CN.4/2001/67, 12-22, reperibile su <https://digitallibrary.un.org>.

²¹ Cfr. C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *Preventing Torture in Europe, op.cit.*, 16, che sostengono che: «[...] this opened up the way for a compromise that allowed for the adoption of OPCAT by the UN General Assembly [...]. The idea that national mechanisms have a role to play in protecting human rights was hardly controversial in the field of torture prevention at the time. The novelty was to require states to utilise such mechanisms in combating torture as a matter of international legal obligation. Although the inclusion of NPMs into the draft of the optional protocol was in some ways merely a tactic by which to diminish either the case for, or opposition to, an international visiting mechanism, it quickly became apparent that there was an important role for both».

organismi indipendenti facenti capo a tre distinti livelli di tutela, ovvero l'SPT (ambito internazionale globale), il CPT (ambito internazionale regionale) e i singoli NPMs (ambito nazionale, sebbene come parte di un *framework* stabilito dal OPCAT)²².

Obiettivo del presente contributo, pertanto, è quello di tentare di comprendere meglio se, e in che modo, questo inedito e articolato sistema di prevenzione abbia contribuito a contrastare il fenomeno della tortura in Europa e quali siano le criticità – genetiche e sopravvenute – relative alla coesistenza delle tre differenti istituzioni.

A tal fine, verranno dapprima esaminate le specificità dei diversi organismi dal punto di vista teorico, per poi passare ad analizzare le diverse fasi e le varie modalità tramite cui l'SPT e il CPT hanno tentato di cooperare nella pratica della loro attività, e le relative difficoltà rilevate.

In seguito, verrà indagato più nel dettaglio l'operato dei due organismi internazionali durante la delicata fase della crisi sanitaria globale, nella quale è emerso, in maniera palese, il differente grado di efficacia tra l'azione dell'SPT e quella del CPT nel territorio europeo.

Nell'ultima parte, senza pretesa di esaustività, si tenteranno, infine, di delineare alcuni possibili percorsi di armonizzazione, che nella piena ottemperanza delle norme contenute nelle rispettive convenzioni e protocolli di riferimento, e senza particolari sforzi creativi, possano consentire al CPT e all'SPT di assolvere in maniera più coerente ed efficace il proprio mandato istituzionale.

2. Per analizzare l'effettività di azione e l'efficacia del coordinamento esistente tra i diversi organismi preposti alla prevenzione degli atti di tortura, è necessario preliminarmente comprendere la relazione tra loro sussistente sul piano formale.

A tal proposito, risulta essenziale la lettura dell'art. 11 OPCAT che, nel delineare il mandato dell'SPT, precisa che lo stesso debba svolgere in particolare tre funzioni: la prima sarebbe quella di *visitare* direttamente i

²² In realtà, esiste un gran numero di organismi e agenzie internazionali che svolgono funzioni complementari in questo campo. Infatti, oltre al ruolo svolto, in ambito ONU, dal Relatore speciale sulla tortura, nel contesto regionale europeo, è necessario segnalare che anche il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, istituito nel 1999, ha il compito di visitare gli Stati membri per monitorare e valutare la situazione relativa al rispetto dei diritti umani. Infine, sebbene la natura del suo mandato di visita basato su una Convenzione sia ancora prerogativa unicamente ascrivibile al CPT, si segnala anche la presenza di ulteriori due organismi che hanno il compito di intraprendere visite all'interno degli Stati, come elemento della propria attività di supervisione, ovvero, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e il Comitato consultivo europeo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (ACFC).

luoghi di privazione della libertà personale all'interno degli Stati, inviando agli stessi le opportune raccomandazioni (art. 11 co. 1, lett. a); la seconda, quella di *fornire consulenza* e prestare aiuto agli Stati nella creazione dei loro meccanismi, mantenendo con questi ultimi un contatto diretto e offrendo loro formazione, assistenza tecnica, e aiuto nel valutare le esigenze e le misure volte a rafforzare la tutela dalla tortura (art. 11 co. 1, lett. b); la terza, quella di *cooperare* non solo con gli altri organi e meccanismi pertinenti delle Nazioni Unite (es. lo *UN Special Rapporteur* sulla tortura), ma anche con le istituzioni o organizzazioni internazionali, regionali e nazionali, al fine di potenziare la protezione delle persone dal rischio di tortura (art. 11 co. 1, lett. c).

Appare evidente che in relazione alla prima funzione, l'azione dell'SPT risulti sostanzialmente speculare e sovrapponibile a quella del CPT²³, con l'immediata conseguenza che, almeno per ciò che attiene agli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, esistono due organismi internazionali che svolgono lo stesso mandato.

La seconda funzione – ovvero quella di supervisione nella creazione/istituzione degli NPMs, nonché di sussidio permanente alla loro attività pratica – sembra costituire una specificità (l'unica) riconducibile esclusivamente all'SPT. alcuna relazione formale sussiste, infatti, tra il CPT e i meccanismi nazionali di prevenzione i quali, è bene rammentarlo, operano, sotto il profilo normativo, esclusivamente all'interno del sistema OPCAT. Tuttavia, è innegabile come tra questi due ultimi organismi si sia realizzato, nel corso degli anni, una sempre crescente sinergia e collaborazione di fatto. Infatti, dopo un'iniziale timidezza istituzionale, dovuta senza dubbio al riconoscimento del ruolo primario rivestito dall'SPT in relazione agli NPMs, il CPT ha iniziato, soprattutto negli ultimi dieci anni, a “formalizzare” il rapporto con i meccanismi nazionali di prevenzione, inserendo anche all'interno dei propri General Reports una sezione espressamente dedicata alle “*Relations between the CPT and national preventive mechanisms (NPMs)*”, a riprova di una collaborazione sempre più strutturata tra questi organismi: in particolare, in un *Report* nel 2012, il CPT afferma addirittura che la presenza degli NPMs è probabilmente ancora più significativa dell'istituzione dello stesso SPT, dal momento che gli

²³ L'art. 1 della ECPT recita infatti: «Il Comitato esamina, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti»; mentre l'art. 10 aggiunge che: «Dopo ogni sopralluogo, il Comitato elabora un rapporto sui fatti constatati in tale occasione, tenendo conto di ogni osservazione eventualmente presentata dalla Parte interessata. Esso trasmette a quest'ultima il suo rapporto inclusivo delle raccomandazioni che ritiene necessarie».

NPMs costituiscono i «natural partners for the CPT»²⁴ e che dalla «interaction between the Committee and these mechanisms»²⁵ dipenderà la futura efficacia della prevenzione della tortura in Europa.

Pertanto, risulta adesso maggiormente palese come tra le funzioni svolte dal CPT e quelle attribuite al SPT sussistano evidenti sovrapposizioni: la prima – quella relativa alla possibilità di effettuare visite nei luoghi di detenzione – stabilita *de jure* tramite una norma dell'OPCAT; la seconda – quella relativa alla relazione istituzionale con gli NPMs – realizzatasi *de facto* anche grazie alla costanza del Comitato del Consiglio d'Europa nell'intraprendere «regular exchanges of views on topical issues with representatives of established and operational NPMs»²⁶.

Veniamo ora alla terza funzione attribuita dall'art. 11 del protocollo all'SPT, ovvero quella relativa al dovere di cooperare anche con le altre organizzazioni nazionali e internazionali, ivi comprese quelle di natura regionale, allo scopo potenziare la protezione delle persone dalla tortura. Se appare già sufficientemente chiaro in questa norma il richiamo indiretto al CPT, il tenore dell'art. 31 OPCAT non può far residuare alcun dubbio circa il tentativo del legislatore internazionale di armonizzare l'operato del Sottocomitato ONU con quello del Comitato europeo. Invero, la norma in questione specifica che le disposizioni del protocollo non incidono in alcun modo sugli obblighi che gli Stati parte potrebbero aver contratto «under any regional convention instituting a system of visits to places of detention»²⁷ e, che anzi, è auspicabile che l'SPT e i «bodies established under such regional conventions» si consultino e cooperino tra loro, con l'obiettivo prioritario di evitare duplicazioni²⁸.

Vedremo di seguito in che modo l'SPT abbia operativamente interpretato questo richiamo al tentativo di non sovrapposizione con gli altri comitati regionali preposti alle stesse funzioni, e nello specifico con il CPT²⁹.

²⁴ Consiglio d'Europa, *22nd general report of the CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 1° agosto 2011-31 luglio 2012, CPT/Inf (2012) 25, Strasburgo, par. 29.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ivi*, par. 37.

²⁷ OPCAT, art. 31.

²⁸ *Ibidem*. Non si può dire che vi sia un analogo riferimento all'interno della ECPT, nella quale, all'art. 17, co. 1, si legge solo un generico riferimento al fatto che: «La [...] Convenzione non porta pregiudizio alle norme di diritto interno o agli accordi internazionali che garantiscono una maggiore protezione alle persone private di libertà».

²⁹ Il tema della possibile sovrapposizione tra i due organismi internazionali era abbastanza caldo sia durante le fasi di approvazione del protocollo sia subito dopo la sua adozione. Si

3. A parer di chi scrive, è possibile individuare almeno tre diverse fasi temporali corrispondenti a tre differenti modalità di intervento e azione dell'SPT all'interno degli Stati europei: sebbene non si tratti di improvvisi e repentini cambi di tendenza, emergono, con una certa chiarezza, una fase iniziale, che va dal 2007 al 2011, una fase intermedia, dal 2011 al 2015 e, infine, una nuova fase che va dal 2015 fino all'insorgere della pandemia da COVID-19, e che permane tuttora.

Nel primo Annual Report del Comitato ONU contro la tortura del 2008 si dava conto di un colloquio formale avvenuto tra il presidente dell'SPT e quello del CPT all'inizio del 2007, nel quale venivano tematizzate e discusse diverse questioni riguardanti i rapporti tra i due organismi, tra cui una possibile cooperazione, su base confidenziale e con l'accordo dello Stato interessato, dei rapporti di visita e delle risposte governative in relazione agli Stati parte sia dell'OPCAT sia dell'ECPT³⁰, su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione.

Dal punto di vista operativo, durante i primi anni della propria attività, sembrava che l'SPT fosse propenso ad astenersi dal visitare gli Stati europei già attenzionati dal CPT. Invero, fino al 2011, l'organismo onusiano eviterà di duplicare i sopralluoghi già attuati dal Comitato europeo, fatta eccezione per una visita effettuata in Svezia nel 2008³¹. In quell'unica circostanza, tra l'altro, nel *Report* successivo alla visita, i membri dell'SPT, sottolineando di aver studiato attentamente le raccomandazioni che il CPT aveva precedentemente inviato alla Svezia (soprattutto in merito alla invalsa pratica delle autorità svedesi di imporre in via routinaria restrizioni alla libertà personale per scopi investigativi), dichiaravano di dividerne *in toto* il punto di vista, tanto da ritenere le proprie raccomandazioni «similar to those made by that regional treaty body»³².

rinvia, sul punto, a M. NOWAK, E. MCARTHUR, *The Convention Against Torture: a Commentary*, Oxford, 2008, 1154 ss.

³⁰ Cfr. Comitato contro la tortura, *First Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008)*, UN Doc. CAT/C/40/2 del 14 maggio 2008, par. 37.

³¹ Si tratta della prima visita in assoluto operata dall'SPT in Europa, tra l'altro decisa tramite sorteggio. Cfr. Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, *Report on the visit of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to Sweden*, UN Doc. CAT/OP/SWE/1 del 10 settembre 2008, disponibile su <https://tbinternet.ohchr.org>. In questo documento al par. 22 si legge, tra l'altro che per incorporare il mandato di visita dell'SPT nella legislazione nazionale, la Svezia aveva apportato modifiche alla legge sugli impegni della Svezia contro la tortura che in origine prevedeva il solo mandato del CPT e che adesso, invece, assegnava all'SPT un mandato "simile" a quello del CPT.

³² Ivi, par. 121.

Oltre a visitare i luoghi di detenzione e a fornire la raccomandazione di cui sopra, in quella circostanza, l'SPT aveva in primo luogo incontrato i rappresentanti dei due meccanismi nazionali di prevenzione svedesi, procedendo ad esaminare la conformità degli stessi ai criteri stabiliti dall'OPCAT³³. Tale approccio è stato definito come un «right balance»³⁴ raggiunto dall'SPT tra quelle che sono ritenute le sue *mission* principali, ovvero quella relativa alle visite ai luoghi di detenzione e quella relativa alla cura degli aspetti connessi alla creazione/designazione degli NPMs, e alla loro organizzazione interna.

Tuttavia, dopo tre anni nei quali si asteneva dall'effettuare sopralluoghi su tutto il territorio europeo, dal 2011 al 2015, l'SPT riprendeva, con frequenza annuale, la visita dei luoghi di detenzione di almeno uno tra gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa³⁵. In realtà, delle nove visite occorse in questo spazio temporale, ben cinque avranno un esclusivo «*focus on NPM*», e solo quattro riguarderanno effettivi sopralluoghi, di cui due relativi allo stesso Stato (Azerbaijan) e a pochi mesi di distanza³⁶.

Ciononostante, la modalità di visita «*NPM oriented*», che avrebbe consentito una chiara e distinta differenziazione nell'operato tra SPT e CPT in Europa, non sarà destinata a durare. Infatti, dal 2016 al 2019, si assiste ad una chiara inversione di tendenza: in tre anni l'SPT effettua ben nove visite, di cui solo una esclusivamente focalizzata alla valutazione dello specifico meccanismo nazionale di prevenzione³⁷, e le restanti otto volte a verificare lo stato dei luoghi di privazione della

³³ Al termine dell'esame, avendo riscontrato numerose criticità su diversi aspetti, il Sottocomitato aveva raccomandato alla Svezia di procedere ad un'organica riorganizzazione del sistema nazionale di prevenzione della tortura Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, *Report on the visit of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to Sweden*, cit., par. 37: «Given the complexities and ambiguities of the present situation of the NPMs in Sweden, the SPT will need to further study this issue to reach a comprehensive conclusion. However, the SPT can already anticipate that there will be a need for a profound re-examination, including consultations with the Parliamentary Ombudsmen and the Chancellor of Justice as well all other relevant stakeholders, as to the decision originally taken by the government to designate these institutions as the NPMs».

³⁴ G. DE BECO, *op. cit.*, 266.

³⁵ Più precisamente, una visita nel 2011 (Ucraina); una visita nel 2012 (Moldova); 2 nel 2013 (Germania, Armenia); 2 nel 2014 (Azerbaijan, Malta); 3 nel 2015 (Paesi Bassi, Italia, Turchia). I dati completi sono reperibili sul sito <https://tbinternet.ohchr.org>.

³⁶ Ucraina (16-25 maggio 2011); Azerbaijan (8-17 settembre 2014); Azerbaijan (16-24 aprile 2015); Italia (16-22 settembre 2015).

³⁷ Cipro (25-29 gennaio 2016). Cfr. Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, *Visit to Cyprus undertaken from 25 to 29 January 2016: observations and recommendations addressed to the State party*, UN Doc. CAT/OP/CYP/1 del 22 settembre 2017, reperibile su <https://tbinternet.ohchr.org>.

libertà personale all'interno degli Stati³⁸. In questo arco temporale, pertanto, diversi Stati europei sono stati "visitati" a breve distanza da entrambi gli organismi internazionali³⁹.

Sebbene, come sottolineato in dottrina⁴⁰, la sovrapposizione dei mandati non sia una novità nel campo della protezione dei diritti umani, e malgrado essa non costituisca necessariamente un problema in sé, è piuttosto evidente, nel caso di specie, come il sistema di tutela contro la tortura in Europa vada inevitabilmente a generare duplicazioni difficilmente giustificabili sia dal punto di vista istituzionale sia operativo, nonché difficilmente sostenibili dal punto di vista economico.

4. È necessario, tuttavia, rilevare che esistono, almeno sul piano teorico, due ostacoli oggettivi all'armonizzazione di quello che potremmo definire un vero e proprio sistema di tutela multilivello in questo ambito.

Il primo, di natura meramente operativa, è stato in realtà superato grazie ad un mutamento nella prassi di programmazione delle visite da parte dei due organismi internazionali: fino al 2014, sia il CPT sia l'SPT annunciavano solo nel mese di novembre il proprio programma di visite per l'anno successivo, con l'inevitabile inconveniente legato a possibili duplicazioni nei medesimi Stati europei. La prassi attuale vede, invece, il CPT annunciare il suo programma di sopralluoghi nei mesi di marzo/aprile, il che significa che quando, a giugno, l'SPT decide il suo programma, il calendario di visite regolari del CPT è già noto, ed è così possibile evitare sovrapposizioni⁴¹.

Il secondo ostacolo, invece, è di natura sostanziale, ed è senz'altro costituito dall'obbligo di confidenzialità con gli Stati (nonché con gli

³⁸ Romania (3-12 maggio 2016); Ucraina (19-26 maggio 2016, sospesa il 25 maggio); Ucraina (5-9 settembre 2016); Ungheria (21-30 aprile 2017); Spagna (15-26 ottobre 2017); Portogallo (1-10 maggio 2018); Polonia (8-19 luglio 2018); Svizzera (27 gennaio-7 febbraio 2019).

³⁹ È il caso dell'Ucraina, che ha ricevuto la visita del SPT il 5-9 settembre 2016 e del CPT il 21-30 novembre 2016; Macedonia (CPT: 6-9 dicembre 2016; SPT: 23-29 aprile 2017); Spagna (CPT: 27 settembre- 10 ottobre 2016; SPT: 15-26 ottobre 2017); Ungheria (SPT: 21 marzo-30 aprile 2017; CPT: 20-29 novembre 2018). Portogallo (SPT: 1-10 maggio 2018; CPT: 3-12 dicembre 2019). Per il rapporto completo di tutte le visite del SPT v. <https://tbinternet.ohchr.org>, mentre per l'elenco di tutte le visite del CPT, v. <https://www.coe.int>.

⁴⁰ C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 196.

⁴¹ Cfr. M. EVANS, *Co-existence and Confidentiality: The Experience of the Optional Protocol to the Convention against Torture. Harmony and Human Rights: The Music of the Spheres*, in C. M. BUCKLEY, A. DONALD, P. LEACH (eds.), *Towards Convergence in International Human Rights Law*, Leiden-Boston, 2017, 525.

NPMs) che riguarda entrambi gli organismi internazionali⁴²: come noto, infatti, il contenuto dei rapporti del CPT e dell'SPT è strettamente riservato, e può essere reso pubblico esclusivamente previo consenso degli Stati interessati⁴³.

Tuttavia, il rigoroso principio di riservatezza, spesso indicato come un punto debole dei meccanismi di monitoraggio, è in realtà bilanciato dal rispetto del principio di leale collaborazione tra gli Stati e i comitati internazionali⁴⁴ e la non autorizzazione alla pubblicazione del *Report* di visita da parte dei primi è sempre più interpretata come una mancanza di trasparenza, volta a celare l'esistenza di disfunzioni connesse alla mancanza di prevenzione, in relazione alla tortura e agli altri trattamenti inumani e degradanti⁴⁵. Per questo si registra nell'ultimo periodo un positivo e crescente consenso degli Stati alla pubblicazione dei contenuti dei *Reports*, circostanza che può essere interpretata come un «tangible sign of the maturing relationship»⁴⁶ tra gli Stati e gli organismi internazionali di prevenzione che riflette a pieno quello «spirit of transparency»⁴⁷ sul quale le visite preventive dovrebbero fondarsi.

Finora, tuttavia, è necessario sottolineare che l'azione del CPT e dell'SPT è stata caratterizzata dal tentativo di evitare, per quanto possibile, reciproche interferenze: sebbene un tale approccio sia certamente auspicabile, l'interrogativo è se davvero «is it the best that can be achieved»⁴⁸.

⁴² Per il CPT, la Convenzione europea stabilisce all'art. 11: «The information gathered by the Committee in relation to a visit, its report and its consultations with the Party concerned shall be confidential». Per l'SPT, l'art. 21 OPCAT prevede: «The Subcommittee on Prevention shall communicate its recommendations and observations confidentially to the State Party and, if relevant, to the national preventive mechanism».

⁴³ OPCAT, art. 16, co. 2: «The Subcommittee on Prevention shall publish its report, together with any comments of the State Party concerned, whenever requested to do so by that State Party. If the State Party makes part of the report public, the Subcommittee on Prevention may publish the report in whole or in part. However, no personal data shall be published without the express consent of the person concerned». ECPT, art. 11 co. 2: «The Committee shall publish its report, together with any comments of the Party concerned, whenever requested to do so by that Party».

⁴⁴ Cfr. R. KICKER, *op. cit.*, 54.

⁴⁵ Cfr. R. KICKER, *op. cit.*, 53.

⁴⁶ Comitato contro la tortura, *Fourth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, April-December 2010, UN Doc. CAT/C/46/2 del 3 febbraio 2011, par. 47, reperibile su <https://digitallibrary.un.org>.

⁴⁷ Comitato contro la tortura, *Fourth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, April-May 2021, UN Doc. CAT/C/46/2 del 10 marzo 2022, par. 18, reperibile su <https://tbinternet.ohchr.org>.

⁴⁸ C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 196.

Invero, per quanto non siano stati frequenti, non sono mancati i tentativi di dialogo e coordinamento pratico tra il Comitato del Consiglio d'Europa e il Sottocomitato ONU.

Oltre al già citato episodio relativo al colloquio formale tra i presidenti dei due organismi internazionali di cui dà atto il primo *annual report* del Comitato ONU contro la Tortura⁴⁹, nel 2016 è stato fatto un ulteriore passo in questa direzione quando, in occasione della Giornata internazionale per le vittime della tortura, i presidenti del CPT e dell'SPT hanno rilasciato una dichiarazione congiunta: in questa, viene ribadita l'importanza del ruolo preventivo svolto dagli organismi internazionali e nazionali indipendenti che monitorano il trattamento delle persone private della libertà personale, e si invitano gli Stati a rafforzare la loro cooperazione con questi organismi, a rispettare pienamente il loro mandato e i loro poteri e a fare buon uso delle indicazioni che questi forniscono, con l'obiettivo comune di prevenire nuovi casi di tortura⁵⁰.

Ancora più significativo sarà, invece, due anni più tardi, un successivo comunicato congiunto delle due istituzioni, nel quale si tematizza in maniera esplicita l'obiettivo di rafforzare la cooperazione al fine di «reinforce complementarity and subsidiarity to reflect their respective strengths and added values»⁵¹. Nell'ambito dei rispettivi quadri giuridici, entrambi gli organismi di prevenzione della tortura si ripromettono di migliorare il flusso di informazioni tra di loro, di consultarsi in futuro prima delle visite e di prendere in considerazione, laddove opportuno, la partecipazione congiunta alle attività di *follow-up*⁵². Il Joint Statement del 2018 si conclude con il forte incoraggiamento rivolto agli Stati membri del Consiglio d'Europa che hanno ratificato l'OPCAT a prendere accordi per garantire che l'SPT, il CPT e gli NPMs siano in grado di consultare i rispettivi rapporti di visita anche prima della loro pubblicazione, essendo questo «the best ways of avoiding

⁴⁹ Comitato contro la tortura, *First Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008)*, UN Doc. CAT/C/40/2 del 14 maggio 2008, par. 37.

⁵⁰ Cfr. SPT-CPT, *Joint Statement by Malcolm Evans and Mykola Gnatovskyy, to mark the International Day in Support of Victims of Torture*, 24 giugno 2016, reperibile su <https://www.coe.int>.

⁵¹ SPT-CPT, *United Nations and Council of Europe torture prevention bodies to strengthen cooperation*, 26 luglio 2018, reperibile su <https://www.ohchr.org>.

⁵² *Ibidem*. Nel comunicato si specifica, tra l'altro: «The SPT also decided to place particular emphasis on the work of national preventive mechanisms (NPMs) of the Council of Europe member States and to pay special attention to the potential for complementary and strengthening activities in those countries where there have been serious failures of cooperation with the CPT».

duplication, ensuring coherence and enhancing the effectiveness of preventive mechanisms in Europe»⁵³.

L'ultima condivisione di intenti, infine, è avvenuta proprio durante la pandemia: in seguito alla partecipazione del presidente e del vicesegretario esecutivo del CPT alla riunione plenaria dell'SPT svoltasi in video conferenza nel giugno 2021⁵⁴, infatti, sono state poste le basi per un'ultima dichiarazione congiunta da parte dei due comitati internazionali, relativa alla non più procrastinabile cooperazione tra i diversi organismi impegnati nella prevenzione a livello globale, regionale e nazionale, il cui ruolo è ormai divenuto «of primordial importance»⁵⁵.

5. Tuttavia, oltre ai proclami contenuti nelle dichiarazioni congiunte, sebbene rilevanti e sintomatiche della comune volontà di uscire dalla descritta *impasse* istituzionale, ancora poco si è potuto registrare dal punto di vista pratico.

Se finora si è tentato di porre in evidenza la sovrapposizione, sia sul piano teorico sia sul piano operativo, tra CPT e SPT in relazione alle visite nei luoghi di detenzione negli Stati europei (anche in riferimento agli NPMs), di seguito, invece, si proverà, partendo dalla situazione emergenziale provocata dalla pandemia da COVID-19, a comprendere come, proprio dalle permanenti (*rectius* strutturali) criticità relative alle interrelazioni di questa “triangolazione” istituzionale, si possano, in realtà, intravedere nuove opportunità, e profondi spunti di ripensamento sistemico.

È evidente che allorquando, nel marzo 2020, la crisi sanitaria globale iniziava gradualmente a determinare *lockdown* generalizzati, anche la prassi degli organismi internazionali, preposti ad effettuare visite presenziali nei luoghi di privazione della libertà personale, veniva fortemente alterata, data l'impossibilità per questi di realizzare le proprie tipiche funzioni ispettive, nonché le interviste, le consultazioni e i dialoghi diretti con le persone private della libertà personale.

Tuttavia, come avremo modo di osservare, gli approcci dell'SPT e del CPT dall'inizio della prima fase della pandemia fino alla fine del 2021 hanno assunto caratteristiche molto differenti.

Invero, l'11 marzo 2020 l'SPT emanava un comunicato tramite cui rendeva noto alla comunità internazionale di avere sospeso la propria visita in corso in Argentina, in considerazione della situazione causata

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ La “44th SPT online session” (14 -18 giugno 2021) si è svolta in forma riservata.

⁵⁵ Cfr. SPT-CPT, European and UN anti-torture bodies emphasise the absolute nature of the prohibition of torture and other forms of ill-treatment, 26 June 2021, su www.ohchr.org.

dal coronavirus, nel rispetto del *do no harm principle*⁵⁶. Nello stesso comunicato veniva annunciata la decisione di rinviare anche le successive missioni⁵⁷ con l'obiettivo di riprogrammare le stesse «as soon as feasible to minimise the impact on the SPT's monitoring work»⁵⁸ e con l'auspicio che, compatibilmente con la situazione emergenziale, gli NPMs potessero comunque continuare «their preventive visits, including, if required, to places of quarantine»⁵⁹.

In realtà, da quel momento in poi l'SPT interromperà le proprie visite presenziali ai luoghi di detenzione degli Stati per oltre un anno e mezzo, tornando a visitare il territorio europeo solo il 24 ottobre 2021⁶⁰.

A differenza dell'organismo delle Nazioni Unite, il CPT del Consiglio d'Europa, dopo aver forzatamente annullato le sue visite periodiche e *ad hoc* previste per la primavera del 2020, mostrava una maggiore capacità di resilienza dal punto di vista operativo, riuscendo a presentare comunque 15 *Report*⁶¹ nel corso dell'anno, all'interno di tre differenti riunioni plenarie, durante le quali venivano sperimentate nuove prassi operative: la prima plenaria, infatti, si era svolta ancora in modalità presenziale dal 2 al 6 marzo⁶²; la seconda, invece, si svolgeva in modalità mista (presenziale e da remoto), dal 30 giugno al 3 luglio⁶³ e, infine, la terza, integralmente da remoto, dal 30 al 6 novembre⁶⁴.

Al di là delle modalità adoperate, ciò che appare più rilevante è il fatto che i membri del CPT, durante la pandemia, abbiano continuato a svolgere il proprio lavoro, in maniera continuativa, e a far in modo che il

⁵⁶ Cfr. Ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Torture prevention body suspends Argentina visit over Covid-19 concerns Postpones scheduled visits to Bulgaria, Australia and Nauru*, reperibile su www.ohchr.org.

⁵⁷ Previste in Bulgaria, Australia e Nauru e che avrebbero dovuto svolgersi nei mesi di marzo e aprile di quell'anno. Cfr. <https://tbinternet.ohchr.org>.

⁵⁸ Ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Torture prevention body suspends Argentina visit over Covid-19 concerns Postpones scheduled visits to Bulgaria, Australia and Nauru*, cit.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ In Bulgaria (24.10-30.10.2021). Il rapporto all'NPM bulgaro ha natura confidenziale, mentre la risposta dello Stato è disponibile al seguente indirizzo: <https://tbinternet.ohchr.org>.

⁶¹ Di cui cinque durante la plenaria di marzo, sei a luglio e quattro a novembre.

⁶² Pubblicati 1 rapporto di visita periodica in Irlanda (settembre/ottobre 2019) e 3 rapporti di visite *ad hoc* in Polonia (settembre 2019), Federazione Russa (ottobre 2019) e Regno Unito (ottobre 2019).

⁶³ Pubblicati 4 rapporti di visite periodiche in Armenia (dicembre 2019), Francia (dicembre 2019), Macedonia del Nord (dicembre 2019) e Repubblica di Moldova (gennaio/febbraio 2020) e 2 rapporti di visite ad hoc in Portogallo (dicembre 2019) e in Grecia (marzo 2020).

⁶⁴ Pubblicati 5 rapporti di visite ad hoc in Francia (luglio 2020), Bulgaria (agosto 2020), Croazia (agosto 2020), Ucraina (agosto 2020) e Malta (settembre 2020).

Comitato potesse assolvere il proprio mandato in modo efficace ed effettivo⁶⁵.

A segnare in maniera evidente la differenza di approccio con lo speculare organismo delle Nazioni Unite è stata sicuramente la capacità di risposta immediata a una tale situazione, impreveduta e imprevedibile, mostrata dal Comitato del Consiglio d'Europa: l'emblema della pervasività della sua azione è sicuramente rappresentata dall'emanazione, il 20 marzo 2020, dello *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic*⁶⁶, primo documento di natura sostanziale, a livello internazionale, rivolto alle persone private della libertà personale, durante la crisi sanitaria globale⁶⁷.

Si trattava di una dichiarazione contenente dieci principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale durante l'emergenza. Il messaggio trasversale ai dieci principi, che avrebbero dovuto orientare gli Stati durante l'emergenza pandemica, è sintetizzato nel preambolo agli stessi: «Whilst acknowledging the clear imperative to take firm action to combat Covid-19, [...] protective measures must never result in inhuman or degrading treatment of persons deprived of their liberty»⁶⁸.

L'effettività dell'azione del Comitato è confermata, dopo pochi mesi, dal contenuto di un *Follow-up Statement* nel quale il CPT esprime soddisfazione in relazione alla capacità con cui gli Stati del Consiglio d'Europa hanno recepito e realizzato a pieno le sue indicazioni,

⁶⁵ Cfr. Consiglio d'Europa, *30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020*, 11.

⁶⁶ Consiglio d'Europa, CPT/Inf(2020)13, *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic*, 20 marzo 2020, reperibile su <https://rm.coe.int>.

⁶⁷ Cfr. Consiglio d'Europa, *30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020*, cit., 5. I principi cardine che avrebbero dovuto orientare l'azione degli Stati sono così sintetizzabili: 1) Prendere tutte le misure possibili per proteggere la salute e la sicurezza; 2) Rispettare le linee guida OMS sulla lotta contro la pandemia; 3) Tutelare, supportare e formare adeguatamente il personale; 4) Porre in essere misure restrittive che siano legittime, proporzionate e rispettose della dignità umana; 5) Ricorrere a forme alternative alla detenzione; 6) Porre attenzione specifica per le persone in particolare condizione di vulnerabilità; 7) Mantenere un livello della qualità della vita adeguato; 8) Accompagnare adeguatamente i soggetti in stato di isolamento; 9) Proibire qualsiasi forma di maltrattamento o abuso; 10) Mantenere elevato il livello di monitoraggio e controllo. In Italia, la traduzione della Dichiarazione dei principi del CPT è stata elaborata dal Garante nazionale per i diritti della persona private della libertà personale, reperibile su www.garantenazionaleprivatiliberta.it.

⁶⁸ *Ibidem*.

adottando provvedimenti a tutela delle persone private della libertà, senza sacrificare le esigenze di salute pubblica⁶⁹.

A giudizio dei membri del Comitato, una tale effettività è stata resa possibile proprio dall'azione svolta da gran parte degli NPMs, i quali, coordinati proprio dal CPT, hanno ripreso l'effettuazione dei sopralluoghi presenziali in maniera tempestiva⁷⁰, riducendo, in tal modo, la possibilità che la situazione emergenziale potesse agevolare la proliferazione di casi di tortura o di trattamenti inumani e degradanti.

Altro dato rilevante, è la circostanza relativa al fatto che, durante il 2020, il CPT sia, comunque, riuscito ad effettuare quattordici sopralluoghi all'interno degli Stati membri, equamente suddivisi tra visite periodiche già programmate⁷¹ e visite *ad hoc*⁷², resesi necessarie a causa di sopravvenute e contingenti problematiche.

Per tali ragioni è apparsa quanto mai evidente in questo arco temporale, l'asimmetria tra il quasi totale immobilismo del Sottocomitato delle Nazioni Unite, dove si è registrata una complessiva assenza di azione all'interno degli Stati per oltre un anno e mezzo, e la solerte attività del Comitato del Consiglio d'Europa, che durante la pandemia, con modalità e forme differenti ma parimenti efficaci, non si è mai sostanzialmente arrestata.

A parer di chi scrive, sono due le ragioni che potrebbero spiegare, almeno in parte, una così evidente discrepanza operativa, ancora più evidente nella fase emergenziale, ma certamente non attribuibile alla stessa.

La prima ragione è riconducibile alla notevole differenza di capacità di risorse umane e strutturali tra i due organismi internazionali. Come accennato in precedenza, il CPT dispone ordinariamente di un maggior numero di componenti effettivi rispetto all'SPT, dal momento che

⁶⁹ Cfr. Consiglio d'Europa, CPT/Inf(2020)21, *Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing Covid-19 pandemic*, 9 luglio 2020. Nel documento si sottolinea con particolare favore l'avvenuto maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione che avevano, di fatto, consentito la riduzione del fenomeno del sovraffollamento carcerario, come pure alle misure adottate al fine di facilitare i contatti con il mondo esterno, come l'accesso alle videochiamate via internet o la concessione di una maggiore durata dei colloqui telefonici.

⁷⁰ Cfr. Consiglio d'Europa, CPT/Inf(2020)21, cit. 2.

⁷¹ Sei, e più precisamente in Repubblica di Moldavia (28 gennaio- 7 febbraio 2020), Finlandia (7-18 settembre 2020), Spagna (14-28 settembre 2020), Monaco (15-18 settembre 2020), Germania (1-14 dicembre 2020) e Azerbaigian (11-22 dicembre 2020).

⁷² Cfr. Consiglio d'Europa, *30th General Report of the CPT. 1 January - 31 December 2020*, cit., appendix 7. Sono avvenute otto visite ad hoc, più precisamente in Grecia (13-17 marzo 2020), Francia (7-10 luglio 2020), Ucraina (4-13 agosto 2020), Croazia (10-14 agosto 2020), Bulgaria (10-21 agosto 2020), Malta (17-22 settembre 2020), Kosovo (6-16 ottobre 2020), Macedonia del Nord (7-9 dicembre 2020).

sebbene gli Stati aderenti all'ECPT siano inferiori al numero degli Stati che hanno ratificato l'OPCAT, il Comitato europeo si compone di un numero di membri eguale a quello delle Parti⁷³ (quindi 47 componenti per 47 Stati), mentre, a fronte di un maggior numero di Stati parte dell'OPCAT (91 Stati al 2022⁷⁴), l'SPT è composto da soli 25 membri⁷⁵. Di conseguenza, come acutamente osservato in dottrina, «this means that only the CPT will be able to visit all European states frequently»⁷⁶.

La seconda motivazione è, invece, di tipo strettamente operativo, ed è riconducibile al fatto che solo il CPT, e non anche l'SPT, ha la possibilità di effettuare, oltre alle visite programmate, anche le visite *ad hoc*, le quali costituiscono ormai più della metà delle complessive operazioni di visita del Comitato europeo⁷⁷. Al contrario, l'SPT, oltre alle visite ordinarie, ha unicamente la possibilità di proporre «short follow-up visit after a regular visit»⁷⁸, con l'immediata conseguenza che questa tipologia di visita deve obbligatoriamente essere ricollegata a una visita regolare, deve avere una breve durata ed essere concordata con lo Stato interessato. Ne consegue che una tale impostazione impedisce, di fatto, all'SPT di poter intervenire in circostanze eccezionali, esattamente come accaduto durante la pandemia, e come – verosimilmente – potrebbe accadere in caso di nuove situazioni emergenziali.

Il dato incontrovertibile resta comunque legato al fatto che il livello di collaborazione e di sinergia raggiunto in Europa tra CPT e NPMs non

⁷³ ECPT, art. 4.

⁷⁴ L'ultimo in ordine di tempo a ratificare è stata la Lettonia, il 10 dicembre 2021. L'elenco completo degli Stati parte all'OPCAT è reperibile su <https://treaties.un.org>.

⁷⁵ Come stabilito dall'art. 5 OPCAT: «The Subcommittee on Prevention shall consist of ten members. After the fiftieth ratification of or accession to the present Protocol, the number of the members of the Subcommittee on Prevention shall increase to twenty-five». I nominativi dei componenti e la durata dei loro mandati sono consultabili su www.ohchr.org.

⁷⁶ G. DE BECO, *op. cit.*, 263.

⁷⁷ R. KICKER, *op. cit.*, 59. Di diverso avviso M. EVANS, *op. cit.*, 525: «This latter provision has come in for considerable criticism, since it is generally assumed that this means that the SPT is not able to undertake 'ad hoc' visits in the fashion of the CPT and is limited to 'following up' on its previous visits which have been undertaken as a part of its regular cycle of visiting. This misunderstanding provides an excellent example of the problems which flow from assuming that the practices and procedures which have been adopted under one mechanism are to be projected onto another. The reason why the provision in the OPCAT appears restrictive is that it is assumed that there is programme of 'regular' visits which needs to be undertaken before the SPT can return to a country within its programme of visits. Whilst it is entirely true that the OPCAT says that the Subcommittee on Prevention shall be guided by the principles of confidentiality, impartiality, non-selectivity, universality, and objectivity, nowhere is it said that this means that all states parties must have received a regular visit before another can take place to a country which has already been visited. To this must be added the practice of announcing the 'programme' of regular visits in advance».

⁷⁸ OPCAT, art. 13, par. 4.

sia paragonabile a quello, sebbene istituzionalmente sancito, esistente tra SPT e NPMs⁷⁹.

Date tali considerazioni, l'interrogativo da porsi per il futuro è in che modo questi due organismi possano continuare a svolgere le proprie funzioni, sfruttando a pieno il proprio potenziale, ed evitando, da una parte, sovrapposizioni durante le fasi ordinarie e, dall'altra, totali asimmetrie operative in tempo di emergenze.

6. Qualunque siano le modalità che i due organismi internazionali intenderanno adottare per continuare a svolgere il proprio ruolo di garanti della prevenzione della tortura nel territorio europeo, non sarà, comunque, possibile prescindere dall'obbligo formale, più volte richiamato, imposto dall'art. 31 OPCAT: dal momento che questo prevede che tutti gli organismi operanti in questo ambito a livello internazionale (globale e regionale), siano «incoraggiati a consultarsi e a cooperare al fine di evitare duplicazioni e promuovere efficacemente gli obiettivi» (dell'OPCAT), è evidente che sia l'SPT sia il CPT perderebbero la loro credibilità se operassero in maniera monadica⁸⁰.

A tal riguardo, anche alla luce di quanto si è avuto modo di analizzare e di quanto occorso durante la fase acuta della crisi sanitaria, si potrebbero configurare almeno tre possibili soluzioni per dare una svolta a questa relazione istituzionale.

La prima opzione è riconducibile alla possibilità per il Sottocomitato delle Nazioni Unite di interpretare, d'ora in avanti, il proprio ruolo in maniera sussidiaria rispetto al lavoro svolto, a livello regionale, dagli organismi che si occupano di prevenzione della tortura, delegando a questi ultimi sia il processo ordinario di visita degli Stati, sia la relazione diretta e continuativa con i meccanismi nazionali di prevenzione: in altri

⁷⁹ Sul punto concordi anche C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 33: «What is clear is that the CPT now recognises the NPMs as a significant force in torture prevention in the Council of Europe area and is seeking to develop its practical engagement with the NPMs to a degree that now far outstrips the practical capacity of the SPT to engage with NPMs itself. This is a source of challenge for the coherence of the triangular relationship, as NPMs find themselves increasingly under pressure to engage with both the SPT and CPT. It is likely to be an increasingly important element of the operational landscape in the near future».

⁸⁰ Cfr. OPCAT RESEARCH TEAM-UNIVERSITY OF BRISTOL, *Relationship between the Optional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT) and other international and regional visiting mechanisms* 9, dove viene opportunamente rilevato che «the issue of credibility must also be taken into account: if the various bodies work in isolation and the respective authorities realise that each visiting body works as a monad in isolation without taking into consideration the activities, recommendations, modus operandi, standards etc. of the other mechanisms, the credibility and thus also the effectiveness of the body will suffer». Dello stesso avviso C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 197, che sostengono: «Just because the mechanisms are separate does not mean they have to work in silos».

termini, l'SPT andrebbe a svolgere un compito di mera supervisione e controllo periodico di quanto realizzato a livello regionale e statale, in termini di prevenzione della tortura, ed intervenendo, in via diretta, solo in caso di palesi e manifeste disfunzioni o dietro esplicita richiesta da parte di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 12 co. 1, lett. b), OPCAT⁸¹.

Tuttavia, è necessario sottolineare come una tale soluzione, sebbene convincente dal punto di vista teorico, presenterebbe un notevole livello di complessità dal punto di vista pratico. Più precisamente, la soluzione sussidiaria ipotizzata sarebbe percorribile esclusivamente in Europa, non essendo praticabile altrove, dal momento che negli altri contesti regionali – almeno allo stato attuale – non è possibile registrare un livello di esperienza simile a quella maturata in seno alla ECPT, con un Comitato operativo, composto da membri con un elevato livello di professionalità, in grado di operare frequenti visite dirette e di mantenere rapporti stabili con gli NPMs⁸².

⁸¹ OPCAT, art. 12: «In order to enable the Subcommittee on Prevention to comply with its mandate as laid down in article 11, the States Parties undertake: [...] To provide all relevant information the Subcommittee on Prevention may request to evaluate the needs and measures that should be adopted to strengthen the protection of persons deprived of their liberty against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment».

⁸² Sul punto, v. R. MURRAY ET AL., *op. cit.*, 149 ss. Non è escluso, tuttavia, che in futuro una simile soluzione possa risultare attuabile, se non addirittura auspicabile. Infatti, negli altri due sistemi regionali di tutela dei diritti umani più sviluppati, ovvero quello inter-americano e quello africano, si registra l'introduzione di organismi di notevole rilievo che andrebbero, per quanto possibile, favoriti e alimentati. In Africa, già nel 2002, tramite una risoluzione dell'Unione Africana, basata sull'art. 5 della ACHPR che impone il divieto di tortura, e contestualmente all'adozione delle Linee guida per la proibizione e la prevenzione della tortura (le Robben Island Guidelines), veniva istituito un follow-up Committee il quale si affiancava ad altri meccanismi previsti dall'ACHPR (tra cui un Special Rapporteur on Prisons, Conditions of Detention and Policing in Africa), senza, tuttavia, possibilità di effettuare visite dirette negli Stati. Nel 2009, il Comitato ha cambiato la propria denominazione in Committee for the Prevention of Torture in Africa ed ha cominciato gradualmente a visitare direttamente i luoghi di privazione della libertà personale, sebbene focalizzandosi principalmente sulle carceri. Sulla ricostruzione storica relativa all'introduzione del Comitato, nonché sulle possibilità di sviluppo e ampliamento delle sue funzioni si rinvia a I. RONZULLI, *Strengthening the preventive role of the Committee for Prevention of Torture in Africa*, in *International Human Rights Law Review*, 2018, 249-273. Similmente, nel contesto inter-americano, a partire dal divieto di tortura contenuto nell'art. 5 della Convenzione americana sui diritti umani, nel 2008 la Commissione Inter-americana adottava i Principles and best practices on the protection of persons deprived of liberty in the Americas, dopo avere precedentemente introdotto nel 2004 la figura dello Special Rapporteur on the Rights of Persons Deprived of Freedom. A quest'ultimo sono stati affidati specifici compiti, tra cui quello di visitare personalmente i luoghi di detenzione all'interno degli Stati parte alla Convenzione americana. Dal 2019, con una risoluzione della Convenzione americana si è stabilito che il mandato dello Special Rapporteur fosse esteso, ricomprendendo anche compiti di prevenzione e di contrasto alla tortura. Per un resoconto dettagliato sull'attività svolta dallo Special Rapporteur si rinvia a M. EVANS, J. MODVIG, *Research*

Una seconda soluzione potrebbe essere quella di procedere ad un'intesa tra SPT e CPT, che preveda una separazione netta e definitiva del ruolo e delle funzioni dei due organismi, assecondando quella che, probabilmente, avrebbe potuto costituire la migliore soluzione all'epoca della configurazione del Sottocomitato dell'ONU, ovvero, affidare il processo di introduzione degli NPMs e la loro successiva gestione e coordinamento all'SPT, e delegare il compito di effettuare le visite all'interno dei Paesi ai membri del CPT.

Questa soluzione, in realtà, presenta almeno due evidenti criticità, la prima di ordine normativo e formale, la seconda di natura pratica e sostanziale.

Per ciò che attiene al primo aspetto, è necessario ravvisare che una tale ripartizione di competenze non potrebbe avvenire senza procedere ad una revisione dei trattati: come a più riprese evidenziato, infatti, il primo compito dell'SPT è proprio quello «to visit the places»⁸³, e nessuna deroga è prevista dall'OPCAT, né per specifiche motivazioni, né in relazione a determinate aree territoriali. Un'altra soluzione potrebbe essere quella di affidare all'SPT il compito di supervisionare l'operato degli NPMs e di procedere alle visite periodiche, limitando l'onere di intervento del Comitato europeo alle sole visite *ad hoc*; ma in questo caso sarebbe, invece, inevitabile procedere a una modifica dell'ECPT⁸⁴.

Ma, a prescindere dalla prospettiva prettamente formale, una siffatta ipotesi ci offre la possibilità di riflettere proprio in ordine alla seconda premenzionata problematica, ovvero quella di natura sostanziale: come emerso in modo chiaro durante la pandemia, la relazione istituzionale raggiunta tra CPT e NPMs è da considerarsi ormai come un “fatto istituzionale” rilevante, che si è intensificato e non ridotto durante l'emergenza, e che, anzi, continua a incrementarsi⁸⁵.

Interrompere questo inedito patrimonio di esperienze, conoscenze e relazioni occorrono tra il Comitato europeo, gli Stati parte e i meccanismi nazionali di prevenzione, nonché all'ormai standardizzato sistema di

Handbook on Torture Legal and Medical Perspectives on Prohibition and Prevention, Cheltenham-Camberley, 2020, 211 ss.

⁸³ OPCAT, art. 11.

⁸⁴ Infatti, come noto, se l'OPCAT non specifica la differenza tra visita periodica e visita *ad hoc*, l'ECPT all'art. 7 specifica che il CPT «oltre a visite periodiche [...] può organizzare ogni altro sopralluogo che sia a suo giudizio richiesto dalle circostanze», da cui si comprende che l'obbligo formale di visita è riferito a quelle periodiche, restando facoltà dell'CPT procedere a quelle *ad hoc*.

⁸⁵ Come emerge chiaramente anche dal *31st General Report of The Cpt - European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, 1 gennaio - 31 dicembre 2021, aprile 2022, 8 ss., reperibile su <https://rm.coe.int>.

visite regolari e *ad hoc*⁸⁶, sarebbe un'operazione antistorica e controproducente.

E proprio a partire dalla particolare situazione storica configuratasi in Europa in relazione alla prevenzione della tortura – anche in virtù della significativa cooperazione intercorsa negli anni tra CPT e Corte EDU⁸⁷ – appare opportuno prendere le mosse per orientare le future relazioni tra i due organismi internazionali.

La terza ipotesi possibile (e auspicabile) è quella che potrebbe portare il Sottocomitato delle Nazioni Unite a perseguire una logica a “geometria variabile”, all'interno della quale riconoscere al CPT il ruolo di partner privilegiato per il contrasto alla tortura in Europa e consentendo a quest'ultimo di preservare, al contempo, sia l'efficiente doppio sistema di visita sia la relazione istituzionale con gli NPMs europei, i quali proprio grazie al contributo del CPT, riuscirebbero meglio ad adempiere proprio agli obblighi stabiliti dall'OPCAT.

A tal riguardo, parrebbe quantomai auspicabile dare seguito a una proposta avanzata in passato dal Comitato europeo⁸⁸ e mai adeguatamente implementata: la proposta prevedeva che gli Stati parti dell'ECPT che ratificano anche il protocollo opzionale alla CAT delle Nazioni Unite accettino di trasmettere sistematicamente al Sottocomitato, in via confidenziale, i rapporti di visita redatti dal Comitato europeo nei confronti dei Paesi e le relative risposte, in modo tale da consentire una fluida consultazione tra il Sottocomitato ONU e il Comitato europeo, alla luce di tutti i fatti rilevanti, e senza che ciò implichi modifiche ai trattati internazionali⁸⁹.

⁸⁶ Una media di circa dieci visite periodiche l'anno. Per il 2023 sono già state programmate otto visite, in Albania, Armenia, Cipro, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Macedonia del Nord e Repubblica Slovacca. Il programma è stato reso pubblico il 27 luglio 2022 su www.coe.int.

⁸⁷ Come specificato, infatti, nell'*Explanatory Report* alla ECPT al par. 27: «The case-law of the Court [...] of Human Rights on Article 3 provides a source of guidance for the Committee. However, the Committee's activities are aimed at future prevention rather than the application of legal requirements to existing circumstances». Come sottolinea ancora R. KICKER, *op. cit.*, 65: «The greater openness of the Court to the CPT's work led to a closer cooperation between the CPT and the Court which became institutionalised by inviting the President of the Court and some judges to the CPT's plenary meeting once a year to discuss certain issues of common interest».

⁸⁸ CPT, *3rd General Report on the CPT's activities*, Strasburgo, 4 giugno 1993, reperibile su <https://atlas-of-torture.org>.

⁸⁹ Cfr. R. KICKER, *The European Convention on the Prevention of Torture compared with the United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol*, in G. ULFSTEIN (ed.), *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007 110-111 che riprende i contenuti del *16th General Report on the CPT's activities*, 16 ottobre, 2006, 5, reperibile su <https://rm.coe.int>.

Riconoscendo una sorta di “autonomia differenziata” al sistema europeo di tutela, l’SPT potrebbe così concentrare tutti i suoi sforzi per accompagnare il processo di introduzione o di implementazione di quegli NPMs operanti in Paesi di altre aree del mondo che, rispetto agli omologhi europei, sono maggiormente bisognosi di sostegno istituzionale, oltre che economico⁹⁰.

E proprio quest’ultimo aspetto potrebbe spingere l’SPT a concentrare i propri sforzi nella direzione precedentemente indicata, dal momento che, come già opportunamente segnalato proprio in ambito ONU, la duplicazione dei mandati e del lavoro a cui finora si è assistito, determina anche un uso inefficace delle risorse disponibili, che sono generalmente piuttosto scarse per tutti gli organismi esistenti⁹¹. Tra l’altro, il sistema OPCAT prevede, sin dall’origine, anche uno “Special Fund”⁹² volto a finanziare sia l’attuazione delle raccomandazioni formulate dall’SPT successive alla visita in uno Stato contraente, sia i programmi di formazione dei meccanismi nazionali di prevenzione. Tali risorse, che saranno sempre più limitate in virtù del numero crescente di Stati firmatari dell’OPCAT, potrebbero essere più opportunamente indirizzate verso l’istituzione e il rafforzamento dei meccanismi preventivi nazionali di Paesi extra-europei⁹³.

⁹⁰ Dei circa 70 NPMs già istituiti, più dei due terzi sono presenti in Europa e solo una parte marginale nel resto del mondo. Nella regione europea, infatti, tutti gli Stati parte dell’OPCAT hanno già istituito un NPM, con l’eccezione della Bosnia-Erzegovina, anche se molti non lo hanno fatto entro i termini stabiliti. Cfr. C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 14. È partimenti rilevante la circostanza relativa al fatto che a fronte di 173 Stati parte della UNCAT, solo 91 hanno anche ratificato il protocollo e, anche in questo caso, la maggioranza degli Stati che non ha proceduto alla ratifica è composta da Stati extra-europei. Cfr. UN, *Treaty Body Database* su <https://tbinternet.ohchr.org>.

⁹¹ OPCAT RESEARCH TEAM-UNIVERSITY OF BRISTOL, *op. cit.*, 9.

⁹² OPCAT, art. 26: «A Special Fund shall be set up in accordance with the relevant procedures of the General Assembly, to be administered in accordance with the financial regulations and rules of the United Nations, to help finance the implementation of the recommendations made by the Subcommittee in Prevention after a visit to a State Party, as well as education programmes of the national preventive mechanisms. The Special Fund may be financed through voluntary contributions made by Governments, intergovernmental and non-governmental organizations and other private or public entities».

⁹³ Già in precedenza, parte della dottrina aveva rilevato alcune criticità relative all’utilizzo del fondo. Sul punto v. V. PLOTON, *The OPCAT Special Fund: A New Resource for Torture Prevention?*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2015, 159: «Since its inception, the Fund has been focusing exclusively on countries that have been visited by the SPT and subsequently published their visit report. [...] Although the OPCAT Fund focus on countries visited by the SPT is partly justified by the fact that OPCAT Fund applicants need to be aware of the SPT recommendations in order to be working on their implementation, this approach is also restrictive. NPM programmes are de facto not eligible if they are taking place in a country not visited by the SPT, and for which the visit report has not been made public. Although NPMs can apply, they can only do so in a country which has been visited by the SPT and where the state (or the NPM in the case of advisory visits) has agreed to make that

Infatti, come costatato dallo stesso SPT nel suo ultimo rapporto annuale, proprio il numero crescente di NPMs creati ai sensi del protocollo facoltativo, e la necessità di impegnarsi in modo significativo e attivo con essi e con gli Stati parte, dimostra che il lavoro intrapreso in questo ambito deve essere sostanzialmente rafforzato e strutturato, soprattutto nel contesto attuale in cui i dialoghi in loco successivi alle visite e/o le visite di *follow-up* non sono fattibili, a causa della mancanza di risorse finanziarie e umane adeguate⁹⁴.

Ne conseguirebbe un'azione diretta e maggiormente efficace dell'SPT nelle aree più bisognose di sostegno, e un'azione indiretta (ma non meno efficace) dello stesso nel territorio europeo, già opportunamente presidiato dal sistema costruito dal Comitato europeo in rapporto con i meccanismi nazionali di prevenzione.

In questo modo, il sistema di prevenzione della tortura in Europa, lungi dal risultare sminuito, ne uscirebbe potenziato, offrendo a ciascuno dei meccanismi una reale possibilità di sviluppare a pieno il proprio potenziale e, soprattutto, consentendo realmente all'azione di CPT, SPT e NPMs «to become a coherent whole, rather than points of a triangle»⁹⁵.

ABSTRACT

Preventing Torture in Europe: The Tricky Triangulation Between CPT, SPT and NPMs. Cui Prodest?

The Torture Prevention System in Europe is based on the joint action of three independent bodies, working at three different levels of protection, namely the SPT (general international law), the CPT (regional international law) and NPMs (national law). The objective of this essay is to attempt to understand whether, and how, this multilevel system of prevention has contributed to the fight against torture in Europe, what are the critical issues related to the coexistence of the three different institutions, and whether it is possible to outline some possible solutions to facilitate the harmonisation of their action and the effectiveness of the protection of torture victims in the future.

report public. This approach leaves aside initiatives from NPMs and other relevant actors in countries which either have not been visited by the SPT or where the visit report has not been made public».

⁹⁴ Comitato contro la tortura, *Fifteenth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, UN Doc. CAT/C/73/2, del 15 marzo 2022 11, reperibile su <https://tbinternet.ohchr.org>.

⁹⁵ C. BICKNELL, M. EVANS, R. MORGAN, *op. cit.*, 33.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

75^a sessione

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa.*- Tra i diversi temi affrontati dalla Commissione nel corso della sessione in rassegna, ci si occuperà in modo più approfondito di quelli che presentano maggiore interesse sotto il profilo giuridico o che hanno dato luogo a sviluppi significativi. Saranno trattati in maniera estremamente sintetica gli argomenti che non rispondano a detti parametri. Va rilevato, infatti, che in relazione a questi ultimi, la VI Commissione produce risultati fondamentalmente ripetitivi rispetto a quelli degli anni precedenti.

Si ritengono necessarie alcune osservazioni preliminari in ragione dell'impatto della pandemia di coronavirus (COVID-19) sullo svolgimento della 75^a sessione. Oltre ad aver costituito uno degli elementi di discussione, la pandemia ne ha fortemente influenzato l'organizzazione dei lavori: la sessione, infatti, si è svolta secondo modalità eccezionali volte a tener conto delle indicazioni medico-sanitarie in materia di riunioni in presenza¹. La stessa pandemia di COVID-19 ha indotto l'Assemblea generale a posticipare la 72^a sessione di lavori della Commissione del diritto internazionale al 2021², la quale, quindi, non ha presentato alcun rapporto scritto. A differenza delle rassegne precedenti, quindi, non si è ritenuto opportuno dedicare una sezione alle questioni affrontate dalla CDI, avendo preferito dar brevemente conto delle osservazioni del *Chair* e del Segretario nel paragrafo "Altri temi in discussione".

2. *Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul diritto del commercio internazionale (UNCITRAL).*- Il Presidente dell'UNCITRAL, Anderson Machado, è intervenuto da remoto e ha presentato il 53° rapporto della Commissione³. Tra i vari aspetti richiamati, meritano particolare attenzione le modalità di lavoro tramite le quali l'UNCITRAL ha portato a termine i lavori previsti per la sessione in rassegna, nonostante le sfide poste dal COVID-19. In particolare, gli Stati membri della

¹ Le modalità di lavoro sono indicate nella Nota del Segretariato del 20 settembre 2020, UN Doc. A/C.6/75/L.1, par. 7.

² UN Doc. A/74/L.78.

³ Rapporto della Commissione UNCITRAL, UN Doc. A/75/17.

Commissione hanno concordato di adottare le proprie decisioni attraverso una procedura di silenzio-assenso (*non-objection procedure*) e di tenere la prima parte della sessione da remoto, mentre la seconda si è svolta in modalità ibrida, per consentire alle delegazioni di partecipare in presenza o *online*⁴.

Le delegazioni hanno espresso generale supporto per il lavoro dell'UNCITRAL, complimentandosi altresì per i progressi compiuti⁵. In particolare, è stata accolta con favore la finalizzazione, in collaborazione con l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) e la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (HCCH), della *Legal Guide to Uniform Legal Instruments in the Area of International Commercial Contracts*⁶. È stata inoltre sottolineata l'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sugli accordi di risoluzione delle controversie internazionali tramite mediazione (*United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation*), anche nota come Convenzione di Singapore sulla mediazione⁷.

Molte delegazioni hanno accolto con favore gli sforzi della Commissione e del suo segretariato per adattarsi alle sfide derivanti dalla pandemia COVID-19 e garantire la continuità operativa⁸. Inoltre, un gruppo ha espresso apprezzamento per la serie di panel virtuali "*UNCITRAL Texts and COVID-19 Response and Recovery*"⁹. Alcune delegazioni si sono premurate di precisare che il ricorso alla procedura del silenzio-assenso da parte dell'UNCITRAL dovrebbe essere provvisorio ed eccezionale e che si dovrebbe tornare a lavorare secondo le modalità tradizionali non appena le condizioni lo consentiranno¹⁰. Altre, invece, hanno espresso l'auspicio che la tecnologia digitale possa continuare ad essere utilizzata, fatta salva la necessità di trasparenza e inclusività¹¹.

In riferimento al futuro programma di lavoro, un numero corposo di delegazioni ha espresso il proprio interesse per i vari aspetti delle attività dei gruppi di lavoro. Si sono lodati i progressi del Working Group I rispetto alla bozza della *Legislative guide on an UNCITRAL limited liability organization*, volta a ridurre gli ostacoli giuridici incontrati da micro, piccole e medie imprese¹². Sostegno è stato

⁴ Cfr. presentazione del rapporto della Commissione UNCITRAL (*Summary record of the 15th meeting*, 10 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.15, par. 1).

⁵ In questo senso v. es. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 16), Filippine (ivi, par. 31), Israele (ivi, par. 50), Cile (ivi, par. 59), Giappone (ivi, par. 64 s.), Thailandia (ivi, par. 74), Regno Unito (ivi, par. 79), Italia (ivi, par. 85), Bielorussia (ivi, par. 89), Belgio (ivi, par. 92).

⁶ Cfr. es. Austria (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 15), Honduras (ivi, par. 27), Filippine (ivi, par. 28).

⁷ Così Honduras (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 25), Filippine (ivi, par. 28), Sierra Leona (par. 42), Israele (ivi, par. 47), Thailandia (ivi, par. 73), Singapore (ivi, par. 98).

⁸ Cfr. Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 12), Austria (ivi, par. 15), Honduras (ivi, par. 25), Filippine (ivi, par. 28), USA (ivi, par. 28), El Salvador (ivi, par. 37), Sierra Leone (ivi, par. 41), Corea (ivi, par. 51), Cile (ivi, par. 59), Giappone (ivi, par. 64), Iran (ivi, par. 75), Regno Unito (ivi, par. 79), Italia (ivi, par. 85), Singapore (ivi, par. 99).

⁹ V. es., Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 16), India (ivi, par. 20), Filippine (ivi, par. 30), El Salvador (ivi, par. 39), Giappone (ivi, par. 64), Perù (ivi, par. 70), Thailandia (par. 71), Iran (ivi, par. 75), Singapore (ivi, par. 99).

¹⁰ Cfr. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 19), Belgio (ivi, par. 92).

¹¹ V. es. Thailandia (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 71), Singapore (ivi, par. 99).

¹² Così Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 17), India (ivi, par. 21), Filippine (ivi, par. 30), El Salvador (ivi, par. 39), Sierra Leone (ivi, par. 44), Perù (ivi, par. 68), Regno Unito (ivi, par. 79), Italia (ivi, par. 86).

espresso verso il lavoro svolto dal Working Group II, il cui obiettivo è l'elaborazione di un meccanismo di risoluzione delle controversie rapido ed efficace¹³. Per quanto riguarda il Working Group III, sono stati accolti con favore i progressi nei lavori sulla possibile riforma della risoluzione delle controversie tra investitori e Stati, sottolineando l'esigenza di continuare a garantire le risorse necessarie per la prosecuzione dei lavori sul tema¹⁴. Diverse delegazioni hanno evidenziato l'importanza che il Working Group proceda in modo trasparente e inclusivo¹⁵. Se da un lato è stato espresso il desiderio che i lavori procedano senza ritardi¹⁶, dall'altro è stata segnalata l'importanza di un approccio cauto ed equilibrato¹⁷. Si è preso nota della decisione del Working Group III di perseguire a valutare, contemporaneamente, le due opzioni di riforma del sistema di arbitrato, ossia l'ipotesi di riforma graduale e quella di riforma complessiva¹⁸. Si è anche accolto con favore il lavoro del Working Group IV sull'*e-commerce*, particolarmente rilevante durante la pandemia di COVID-19, lodando nello specifico i progressi in materia di gestione dell'identità transfrontaliera e di servizi fiduciari¹⁹. Per quanto riguarda il Working Group V, diverse delegazioni hanno apprezzato i progressi compiuti sulle raccomandazioni in materia di regime di insolvenza semplificato per le micro e piccole imprese²⁰. Inoltre, un gruppo ha accolto con favore il lavoro del Working Group VI, volto a sviluppare uno strumento internazionale (in forma di convenzione o *model law*) relativo alla vendita giudiziaria di navi²¹. Infine, alcune delegazioni hanno espresso il loro sostegno all'ampliamento del numero di Stati membri dell'UNCITRAL, a condizione che rispetti un'equa distribuzione geografica, e con la speranza di raggiungere il consenso nel 2021²².

La risoluzione dell'Assemblea generale, adottata a conclusione della sessione, ha enfatizzato l'influenza della pandemia di COVID-19 sui lavori dell'UNCITRAL²³. In particolare, essa si è congratulata con la Commissione per la capacità di adattare il proprio metodo di lavoro alle restrizioni di viaggio introdotte per limitare il diffondersi del virus, e per gli sforzi volti a consentire la partecipazione delle delegazioni preservando la trasparenza, l'inclusività, la

¹³ Cfr. Paesi del Nord (*Summary record of the 15th meeting*, cit. par. 14), Argentina (ivi, par. 17), India (ivi, par. 21), Israele (ivi, par. 47), Russia (ivi, par. 57), Perù (ivi, par. 68), Regno Unito (ivi, par. 79), Belgio (ivi, par. 93).

¹⁴ V. es. Unione europea (*Summary record of the 15th meeting*, cit. par. 10), Paesi del Nord (ivi, par. 15), Argentina (ivi, par. 18), Sierra Leone (ivi, par. 43), Cile (ivi, par. 60), Perù (ivi, par. 69), Iran (ivi, par. 76), Belgio (ivi, par. 94).

¹⁵ Cfr. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 18), Sierra Leone (ivi, par. 43), Regno Unito (ivi, par. 80), Belgio (ivi, par. 94).

¹⁶ Così Perù (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 69), Belgio (ivi, par. 94).

¹⁷ V. es. Russia (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 57).

¹⁸ Cfr. India (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 21), Thailandia (ivi, par. 73).

¹⁹ Cfr. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 18), El Salvador (ivi, par. 38), Russia (ivi, par. 58), Cile (ivi, par. 61), Perù (ivi, par. 69), Iran (ivi, par. 76), Regno Unito (ivi, par. 81), Belgio (ivi, par. 95).

²⁰ Cfr. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 18), Stati Uniti (ivi, par. 35), Russia (ivi, par. 58), Regno Unito (ivi, par. 81), Belgio (ivi, par. 96).

²¹ Cfr. Paesi del Nord (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 14), Russia (ivi, par. 58), Iran (ivi, par. 77), Regno Unito (ivi, par. 81), Belgio (ivi, par. 97).

²² In questo senso v. es. Argentina (*Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 16), Filippine (ivi, par. 31), Israele (ivi, par. 50), Cile (ivi, par. 59), Giappone (ivi, par. 66), Thailandia (ivi, par. 72).

²³ UN Doc. A/RES/75/133.

flessibilità, il multilinguismo, l'efficacia e l'uguaglianza²⁴. L'Assemblea ha altresì elogiato l'UNCITRAL per l'organizzazione di eventi online, in cui si è discusso delle conseguenze economiche della pandemia, e ha notato che molti degli strumenti giuridici sviluppati dalla Commissione possono svolgere un ruolo importante nell'assistere gli Stati nel mitigare gli effetti delle misure necessarie per controllare la diffusione del COVID-19, così come nei loro sforzi di ripresa economica²⁵. L'Assemblea si è anche congratulata con l'UNCITRAL per aver invitato gli Stati a adottare gli strumenti, sviluppati dalla Commissione stessa, volti ad alleviare le conseguenze dell'interruzione del commercio internazionale e al sostegno a micro, piccole, e medie imprese, settori in difficoltà a causa delle misure restrittive introdotte in risposta alla pandemia²⁶.

3. *Programma di assistenza dell'ONU per l'insegnamento, lo studio, la diffusione e il più ampio apprezzamento del diritto internazionale.*- Analogamente alle sessioni precedenti, le delegazioni hanno accolto con favore il rapporto del Segretario generale²⁷ e hanno espresso il proprio apprezzamento per il ruolo svolto dal programma nel promuovere la conoscenza del diritto internazionale e, di conseguenza, nel rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale, nella promozione di relazioni amichevoli e della cooperazione interstatale, e per sostenere il principio della *rule of law*²⁸.

Si è anche notato che programmi di formazione hanno consentito una migliore comprensione del diritto internazionale da parte di generazioni di giuristi, accademici, diplomatici e altri pubblici ufficiali provenienti da tutto il mondo, ciò a beneficio dell'intera Comunità internazionale²⁹. Numerose delegazioni hanno sottolineato l'importanza del programma come strumento di *capacity-building* sia per migliorare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo in contesti e strumenti multilaterali sia per promuovere lo sviluppo del diritto internazionale a livello interno e, quindi, contribuire al rafforzamento, in generale, della *rule of law*³⁰. Molte delegazioni hanno affermato che il Programma è parte integrante e indispensabile degli sforzi dell'ONU nel promuovere il diritto internazionale e hanno notato che

²⁴ UN Doc. A/RES/75/133, par. 14.

²⁵ UN Doc. A/RES/75/133, par. 28.

²⁶ UN Doc. A/RES/75/133, par. 29.

²⁷ UN Doc. A/RES/75/389.

²⁸ Cfr. Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, 6 novembre 2020, in GAOR, *Seventy-fifth session*, UN Doc. A/C.6/75/SR.14, par. 13); Gruppo africano (ivi, par. 16), ASEAN (ivi, par. 19), Unione europea (ivi, par. 20), El Salvador (ivi, par. 37), Malesia (ivi, par. 42), Sudan (ivi, par. 44), Cuba (ivi, par. 47), Corea (ivi, par. 52), Paraguay (ivi, par. 54), Polonia (ivi, par. 57), Libano (ivi, par. 67), Regno Unito (ivi, par. 72), Egitto (ivi, par. 73), Thailandia (ivi, par. 74).

²⁹ V. es. Unione europea (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 22), Paesi del Nord (ivi, par. 23), Sudan (ivi, par. 44), Iran (ivi, par. 66),

³⁰ Cfr. Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), Gruppo africano (ivi, par. 16), ASEAN (ivi, par. 19), Paesi del Nord (ivi, par. 24), Singapore (ivi, par. 27), Argentina (ivi, par. 29-30), Stati Uniti (ivi, par. 35), Sierra Leone (ivi, par. 39-40), Malesia (ivi, par. 42-43), Sudan (ivi, par. 44-45), Cuba (ivi, par. 47), Portogallo (ivi, par. 49), Corea (ivi, par. 52), Paraguay (ivi, par. 54), Polonia (ivi, par. 57), Cile (ivi, par. 60), Iran (ivi, par. 63), Libano (ivi, par. 67), Regno Unito (ivi, par. 72), Egitto (ivi, par. 73), Thailandia (ivi, par. 74). Il Gruppo dei 77 e la Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), insieme ai Paesi del Nord (ivi, par. 23), hanno altresì evidenziato il contributo del Programma all'attuazione delle attività delle Nazioni Unite e al raggiungimento dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 16 (volto alla promozione di società pacifiche e inclusive, a favorire l'accesso alla giustizia e la costituzione di istituzioni efficaci e responsabili).

giuristi, accademici, diplomatici e altri pubblici ufficiali provenienti dai Paesi in via di sviluppo traggono grande beneficio dai programmi di formazione tenuti in presenza, dalle pubblicazioni e dalla Biblioteca audiovisiva di diritto internazionale³¹.

Le delegazioni hanno riconosciuto che la Biblioteca audiovisiva di diritto internazionale si è confermata una risorsa dal valore inestimabile nel campo della ricerca e dell'insegnamento, soprattutto nel contesto della pandemia di COVID-19, grazie all'accesso gratuito a una vasta quantità di materiali, e ne hanno notato la continua espansione in termini di contenuti e utenti³². A tal proposito, si è altresì apprezzato il lavoro dell'Ufficio per gli Affari legali, in particolare della Codification Division, elogiando, in generale, gli sforzi di promuovere il diritto internazionale in modo inclusivo³³ e, nello specifico, quelli volti a esplorare nuovi metodi per il raggiungimento degli obiettivi del Programma nonostante le sfide poste dalla pandemia di COVID-19, come, ad esempio, programmi di formazione online i quali, però, dovrebbero rimanere misure eccezionali, in quanto non idonei a sostituire la formazione in presenza, che dovrebbe riprendere il prima possibile³⁴.

Si è poi espresso supporto per l'ulteriore sviluppo della Biblioteca audiovisiva di diritto internazionale, anche attraverso la registrazione delle sessioni della Codification Division in varie sedi, così da promuovere una più ampia rappresentazione geografica e linguistica nella Biblioteca audiovisiva³⁵. Alcune delegazioni hanno accolto con favore il lancio delle Mini-serie della Biblioteca audiovisiva, volte a fornire una panoramica generale degli argomenti principali del diritto internazionale, soprattutto per coloro che hanno conoscenze solo di base³⁶.

Le delegazioni hanno espresso forte apprezzamento e sostegno per i corsi regionali di diritto internazionale e per l'*International Law Fellowship*

³¹ Così Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 14-15), Gruppo africano (ivi, par. 17), ASEAN (ivi, par. 18), Paesi del Nord (ivi, par. 25), Singapore (ivi, par. 28), Argentina (ivi, par. 29), Filippine (ivi, par. 33), Stati Uniti (ivi, par. 35), Sierra Leone (ivi, par. 40), Malesia (ivi, par. 42), Sudan (ivi, par. 44), Portogallo (ivi, par. 50), Corea (ivi, par. 52), Portogallo (ivi, par. 54), Paraguay (ivi, par. 58), Cile (ivi, par. 61), Iran (ivi, par. 63), Libano (ivi, par. 68), Nigeria (ivi, par. 71), Regno Unito (ivi, par. 72), Egitto (ivi, par. 73), Thailandia (ivi, par. 74).

³² Cfr. Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), Unione europea (ivi, par. 21), Paesi del Nord (ivi, par. 25), Stati Uniti (ivi, par. 35), Sierra Leone (ivi, par. 40), Malesia (ivi, par. 42), Sudan (ivi, par. 44), Portogallo (ivi, par. 50), Polonia (ivi, par. 58), Iran (ivi, par. 64), Libano (ivi, par. 68), Egitto (ivi, par. 73).

³³ V. es Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), Paesi del Nord (ivi, par. 23), Portogallo (ivi, par. 50), Iran (ivi, par. 64), Libano (ivi, par. 67), Nigeria (ivi, par. 71), Regno Unito (ivi, par. 72).

³⁴ Così Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), Gruppo Africano (ivi, par. 16), ASEAN (ivi, par. 18-19), Paesi del Nord (ivi, par. 24 s.), Singapore (ivi, par. 28), Argentina (ivi, par. 30), Filippine (ivi, par. 33), Stati Uniti (ivi, par. 35), Sierra Leone (ivi, par. 39), Malesia (ivi, par. 42), Sudan (ivi, par. 44), Portogallo (ivi, par. 50), Polonia (ivi, par. 59), Iran (ivi, par. 64), Libano (ivi, par. 67 s.), Regno Unito (ivi, par. 72), Egitto (ivi, par. 73). A tal proposito, la Moldavia (ivi, par. 31) ha suggerito la creazione di corsi e classi *online*, in cui docenti e partecipanti possano discutere attivamente tra loro, nel caso in cui la formazione in presenza fosse nuovamente sostituita da modalità *online*.

³⁵ Così Gruppo dei 77 e Cina (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 15), Singapore (ivi, par. 28), Moldavia (ivi, par. 31), Filippine (ivi, par. 34), Malesia (ivi, par. 43), Portogallo (ivi, par. 50), Cile (ivi, par. 62), Iran (ivi, par. 64), Libano (ivi, par. 67). Più in generale, alcune delegazioni hanno sottolineato l'importanza del multilinguismo per consentire pari accesso alle attività del Programma: v. es. El Salvador (ivi, par. 38), Cile (ivi, par. 62).

³⁶ V. es. Singapore (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 28), Moldavia (ivi, par. 32), Corea (ivi, par. 52).

*Programme*³⁷, notando che, a causa dei rischi associati alla COVID-19, quest'ultimo e il Corso regionale di diritto internazionale per l'America latina e i Caraibi non si sono potuti tenere, accogliendo quindi con favore gli sforzi dell'Ufficio per gli Affari legali per fornire misure di rafforzamento delle capacità on-line nel frattempo³⁸. È stata anche ribadita l'importanza di assicurare il finanziamento regolare delle attività del Programma, con particolare riferimento ai corsi regionali e alla Biblioteca audiovisiva di diritto internazionale, esprimendo apprezzamento per gli Stati che hanno fornito contributi volontari, compresi quelli in natura³⁹.

L'Assemblea generale, a conclusione del dibattito, ha adottato una risoluzione in cui, dopo aver notato con rammarico l'impatto della pandemia da COVID-19 sulle attività del Programma, ha individuato le iniziative da sovvenzionare con fondi di bilancio ordinario e ha invitato gli Stati e gli altri enti interessati a continuare a sponsorizzare il programma tramite donazioni⁴⁰.

4. *Protezione delle persone in caso di disastri.*- Durante il dibattito sul tema, di recente introduzione⁴¹, le delegazioni hanno accolto con favore ulteriori discussioni in seno alla VI Commissione e hanno espresso apprezzamento per il lavoro della Commissione del diritto internazionale (CDI)⁴². Prendendo atto dell'accresciuta frequenza e gravità delle catastrofi naturali e di quelle causate dall'uomo, e delle relative sfide poste dal cambiamento climatico, testimoniata dalle recenti esperienze di qualche Stato, colpito dai disastri o in qualità di soccorritori⁴³, alcune delegazioni hanno sottolineato l'imperativo di sviluppare mezzi per prevenire e mitigare gli effetti di tali catastrofi⁴⁴. Sono state espresse opinioni divergenti circa l'elaborazione

³⁷ Cfr. Così Unione europea (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 20), Paesi del Nord (ivi, par. 24), Argentina (ivi, par. 29), El Salvador (ivi, par. 38), Sudan (ivi, par. 44), Portogallo (ivi, par. 50), Corea (ivi, par. 52), Paraguay (ivi, par. 54), Russia (ivi, par. 56), Polonia (ivi, par. 58), Regno Unito (ivi, par. 72), Thailandia (ivi, par. 74).

³⁸ Così Gruppo africano (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 16), Paesi del Nord (ivi, par. 24), Argentina (ivi, par. 30), Cuba (ivi, par. 47), Polonia (ivi, par. 58), Cile (ivi, par. 61), Messico (ivi, par. 65), Libano (ivi, par. 68). Gli Stati dell'Africa e dell'Asia hanno invece apprezzato che i corsi regionali a loro riferiti si sono tenuti: v. es. Gruppo dei 77 e Cina (ivi, par. 15), ASEAN (ivi, par. 19), Sierra Leone (ivi, par. 39), Sudan (ivi, par. 45), Nigeria (ivi, par. 71).

³⁹ Cfr. Gruppo africano (*Summary record of the 14th meeting*, cit., par. 17), ASEAN (ivi, par. 18), Unione europea (ivi, par. 22), Paesi del Nord (ivi, par. 26), Argentina (ivi, par. 30), Filippine (ivi, par. 34), Stati Uniti (ivi, par. 36), Sierra Leone (ivi, par. 41), Cile (ivi, par. 60), Nigeria (ivi, par. 70), Regno Unito (ivi, par. 72), Thailandia (ivi, par. 75). Alcune delegazioni hanno anche incoraggiato contributi volontari continui e rafforzati, anche per la borsa di studio *Hamilton Shirley Amerasinghe* sul diritto del mare: v. es. Gruppo africano (ivi, par. 17), Argentina (ivi, par. 30), Regno Unito (ivi, par. 72).

⁴⁰ UN Doc. A/RES/75/134.

⁴¹ L'argomento è stato inserito in agenda durante la 71^a sessione (cfr. UN Doc. A/RES/71/141) ed è stato oggetto di dibattito solo durante la 73^a sessione (v. G. CILIBERTO, *73^a sessione*, in questa *Rivista*, 2020, 709-729).

⁴² Così Bangladesh (*Summary record of the 17th meeting*, 11 November 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.17, par. 58), Sudan (ivi, par. 73), Portogallo (ivi, par. 81), Jamaica (ivi, par. 83), Russia (ivi, par. 87), Italia (ivi, par. 92), Cuba (ivi, par. 96), Thailandia (ivi, par. 100), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, 13 November 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.18, par. 1), Brasile (ivi, par. 18).

⁴³ Cfr. Bangladesh (*Summary record of the 17th meeting*, cit. par. 55), El Salvador (ivi, par. 64), Giappone (ivi, par. 89), Nigeria (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 12), Haiti (ivi, par. 17), Brasile (ivi, par. 18), Tonga (ivi, par. 21), Stati Uniti (ivi, par. 23).

⁴⁴ V. es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50); Bangladesh (ivi, par. 56), El Salvador (ivi, par. 64), Egitto (ivi, par. 74 e par. 76), Brunei Darussalam (ivi, par. 78), Jamaica (ivi,

di una convenzione internazionale sulla base del Progetto di articoli presentato dalla CDI: diverse delegazioni hanno sostenuto questa proposta⁴⁵, alcune si sono dichiarate disponibili a discutere dei vantaggi e degli svantaggi relativi all'elaborazione di tale convenzione⁴⁶, mentre una minoranza ha espresso l'opinione secondo cui il tema si presta meglio ad essere affrontato attraverso linee guida e la cooperazione pratica⁴⁷, o ha ritenuto prematura l'elaborazione di una convenzione⁴⁸.

Rispetto al Progetto di articoli presentato dalla CDI, sono state sollevate anche preoccupazioni su aspetti specifici ivi trattati. A titolo di esempio, è stata menzionata la necessità di evitare sovrapposizioni con le norme del diritto internazionale umanitario, distinzione che non appare chiara né della definizione di "catastrofe" ai sensi del *Draft article 3*, né dalla disposizione di cui al *Draft article 18* sul rapporto con le altre norme di diritto internazionale⁴⁹. Inoltre, può richiamarsi la posizione di alcune delegazioni, secondo cui la pandemia di COVID-19 rientra nella definizione di "catastrofe" ai sensi del *Draft article 3(a)*⁵⁰, mentre altre hanno espresso dubbi circa tale qualificazione in ragione della formulazione dell'articolo⁵¹. Più in generale, secondo molte delegazioni, la pandemia di COVID-19 ha evidenziato l'importanza del Progetto di articoli, nonché del multilateralismo e della cooperazione internazionale nel settore della prevenzione e del soccorso delle catastrofi⁵².

Sempre con riguardo al Progetto di articoli della CDI, diverse delegazioni hanno lodato l'enfasi posta sui diritti umani e sulla dignità umana⁵³ e hanno ritenuto che il Progetto rifletta vari principi del diritto internazionale⁵⁴. A tal proposito, si è ribadita l'importanza dei principi di sovranità degli Stati e di non interferenza negli

par. 83), Giappone (ivi, par. 89 s.), Cuba (ivi, par. 98), Vietnam (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 14), Tonga (ivi, par. 22).

⁴⁵ Così Bangladesh (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 56), Filippine (ivi, par. 63), El Salvador (ivi, par. 65), Sierra Leone (ivi, par. 70), Portogallo (ivi, par. 81), Italia (ivi, par. 92 ss.), Thailandia (ivi, par. 100), Nigeria (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 12 s.). Si noti Cuba (ivi, par. 99), la cui delegazione esprime parere favorevole all'adozione di una Convenzione, ma secondo cui il Progetto di articoli non codifica il diritto consuetudinario, ma ne riflette lo sviluppo progressivo.

⁴⁶ V. es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50); Singapore (ivi, par. 54), Egitto (ivi, par. 77), Brunei Darussalam (ivi, par. 80), Cuba (ivi, par. 96), Vietnam (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 15), Brasile (ivi, par. 20).

⁴⁷ Cfr. Malesia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 102), Israele (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 6), Stati Uniti (ivi, par. 24).

⁴⁸ V. Russia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 88).

⁴⁹ Cfr. Svizzera (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 68), Russia (ivi, par. 88), Italia (ivi, par. 95), Filippine (ivi, par. 59), Arabia Saudita (ivi, par. 105), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 3) e Nigeria (ivi, par. 12) si sono limitate a sottolineare la necessità di sviluppare una disciplina distinta dal diritto internazionale umanitario.

⁵⁰ Così Portogallo (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 83), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2). Si segnala altresì che Iran (ivi, par. 7) e Cina (ivi, par. 10) qualificano la pandemia di COVID-19 come "catastrofe" senza menzionare il *Draft article 3*. La Cina, in particolare, sottolinea di aver agito, in tale contesto, secondo le previsioni di cui ai *Draft articles 4-8*.

⁵¹ V. es. Thailandia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 101).

⁵² Cfr. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 52), Filippine (ivi, par. 63), Portogallo (ivi, par. 82), Arabia Saudita (ivi, par. 103), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2-3), Iran (ivi, par. 7), Cina (ivi, par. 10).

⁵³ V. es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50), Filippine (ivi, par. 59), El Salvador (ivi, par. 64), Sierra Leone (ivi, par. 70), Portogallo (ivi, par. 80), Jamaica (ivi, par. 85), Italia (ivi, par. 92), Brasile (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 18).

⁵⁴ Così es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50), Filippine (ivi, par. 59), Italia (ivi, par. 94), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2).

affari interni degli Stati⁵⁵. Si registrano, poi, opinioni divergenti circa la natura del Progetto di articoli: secondo alcune delegazioni, questo riflette la prassi statale e i principi di diritto internazionale vigenti, e costituisce sviluppo progressivo del diritto internazionale⁵⁶; altre, invece, hanno espresso posizioni discordanti circa l'individuazione dei singoli articoli che codificano il diritto consuetudinario⁵⁷. Certe delegazioni hanno ritenuto che il Progetto di articoli possa contribuire al raggiungimento di vari Obiettivi di sviluppo sostenibile⁵⁸. Alcune hanno sottolineato l'importanza di prestare maggiore attenzione ai bisogni delle persone particolarmente vulnerabili, mentre alcune hanno proposto di integrare una prospettiva di genere⁵⁹, mentre altre ancora hanno menzionato il ruolo che la riduzione del rischio di catastrofi potrebbe avere rispetto ai fenomeni di sfollamento forzato⁶⁰.

Alcune delegazioni hanno sottolineato la centralità degli strumenti di *soft law*⁶¹, come il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*⁶², nel guidare gli sforzi attuali in materia di disastri, mentre alcune hanno anche sottolineato il ruolo degli strumenti regionali⁶³. Certe delegazioni hanno auspicato che la cooperazione in risposta alle catastrofi includa lo scambio di buone pratiche e di informazioni pertinenti⁶⁴, e altre hanno descritto le politiche nazionali e i quadri giuridici pertinenti⁶⁵.

Al termine della discussione, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione con cui ha aggiornato i lavori alla sessione successiva⁶⁶.

⁵⁵ Cfr. Jamaica (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 85); Giappone (ivi, par. 90), Italia (ivi, par. 94), Thailandia (ivi, par. 100), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2), Brasile (ivi, par. 18). *Contra*, v. Russia (ivi, par. 88).

⁵⁶ V. es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50), Singapore (ivi, par. 53) Filippine (ivi, par. 63), El Salvador (ivi, par. 65), Portogallo (ivi, par. 81), Italia (ivi, par. 94), Cuba (ivi, par. 99), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2). *Contra*, v. Russia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 87).

⁵⁷ Così Italia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 94) e Brasile (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 18), secondo cui il *Draft Article 13 (Consent of the affected State to external assistance)* riflette il diritto consuetudinario, mentre la Cina (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 11) sostiene il contrario.

⁵⁸ Cfr. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 51), Bangladesh (ivi, par. 55), El Salvador (ivi, par. 64), Giappone (ivi, par. 90).

⁵⁹ V. es. Paesi del Nord (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 50), Bangladesh (ivi, par. 57), Filippine (ivi, par. 59).

⁶⁰ Così Brasile (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 18), Stati Uniti (ivi, par. 24).

⁶¹ V. es. Italia (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 93), Brasile (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 20).

⁶² Cfr. Filippine (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 59), Svizzera (ivi, par. 68), Sudan (ivi, par. 71), Jamaica (ivi, par. 83), Giappone (ivi, par. 90), Italia (ivi, par. 93), Arabia Saudita (ivi, par. 103), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 2).

⁶³ Così Jamaica (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 83), Colombia (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 1), Brasile (ivi, par. 20).

⁶⁴ V. es. El Salvador (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 66), Thailandia (ivi, par. 101), Tonga (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 22).

⁶⁵ Cfr. Bangladesh (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 55), Filippine (ivi, par. 62), Sudan (ivi, par. 71), Brunei Darussalam (ivi, par. 78-79), Jamaica (ivi, par. 83), Arabia Saudita (ivi, par. 104), Israele (*Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 5), Cina (ivi, par. 10), Nigeria (ivi, par. 12), Haiti (ivi, par. 16), Brasile (ivi, par. 18).

⁶⁶ UN Doc. A/75/435.

5. *Altri temi in discussione.*- Come anticipato in premessa, in ragione della pandemia da COVID-19, l'Assemblea generale ha rinviato la 72^a sessione di lavori della Commissione del diritto internazionale al 2021⁶⁷. La CDI, quindi, non ha presentato alcun rapporto scritto alla VI Commissione, ma il *Chair* e il Segretario hanno esposto due relazioni. Il primo ha evidenziato che i membri della CDI hanno continuato a lavorare, in modo informale, come da prassi consolidata, nel corso dei mesi precedenti. I progressi frutto della ricerca, dello studio, e degli scambi di idee tra membri della stessa CDI, avvenuti anche da remoto, si rifletteranno nei lavori della 72^a sessione, calendarizzata per l'aprile 2021⁶⁸. Il Segretario, oltre a confermare quanto dichiarato dal *Chair*, ha elencato e esplorato le modalità di lavoro della CDI laddove questa fosse impossibilitata a tenere la 72^a sessione in presenza: incontri *online*, che presentano alcune difficoltà nel garantire la traduzione simultanea nelle sei lingue ufficiali dell'ONU, nel lavoro del Drafting Committee (solitamente snello e celere), e di fuso orario; incontri in modalità ibrida, i quali, nella parte da remoto, presenterebbero le stesse problematiche della prima opzione; la flessibilità della calendarizzazione delle date della sessione del 2021, da tenersi in presenza, ipotesi da preferirsi⁶⁹. Le delegazioni si sono limitate a lodare il lavoro svolto dai membri della CDI e dal Segretariato nel corso dei mesi precedenti e a reiterare le posizioni già espresse nella sessione precedente, con riferimento ai temi già oggetto di discussione⁷⁰. Al termine del dibattito, l'Assemblea generale ha calendarizzato la 72^a sessione della CDI tra la primavera e l'estate 2021, raccomandando la discussione sul relativo rapporto scritto nell'ottobre 2021⁷¹.

Il dibattito sulla responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione non è stato particolarmente significativo⁷². Si è riconosciuta l'importanza del ruolo svolto dai funzionari e degli esperti ONU nel creare le condizioni per una pace duratura, nel proteggere la popolazione civile e nel supportare lo sviluppo sostenibile e si è nuovamente condannata qualsiasi condotta criminosa compiuta da questi ultimi durante le missioni, reiterando la necessità di assicurare la responsabilità penale per tali atti. Molte delegazioni hanno rimarcato che detti comportamenti ledono la fiducia nutrita nell'Organizzazione, nonché la sua immagine, credibilità, imparzialità ed integrità, ribadendo il loro appoggio alla politica di "tolleranza zero" nei confronti dei crimini compiuti dal personale delle

⁶⁷ UN Doc. A/74/L.78.

⁶⁸ Oral Report by the Chair Designate for the 72nd session of the International Law Commission pursuant to paragraph d) of General Assembly decision 74/566 of 12 August 2020 (*Summary record of the 13th meeting*, 5 novembre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.13, par. 2 e ss).

⁶⁹ Oral report of the Secretary of the International Law Commission, Mr. Huw Llewellyn, pursuant to paragraph d) of GA decision 74/566 of 12 August 2020 (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 10 e ss).

⁷⁰ Per la discussione in sede di Commissione, v. *Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 17 ss., *Summary record of the 19th meeting*, 19 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.19, par. 2 ss.).

⁷¹ UN Doc. A/RES/75/135.

⁷² Per la discussione in sede di Commissione, v. *Summary record of 4th meeting*, 12 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.4, par. 28 ss.; *Summary record of 5th meeting*, 14 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.5, par. 1 ss.; *Summary record of 17th meeting*, 11 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.17, par. 21 ss.; *Summary record of 18th meeting*, 13 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.18, par. 25; *Summary record of 19th meeting*, cit., par. 1.

Nazioni Unite⁷³, e si sono sollecitati gli Stati membri ad adottare tale approccio in caso di condotte criminose compiute dai propri cittadini in missione per l'ONU. Diverse delegazioni hanno espresso apprezzamento per l'approccio sistemico del Segretario generale per prevenire e reprimere i crimini commessi dai funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione, con particolare riferimento agli sforzi antifrode e quelli di quest'ultimo e dei vertici di altri organi dell'Organizzazione per migliorare e armonizzare le rilevanti politiche e procedure, per cui si richiede ulteriore impegno.

Alcune delegazioni hanno sottolineato che gli Stati di cittadinanza hanno la responsabilità principale di indagare e perseguire i presunti colpevoli, sebbene altre abbiano suggerito che anche lo Stato ospitante dovrebbe avere un ruolo in tal senso, invocando standard chiari in materia di rinuncia alle immunità dalla giurisdizione. Molte delegazioni hanno esortato gli Stati che non lo hanno ancora fatto a istituire la propria giurisdizione sui crimini commessi dai propri cittadini quando agiscono come funzionari delle Nazioni Unite o esperti in missione, e hanno sollecitato gli Stati, il cui ordinamento già lo consente, di procedere in tal senso per evitare l'impunità dei presunti responsabili, ciò sempre nel rispetto dei principi del giusto processo e dello stato di diritto, nonché tenendo conto delle esigenze di tutela dei testimoni e degli informatori. Le delegazioni hanno ribadito il bisogno di rafforzare la cooperazione tra gli Stati, nonché tra questi e le Nazioni Unite, per assicurare la responsabilità penale dei presunti responsabili, esprimendo, per un verso, apprezzamento per l'assistenza tecnica fornita nell'elaborazione della legislazione nazionale in materia e, per l'altro, preoccupazione per la mancata comunicazione di informazioni sullo stato delle investigazioni e dei processi penali in corso, invitando gli Stati interessati a provvedere in tal senso. Si è altresì sottolineata l'importanza di adottare misure preventive, tra cui istruire il personale da inviare in missione, possibilmente sulla base degli standard dell'Organizzazione, e rispetto ai quali le delegazioni sono state invitate a continuare a condividere la propria esperienza circa il superamento degli ostacoli incontrati nel prevenire i crimini e indagare e punire i responsabili. Sono poi state lodate le iniziative adottate da vari organi dell'ONU per combattere lo sfruttamento e l'abuso sessuale. Per quanto riguarda il futuro programma di lavoro, mentre l'elaborazione di una convenzione in materia è stata ancora oggetto di opinioni divergenti, alcune delegazioni hanno rinnovato l'esigenza di eseguire le risoluzioni dell'Assemblea generale in materia per colmare i vuoti giurisdizionali. L'Assemblea ha aggiornato i lavori all'anno successivo con una risoluzione che ricalca, in larga misura, quelle adottate nelle sessioni precedenti⁷⁴.

Il tema dei crimini contro l'umanità è stato introdotto al termine della 74^a sessione⁷⁵, alla luce del Progetto di articoli, accompagnati da un commentario, adottati dalla CDI⁷⁶. La discussione ha ricalcato in parte lo scambio di opinioni sul lavoro della Commissione sull'argomento⁷⁷. È stato osservato che i crimini contro

⁷³ UN Doc. A/RES/72/112.

⁷⁴ UN Doc. A/RES/75/132.

⁷⁵ UN Doc. A/RES/74/184.

⁷⁶ UN Doc. A/74/10.

⁷⁷ Per la discussione in sede di Commissione, v. *Summary record of 5th meeting*, 14 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.5, par. 16 ss.; *Summary record of 6th meeting*, 15 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.6, par. 1 ss.; *Summary record of 19th meeting*, cit., par. 8 ss.

L'umanità costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Molte delegazioni hanno sottolineato la necessità di prevenire tali crimini e di garantire che i loro autori siano chiamati a risponderne. Alcune hanno osservato che la responsabilità primaria spetta allo Stato stesso per la protezione della sua popolazione da tali crimini. A questo proposito, diverse delegazioni hanno rilevato la necessità di ricevere assistenza tecnica per sviluppare le capacità nazionali nel campo delle indagini e del perseguimento dei crimini contro l'umanità. Inoltre, alcune delegazioni hanno sottolineato l'importanza di garantire che gli sforzi per prevenire e punire tali condotte rispettino la sovranità degli Stati ed evitino di interferire nei rispettivi affari interni. È stato espresso apprezzamento per il lavoro della CDI sull'argomento, ritenendo che il Progetto di articoli fornisca un'utile guida pratica agli Stati, lodando altresì gli sforzi della Commissione di accogliere le opinioni degli Stati nel suo lavoro sul tema. Si sono poi registrate opinioni divergenti sull'elaborazione di una convenzione, sulla base del Progetto di articoli, e, eventualmente, sui tempi e le modalità di negoziazione, che dovrebbe in ogni caso seguire un processo aperto e trasparente, evitando sovrapposizioni con la Convenzione sulla cooperazione internazionale nelle indagini e nel perseguimento dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, di recente iniziativa. A conclusione del dibattito, l'Assemblea generale ha aggiornato i lavori alla sessione successiva⁷⁸.

La discussione sul tema dell'espulsione degli stranieri è stata poco produttiva⁷⁹, poiché ha ricalcato in buona parte le posizioni espresse durante la 72^a sessione sul Progetto di articoli elaborato dalla CDI⁸⁰. Si è ribadita l'importanza dell'argomento, sottolineandone altresì la complessità e attualità. Alcune delegazioni hanno rimarcato l'importanza di trovare un bilanciamento tra la sovranità statale e i diritti umani della persona espulsa o da espellere. Alcune hanno espresso preoccupazione sul contenuto dei *draft article* e hanno notato la divergenza di opinioni tra gli Stati e, a tal proposito, altre hanno evidenziato che il Progetto non riflette il diritto consuetudinario. Ancora una volta, si sono registrate opinioni divergenti circa l'adozione di una convenzione in materia. L'Assemblea generale ha aggiornato la discussione alla 78^a sessione⁸¹.

Durante la discussione sullo *status* dei Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949⁸², le delegazioni hanno rinnovato i propri appelli alla ratifica della Convenzioni e dei Protocolli, nonché all'accettazione della competenza della Commissione internazionale di inchiesta istituita dall'art. 90 del Primo protocollo addizionale, ribadendo altresì l'esigenza di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, tra cui la protezione dei civili (soprattutto donne e minori) in contesti di conflitto armato, e di individuare modalità di attribuzione della responsabilità in caso di violazioni. A tal proposito, molte delegazioni hanno preso atto con rammarico delle sofferenze causate dalla pandemia COVID-19, che ha

⁷⁸ UN Doc. A/RES/75/136.

⁷⁹ Per la discussione, v. *Summary record of the 16th meeting*, 10 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.16, par. 62 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 13.

⁸⁰ UN Doc. A/69/10.

⁸¹ UN Doc. A/RES/75/137.

⁸² La discussione ha considerato il rapporto del Segretario generale (UN Doc. A/75/263). Per il dibattito in seno alla Commissione, cfr. *Summary record of the 12th meeting*, 4 novembre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.12, par. 6 e ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 15 ss.

esacerbato la vulnerabilità delle popolazioni civili, sottolineando la crescente importanza dell'assistenza umanitaria e degli sforzi sanitari e medici connessi al diritto internazionale umanitario. Diverse delegazioni hanno anche ricordato l'appello del Segretario generale per un cessate il fuoco globale. Le delegazioni hanno reiterato le proprie opinioni divergenti circa la natura consuetudinaria delle norme sancite dai Protocolli addizionali, nonché per il possibile contrasto tra misure di lotta al terrorismo internazionale e le norme di diritto internazionale umanitario. Si è anche evidenziata la natura mutevole e sempre più complessa dei conflitti armati, il che ne complica l'individuazione della portata e la classificazione, ciò anche a causa del crescente numero di conflitti armati interni e l'uso di nuove tecnologie. Si sono fornite informazioni sulle prassi seguite a livello nazionale e regionale volte alla diffusione della conoscenza e all'attuazione delle norme di diritto internazionale umanitario, e si è lodato il lavoro del Comitato internazionale della Croce Rossa, dei tribunali penali internazionali e della Corte penale internazionale. L'Assemblea generale ha preso atto del dibattito e ha aggiornato la discussione alla 76^a sessione⁸³.

La valutazione di misure efficaci per il rafforzamento della protezione e della sicurezza delle missioni e degli agenti diplomatici e consolari non ha presentato particolari elementi di novità⁸⁴. Le delegazioni hanno confermato il ruolo chiave dell'obbligo di tutelare le sedi delle missioni e i loro rappresentanti, hanno sollecitato al rispetto delle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio in materia, pietra miliare dei rapporti amichevoli tra Stati, e hanno reiterato l'invito a ratificare la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963, accogliendo con favore le recenti adesioni. Si sono altresì fornite informazioni relative al crescente numero di attacchi subiti dalle missioni e dai loro rappresentanti, rispetto ai quali si è espressa solidarietà nei confronti delle vittime. Si sono altresì condivise informazioni sulle misure adottate in relazione agli incidenti avvenuti nei propri territori, in relazione a cui gli Stati sono stati sollecitati a tenere in considerazione i propri obblighi in materia di indagine e dialogo con le missioni. Alcune delegazioni hanno reiterato la posizione secondo cui l'Assemblea generale dovrebbe occuparsi delle nuove sfide dell'era digitale e hanno sottolineato la necessità di assicurare il rispetto per le immunità diplomatiche e consolari, comprese quelle di archivi, documenti, e comunicazioni, sia *offline* sia *online*. Rispetto alla pandemia di COVID-19, un gruppo cospicuo ha sottolineato che l'obbligo di rispettare la normativa dello Stato ospitante, ai sensi della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963, deve essere bilanciato con la necessità di preservare, entro i limiti del possibile e del ragionevole, l'esercizio delle funzioni diplomatiche e consolari e il godimento dei privilegi e delle immunità dei rappresentanti. L'Assemblea generale ha adottato una risoluzione con cui ha condannato ogni forma di violenza contro le missioni e i loro rappresentanti e ha invitato al rispetto delle norme di diritto internazionale rilevanti in materia, aggiornando la discussione alla 76^a sessione⁸⁵.

⁸³ UN Doc. A/RES/75/138.

⁸⁴ La discussione ha considerato il rapporto del Segretario generale (UN Doc. A/75/168). Per il dibattito in seno alla Commissione, cfr. *Summary record of the 16th meeting*, cit., par. 1 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 19 ss.

⁸⁵ UN Doc. A/RES/75/139.

Per quanto riguarda il rapporto del Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione⁸⁶, si è ribadita l'importanza del Comitato e si è reiterato l'invito affinché quest'ultimo trovi un equilibrio tra gli organi principali dell'ONU, con particolare riferimento all'Assemblea generale, al Consiglio economico e sociale e al Consiglio di sicurezza. In riferimento a quest'ultimo, alcune delegazioni si sono espresse a favore di una sua riforma e hanno espresso preoccupazioni per l'ingerenza del Consiglio rispetto al ruolo dell'Assemblea generale. Molte hanno riconosciuto l'importanza della Dichiarazione di Manila sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali del 1982. Rispetto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, un gruppo ha espresso apprensione rispetto alle sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza, le quali non devono violare il diritto internazionale, in particolare quello a tutela dei diritti umani e il diritto umanitario, non devono impedire l'assistenza umanitaria a beneficio delle popolazioni civili, né causare conseguenze non previste nei confronti degli Stati terzi. Alcune delegazioni hanno poi dichiarato che l'obiettivo delle sanzioni dovrebbe essere definito con chiarezza e limitato nel tempo, mentre altre hanno espresso preoccupazione circa l'uso di sanzioni unilaterali e di natura economica. Si è poi affermato che le sanzioni rappresentano l'*extrema ratio*, in linea con il dettato della Carta ONU. Certe delegazioni hanno tuttavia notato come l'adozione di *targeted sanction* abbia consentito di rispondere a queste preoccupazioni e un gruppo di delegazioni ha apprezzato il rapporto del Segretariato sul documento "*Introduction and implementation of sanctions imposed by the United Nations*", adottata dall'Assemblea generale nel 2009, con cui sono state fornite informazioni sugli effetti a breve e lungo termine delle sanzioni sul godimento dei diritti socioeconomici e sulle conseguenze umanitarie⁸⁷. Si è anche notata la necessità che il Consiglio di sicurezza, nell'attuare il regime sanzionatorio, migliori gli standard del giusto processo e le garanzie procedurali. Si è altresì sottolineata l'importanza del ruolo dell'*Ombudsperson* del Comitato sulle sanzioni a ISIL e Al-Qaeda. Alcune delegazioni hanno incoraggiato ulteriori discussioni sulle varie proposte presentate al Comitato, comprese quelle della Bielorussia e della Federazione Russa, di Cuba, dell'Iran e della Repubblica araba siriana.

Un gruppo nutrito ha espresso il proprio sostegno al *working paper* presentato dal Ghana sul rafforzamento delle relazioni e della cooperazione tra le Nazioni Unite e gli accordi o le agenzie regionali nella risoluzione pacifica delle controversie, nonché alla proposta della Federazione Russa di creare un sito *web* e di aggiornare l'*Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*. Rispetto a tale tema, un gruppo ha riconosciuto il ruolo centrale della Corte internazionale di giustizia, mentre altri si sono riferiti al capitolo VI della Carta ONU, in particolare agli articoli 33 e 34. Alcune delegazioni hanno rinnovato il proprio interesse circa la proposta del Messico di inserire tra gli argomenti trattati dal Comitato speciale gli aspetti sostanziali e procedurali dell'art. 51 della Carta ONU in materia di legittima difesa, invitandolo a presentare una proposta scritta. Altre delegazioni hanno però dubitato

⁸⁶ Le delegazioni hanno considerato il rapporto del Comitato speciale (UN Doc. A/75/33). Per la discussione in Commissione, cfr. *Summary record of the 10th meeting*, 23 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, in UN Doc. A/C.6/75/SR.10, par. 40 ss.; *Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 89 ss.; *Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 110 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 22.

⁸⁷ UN Doc. A/RES/64/115.

della competenza del Comitato speciale ad approfondire tale argomento. Certe delegazioni ritengono che alcune proposte siano un doppione di sforzi condotti altrove nelle Nazioni Unite. Comune apprezzamento è stato anche espresso circa l'avanzamento della preparazione delle raccolte della prassi del Consiglio di sicurezza e dell'ONU (rispettivamente, *Repertoire of the Practice of the Security Council* e *Repertory of Practice of United Nations Organs*), rispetto al quale si sono richiesti sforzi per ridurre gli arretrati e per pubblicare il materiale in tutte le lingue ufficiali dell'ONU. Relativamente al proseguo dei lavori, si è registrata la contrapposizione tra tre posizioni: la prima ha appoggiato la discussione su tutti i temi e gli argomenti in agenda, la seconda ha espresso la preoccupazione che questo comporti una duplicazione degli sforzi condotti in altre sedi di dibattito, la terza ha invitato il Comitato speciale a confrontarsi su nuovi temi. In generale, le delegazioni hanno osservato che il 75° anniversario delle Nazioni Unite e la pandemia COVID-19 hanno evidenziato l'importanza della Carta e della cooperazione multilaterale a tale riguardo. L'Assemblea generale ha preso atto del dibattito e ha aggiornato la discussione alla 76^a sessione⁸⁸.

Al pari delle sessioni precedenti, la discussione sul principio della *rule of law* a livello interno ed internazionale è stata corposa⁸⁹. Molte delegazioni hanno evidenziato il ruolo fondamentale del principio in esame nel rafforzamento dei tre pilastri delle Nazioni Unite (pace e sicurezza, tutela dei diritti umani e sviluppo socioeconomico), nonché nel perseguimento dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare dell'obiettivo n. 16 volto alla promozione di società pacifiche e inclusive, a favorire l'accesso alla giustizia e la costituzione di istituzioni efficaci e responsabili. Diverse delegazioni hanno anche sottolineato la necessità che il principio della *rule of law* a livello interno e internazionale sia promosso nell'osservanza degli scopi e delle norme cardine della Carta ONU, tra cui il rispetto per l'uguaglianza sovrana e l'integrità territoriale degli Stati, il principio di autodeterminazione dei popoli, l'astensione dalla minaccia o dall'uso della forza armata, la non interferenza negli affari interni e la risoluzione pacifica delle controversie.

Le delegazioni hanno ringraziato il Segretario generale sull'argomento "Rafforzamento e il coordinamento delle attività delle Nazioni Unite in tema di *rule of law*", sottolineando gli sforzi compiuti a livello interno per promuovere il principio. Molte delegazioni hanno lodato il sott-tema di quest'anno, "Misure per prevenire e combattere la corruzione"⁹⁰, rispetto al quale sono state espresse particolari preoccupazioni circa i *safe haven* per i flussi finanziari e di beni illeciti. Le delegazioni hanno inoltre sottolineato che la corruzione aggrava situazioni di povertà e disuguaglianza, danneggiando maggiormente i più vulnerabili, sottraendo risorse e minando la fiducia tra le persone e le nazioni. Si è espressa l'opinione che la corruzione sia ancora più dannosa in tempi di crisi, come durante la pandemia di

⁸⁸ UN Doc. A/RES/75/431.

⁸⁹ Le delegazioni hanno considerato il rapporto del Segretario generale (UN Doc. A/75/284). Per la discussione in Commissione, cfr. *Summary record of the 7th meeting*, 19 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.7, par. 64 ss.; *Summary record of the 8th meeting*, 20 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.8, par. 1 ss.; *Summary record of the 9th meeting*, 22 ottobre 2020, in GAOR, Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.9, par. 1 ss.; *Summary record of the 16th meeting*, cit., par. 106 e ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 23 ss.

⁹⁰ UN Doc. 74/191.

COVID-19. Un gruppo nutrito ha anche evidenziato che sono emerse nuove questioni nel contesto degli sforzi di risposta alla diffusione del virus, evidenziando la necessità di rendere la lotta alla corruzione una priorità politica. Alcune delegazioni hanno sottolineato l'importanza dell'istruzione e della *governance* democratica nella lotta alle molteplici forme che la corruzione può assumere, tra cui le molestie sessuali e l'impunità. A questo proposito, si è sottolineato che la prevenzione e la lotta alla corruzione sono strumenti potenti per prevenire i crimini internazionali in generale, che comportano anche violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Molte delegazioni hanno anche lodato il lavoro della società civile nella lotta alla corruzione. Una minoranza ha menzionato la negoziazione e adozione di nuove leggi, codici penali sulla criminalizzazione dei fenomeni di corruzioni e sulla tutela degli informatori, ciò per combattere insieme la corruzione e le sfide poste dal terrorismo e dalla criminalità organizzata.

È stato tuttavia sottolineato che c'è ancora molto da fare, e diverse delegazioni hanno evidenziato la necessità di un continuo impegno legale e amministrativo per lottare contro favoritismi, corruzione e negligenza delle responsabilità pubbliche. È stato inoltre segnalato che fenomeni di corruzione, evasione fiscale e riciclaggio di denaro hanno sottratto un volume impressionante di ricchezza dai Paesi in via di sviluppo e che è imperativo imporre sanzioni penali ed economiche alle istituzioni finanziarie che consentono tali fenomeni. Un gruppo di delegazioni ha osservato che la lotta alla corruzione richiede il rafforzamento delle istituzioni, rendendole più trasparenti e responsabili, eliminando le scappatoie e garantendo la partecipazione di tutte le parti interessate a queste iniziative. Si è anche considerata la questione del recupero dei beni, sottolineando la necessità di assistenza legale reciproca e di cooperazione. Le delegazioni hanno inoltre evidenziato il ruolo del multilateralismo nella lotta alla corruzione e nella promozione dello Stato di diritto a livello internazionale, il cui fondamento è nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). A questo proposito, è stata accolta con favore la convocazione di una sessione speciale dell'Assemblea generale sulla corruzione nel 2021, ritenuto una valida opportunità per rafforzare la piena ed efficace attuazione della UNCAC e l'importante lavoro anticorruzione condotto sotto gli auspici dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, nonché per far avanzare l'agenda globale contro la corruzione, anche attraverso la condivisione di *best practice*.

Molte delegazioni hanno elogiato le Nazioni Unite per il loro continuo impegno e assistenza agli Stati membri nella promozione e nel rafforzamento dello Stato di diritto, anche nell'ambito della risposta alla pandemia COVID-19. Analogamente agli anni passati, è stato mostrato apprezzamento per le attività di *capacity-building* e l'assistenza tecnica fornita dalle Nazioni Unite, tra cui il lavoro della Rule of Law Coordination and Resource Group e della Rule of Law Unit. Altre hanno espresso la posizione secondo cui sono necessarie ulteriori iniziative. Si è altresì riconosciuto il contributo significativo della CDI alla codificazione e allo sviluppo del diritto internazionale. Si è poi reiterato il sostegno per i tribunali internazionali, in particolare per la Corte internazionale di giustizia, la Corte penale internazionale e il Tribunale internazionale sul diritto del mare. Rispetto alla prima, si è lodato il ruolo nella risoluzione pacifica delle controversie, così come il valore dei suoi pareri consultivi, e si sono spronati gli Stati ad accettarne la giurisdizione. Si sono anche riproposte le opinioni contrastanti con riferimento al Meccanismo

internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria, nonché circa la creazione di un meccanismo simile per la Birmania, quest'ultimo operativo dall'agosto 2019. Si è altresì ribadita l'importanza del diritto convenzionale nel mantenimento di buone relazioni tra gli Stati, promuovendo la *rule of law* a livello internazionale, e tutelando i diritti umani all'interno degli Stati. Le delegazioni hanno altresì espresso le proprie preoccupazioni con riguardo alla minaccia posta al principio della *rule of law* dalle recenti sfide poste dal cambiamento climatico, dal *cybercrime* e dalle nuove tecnologie. Inoltre, molte delegazioni hanno evidenziato gli sforzi nel promuovere la parità di genere e nel garantire sicurezza e giustizia per donne e ragazze, sottolineando al contempo l'importanza di cessare qualsiasi forma di violenza nei loro confronti. Si è poi riproposta la posizione secondo cui l'imposizione della pena di morte non violerebbe il diritto internazionale dei diritti umani. Al termine della discussione, l'Assemblea generale ha aggiornato i lavori alla 76^a sessione, invitando gli Stati a suggerire sotto-temi⁹¹.

Il confronto in tema di universalità della giurisdizione ha riproposto le stesse questioni già avanzate nelle precedenti sessioni⁹². Si è reiterato che si tratta di un principio importante e consolidato, volto a combattere l'impunità, la cui natura eccezionale e complementare ne richiede l'esercizio nel rispetto del principio di sussidiarietà. Le delegazioni hanno ribadito che il principio si applica ai crimini più gravi, tra cui crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità, schiavitù, tortura, pirateria. Si è altresì rinnovata la preoccupazione in merito a possibili abusi del principio derivanti dall'incertezza del suo ambito di applicazione. A questo proposito, si è enfatizzato che il principio deve essere esercitato nel rispetto della Carta ONU e del diritto internazionale, tra cui la sovranità statale, l'integrità territoriale e, secondo un gruppo, le regole in materia di immunità. Per quanto riguarda il futuro programma di lavoro, si sono registrate opinioni divergenti circa la necessità di proseguire la discussione in seno alla VI Commissione al Working Group, da alcune ritenuta in uno stato di *impasse*, così come sono state espresse posizioni differenti circa la decisione della CDI di introdurre l'argomento "Giurisdizione penale universale" tra i temi del suo *long term programme of work*. L'Assemblea generale ha aggiornato i lavori alla 76^a sessione⁹³.

⁹¹ UN Doc. A/RES/75/141.

⁹² La discussione su questo tema si è svolta sia in plenaria sia in seno ad un Working Group aperto alla partecipazione di tutte le delegazioni. Il Working Group è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 6 ottobre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.1, par. 23). Il Presidente del Working Group ha presentato un rapporto orale (*Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 1 ss.). Nello svolgimento dei lavori, le delegazioni si sono avvalse dei rapporti preparati dal Segretario generale sulla base delle osservazioni inviate da Stati, organizzazioni internazionali e non-governative, nonché delle informazioni fornite da alcune delegazioni sullo stato della legislazione nazionale in materia di giurisdizione universale (UN Doc. A/65/181, A/66/93 e Add.1, A/67/116, A/68/113, A/69/174, A/70/125, A/71/111, A/72/112, e da ultimi A/73/123 e A/73/123/Add.1, A/74/144, A/75/151), così come il *non-paper* presentato dal Cile (A/C.6/66/WG.3/DP.1) e il documento informale dello stesso *working Group* (A/C.6/66/WG.3/1). Per la discussione in plenaria cfr. *Summary record of the 11th meeting*, 3 novembre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.11, par. 1 ss.; *Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 1 e ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 25 ss.

⁹³ UN Doc. 75/142.

Con riferimento al tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali (OO.II.), la discussione non è stata stimolante⁹⁴. Alla luce della crescente importanza delle OO.II. nelle relazioni internazionali, molte delegazioni hanno sottolineato la centralità del principio di responsabilità, inteso nel senso che la violazione di obblighi internazionali ha delle conseguenze. Si è ribadito il favore espresso verso il Profetto di articoli in materia, adottato dalla CDI nel 2011⁹⁵, ritenendoli un valido strumento per la disamina degli illeciti internazionali commessi dalle OO.II., sebbene alcune delegazioni abbiano espresso l'opinione secondo cui questi rappresentano, sotto molti aspetti, uno sviluppo progressivo del diritto internazionale e non una sua codificazione. Un gruppo ha poi notato l'uso dell'articolato elaborato dalla CDI da parte di numerosi organi giudiziari e hanno accolto con pavore l'aggiornamento dell'elenco delle decisioni delle corti e tribunali internazionali, così come i commenti e le informazioni ricevute da governi e OO.II, chiedendone l'aggiornamento ulteriore ed esortando gli Stati alla condivisione delle proprie prassi. Si è ripetuta la diversità di posizioni in merito all'opportunità di predisporre una convenzione sulla base del Progetto di articoli della CDI: secondo alcune delegazioni, questo favorirebbe la certezza del diritto, mentre secondo altre ciò sarebbe prematuro, data la persistente mancanza di prassi, circostanze che richiedono un ulteriore confronto sul tema. Si sono anche ribadite le questioni ancora aperte in relazione a specifiche disposizioni del Progetto, tra le quali, in particolare, quelle sulla necessità, sull'autotutela, e sulle contromisure. Infine, si è registrata divergenza di posizioni circa l'opportunità di mantenere il tema nell'agenda dell'Assemblea generale. Al termine della discussione, quest'ultima ha aggiornato i lavori alla 78^a sessione⁹⁶.

La discussione circa il rafforzamento e la promozione del diritto pattizio non ha presentato elementi di novità⁹⁷. Dopo aver ribadito l'importanza del tema, il cui scopo è riaffermare, promuovere e facilitare la registrazione e la pubblicazione degli strumenti convenzionali, in esecuzione dell'art. 102 della Carta ONU, le delegazioni hanno accolto con favore il rapporto del Segretario generale⁹⁸, scambiandosi opinioni sulle proposte di revisione del regolamento ivi avanzate e volte a rendere effettivo l'art. 102. Si è poi notato come gli emendamenti del 2018 abbiano già prodotto risultati positivi, anche grazie alla semplificazione dell'invio *online*, anche considerando che l'uso sempre maggiore delle tecnologie potrebbe aiutare a promuovere l'accesso e una più vasta partecipazione alla registrazione dei trattati. Ciò nonostante, permane la situazione per cui l'obbligo *ex art.* 102 non è universalmente rispettato: oltre a constatare l'esistenza di un numero consistente di trattati e accordi non registrati, il dibattito ha evidenziato l'esistenza di uno

⁹⁴ Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 26 ss.; *Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 27.

⁹⁵ UN Doc. A/66/10.

⁹⁶ UN Doc. 75/143.

⁹⁷ La tematica è stata introdotta recentemente dall'Assemblea generale su proposta di una nota verbale a firma di Argentina, Austria, Brasile, Italia e Singapore UN Doc. A/73/141, che cita il rapporto con cui il Segretario generale identificava e suggeriva di tenere in considerazione alcuni aspetti delle regole che informano la registrazione e la pubblicazione dei trattati e degli accordi internazionali (UN Doc. A/72/86. Il regolamento è stato adottato con risoluzione dell'Assemblea generale 97(1) ed è stato oggetto di successive modifiche). Per la discussione, v. *Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 84 e ss.; *Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 1 ss.

⁹⁸ UN Doc. A/75/136.

squilibrio geografico riguardo l'adempimento dell'obbligo in questione. Le delegazioni hanno anche suggerito l'utilizzo di altri strumenti, come *capacity-building* e assistenza tecnica, nell'affrontare le difficoltà nella registrazione dei trattati. Infine, si sono sottolineate l'importanza del multilinguismo, cardine dell'Organizzazione, e la necessità di affrontare l'arretrato nella pubblicazione delle *Treaty Series* delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale ha aggiornato la discussione alla 76^a sessione⁹⁹.

Per quanto riguarda le misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, analogamente al passato, il dibattito sul tema si è svolto sia in plenaria sia in seno ad un Working Group aperto alla partecipazione di tutti gli Stati membri¹⁰⁰, in cui si è cercato di finalizzare il processo di negoziazione del testo della convenzione generale per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale. In continuità rispetto alle sessioni precedenti, le delegazioni hanno reiterato la condanna a qualsiasi forma di terrorismo, considerato come una seria violazione del diritto internazionale, in particolare del diritto umanitario e dei diritti umani, e una minaccia alla pace e alla sicurezza, nonché allo sviluppo socioeconomico e di quello sostenibile, ai sensi dell'Agenda 2030. Si è anche ribadito che il terrorismo non dovrebbe essere associato a nessuna religione, cultura, gruppo etnico, razziale o nazionale, né tanto meno dovrebbe essere confuso con la legittima lotta per l'autodeterminazione o per la liberazione nazionale dei popoli sottoposti a dominazione coloniale o occupazione straniera. Si è altresì ricordata la necessità di condurre la lotta al terrorismo nel rispetto della Carta ONU e delle altre norme di diritto internazionale, tra cui quelle in materia di diritti umani, diritto dei rifugiati e diritto umanitario. Le delegazioni hanno poi confermato l'impegno a rafforzare la cooperazione regionale ed internazionale con e all'interno delle Nazioni Unite, anche verso un "*All-of-UN-approach*". La necessità di un'azione coordinata e di *capacity-building* è stata rilevata anche rispetto al trasferimento di tecnologie per sostenere gli Stati vulnerabili nell'adottare misure per eliminare il terrorismo, soprattutto alla luce della pandemia di COVID-19, rispetto alla quale si è espressa la preoccupazione generale degli effetti che questa può aver avuto sui fenomeni di terrorismo ed estremismo violento. Si è ricordata l'importanza della condivisione di informazioni e *best practice*, così come l'adesione agli strumenti pattizi in materia, e l'esigenza di individuare le cause ultime del terrorismo, tra cui povertà, esclusione, mancanza di accesso alle risorse e emarginazione sociale.

Un gruppo ha notato gli sforzi per eliminare ogni forma di estremismo violento, sottolineando l'importanza del dare attuazione al *Plan of Action to Prevent*

⁹⁹ UN Doc. 75/144.

¹⁰⁰ Il Working Group è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 25), ai sensi della risoluzione con cui l'Assemblea generale ha aggiornato i lavori della sessione precedente (UN Doc. A/RES/74/194). Esso si è riunito *online* il 16 ottobre e il 6 novembre. Il rapporto della Presidente è stato presentato alla Commissione durante il 17° incontro, tenutosi l'11 novembre 2020 (*Oral report by the Chair of the working group on measures to eliminate international terrorism*). Per la discussione, v. *Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 31 ss.; *Summary record of the 2nd meeting*, 7 ottobre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.2, par. 1 ss.; *Summary record of the 3rd meeting*, 8 ottobre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.3, par. 1 ss.; *Summary record of the 4th meeting*, cit., 12 ottobre 2020, in GAOR Seventy-fifth session, UN Doc. A/C.6/75/SR.12, par. 4 ss.; *Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 11 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 46 ss. Inoltre, durante la discussione in plenaria e in seno al Working Group, le delegazioni hanno considerato il rapporto del Segretario generale (UN Doc. A/75/176).

Violent Extremism e menzionando anche il Group of Friends of Preventing Violent Extremism. Alcune delegazioni hanno espresso preoccupazione per le ideologie xenofobe, estremiste e di supremazia razziale in relazione al terrorismo, mentre altre hanno cercato di affrontare la crescente incidenza del fenomeno della radicalizzazione interna. È stata inoltre sottolineata l'importanza dell'attuazione del Piano d'azione per la prevenzione dell'estremismo violento. Inoltre, gli Stati sono stati invitati ad astenersi dal finanziare, organizzare, istigare o appoggiare atti terroristici, e dal garantire rifugio. In questo contesto, alcune delegazioni hanno rimarcato le funzioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (FATF) nello scoprire finanziamenti illeciti. Notando la necessità di sviluppare standard univoci di contrasto al terrorismo, alcune delegazioni hanno criticato una serie di misure adottate con il pretesto di prevenire e reprimere il fenomeno, ma che in realtà perseguivano obiettivi politici. Le delegazioni hanno altresì sostenuto che la lotta al terrorismo richiede un approccio olistico, che coinvolga giovani e donne, di cui vanno tenuti in considerazione i bisogni, specifici e a cui vanno fornite opportunità, e se ne è evidenziato il ruolo di queste nei progetti volti a prevenire forme di estremismo e alla de-radicalizzazione e re-integrazione, riferendosi all'agenda *Women, Peace and Security* (WPS). Si è altresì sottolineata l'importanza di una cultura di pace. Si è mostrata apprensione per le nuove sfide legate all'utilizzo di internet e delle come mezzo di propaganda terroristica, nonché per la minaccia posta dai *foreign terrorist fighter*. Le delegazioni hanno poi reiterato il loro supporto alla nuova architettura del sistema antiterrorismo delle Nazioni Unite, sottolineando l'importanza di attuare la *UN Global Counter-Terrorism Strategy* e, secondo alcune, quella di continuare a rispettare le garanzie del giusto processo da parte dei Sanctions Committee e dell'Ombudsperson. Diverse delegazioni hanno espresso solidarietà alle vittime di atti di terrorismo internazionale e hanno confermato il proprio impegno verso il primo Congresso mondiale su tale tema e hanno invitato a prendere in considerazione i diritti delle vittime durante l'elaborazione delle strategie antiterrorismo. Un numero corposo di delegazioni ha riaffermato il proprio sostegno alla proposta di convenire una Conferenza ad alto livello sotto gli auspici dell'ONU, in cui concordare una definizione univoca di terrorismo. A conclusione del dibattito, l'Assemblea generale ha aggiornato i lavori alla 76^a sessione¹⁰¹.

Il dibattito sulla rivitalizzazione del lavoro dell'Assemblea generale non è stato particolarmente rilevante¹⁰². Le delegazioni hanno commentato l'esperienza di tenere la sessione durante la pandemia di COVID-19, per cui si è elogiata la VI Commissione per l'istituzione di un sistema di controllo della salute e della sicurezza, pur ribadendo che le modalità di lavoro concordate hanno natura eccezionale e la possibilità di mantenerle in futuro dovrà essere discussa e decisa separatamente. La VI Commissione è stata inoltre invitata a fare un bilancio dell'esperienza del 2020 e a ragionare sulle lezioni apprese al fine di migliorare i metodi di lavoro, prendendo in considerazione, ad esempio, la revisione del Regolamento ufficiale dell'Assemblea generale, in modo da garantire che l'Organizzazione sia in grado di lavorare in modo efficace ed efficiente laddove circostanze simili dovessero presentarsi in futuro. È stato inoltre suggerito che le dichiarazioni rilasciate dalle delegazioni in seno alla VI Commissione siano rese

¹⁰¹ UN Doc. A/RES/75/145.

¹⁰² Per la discussione, v. *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 83 ss.

disponibili per iscritto e distribuite a tutte le delegazioni, come importante prova di prassi e *opinio iuris*. Il Segretariato è stato inoltre fortemente incoraggiato a ripristinare l'accesso alle dichiarazioni rilasciate dalle delegazioni in seno alla VI Commissione nelle sessioni passate, precedentemente caricate nel portale *Paper-Smart*, ormai in disuso, inserendo tali dichiarazioni nel sito *web* della VI Commissione. È stato inoltre espresso il parere che il Sesto Comitato beneficerebbe, in futuro, di una maggiore rotazione tra i coordinatori delle proposte di risoluzione.

La discussione sull'amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite si è posta in linea con quelle delle sessioni precedenti. Come da prassi, il dibattito si è svolto sia in sede plenaria sia nell'ambito di consultazioni informali¹⁰³ e ha avuto ad oggetto i rapporti del Segretario generale sull'amministrazione della giustizia dell'ONU¹⁰⁴ e sulle attività dell'Ombudsman ONU e sui Servizi di mediazione¹⁰⁵, nonché quello dell'Internal Justice Council (IJC)¹⁰⁶, contenente le opinioni dello United Nations Appeals Tribunal (UNAT) e dello United Nations Dispute Tribunal (UNDT). In generale, le delegazioni hanno reiterato il proprio supporto al sistema di amministrazione della giustizia, hanno accolto con favore i due report, e hanno ribadito l'importanza che il sistema di amministrazione della giustizia funzioni secondo principi di professionalità, indipendenza, trasparenza, imparzialità, decentralizzazione, accesso alla giustizia e giusto processo nel contesto della risoluzione delle controversie. Si sono altresì apprezzati gli sforzi per migliorarne l'efficienza e la coerenza, così come il funzionamento del sistema durante la pandemia COVID-19. Le delegazioni hanno sottolineato l'importanza di un sistema di giustizia informale, atto a risolvere le controversie in anticipo, evitando spese elevate in sede processuale. A tal proposito, si sono accolte con favore anche le attività dell'Ombudsman and Mediation Services (UNOMS), specialmente l'attenzione prestata ai casi di molestie nei confronti di dirigenti donne e di atteggiamenti discriminatori, così come quella verso la salute mentale. Con riguardo al sistema forma di giustizia, numerose delegazioni hanno elogiato il lavoro del Management Evaluation Unit (MEU) per il ruolo cruciale nella risoluzione delle controversie prima che si raggiunga la fase contenziosa, dell'Office of Staff Legal Assistance (OSLA), rispetto al quale si è apprezzata la raccomandazione dell'IJC di aumentarne le risorse, per l'Office of Administration of Justice (OAJ), dell'UNAT e dell'UNDT, circa il quale è stata sottolineata la necessità di alleggerire il carico di lavoro pendente. Si è altresì evidenziato l'essenzialità di garantire una protezione effettiva contro ogni forma di ritorsione nel sistema di amministrazione della giustizia, e si è espresso supporto per le raccomandazioni dell'IJC in tale campo. Si è poi espressa apprensione per la situazione del personale non di ruolo, sottolineano la necessità di garantire a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro o contrattuale con l'ONU la possibilità di presentare istanza di risarcimento in caso di violazione dei loro diritti. A tal proposito, alcune delegazioni hanno ringraziato il Segretario generale per le informazioni sulle cinque iniziative volte a migliorare la prevenzione e la risoluzione delle controversie che coinvolgono il personale non di ruolo, sulle quali sono state richieste ulteriori e più dettagliate informazioni, così come è stato

¹⁰³ Per la discussione in Commissione, v. *Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 52 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 50 ss.

¹⁰⁴ UN Doc. A/75/162 e UN Doc. A/75/162/Add.1.

¹⁰⁵ UN Doc. A/75/160.

¹⁰⁶ UN Doc. A/75/154.

accolto con favore il progetto pilota che prevede l'accesso ai servizi dell'Office of Ombudsman and Mediation Services (OMS) per tale personale. Le considerazioni sono confluite in una lettera, trasmessa alla V Commissione¹⁰⁷. A conclusione della discussione, l'Assemblea generale ha aggiornato i lavori alla sessione successiva¹⁰⁸.

Con riferimento alla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea generale, la VI Commissione ha dato seguito alla richiesta proveniente dallo Small Island Developing States Dock (SIDS DOCK)¹⁰⁹, del Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC)¹¹⁰, dell'Asian Forest Cooperation Organization (AFoCO)¹¹¹, della Global Dryland Alliance¹¹², mentre si è rimandata la decisione sulle istanze presentate dalla Cooperazione degli Stati di lingua turca¹¹³, dall'Unione economica euroasiatica¹¹⁴, dalla Comunità delle democrazie¹¹⁵, dal Segretariato della Convenzione di Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale¹¹⁶, dal Global Environmental Facility¹¹⁷, dell'International Organization of Employers¹¹⁸, della Confederazione sindacale internazionale¹¹⁹ e del Boao Forum for Asia¹²⁰.

Infine, le delegazioni hanno approvato le raccomandazioni formulate nel rapporto del Comitato sulle Relazioni con lo Stato ospite¹²¹, nonché le sue modalità di lavoro (sebbene migliorabili in termini di interazione con gli attori dotati di *status* di osservatore) e, in tale sede, hanno notato il suo ruolo fondamentale nel gestire una pluralità di temi che l'ampia, diversa e dinamica comunità diplomatica può trovarsi ad affrontare nelle relazioni con lo Stato ospitante¹²². Si è altresì rimarcata l'importanza di rispettare i privilegi e le immunità del personale diplomatico, fondate su solide basi giuridiche. A tal proposito, se da un lato si sono apprezzati gli sforzi dello Stato ospitante per soddisfare le necessità della comunità diplomatica, si sono anche rinnovate le lamentele contro le presunte restrizioni della libertà di movimento imposte al personale civile e ad alcuni delegati accreditati presso le Nazioni Unite. Particolarmente criticate sono state le ulteriori limitazioni imposte ai delegati iraniani e russi, le quali, secondo alcune delegazioni, considerate ingiustificate, discriminatorie, politicamente motivate e in violazione dell'Accordo di sede e delle norme di diritto internazionale in materia. Sono state rinnovate le critiche circa le difficoltà incontrate nell'ottenimento dei visti di ingresso e nell'attivazione e fruizione dei servizi bancari, oltre che verso l'allontanamento

¹⁰⁷ UN Doc. A/C.5/75/16.

¹⁰⁸ UN Doc. A/RES/75/248.

¹⁰⁹ UN Doc. A/RES/75/147.

¹¹⁰ UN Doc. A/RES/75/148.

¹¹¹ UN Doc. A/RES/75/149.

¹¹² UN Doc. A/RES/75/150.

¹¹³ Per la discussione, cfr. *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 54 ss.

¹¹⁴ Ivi, par. 56 ss.

¹¹⁵ Ivi, par. 58 ss.

¹¹⁶ Ivi, par. 60 ss.

¹¹⁷ Ivi, par. 62 ss.

¹¹⁸ Ivi, par. 64 ss.

¹¹⁹ Ivi, par. 69 ss.

¹²⁰ Ivi, par. 75 ss.

¹²¹ UN Doc. A/75/26.

¹²² Per la discussione, cfr. *Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 109 ss.; *Summary record of the 10th meeting*, cit., par. 1 ss.; *Summary record of the 15th meeting*, cit., par. 113 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 54.

ingiustificato del personale civile e altre limitazioni derivanti dalle relazioni bilaterali del Paese ospitante relative alla sicurezza delle missioni diplomatiche e alla sicurezza del loro personale. L'Assemblea generale ha preso atto della discussione e ha invitato il Paese ospitante a adottare le misure idonee a risolvere le criticità individuate¹²³.

GIULIA CILIBERTO

¹²³ UN Doc. A/RES/75/146.

Consiglio di sicurezza
(gennaio – giugno 2022)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel semestre in esame il Consiglio di sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre, nell'attività del Consiglio, ha fatto irruzione l'invasione da parte delle truppe russe dell'Ucraina e lo scoppio del conflitto armato. Per questo i Quindici hanno adottato una risoluzione riguardante la convocazione di una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea generale sulla situazione in Ucraina.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel periodo in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, non tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2618 del 27 gennaio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2022; (b) la 2619 del 31 gennaio, con cui ha prorogato fino al 30 aprile 2022 il mandato della *Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) come missione politica speciale integrata e la 2629 del 29 aprile con cui l'ha ulteriormente esteso fino al 31 luglio 2022; (c) la 2620 del 15 febbraio, che ha prorogato fino al 12 marzo 2023 il mandato del Panel di esperti per il Sudan del Sud che deve presentare al Consiglio, dopo discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione intermedia entro il 12 agosto 2022 e una finale entro il 13 gennaio 2023; (d) la 2626 del 17 marzo, approvata con l'astensione della Federazione Russa¹, che ha esteso fino al 17 marzo 2023 il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA); (e) la 2631 del 26 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 maggio 2023; (f) la 2632 del 26 maggio, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 31 ottobre 2022; (g) la 2636 del 3 giugno, che ha rinnovato la *Missione integrata delle Nazioni Unite per l'assistenza alla transizione in Sudan* (UNITAMS) fino al 3 giugno 2023; (h) la 2639 del 27

¹ Il delegato russo, in buona sostanza, motivando l'astensione del suo Paese, afferma che il Consiglio di sicurezza non sta tenendo conto della nuova realtà politico-istituzionale in Afghanistan, ossia il ritorno al potere dei Talebani e vorrebbe continuare a perseguire gli obiettivi della Missione senza il coordinamento e l'appoggio del nuovo Governo, dimostrando in ciò non solo assenza di realismo, ma anche smettendo i propositi precedenti che mettevano al centro l'importanza del coinvolgimento dell'autorità statale afghana.

giugno, che ha esteso il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2022.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui.* – Nel periodo considerato, il Consiglio di sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di meccanismi e operazioni di *peacekeeping* istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta ONU, ma anche a porne fine ad uno, come nel caso relativo al contenzioso Iraq-Kuwait. Le risoluzioni di riferimento – non tutte approvate all’unanimità – sono: (a) la 2621 del 22 febbraio, che ha posto fine al mandato della *United Nations Compensation Commission*, la Commissione istituita nel 1991 per monitorare il risarcimento che l’Iraq avrebbe dovuto garantire al Kuwait per i danni e le perdite provocati a seguito dell’invasione illegale di quegli anni. Il Consiglio di sicurezza, quindi, constatando che l’Iraq ha adempiuto ai suoi obblighi internazionali (attraverso il versamento in un Fondo creato *ad hoc* – lo *United Nations Compensation Fund* – di una percentuale dei proventi delle vendite di petrolio, prodotti petroliferi e gas naturale) ha deciso di mettere fine al mandato della Commissione e le ha ordinato di concludere le questioni in sospeso necessarie per la sua chiusura e per lo scioglimento del Fondo entro la fine del 2022 e di restituire al governo iracheno qualsiasi importo rimanente nel Fondo al momento dello scioglimento; (b) la 2622 del 25 febbraio, che ha esteso fino al 30 novembre 2022 il mandato del c.d. Comitato 1540 (dal nome della risoluzione che lo ha istituito nel 2004), organismo che vigila sull’attuazione della risoluzione da cui prende il nome la quale, affermando che la proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche e dei loro vettori costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, obbliga gli Stati, tra le altre cose, ad astenersi dal sostenere con qualsiasi mezzo attori non statali nello sviluppo, nell’acquisizione, nella fabbricazione, nel possesso, nel trasporto, nel trasferimento o nell’uso di armi nucleari, chimiche o biologiche e dei loro vettori; (c) la 2624 del 28 febbraio, che ha rinnovato fino al 28 febbraio 2023 sia le misure sanzionatorie per lo Yemen, quali il congelamento dei beni e il divieto di viaggi sia il mandato del Panel di esperti; (d) la 2625 del 15 marzo² che ha esteso fino al 15 marzo 2023 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sudan del Sud* (UNMISS)³; (e) la 2627 del 25 marzo, con cui il Consiglio ha esteso fino al 30 aprile 2023 il mandato del Panel di esperti per la Repubblica Popolare Democratica di Corea, con compiti di assistenza del Comitato delle sanzioni nel compiere investigazioni e nel fornire raccomandazioni relative allo sviluppo del programma di proliferazione nucleare di Pyongyang; (f) la 2630 del 12 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2022; (g) la 2633 del 26 maggio⁴, riguardante la situazione nel Sudan del Sud, che ha prorogato fino al 31

² La risoluzione è passata con le astensioni di Cina e Federazione Russa.

³ La risoluzione specifica che il mandato dell’Operazione è concepito per portare avanti la visione strategica triennale definita nella risoluzione 2567 (2021) incentrata sulla prevenzione del ritorno alla guerra civile in Sud Sudan, sulla costruzione di una pace duratura a livello locale e nazionale e sul sostegno a una *governance* inclusiva e responsabile e all’organizzazione di elezioni libere, eque e pacifiche.

⁴ La risoluzione è stata adottata con le astensioni di Cina, Federazione Russa, Gabon, India e Kenya.

maggio 2023 alcune misure sanzionatorie, quali l'embargo sulle armi, il divieto di viaggi e il congelamento dei beni in quanto la situazione nel Paese «continues to constitute a threat to international peace and security in the region». Inoltre, è stato rinnovato fino al 1° luglio 2023 il mandato del Panel di esperti che deve presentare al Consiglio, dopo discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione intermedia entro il 1° dicembre 2022 e una finale entro il 1° maggio 2023; (h) la 2635 del 3 giugno⁵, con cui il Consiglio ha rinnovato per ulteriori 12 mesi le autorizzazioni previste da una serie di risoluzioni precedenti a partire dall'ispezione nelle acque internazionali al largo delle coste libiche delle navi da o verso la Libia di cui si hanno ragionevoli motivi di credere che trasportino armi o materiale connesso sottoposto a embargo, misura la cui attuazione è in capo agli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o nel quadro delle organizzazioni regionali, a seguito di opportune consultazioni con il Governo di Accordo Nazionale libico e che sono legittimati a utilizzare «all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections» (par. 4). Inoltre, quando e se rinvenuto il materiale sottoposto a misura sanzionatoria, gli Stati sono autorizzati a sequestrarlo e smaltirlo, ad esempio distruggendolo, rendendolo inoperabile, depositandolo o trasferendolo in uno Stato diverso dagli Stati di origine o di destinazione per lo smaltimento; (i) la 2640 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2023⁶; (l) la 2641 del 30 giugno, con cui il Consiglio ha esteso fino al 1° agosto 2023 il mandato del Gruppo di esperti sulla Repubblica Democratica del Congo, istituito con risoluzione 1533 (2004), e prorogato fino al 1° luglio 2023, le misure varate con la risoluzione 2293 (2016), ossia l'embargo totale sulle armi, i controlli sui viaggi aerei e i provvedimenti contro le persone indicate dal Comitato delle sanzioni⁷.

4. *Convocazione di una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea generale riguardo la situazione in Ucraina.* – Il 27 febbraio, a tre giorni dall'invasione dell'Ucraina da parte delle Forze armate russe, il Consiglio di sicurezza ha adottato, con il prevedibile voto contrario della Federazione russa⁸, la risoluzione 2623 con cui, prendendo atto della mancanza di unanimità tra i suoi membri permanenti durante la sua 8979^a riunione (per il veto posto dalla Federazione Russa) e quindi

⁵ Si segnala l'astensione dell'ambasciatore russo, che ha asserito che gli obiettivi della Missione sono lontani dall'essere raggiunti e lamenta il fatto che il regime delle ispezioni sia stato sostanzialmente esautorato dalle missioni dell'Unione europea, la quale, peraltro, non sarebbe riuscita a condurre nessuna rilevante ispezione, né sequestro di beni sottoposti a embargo. Infine, il lavoro dell'UE non sarebbe né efficace, né trasparente.

⁶ Si rilevano le astensioni di Cina e Federazione Russa, motivate dal riferimento troppo stringente, a detta delle due delegazioni, a questioni inerenti i diritti umani e la loro tutela, circostanza che non terrebbe conto della realtà sul campo e che si intratterebbe in ambiti di pertinenza domestica.

⁷ Cinque delegazioni si sono astenute, ossia Cina, Federazione Russa, Gabon, Ghana e Kenya. I rilievi di questi Paesi si sono concentrati perlopiù sull'obbligo di notifica sulle armi e sulla fornitura di assistenza e addestramento relativi alle attività militari, che limiterebbe le autorità e le forze armate congolesi nella loro lotta contro i gruppi armati e la proliferazione delle armi nel Paese.

⁸ È doveroso ricordare che per risoluzioni procedurali di questo tipo, non ha nessun effetto il veto posto da un membro permanente e una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea generale potrà essere comunque convocata se richiesto dal Consiglio di sicurezza con il voto di nove membri qualsiasi o dalla maggioranza dei membri delle Nazioni Unite, per questo è stato possibile l'adozione della risoluzione in parola. Inoltre è da segnalare anche l'astensione della Cina, degli Emirati Arabi Uniti e dell'India.

dell'impossibilità di esercitare la sua responsabilità primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha deciso di convocare una sessione straordinaria d'urgenza dell'Assemblea generale per esaminare la questione contenuta nel documento S/Agenda/8979⁹.

5. *Meccanismo internazionale residuale per i tribunali penali.* – Il 22 giugno il Consiglio ha adottato la risoluzione 2637 sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, con cui ha nominato Serge Brammertz Procuratore del Meccanismo internazionale residuale per i tribunali penali¹⁰ con effetto dal 1° luglio 2022 fino al 30 giugno 2024¹¹.

6. *La sicurezza marittima nel Golfo di Guinea.* – Continua a preoccupare la situazione di grave e persistente pericolo nel Golfo di Guinea a causa della pirateria e degli attacchi armati in mare, che minacciano la navigazione internazionale, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile degli Stati della regione, tra cui quelli costieri, dell'entroterra e dei Paesi senza sbocco sul mare, fino ad avere qualche possibile forma di ripercussione sui Paesi del Sahel. Il Consiglio di sicurezza, quindi, il 31 maggio ha approvato all'unanimità la risoluzione 2634, che ha voluto sostenere gli sforzi degli Stati costieri del Golfo, delle organizzazioni internazionali, anche regionali e sub-regionali, nonché della Comunità internazionale nel suo complesso nel fronteggiare questo pernicioso fenomeno. Per questo ha innanzitutto fortemente condannato la pirateria e gli attacchi armati in mare, inclusi gli atti di omicidio, sequestro e sequestro di persona nel Golfo di Guinea e ha sottolineato la responsabilità primaria degli Stati costieri nel contrastare questi reati e affrontarne anche le cause alla base, in stretta cooperazione con le organizzazioni regionali e sub-regionali e gli altri partner internazionali. In questo è fondamentale, secondo il condivisibile approccio dell'Organizzazione, la sinergia con tutti gli attori direttamente coinvolti, come l'Unione africana, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), la Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS) e la Commissione del Golfo di Guinea (GGC), che, a vario titolo, hanno preso iniziative per migliorare la sicurezza marittima nell'area, in particolare attraverso l'adozione del Codice di condotta riguardante la prevenzione e la repressione della pirateria, degli attacchi armati contro le navi e delle attività marittime illegali nell'Africa centrale e occidentale (conosciuto come *Codice di condotta di Yaoundé*, la capitale del Camerun, dove è stato sottoscritto) e il relativo quadro operativo per la sua attuazione, cioè il Centro di coordinamento interregionale (ICC), l'Istituto per la sicurezza marittima interregionale di Abidjan e i Centri di sicurezza marittima regionale (la c.d. *Yaoundé architecture*). In tale quadro di azione coordinata non va dimenticato il ruolo svolto dalla Organizzazione marittima internazionale (IMO), dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), dagli Stati di bandiera e in generale dagli Stati della regione e dalla INTERPOL, che deve ricevere le necessarie

⁹ Il contenuto del documento attiene alla lettera del Rappresentante permanente dell'Ucraina presso le Nazioni Unite, l'ambasciatore Yuriy Sergeyev, indirizzata al Presidente del Consiglio di sicurezza con cui si chiedeva una riunione urgente del Consiglio di sicurezza in conformità con gli articoli 34 e 35 della Carta delle Nazioni Unite a seguito del rapido deteriorarsi della situazione nella Repubblica autonoma di Crimea, che minaccia l'integrità territoriale dell'Ucraina.

¹⁰ Il mandato del Meccanismo è stato stabilito con risoluzione 1966 (2010) del 22 dicembre 2010.

¹¹ Il dispositivo è stato adottato con l'astensione della Federazione Russa.

informazioni da tutti gli Stati per utilizzarle nella banca dati globale sulla pirateria attraverso accordi regionali di condivisione di dette informazioni.

Infine il Consiglio di sicurezza ha chiesto al Segretario generale di continuare a relazionare e a sostenere gli Stati e le organizzazioni sub-regionali nei loro sforzi nel combattere la pirateria e gli attacchi armati in mare, al largo delle coste del Golfo di Guinea e di riferire in merito entro cinque mesi, includendo nel rapporto anche le cause profonde del fenomeno, ogni possibile, eventuale nesso con il terrorismo in Africa centrale e occidentale e nel Sahel e la natura e l'entità dei contributi e del supporto delle Nazioni Unite.

7. *Fissazione della data per l'elezione del nuovo membro della Corte internazionale di giustizia.* – A causa del decesso del giudice Antônio Augusto Cançado Trindade, avvenuto il 29 maggio 2022, il Consiglio si è trovato a dover decidere la data per l'elezione del nuovo membro della Corte internazionale di giustizia. Per questo i Quindici, con la risoluzione 2638 del 22 giugno, hanno deciso di fissare tale data il 4 novembre 2022¹².

8. *La situazione in Somalia: il Consiglio di sicurezza approva la riconfigurazione dell'AMISOM in African Union Transition Mission in Somalia (ATMIS) proposta dall'Unione africana.* – L'8 marzo 2022 la Commissione per la pace e la sicurezza dell'Unione africana ha deciso di riconfigurare la *Missione dell'Unione africana in Somalia* (AMISOM) – costituita quindici anni fa – in una nuova operazione, denominata *African Union Transition Mission in Somalia* (ATMIS), la *Missione di transizione dell'Unione africana in Somalia*. Quindi il Consiglio di sicurezza ha adottato il 31 marzo la risoluzione 2628, con cui ha approvato la proposta dell'Unione africana e ha deciso di autorizzare ATMIS a perseguire i seguenti obiettivi: condurre operazioni congiunte con le forze di sicurezza somale per colpire Al-Shabaab e i suoi affiliati legati all'ISIL; sostenere le forze di sicurezza somale per proteggere la popolazione civile, le comunità locali e il personale e le installazioni delle Nazioni Unite, oltre che l'attuazione della strategia nazionale somala per la stabilizzazione del Paese; assistere il Governo federale somalo nell'attuazione degli sforzi di stabilizzazione per tutte le zone sottratte al controllo dei gruppi terroristici. Infine, ha chiesto all'Unione africana di mantenere aggiornato il Consiglio di sicurezza, tramite il Segretario generale, sull'attuazione del mandato di ATMIS con relazioni specifiche da presentare entro il 10 luglio 2022, il 10 ottobre 2022 e il 10 gennaio 2023.

LUIGI D'ETTORRE

¹² Il giudice eletto il 4 novembre è il brasiliano Leonardo Nemer Caldeira Brant, che ricoprirà il suo incarico fino al 5 febbraio 2027. La risoluzione è stata approvata senza voto, in linea con l'art. 14 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

L'ATTIVITÀ DELL'UNEP NEL PERIODO 2018-2022

1. *Premessa.* – La presente rassegna ha per oggetto l'attività condotta dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Programme* – UNEP) tra il 2018 e il 2022. Come nelle precedenti rassegne¹, si esamineranno i principali atti adottati dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Assembly* – UNEA), cioè dall'organo di vertice dell'UNEP, ove sono rappresentati tutti i 193 Stati membri dell'ONU.

Nel periodo considerato si sono tenute a Nairobi due sessioni ordinarie e una speciale. La quarta sessione ordinaria dell'UNEA si è svolta dall'11 al 15 marzo 2019 (UNEA-4), mentre la quinta si è eccezionalmente articolata in due fasi a causa della pandemia da Covid-19, che ha impedito che la sessione prevista per il 2021 potesse svolgersi in presenza². Così, la prima parte della quinta sessione ordinaria si è tenuta *online*, dal 22 al 23 febbraio 2021 (UNEA-5.1): essa è stata circoscritta alla mera trattazione di alcune questioni finanziarie e procedurali, mentre la discussione delle questioni sostanziali veniva posticipata alla seconda fase, che ha poi avuto luogo, *online* e in presenza, dal 28 febbraio al 2 marzo 2022 (UNEA-5.2). La sessione speciale, infine, si è tenuta il 3 e 4 marzo 2022, sempre in forma mista, ed è stata dedicata alla celebrazione dei cinquant'anni trascorsi dall'istituzione dell'UNEP (UNEP@50).

Come già la terza sessione, enfaticamente intitolata «Towards a Pollution-Free Planet»³, anche la quarta e quinta sessione sono state monotematiche: esse hanno riguardato, rispettivamente, la ricerca di soluzioni innovative per far fronte alle sfide ambientali e sviluppare modelli sostenibili di produzione e consumo («Innovative Solutions for Environmental Challenges and Sustainable Consumption and Production») e il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile attraverso il potenziamento delle misure ambientali («Strengthening Actions for Nature to Achieve the Sustainable Development Goals»). La sessione speciale è stata invece intitolata al rafforzamento del ruolo dell'UNEP ai fini della realizzazione della dimensione ambientale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile («Strengthening UNEP for

¹ M. GERVASI, *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014*, in questa *Rivista*, 2015, 465 ss.; ID. *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel biennio 2015-2016*, *ivi*, 2017, 121 ss.; E. FASOLI, *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel 2017*, *ivi*, 2018, 723 ss.

² Infatti, l'UNEA si riunisce con cadenza biennale. Ancorché la prima e la seconda sessione si siano tenute rispettivamente nel 2014 e 2016, in occasione della seconda sessione l'UNEA ha stabilito che le sessioni ordinarie si sarebbero svolte, dalla terza in poi, negli anni dispari: risoluzione n. 2/22, par. 1.

³ Per un'analisi dei principali atti adottati dall'UNEA in quella sessione v. E. FASOLI, *op. cit.*

the Implementation of the Environmental Dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development»).

Appare comunque evidente come, nonostante il carattere monotematico, le tre sessioni non siano state dedicate a specifiche questioni ambientali: piuttosto, esse alludono, in generale, all'intero pilastro ambientale del concetto di sviluppo sostenibile⁴. Perciò, si ha l'impressione che i nomi delle sessioni siano quasi pleonastici: i riferimenti alle «sfide ambientali», al «rafforzamento delle misure ambientali» e all'«attuazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile» non sembrano indirizzare *veramente* l'azione del Programma delle Nazioni Unite che, per suo stesso mandato, si occupa appunto della protezione dell'ambiente.

Inoltre, l'approccio dell'UNEA pare confermare la più ampia tendenza verso l'assorbimento della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile⁵. In altri termini, solo *prima facie* l'UNEA sembra valorizzare la dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile e, quindi, ricordarne l'importanza accanto alla dimensione economica e a quella sociale: in realtà, nella declinazione dei temi delle ultime sessioni dell'UNEA si rinviene un'ulteriore manifestazione del fallimento di emancipare, finanche in seno all'UNEP, la protezione dell'ambiente dal concetto di sviluppo sostenibile. Così, già il titolo della quinta sessione ordinaria suggerisce che le azioni a favore della natura debbano rafforzarsi non per la loro rilevanza in sé, ma per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. In maniera analoga, la sessione speciale promuove il potenziamento del ruolo dell'UNEP non per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, ma per la realizzazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile. Anche la ricerca di soluzioni innovative per far fronte alle sfide ambientali, evocata nel titolo della quarta sessione ordinaria, a un più attento sguardo rimanda al concetto di sviluppo sostenibile, posto che, entro il suo paradigma, proprio la tecnica dovrebbe consentire la tutela dell'ambiente e al contempo evitare che ciò incida sulla crescita economica⁶. Come si vedrà nel prosieguo, la tendenza in discorso appare aver influenzato anche il contenuto delle risoluzioni e delle dichiarazioni adottate dall'UNEA nelle sessioni in esame.

2. *Le principali questioni affrontate: in particolare, la gestione ecologica dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose.* – Nella quarta e quinta sessione, diverse sono state le questioni trattate dall'UNEA. Esse spaziano dallo spreco di cibo a temi

⁴ Com'è noto, il concetto di sviluppo sostenibile si articola in tre «dimensioni»: economica, sociale e ambientale. Tale articolazione è stata consacrata nella Dichiarazione politica adottata all'esito del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, svoltosi a Johannesburg nel 2002, e si è poi consolidata nel documento finale intitolato «The Future We Want», adottato in occasione della Conferenza sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 (Rio+20): v., rispettivamente, *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, in *Report of the World Summit on Sustainable Development*, 2002, UN Doc. A/CONF.199/20, e l'allegato alla risoluzione n. 1 contenuta nel *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012, UN Doc. A/CONF.216/16. La nozione di sviluppo sostenibile resta comunque evanescente e multiforme: v. N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des cours*, vol. 329, 2007, 366-374. Per una panoramica delle diverse definizioni di sviluppo sostenibile proposte in dottrina v. M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, 36-41.

⁵ Su tale tendenza v., in senso critico, I. INGRAVALLO, *La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile: osservazioni critiche*, in D. CATERINO, I. INGRAVALLO (a cura di), *L'impresa sostenibile: alla prova del dialogo tra i saperi*, Lecce, 2020, e M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law: An Alternative Reconstruction*, Napoli/Baden-Baden, 2021, 375-387.

⁶ Per alcune riflessioni al riguardo v. M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 387-393.

legati alla sostenibilità, con riferimento, tra l'altro, alla mobilità, alle infrastrutture e alla gestione dei laghi e della barriera corallina, dalle innovazioni in materia di biodiversità e degrado dei suoli al nesso tra ambiente e povertà e tra ambiente, sviluppo sostenibile e benessere degli animali, dall'eguaglianza di genere nella *governance* ambientale al rispetto del principio di equa distribuzione geografica nella composizione del Segretariato dell'UNEP.

Atteso che, come accennato, tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite sono oramai rappresentati in seno all'organo di vertice dell'UNEP, una ricognizione delle questioni da questo discusse può essere utile per comprendere quali siano i problemi ambientali che gli Stati ritengono di maggiore attualità e gravità e come essi intendano affrontarli. Da uno sguardo d'insieme, emerge che nel periodo considerato l'UNEA ha rivolto particolare attenzione a due questioni: la gestione dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose e l'inquinamento causato dalla plastica.

Secondo l'impostazione seguita nel documento «The Future We Want», adottato all'esito della Conferenza «Rio+20»⁷, e nell'Agenda 2030⁸, e confermando la già citata tendenza verso la diluizione della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile, l'UNEA, pur qualificando incidentalmente il problema della gestione dei rifiuti solidi come una questione ambientale⁹, ha posto l'accento sull'importanza del tema per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile¹⁰, segnatamente per la sostenibilità dei modelli di produzione e consumo¹¹. Solo in aggiunta essa ha riconosciuto i benefici puramente «ambientali» derivanti da una politica di saggia gestione dei rifiuti, menzionando la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e la protezione dell'ambiente marino. A ciò si aggiunga che l'UNEA ha accostato tali ulteriori benefici al miglioramento della salute umana e alla riduzione dello spreco di cibo¹², in una prospettiva che difficilmente potrebbe definirsi «eco-centrica». Lo stesso è a dirsi per la gestione delle sostanze chimiche pericolose, inquadrata come funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, in riferimento ai quali il cambiamento climatico e la biodiversità sono richiamati insieme alla salute umana e alla sostenibilità della produzione e del consumo¹³, di nuovo in un'ottica che trascende la protezione dell'ambiente in sé.

L'UNEA ha invitato gli Stati membri a promuovere approcci integrati alla gestione dei rifiuti solidi, conformemente a modelli sostenibili di produzione e consumo, come quello dell'economia circolare, e a metodi innovativi che consentano, tra l'altro, l'eliminazione delle sostanze pericolose dai rifiuti e la predisposizione di questi ultimi per il riutilizzo e il riciclo¹⁴. Gli Stati membri sono stati altresì incoraggiati a intervenire all'origine del problema dei rifiuti, riducendo la quantità degli imballaggi, disincentivando l'obsolescenza programmata dei prodotti, migliorandone la sicurezza, la riutilizzabilità, la riciclabilità e l'efficienza, impiegando materiali facili da riciclare e preferendo le materie prime secondarie a quelle primarie¹⁵. Con riguardo alle conseguenze di una cattiva gestione dei rifiuti, poi, l'UNEA ha racco-

⁷ V. *supra*, nota 4.

⁸ Assemblea generale, risoluzione n. 70/1 del 25 settembre 2015.

⁹ Risoluzione n. 4/7, 8° cpv. del preambolo.

¹⁰ Ivi, 4° cpv. del preambolo.

¹¹ Ivi, 6° cpv. del preambolo.

¹² Ivi, 7° cpv. del preambolo.

¹³ Risoluzioni n. 4/8, 2° cpv. del preambolo, e n. 5/7, 2° cpv. del preambolo.

¹⁴ Risoluzione n. 4/7, par. 1, lett. a).

¹⁵ Ivi, par. 1, lett. b). V. anche la risoluzione n. 4/8, par. 4.

mandato agli Stati di fissare degli *standard* per minimizzare la contaminazione del cibo da parte delle tossine derivanti dalla plastica¹⁶, di migliorare le attività di monitoraggio per evitare la dispersione di rifiuti nell'ambiente marino¹⁷, di ridurre le microplastiche¹⁸, di rafforzare la normativa che proibisce di incendiare la plastica all'aperto, soprattutto allo scopo di prevenire l'inquinamento dell'aria e le sue ripercussioni sulla salute umana¹⁹, e di promuovere il riutilizzo della plastica, anche attraverso il miglioramento delle infrastrutture destinate alla raccolta, al trasporto e al riciclo dei rifiuti²⁰.

Per quanto specificamente riguarda le sostanze chimiche pericolose, l'UNEA ha evidenziato l'importanza di minimizzarne e, laddove possibile, evitarne l'uso, nonché di gestirne l'impiego secondo modelli sostenibili di produzione e consumo, durante tutto il ciclo di vita dei prodotti che contengono tali sostanze²¹. Essa ha altresì rimarcato l'importanza del coordinamento tra il Segretariato della Convenzione di Minamata sul mercurio²² e il Segretariato congiunto delle Convenzioni di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti²³, di Rotterdam sul commercio internazionale di prodotti chimici pericolosi²⁴ e di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti²⁵, in conformità di quanto stabilito dalle rispettive Conferenze delle Parti²⁶.

Infine, gli Stati e tutti gli attori coinvolti sono stati invitati a ridurre o eliminare certi rischi che i rifiuti e le sostanze chimiche pericolose pongono per la salute umana e l'ambiente²⁷, sulla base di un rapporto predisposto dal Direttore esecutivo dell'UNEP²⁸ su richiesta dell'UNEA²⁹. È stato altresì raccomandato di ridurre l'impatto negativo di pesticidi e fertilizzanti³⁰.

3. Segue: *l'inquinamento causato dalla plastica*. – Nella quarta sessione ordinaria l'UNEA si è specialmente concentrata sulla questione dell'inquinamento marino provocato da plastica e microplastiche. L'UNEA si è detta preoccupata per gli

¹⁶ Risoluzione n. 4/7, par. 1, lett. l).

¹⁷ Ivi, par. 1, lett. m).

¹⁸ Ivi, par. 1, lett. n).

¹⁹ Ivi, par. 1, lett. o).

²⁰ Ivi, par. 1, lett. p).

²¹ Risoluzione n. 4/8, par. 3.

²² Convenzione di Minamata sul mercurio, adottata a Kumamoto il 10 ottobre 2013 ed entrata in vigore il 16 agosto 2017, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3202, www.treaties.un.org. La Convenzione conta 139 Parti, inclusa l'Unione europea.

²³ Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, adottata il 22 marzo 1989 ed entrata in vigore il 5 maggio 1992, in *United Nations Treaty Series*, vol. 1673, 57 ss. Le Parti della Convenzione sono 190, tra cui l'Unione europea.

²⁴ Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale, adottata il 10 settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2004, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2244, 337 ss. Il numero delle Parti della Convenzione ammonta a 165, inclusa l'Unione europea.

²⁵ Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, adottata il 22 maggio 2001 ed entrata in vigore il 17 maggio 2004, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2256, 119 ss. Sono 186 le Parti della Convenzione, compresa l'Unione europea.

²⁶ Risoluzione n. 4/8, paragrafi 10 e 11.

²⁷ Risoluzione n. 5/7, par. 18.

²⁸ UNEP, *An Assessment Report on Issues of Concern: Chemicals and Waste Issues Posing Risks to Human Health and the Environment*, 2020, reperibile online.

²⁹ Risoluzione n. 4/8, par. 14, lettere e) e f).

³⁰ Risoluzione n. 5/7, par. 20.

elevati livelli raggiunti da questa forma di inquinamento e per la rapida crescita del fenomeno: essa ha riconosciuto che si tratta di un grave problema che è ormai diffuso su scala mondiale e ha un impatto negativo sulla biodiversità marina, sugli ecosistemi, sul benessere degli animali, sulla società, sui mezzi di sostentamento, sulla pesca, sul trasporto marittimo, sui servizi ricreativi, sul turismo e sull'economia³¹. L'UNEA ha altresì notato che tracce di microplastiche si rinvenivano nella catena alimentare; di qui, la preoccupazione per le ripercussioni che esse potrebbero avere sulla salute umana e, più in generale, sulla sicurezza alimentare³². Secondo quanto raccomandato dall'UNEA, gli Stati dovrebbero affrontare il problema privilegiando un approccio fondato sul ciclo di vita completo della plastica e sull'uso razionale delle risorse, basandosi sulle iniziative e sugli strumenti già esistenti, nonché sui dati scientifici disponibili, avvalendosi della cooperazione internazionale e coinvolgendo tutti gli attori interessati³³. L'UNEA ha inoltre richiesto al Direttore esecutivo di rafforzare la conoscenza scientifica e tecnologica in materia³⁴ e di elaborare delle linee-guida sulla produzione e sull'uso della plastica rivolte ai consumatori, alle imprese e ai governi³⁵.

In aggiunta al tema dell'impatto della plastica sull'ambiente marino, l'UNEA si è anche occupata della questione dell'inquinamento provocato dalle plastiche monouso. In proposito essa ha espresso la propria preoccupazione, constatando che la gestione dei rifiuti, in particolare di quelli in plastica, non è efficace in tutti gli Stati³⁶ e come solo il 9% di nove miliardi di tonnellate di plastica sia stato riciclato, mentre la maggior parte dei rifiuti finisce in discarica o si disperde nell'ambiente³⁷. In considerazione delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali dell'inquinamento causato dalla plastica³⁸, l'UNEA ha incoraggiato gli Stati ad adottare e attuare misure regionali o nazionali per porre rimedio all'incidenza delle plastiche monouso sull'ambiente³⁹, nonché a promuovere l'identificazione e lo sviluppo di alternative ecologiche alla plastica⁴⁰. A tal fine l'UNEA ha invitato gli Stati a collaborare con le imprese e il settore privato⁴¹. È stato altresì raccomandato di promuovere una migliore gestione dei rifiuti, che contribuisca a ridurre la dispersione della plastica nell'ambiente⁴². Al Direttore esecutivo dell'UNEP è stato quindi affidato un ruolo di supporto sul piano politico e tecnico⁴³.

La centralità del problema dell'inquinamento provocato dalla plastica, che ha caratterizzato l'attività dell'UNEA sin dalla sua istituzione⁴⁴, ha trovato un'importante conferma nella quinta sessione ordinaria. In tale occasione, infatti, l'UNEA ha finalmente avviato un processo che dovrebbe condurre all'adozione di

³¹ Risoluzione n. 4/6, 1° cpv. del preambolo.

³² Ivi, 2° cpv. del preambolo.

³³ Ivi, par. 1.

³⁴ Ivi, par. 2.

³⁵ Ivi, par. 5.

³⁶ Risoluzione n. 4/9, 1° cpv. del preambolo.

³⁷ Ivi, 2° cpv. del preambolo.

³⁸ Ivi, 4° cpv. del preambolo.

³⁹ Ivi, par. 1.

⁴⁰ Ivi, par. 2.

⁴¹ Ivi, par. 4.

⁴² Ivi, par. 3.

⁴³ Ivi, par. 8.

⁴⁴ V. le risoluzioni n. 1/6, n. 2/11 e n. 3/7.

uno strumento giuridicamente vincolante in materia, come sarà illustrato nel seguente paragrafo.

4. *Il contributo allo sviluppo del diritto internazionale: l'avvio di un processo negoziale volto all'adozione di uno strumento vincolante sull'inquinamento provocato dalla plastica.* – Atteso che l'UNEP è privo del potere di adottare atti vincolanti, di peculiare rilievo è il ruolo che esso svolge nel promuovere la stipulazione di nuovi trattati in materia di tutela dell'ambiente e nell'incoraggiare la partecipazione degli Stati a quelli già esistenti. In questa prospettiva si segnala la risoluzione intitolata «End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument»⁴⁵, emanata dall'UNEA nella quinta sessione ordinaria. Con tale risoluzione l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo dell'UNEP di convocare un comitato intergovernativo con il compito di predisporre uno «strumento vincolante» riguardante l'inquinamento causato dalla plastica, specie nell'ambiente marino⁴⁶. I lavori del Comitato, che dovrebbero terminare entro la fine del 2024, sono cominciati nella seconda metà del 2022:⁴⁷ la prima sessione si è svolta in Uruguay, dal 28 novembre al 2 dicembre 2022⁴⁸.

Sebbene nella risoluzione non si parli espressamente della predisposizione di un trattato, a questo allude, in definitiva, l'espressione «international legally binding instrument». Così suggerisce il riferimento allo svolgimento di un negoziato e risulta, da ultimo, dai lavori condotti dal Comitato nella sua prima sessione, specialmente dalle dichiarazioni rilasciate dagli Stati partecipanti o per loro conto⁴⁹. Del resto, sarebbe stato difficile immaginare quale organizzazione internazionale potesse mai adottare, sul piano universale, un atto vincolante concernente l'inquinamento causato dalla plastica, atteso che, com'è noto, non esiste una «organizzazione mondiale dell'ambiente» e che le organizzazioni internazionali che si occupano di materie potenzialmente rilevanti per la tutela dell'ambiente hanno una competenza circoscritta *ratione materiae* e raramente dispongono del potere di adottare atti vincolanti⁵⁰.

Nella risoluzione *de qua* l'UNEA ha indicato i tratti fondamentali del futuro accordo, richiamando i principi della Dichiarazione di Rio del 1992 su ambiente e sviluppo⁵¹ e, soprattutto, precisando il tipo di disposizioni che esso dovrà contenere⁵². Ne emergono due caratteristiche, sulle quali conviene soffermarsi.

⁴⁵ Risoluzione n. 5/14.

⁴⁶ Per un recente inquadramento del tema v. J. SCHÄLI, *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law: Facts, Policy and Legal Implications*, Leiden/Boston, 2022.

⁴⁷ Risoluzione n. 5/14, par. 1. Dal 30 maggio al 1° giugno 2022 si era riunito a Dakar un gruppo di lavoro *ad hoc* per organizzare l'attività del Comitato intergovernativo di negoziazione. Secondo il calendario proposto, il Comitato dovrà nuovamente riunirsi ad aprile e a novembre 2023 e a maggio e dicembre 2024.

⁴⁸ I documenti prodotti in occasione della sessione sono disponibili nel sito dell'UNEP: www.unep.org.

⁴⁹ *Ibidem.* V., per esempio, la dichiarazione dell'Unione europea, che ha definito i lavori del Comitato «an opportunity to create a new and modern multilateral agreement» e ha iteratamente menzionato un accordo, sebbene «the exact form for the future instrument is yet to be decided». V. anche le dichiarazioni rese dall'Alleanza dei piccoli Stati insulari, dal Gruppo africano, dal Gruppo degli Stati dell'America latina e caraibici, nonché da singoli Stati tra cui, per citarne alcuni, l'Argentina, l'Australia, il Canada, l'Egitto, l'Islanda, il Messico, la Norvegia, il Pakistan, il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Svizzera.

⁵⁰ Sul punto v. M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 234-236.

⁵¹ *Rio Declaration on Environment and Development*, in *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, 1993, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1).

⁵² Risoluzione n. 5/14, par. 3.

In primo luogo, nonostante l'insistenza sulla natura giuridicamente vincolante dello strumento da negoziare, l'UNEA ha rimarcato come il futuro trattato possa prevedere non solo obblighi, ma anche impegni non vincolanti⁵³. In altri termini, pur all'interno di uno strumento di *hard law*, potrebbero includersi delle disposizioni di *soft law*. Perciò, il Comitato intergovernativo dovrà considerare, oltre a soluzioni obbligatorie, anche approcci volontari ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'accordo. In secondo luogo, l'UNEA ha posto l'accento sulla flessibilità che lo strumento dovrà avere: in sede di negoziato, il Comitato intergovernativo dovrà tenere conto delle differenti circostanze e capacità nazionali⁵⁴, sicché talune disposizioni potrebbero lasciare alle Parti un certo margine di discrezionalità nell'attuazione degli impegni assunti⁵⁵. Detto margine di discrezionalità potrebbe essere particolarmente ampio, posto che nella risoluzione si afferma che ciascuno Stato è nella posizione migliore per comprendere le proprie circostanze nazionali⁵⁶. Sembra inoltre che l'attuazione degli impegni da parte dei Paesi in via di sviluppo possa essere subordinata al supporto fornito dai Paesi sviluppati: l'UNEA ha evidenziato come, allo scopo di rispettare gli obblighi stabiliti nel futuro accordo, i Paesi in via di sviluppo, nonché gli Stati con un'economia in transizione, necessiteranno di rafforzare le proprie capacità e, soprattutto, di ricevere assistenza tecnica e finanziaria⁵⁷, secondo le modalità di cooperazione che, anche per quanto riguarda il trasferimento di tecnologie, saranno definite nel trattato⁵⁸. Nella medesima prospettiva dovrebbe collocarsi l'invito rivolto al Comitato intergovernativo di prendere in considerazione l'opportunità che si crei un meccanismo finanziario, ad esempio un fondo multilaterale, per l'attuazione dell'accordo⁵⁹.

Le due caratteristiche enucleate stimolano un confronto tra il futuro trattato sull'inquinamento causato dalla plastica e l'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, che presenta dei tratti simili a quelli delineati per il primo⁶⁰. Com'è noto, infatti, le Parti dell'Accordo di Parigi hanno perlopiù assunto, sul piano sostanziale, impegni volontari: le disposizioni vincolanti sono relegate alle questioni procedurali, tanto che in dottrina si era finanche posto il problema di indagare la natura dell'Accordo per verificare se esso costituisse effettivamente un trattato⁶¹. Inoltre,

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Ivi, par. 4, lett. c).

⁵⁶ Ivi, 14° cpv. del preambolo.

⁵⁷ Ivi, par. 2.

⁵⁸ Ivi, par. 3, lett. n).

⁵⁹ Ivi, par. 4, lett. b).

⁶⁰ Accordo di Parigi, adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, in *United Nations Treaty Series*, vol. 3156, www.treaties.un.org. Quanto ai caratteri dell'Accordo di Parigi che qui interessano, sia consentito rinviare a M. GERVAZI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2016, spec. 24-30. Più in generale sull'Accordo di Parigi, v. anche C. BAKKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing «Legal Force» and «Geographical Scope»*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2016, 299 ss.; D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, 288 ss.; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2016, p. 16 ss.; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 719 ss.; B. MAYER, *The International Law on Climate Change*, Cambridge, 2018, 46-49.

⁶¹ V. in particolare D. BODANSKY, *The Legal Character of the Paris Agreement*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2016, 142 ss.

l'Accordo di Parigi segue un approccio «che muove dal basso» (c.d. «bottom-up»): si lascia alle Parti un notevole margine di discrezionalità⁶², declinato secondo le loro specifiche esigenze e capacità nazionali⁶³, in conformità del c.d. «principio delle responsabilità comuni ma differenziate»⁶⁴. Sia sufficiente pensare, in proposito, al principale impegno previsto dall'Accordo di Parigi: in virtù dell'art. 4, par. 2, sono le Parti stesse che determinano i propri contributi nazionali di mitigazione del cambiamento climatico («nationally determined contributions»)⁶⁵.

Se dunque l'orientamento indicato dall'UNEA appare analogo a quello che informa l'Accordo di Parigi, ci si può interrogare sull'adeguatezza di quel modello convenzionale, una volta applicato alla questione dell'inquinamento causato dalla plastica. Tale dubbio scaturisce segnatamente da due considerazioni.

In primo luogo, è tutt'altro che certo che il problema dell'inquinamento provocato dalla plastica esiga, alla stregua del cambiamento climatico, una soluzione improntata a un elevato livello di flessibilità. Difatti, l'innalzamento delle temperature rappresenta un fenomeno globale, il cui contrasto richiede, per essere efficace, lo sforzo congiunto di tutti gli Stati, o perlomeno di tutti gli Stati che maggiormente contribuiscono al cambiamento climatico. La giustificazione per la scelta di un approccio *bottom-up* nell'Accordo di Parigi, in antitesi a quello *top-down* su cui il precedente Protocollo di Kyoto si fondava, è stata individuata proprio nell'importanza di ottenere la più significativa partecipazione possibile all'Accordo, a fronte dell'insuccesso avuto, sotto questo profilo, dal Protocollo di Kyoto⁶⁶. Diversamente,

⁶² V., in una più ampia prospettiva, H. VAN ASSELT, *International Climate Change Law in a Bottom-up World*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, n. 26, 5 ss.

⁶³ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, dell'Accordo di Parigi, «This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances».

⁶⁴ Secondo tale principio, consacrato nel principio 7 della citata Dichiarazione di Rio del 1992, benché uno sforzo collettivo sia necessario per la protezione dell'ambiente, gli oneri più gravosi dovrebbero ricadere sugli Stati maggiormente responsabili del degrado ambientale – e quindi, in *primis*, sui Paesi sviluppati. V. in generale L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e responsabilità comuni ma differenziate nei rapporti tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo*, in N. BOSCHIERO, R. LUZZATO (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico*, Napoli, 2008, 87 ss.; P. CULLET, *Principle 7: Common but Differentiated Responsibilities*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, 229 ss.; L. RAJAMANI, *Common but Differentiated Responsibilities*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law: Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, vol. VI, Cheltenham/Northampton, 2018, 291 ss.

⁶⁵ Proprio in ragione della loro centralità nell'architettura dell'Accordo di Parigi, molto si è discusso in dottrina sugli obblighi inerenti ai contributi nazionali di mitigazione: v., in particolare, S.T. ZAMAN, *Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2015, 98 ss.; C. VOIGT, *The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, n. 26, 17 ss.; B. MAYER, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 251 ss. V. anche M. GERVASI, *On the United States' Decision to Withdraw from and Cease Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2019, 795-798.

⁶⁶ Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, adottato l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005, in *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, 162 ss. Sebbene il numero delle Parti del Protocollo di Kyoto ammonti oggi a 192, il dato che interessa circa la partecipazione al Protocollo non è quantitativo, ma qualitativo: gli Stati Uniti, cioè uno dei Paesi che maggiormente contribuisce, con le proprie emissioni di gas a effetto serra, al surriscaldamento globale, non hanno mai ratificato il Protocollo. Inoltre, i Paesi con economie emergenti, inclusi quelli responsabili dell'emissione di grandi quantità di CO₂, come la Cina e l'India, pur essendo parti del Protocollo, non erano vincolati dagli obblighi di mitigazione ivi previsti, essendo questi riservati

il contributo di ciascuno Stato alla soluzione del problema dell'inquinamento causato dalla plastica non risulterebbe *di per sé* vanificato dal disimpegno degli altri Stati, nonostante il definitivo superamento del problema a livello globale richieda evidentemente la cooperazione di tutti i Paesi, o comunque della maggior parte di essi. A ciò si aggiunga che la questione climatica appare più delicata rispetto al problema dell'inquinamento provocato dalla plastica, giacché le cause del cambiamento climatico sono molteplici e radicate nell'attuale modello di crescita economica e, per di più, in attività per esso fondamentali: basti pensare alle ripercussioni climatiche dell'uso delle energie fossili. Nel campo del cambiamento climatico, dunque, la flessibilità consentirebbe di tenere conto delle esigenze di sviluppo dei Paesi non industrializzati – quantunque si possa discutere della *necessità* di ricorrere a un approccio *bottom-up* a tal fine. Al confronto, per quanto anch'essa critica, la questione dell'inquinamento causato dalla plastica appare meno sensibile.

In secondo luogo, ammesso che il cambiamento climatico e l'inquinamento provocato dalla plastica siano questioni assimilabili e perciò richiedano delle soluzioni analoghe, il modello dell'Accordo di Parigi fondato su flessibilità e discrezionalità non si è al momento dimostrato più efficace di altri, nonostante l'obiettivo di conseguire un'amplissima partecipazione sia stato certamente raggiunto⁶⁷. Infatti, l'evidenza scientifica mostra che le emissioni di gas a effetto serra continuano a crescere⁶⁸. Insomma, alla luce dell'esperienza dell'Accordo di Parigi, quantomeno se si considerano i risultati finora conseguiti, l'orientamento indicato dall'UNEA per il futuro trattato sull'inquinamento provocato dalla plastica suscita perplessità pure sotto il profilo dell'efficacia.

5. *Le dichiarazioni ministeriali adottate nella quarta e quinta sessione.* – Riunita in composizione ministeriale, l'UNEA ha adottato, nel periodo in esame, due Dichiarazioni, l'una all'esito della quarta e l'altra all'esito della quinta sessione ordinaria. Ciascuno dei due atti è intitolato al tema cui era dedicata la rispettiva sessione: la Dichiarazione del 2019 riguarda dunque la ricerca di soluzioni innovative per affrontare le sfide ambientali e creare modelli sostenibili di produzione e consu-

ai Paesi sviluppati (v. in particolare l'art. 3 del Protocollo). È d'uopo comunque precisare che nel testo è stata richiamata la costruzione comunemente accolta del confronto tra Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi: per una critica v. J. DEPLEGGE, *The «Top-Down» Kyoto Protocol? Exploring Caricature and Misrepresentation in Literature on Global Climate Change Governance*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2022, 673 ss.

⁶⁷ Nel momento in cui si scrive, sono 194 le Parti dell'Accordo di Parigi, inclusi i Paesi da cui provengono le maggiori quantità di emissioni di gas a effetto serra, segnatamente Cina e Stati Uniti.

⁶⁸ Nello specifico, secondo il più recente rapporto del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico («Intergovernmental Panel on Climate Change» – IPCC), le emissioni nette di gas a effetto serra hanno continuato a crescere tra il 2010 e il 2019, così come le emissioni nette di CO² cumulate dal 1850; nel decennio 2010-2019, dunque, la media annuale di emissioni di gas serra è stata più alta rispetto a quella di qualsiasi periodo precedente. Inoltre, dal 2010 le emissioni nette di gas a effetto serra di origine antropica sono aumentate, a livello globale, in tutti i principali settori. Infine, la riduzione di CO² rilasciata da combustibili fossili e processi industriali è stata inferiore rispetto all'aumento delle emissioni causato dalla crescita dei livelli di attività nei settori dell'industria, dell'approvvigionamento energetico, dei trasporti, dell'agricoltura e dell'edilizia. V. IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report*, paragrafi B.1 e B.2, www.ipcc.ch.

mo (di qui in poi, Dichiarazione ministeriale UNEA-4)⁶⁹, mentre la Dichiarazione del 2022 concerne il rafforzamento delle misure ambientali in vista della realizzazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile (di qui in poi, Dichiarazione ministeriale UNEA-5)⁷⁰.

Giova anzitutto segnalare che in entrambe le Dichiarazioni si esprime profonda preoccupazione per il peggioramento della crisi ambientale. Alla luce dei rapporti scientifici esistenti, si constata come il pianeta sia sempre più inquinato e colpito dalle ripercussioni del cambiamento climatico, come la biodiversità si stia rapidamente riducendo e il degrado ambientale diffondendo⁷¹. Si fa poi riferimento alla notevole pressione cui la natura è sottoposta a causa delle attività umane, ponendosi quindi l'accento sulla necessità di arrestare il declino della biodiversità e la frammentazione degli *habitat*: si evidenzia come la gravità di tali fenomeni non abbia precedenti nella storia dell'umanità, trovandosi le loro cause, dirette o indirette, nel modo in cui l'uso della terra e dei mari è cambiato, nello sfruttamento degli organismi, nell'insostenibilità dei modelli di produzione e consumo, nel cambiamento climatico, nell'invasione di specie aliene rispetto agli ecosistemi e nell'inquinamento degli oceani, delle acque, dell'aria e del suolo⁷². Si menziona inoltre, sempre con profonda preoccupazione, l'impatto negativo della desertificazione, della siccità e del deterioramento delle terre⁷³. Infine, si riconosce che la cattiva gestione delle sostanze chimiche e dei rifiuti rimane ancora una minaccia per la salute umana e l'ambiente: ciò sarebbe ulteriormente aggravato dalla crisi economica e dalla pandemia da Covid-19, specie in ragione del conseguente incremento dell'uso di plastiche monouso e disinfettanti chimici⁷⁴.

A fronte del peggioramento dello stato dell'ambiente, nella Dichiarazione ministeriale UNEA-4 si elencano diciannove azioni da intraprendere. Si tratta, comunque, di misure che, quand'anche fossero attuate, non avrebbero un effetto immediato sulla tutela dell'ambiente, essendo perlopiù volte alla ricerca di soluzioni tecniche, conformemente al tema della quarta sessione ordinaria. Dette azioni, nello specifico, guardano al miglioramento delle strategie nazionali di gestione delle risorse⁷⁵; alla promozione di modelli sostenibili di produzione e consumo, come l'economia circolare⁷⁶; a incoraggiare l'innovazione e lo scambio di conoscenze nella gestione delle sostanze chimiche pericolose e dei rifiuti⁷⁷; alla promozione di sistemi alimentari sostenibili⁷⁸; allo sviluppo di dati che siano comparabili a livello internazionale, con riguardo alla biodiversità, alla deforestazione, all'inquinamento marino, alle sostanze chimiche, ai rifiuti e alla qualità dell'aria, dell'acqua e dei suoli⁷⁹; a migliorare le

⁶⁹ UNEA, *Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its fourth session: Innovative solutions for environmental challenges and sustainable consumption and production*, UN Doc. UNEP/EA.4/HLS.1 del 27 marzo 2019.

⁷⁰ UNEA, *Ministerial declaration of the United Nations Environment Assembly at its fifth session: Strengthening actions for nature to achieve the Sustainable Development Goals*, UN Doc. UNEP/EA.5/HLS.1 del 7 marzo 2022.

⁷¹ Dichiarazione ministeriale UNEA-4, cit., par. 3.

⁷² Dichiarazione ministeriale UNEA-5, cit., par. 6.

⁷³ Ivi, par. 7.

⁷⁴ Ivi, par. 8.

⁷⁵ Dichiarazione ministeriale UNEA-4, cit., par. 5, lett. a).

⁷⁶ Ivi, par. 5, lett. b).

⁷⁷ Ivi, par. 5, lett. c).

⁷⁸ Ivi, par. 5, lett. d).

⁷⁹ Ivi, par. 5, lett. i).

tecniche e le strategie di monitoraggio dell'ambiente⁸⁰; alla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato nella ricerca di soluzioni innovative per far fronte ai problemi ambientali⁸¹.

Di carattere differente, per la capacità di avere un riscontro più immediato, sono le azioni annunciate per riparare e preservare gli ecosistemi e per la gestione sostenibile dei paesaggi, al fine di contrastare la perdita di biodiversità, il degrado delle terre, la siccità, l'inquinamento dei suoli e la loro erosione, la desertificazione e le tempeste di sabbia e polvere⁸²; per riparare e proteggere gli ecosistemi marini e le coste⁸³; per affrontare il problema dei danni causati dall'uso della plastica agli ecosistemi, sia riducendo sensibilmente la produzione e l'impiego delle plastiche monouso entro il 2030 sia collaborando con il settore privato per trovare delle alternative che siano accessibili e rispettose della natura⁸⁴.

Prevalentemente generico, invece, è il tenore delle azioni enunciate nella Dichiarazione ministeriale UNEA-5. Questa mira principalmente a promuovere una ripresa inclusiva e sostenibile dalla pandemia da Covid-19 e dalla crisi economica, nonché una transizione verde e giusta, allo scopo di rivitalizzare l'economia e di mettere fine alla povertà, anche tenendo conto, in tutte le politiche e strategie, dei problemi legati alla biodiversità, al cambiamento climatico e all'inquinamento⁸⁵; a sostenere la conservazione delle risorse naturali e la sostenibilità del loro uso e della loro gestione, con lo sviluppo di modelli sostenibili di produzione e consumo⁸⁶; a promuovere e rafforzare approcci eco-sistemici e soluzioni incentrate sulla natura, in particolare riducendo la deforestazione e il degrado delle foreste, nonché proteggendo, conservando, gestendo in maniera sostenibile e recuperando le terre deteriorate, i suoli e gli ecosistemi⁸⁷; a salvaguardare la vita sott'acqua e a rendere gli oceani nuovamente puliti, salubri, resilienti e produttivi, capaci di fornire cibo e mezzi di sostentamento e di assorbire le emissioni di gas serra, rafforzando gli sforzi per proteggere, conservare e gestire in modo sostenibile non solo gli oceani stessi, ma anche i mari, i laghi, i fiumi e gli ecosistemi costieri, nonché agendo per prevenire l'inquinamento (soprattutto l'eutrofizzazione e l'inquinamento causato dalla plastica), l'innalzamento del livello del mare, il riscaldamento e l'acidificazione degli oceani⁸⁸.

6. *La Dichiarazione politica adottata per celebrare l'UNEP in occasione dei cinquant'anni dalla sua istituzione.* – Come anticipato, ricorrendo nel 2022 i cinquant'anni dall'istituzione dell'UNEP, si è tenuta a marzo una sessione speciale di celebrazione. In occasione della sessione l'UNEA ha adottato una dichiarazione politica⁸⁹: l'atto merita particolare attenzione, poiché costituisce l'esito di un processo

⁸⁰ Ivi, par. 5, lett. h).

⁸¹ Ivi, par. 5, lett. r).

⁸² Ivi, par. 5, lett. e).

⁸³ Ivi, par. 5, lett. g).

⁸⁴ Ivi, par. 5, lett. l).

⁸⁵ Dichiarazione ministeriale UNEA-5, cit., par. 14.

⁸⁶ Ivi, par. 16.

⁸⁷ Ivi, par. 17.

⁸⁸ Ivi, par. 20.

⁸⁹ UNEA, *Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations Environment Programme*, UN Doc. UNEP/EA.SS.1/4 dell'8 marzo 2022.

che travalica i confini della sessione speciale, avendo origine in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Nello specifico, il 10 maggio 2018 l'Assemblea generale aveva adottato la risoluzione n. 72/277, intitolata «Towards a Global Pact for the Environment». Il riferimento è al Patto globale per l'ambiente, un documento redatto da esponenti della società civile, esattamente dal francese *Club des juristes*, e presentato nel giugno 2017⁹⁰. Sul piano internazionale, esso era stato promosso dalla Francia nel settembre di quello stesso anno, in un evento collaterale alla 72^a sessione dell'Assemblea generale. Gli ideatori del Patto globale per l'ambiente lo avevano concepito come un progetto di trattato che codificasse i principi del diritto internazionale dell'ambiente, essendo questi sanciti solamente in atti privi di effetti vincolanti, segnatamente nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano⁹¹ e nella già citata Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992⁹². Con la risoluzione in parola l'Assemblea generale aveva avviato un *iter* volto ad accertare, alla luce di un rapporto sulle lacune del diritto internazionale dell'ambiente che il Segretario generale dell'ONU era chiamato a stilare⁹³ e delle raccomandazioni che avrebbe poi formulato un gruppo di lavoro *ad hoc* creato con quella medesima risoluzione⁹⁴, come affrontare i punti di debolezza emersi, eventualmente tramite la convocazione di una conferenza intergovernativa e l'adozione di uno strumento internazionale⁹⁵.

Considerate tali premesse, la Dichiarazione politica celebrativa dei cinquant'anni dell'UNEP segna evidentemente il fallimento del progetto di un Patto globale per l'ambiente. Essendo una dichiarazione politica, infatti, sicuramente l'atto non costituisce un trattato, né comunque spiega effetti vincolanti: l'attributo «political» che qualifica la dichiarazione sembra voler escludere qualsivoglia dubbio al riguardo. Del resto, già il menzionato gruppo di lavoro aveva raccomandato l'adozione, appunto da parte dell'UNEA, di una mera dichiarazione politica. Con la risoluzione n. 73/333, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva avallato tale soluzione, ponendo essa stessa fine, per prima, all'iniziativa di un Patto globale per l'ambiente⁹⁶.

Costretta nei termini di un atto celebrativo, la Dichiarazione politica si discosta dall'idea del Patto globale per l'ambiente non solo nella forma, ma anche nella sostanza. Difatti, essa non enuncia i principi del diritto internazionale dell'ambiente.

⁹⁰ Le Club des juristes, *White Paper «Towards a Global Pact for the Environment»*, 2017, reperibile online. Il documento contiene il *Draft Global Pact for the Environment*, 44 ss.

⁹¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, 1973, UN Doc. A/CONF/48/14/Rev.1.

⁹² V. *supra*, nota 51. Sul progetto di un Patto globale per l'ambiente v. Y. AGUILA, J.E. VIÑUALES, *A Global Pact for the Environment: Conceptual Foundations*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2019, 3 ss.; D. FRENCH, L. KOTZÉ, «Towards a Global Pact for the Environment»: *International Environmental Law's Factual, Technical and (Unmentionable) Normative Gaps*, *ivi*, 25 ss.; C. VOIGT, *How a «Global Pact for the Environment» Could Add Value to International Environmental Law*, *ivi*, 13 ss.; S. DOMAINE, *Problemi e prospettive dell'idea di un Patto globale per l'ambiente*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 393 ss.; S. MALJEAN-DUBOIS, *Was the Global Pact for the Environment a Good Idea?*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2019, 283 ss.

⁹³ Segretario generale, *Gaps in International environmental law and environment-related instruments: Towards a global pact for the environment*, UN Doc. A/73/419 del 30 novembre 2018.

⁹⁴ *Report of the ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277*, UN Doc. A/AC.289/6/Rev.2 del 13 giugno 2019.

⁹⁵ Per una ricostruzione dei lavori in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, v. M. GERVAZI, *Prevention of Environmental Harm*, *cit.*, 1-5.

⁹⁶ Assemblea generale, risoluzione n. 73/333 del 30 agosto 2019, par. 1.

Certo, il valore aggiunto del Patto avrebbe dovuto risiedere nella consacrazione di tali principî in un trattato, talché il senso dell'iniziativa sarebbe egualmente venuto meno anche laddove la Dichiarazione politica avesse proclamato quei principî: come appena osservato, per la mancanza di effetti vincolanti, essa in ogni caso non si sarebbe formalmente distinta dalle precedenti Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio de Janeiro. Nondimeno, occorre evidenziare come la bozza del Patto globale per l'ambiente predisposta dal *Club des juristes* prevedesse altresì nuovi principî e riformulasse quelli già consolidati, suggerendone pure una diversa sistematizzazione. Basti pensare, sotto il primo profilo, all'espresso riconoscimento, nella bozza del Patto globale per l'ambiente, del diritto umano a un ambiente salubre⁹⁷, solamente adombrato nelle Dichiarazioni di Stoccolma⁹⁸ e di Rio de Janeiro⁹⁹, e, sotto il secondo profilo, alla connessione instaurata tra il principio di prevenzione e la valutazione d'impatto ambientale¹⁰⁰.

Tuttavia, la Dichiarazione politica non accoglie alcun nuovo orientamento riguardante i principî del diritto internazionale dell'ambiente. Piuttosto, i principî della Dichiarazione di Rio de Janeiro sono ivi semplicemente riaffermati *en bloc*¹⁰¹. Un altro, generico riferimento ai principî del diritto internazionale dell'ambiente si scorge laddove gli Stati sono invitati a tenerne conto nei loro ordinamenti nazionali¹⁰². Specificamente evocato appare solo il principio della democrazia ambientale: si

⁹⁷ Tale diritto è sancito nell'art. 1 del *Draft Global Pact for the Environment*. Sull'importanza della disposizione v. J.H. KNOX, *The Global Pact for the Environment: At the Crossroads of Human Rights and the Environment*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2019, 40 ss.

⁹⁸ Così si apre il principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma: «Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of quality that permits a life of dignity and well-being (...)» (corsivo aggiunto). Per un commento v. L.B. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, 451-455.

⁹⁹ Si legge nel principio 1 della Dichiarazione di Rio: «Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature». Per un commento v. F. FRANCONI, *Principle 1: Human Beings and the Environment*, in J. VIÑUALES (ed.), *op. cit.*, 93 ss.

¹⁰⁰ Il principio di prevenzione e la valutazione d'impatto ambientale sono enunciati da due diversi principî nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 (rispettivamente dal principio 2 e dal principio 17), mentre nel *Draft Global Pact for the Environment* essi sono sanciti nella medesima disposizione, cioè nell'art. 5, appunto genericamente intitolato alla prevenzione. In dottrina, in effetti, l'obbligo di valutazione d'impatto ambientale tende a essere considerato come un'articolazione del più ampio – e presunto – obbligo consuetudinario di prevenzione del danno ambientale: v. P-M DUPUY, J. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II ed., 2018, 69. Per una diversa ricostruzione del loro rapporto, fondata sulla qualificazione della prevenzione del danno ambientale come l'oggetto di un principio generale del diritto internazionale, piuttosto che di una regola consuetudinaria, v. M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., 314-321. La valutazione d'impatto ambientale, imposta da un – quantomeno emergente – obbligo consuetudinario, darebbe allora attuazione, essendone informata, al principio di prevenzione, il quale, inteso come un principio generale del diritto internazionale, avrebbe appunto la funzione di indicare un orientamento da seguire, ispirato a un valore. Sulla possibilità di concepire così i principî generali del diritto internazionale v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. GERVASI, *ivi*, 162-175.

¹⁰¹ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 1. La Dichiarazione di Rio de Janeiro è richiamata anche nel preambolo (4° cpv.), accanto agli altri atti finali adottati all'esito delle principali conferenze dedicate alla tutela dell'ambiente, prima, e allo sviluppo sostenibile, poi (specificamente, le già citate Dichiarazioni di Stoccolma del 1972, di Johannesburg del 2002 e di Rio de Janeiro del 2012, nonché l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile).

¹⁰² UNEA, *Political declaration*, cit., par. 18. Degno di nota è inoltre il riferimento, nel medesimo paragrafo, ai lavori della Commissione del diritto internazionale sui principî generali, il quale riferimento allude alla rilevanza di questi ultimi per i principî del diritto internazionale dell'ambiente. In effetti, la

ribadisce la rilevanza dell'accesso alle informazioni, della partecipazione pubblica ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia con riguardo alle questioni ambientali¹⁰³. Sul piano sostanziale, però, l'UNEA non si è spinta fino al punto di menzionare il diritto umano a un ambiente salubre: nel preambolo vi si allude soltanto¹⁰⁴, ove si afferma l'importanza di un ambiente pulito, salubre e sostenibile per il godimento dei diritti umani. Quantunque nello stesso punto si richiami la risoluzione del Consiglio dei diritti umani che espressamente sancisce il diritto a un ambiente salubre¹⁰⁵ e quantunque si ricordi che l'Assemblea generale dell'ONU era stata nel frattempo invitata a occuparsi della questione, la trascurabilità del passaggio è testimoniata dal fatto che, nella successiva risoluzione con cui l'Assemblea generale ha effettivamente enunciato il diritto umano a un ambiente salubre, manca qualsiasi riferimento alla Dichiarazione politica dell'UNEA¹⁰⁶.

Nel complesso, la Dichiarazione politica si sofferma, conformemente al suo scopo celebrativo, sul ruolo dell'UNEP¹⁰⁷ e dell'UNEA¹⁰⁸, avendo anche specifico riguardo alla loro influenza nella cornice dei trattati multilaterali ambientali¹⁰⁹. Par-

valorizzazione della categoria dei principi generali di diritto consente di superare l'impostazione che riduce la questione della qualificazione dei principi del diritto internazionale dell'ambiente all'alternativa tra disposizioni di *soft-law* e regole consuetudinarie: nel senso di un tale superamento, con riguardo al principio di prevenzione, v. D. BODANSKY, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge-London, 2010, 199-203, e M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm*, cit., spec. 151-154.

È superfluo ricordare che la Commissione del diritto internazionale si occupa del tema dei principi generali dal 2018, quando esso è stato inserito nel suo programma di lavoro. Nello studio dei principi formati nel sistema giuridico internazionale, il Relatore speciale ha notato come nel campo del diritto internazionale dell'ambiente possano trovarsi esempi di principi generali emersi attraverso la loro incorporazione in trattati e altri strumenti internazionali («widely recognized in treaties and other international instruments»), come, in particolare, il principio «chi inquina paga»: v. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ, *Second report on general principles of law*, UN Doc. A/CN.4/741 del 9 aprile 2020, paragrafi 135-137. In precedenza, trattando della «ripartizione delle perdite in caso di danno transfrontaliero derivante da attività pericolose», la Commissione del diritto internazionale aveva scelto di non esprimersi circa lo stato del principio «chi inquina paga» nel diritto internazionale generale: *Draft Principles on the Allocation of Loss in the case of Transboundary Harm, with commentaries*, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Eighth Session*, 2006, UN Doc. A/61/10, 61, par. 13. Siffatto atteggiamento di prudenza aveva attirato delle critiche in dottrina: v. F.M. PALOMBINO, *I principi elaborati dalla Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità per danni transfrontalieri derivanti dall'esercizio di attività pericolose*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, 665-667. Più di recente, sempre in seno alla Commissione del diritto internazionale, la controversa categoria dei principi generali formati all'interno del sistema giuridico internazionale è stata ricondotta, nella sua interezza, ai principi *strutturali* del diritto internazionale («intrinsic to the international legal system»), cosicché sembra esser stata abbandonata la sottocategoria dei principi generali «ampiamente riconosciuti in trattati e altri strumenti internazionali». Si precisa comunque, nella conclusione n. 7 del testo consolidato di progetto adottato provvisoriamente dal Comitato di redazione (UN Doc. A/CN.4/L.971 del 21 luglio 2022), che resta impregiudicata la questione circa l'esistenza di specie di principi generali propri del diritto internazionale oltre da quella dei principi strutturali. Per una sintesi del dibattito che ha condotto a tal esito, v. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ, *Third report on general principles of law*, UN Doc. A/CN.4/753 del 18 aprile 2022, paragrafi 18-33.

¹⁰³ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 14.

¹⁰⁴ Ivi, 3° cpv. del preambolo.

¹⁰⁵ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 48/13. The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, adottata l'8 ottobre 2021. Per un suo inquadramento v. M. LIMON, *United Nations Recognition of the Universal Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: An Eyewitness Account*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2022, 155 ss.

¹⁰⁶ Assemblea generale, risoluzione n. 76/300 del 28 luglio 2022.

¹⁰⁷ UNEA, *Political declaration*, cit., par. 5.

¹⁰⁸ Ivi, par. 6.

¹⁰⁹ Ivi, par. 7.

icolare attenzione è poi dedicata alla questione del finanziamento dell'UNEP, sebbene in definitiva si affermi solamente che gli Stati *dovrebbero* («should») contribuire economicamente al Programma¹¹⁰, mentre l'Assemblea generale è stata invitata a considerare il livello di finanziamento necessario per supportarlo¹¹¹.

Atteso il preminente intento commemorativo della Dichiarazione politica, non stupisce che, nonostante il processo avviato con la risoluzione n. 72/277 dell'Assemblea generale fosse incentrato sul superamento dei punti di debolezza del diritto internazionale dell'ambiente, l'atto in esame si limiti invece a raccomandare un indeterminato miglioramento dell'attuazione degli obblighi in materia da parte degli Stati. Del resto, in una più ampia prospettiva, la Dichiarazione politica conferma la già citata tendenza verso l'assorbimento della tutela dell'ambiente nel concetto di sviluppo sostenibile¹¹². La protezione dell'ambiente sembra solamente strumentale alla crescita economica: il degrado ambientale è definito come un ostacolo al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e la protezione e la gestione delle risorse naturali si menzionano in quanto indispensabili per lo sviluppo economico e sociale¹¹³. Rispetto a questioni ambientali quali la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico, la desertificazione, il degrado dei suoli, l'inquinamento e la cattiva gestione dei rifiuti e delle sostanze chimiche pericolose, l'UNEA si è meramente dichiarata conscia («conscious») delle iniziative volte a promuovere la cooperazione internazionale e l'adozione di nuove misure¹¹⁴.

MARIO GERVASI

¹¹⁰ Ivi, par. 11.

¹¹¹ Ivi, par. 10.

¹¹² V. *supra*, par. 1.

¹¹³ UNEA, *Political declaration*, cit., rispettivamente 5° e 6° cpv. del preambolo.

¹¹⁴ Ivi, 7° cpv. del preambolo.

RECENSIONI

MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL, AIDA TORRES PÉREZ (eds.), *Social Rights and the European Monetary Union. Challenges Ahead*, 2022, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 238.

Il volume *Social Rights and the European Monetary Union. Challenges Ahead*, a cura di Maribel González Pascual e Aida Torres Pérez, entrambe professoresse associate di diritto costituzionale presso l'Università Pompeu Fabra, raccoglie pregevoli contributi sull'effettività della tutela dei diritti socioeconomici all'interno dell'architettura dell'Unione economica e monetaria (UEM). Questi studi sono condotti alla luce delle modifiche strutturali (*rectius*: costituzionali) succedutesi per rafforzare la risposta dell'UE alla crisi finanziaria del 2008, fino a considerare le sfide poste dalla pandemia da COVID-19 e i meccanismi predisposti per attenuarne le conseguenze sul godimento dei diritti fondamentali. Oltre a fornire un quadro normativo-istituzionale, i capitoli esaminano i tentativi di ottenere una tutela pretoria, da parte delle presunte vittime di violazioni dei diritti socioeconomici causate dalle politiche di *austerità*, dinanzi a meccanismi internazionali (come la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Comitato europeo sui diritti sociali, e il Comitato ONU sui diritti economici, sociali, e culturali), la Corte di giustizia dell'Unione europea, e tribunali interni.

Il volume è suddiviso in tre parti, precedute dall'introduzione a firma delle curatrici. La prima parte (*The Building Blocks of Social Rights' Protection on the EU*) annovera due capitoli. Nel suo contributo, Sommermann si occupa del peso del principio di solidarietà nella gestione della crisi finanziaria del 2008, della c.d. "crisi migratoria", e della pandemia da COVID-19, sottolineando similitudini e differenze e avanzando, nell'ultimo paragrafo, proposte per rafforzarne l'effettività. Il capitolo di González Pascual, invece, esplora il potenziale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'assicurare una tutela effettiva dei diritti socioeconomici. Dopo averne ricordato la ben nota irrilevanza nella definizione delle risposte alla crisi finanziaria del 2008, così come nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE a tal riguardo, l'autrice pone l'attenzione sull'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali e sulle misure in risposta alla pandemia da COVID-19, ritenuti entrambi (a nostro parere, forse con un eccesso di ottimismo) manifestazione della volontà di consolidare la tutela dei diritti socioeconomici nell'ordinamento dell'UE.

La seconda parte (*The EMU as a Challenge for Social Rights*) si compone di quattro capitoli. Lo scritto di Tuori e Losada evidenzia la crescente importanza assunta dal principio di stabilità finanziaria nell'ordinamento dell'UE, da obiettivo politico a bussola delle iniziative in materia di UEM, e ciò a partire dalla sua apparizione in strumenti di diritto internazionale – come il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG) e il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), entrambi del 2012 –, sino alla sua comparsa in fonti di diritto dell'Unione, tramite l'emendamento all'art. 136(3) TFUE. Il contributo di Costamagna e Croci esplora il doppio processo di

disintegrazione *del* diritto dell'UE e *tramite* il diritto dell'UE. Il primo è causato dal perseguimento degli obiettivi dell'UEM per mezzo di strumenti estranei all'ordinamento dell'Unione (tra cui, ad esempio, i Memorandum of Understanding e i tentativi falliti di incorporare il MES e il TSCG nell'ordinamento dell'Unione). Il secondo, su cui sarebbe stato forse apprezzabile un maggiore sforzo di elaborazione, descrive la progressiva marginalizzazione del diritto dell'UE come vettore dell'integrazione europea e, quindi, viene ritenuto una conseguenza del primo processo. Gli autori notano altresì l'impatto negativo della disintegrazione *del* diritto dell'UE sul godimento e la tutela giurisdizionale, dinanzi alla Corte di giustizia UE, dei diritti socioeconomici. Il capitolo si conclude sottolineando le differenze tra la gestione della crisi economica del 2008 e i meccanismi adottati per far fronte alla pandemia da COVID-19, con particolare attenzione al regolamento SURE e al Next Generation EU. Il contributo di Dermine analizza il rapporto tra obiettivi economici e sociali e, più in dettaglio, se e in che misura i diritti socioeconomici influenzano le istituzioni coinvolte nella definizione della *governance* economica dell'Eurozona, con specifico riferimento alla Commissione e al Consiglio dell'UE, escludendo esplicitamente dall'ambito dello scritto i problemi ricollegati ai tentativi di invocare la tutela pretoria di tali diritti durante la crisi finanziaria del 2008. Quest'ultimo tema è infatti affrontato da Kilpatrick, la quale ipotizza una pluralità di spiegazioni alle diverse conclusioni a cui giungono, da un lato, il Comitato europeo sui diritti sociali e il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali e, dall'altro, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'UE.

La terza e ultima parte del volume (*The Role of Courts within the EMU*) comprende quattro capitoli. Il contributo di Poulou sostiene la tesi secondo cui le politiche di *austerity*, prescritte durante la crisi finanziaria del 2008, siano mezzi attraverso cui l'UE ha imposto una propria *governance* sociale, ambito escluso dalle proprie competenze. Lo scritto prosegue offrendo una panoramica della casistica della Corte di giustizia dell'UE in materia di diritti socioeconomici, caratterizzata dal rigetto, in una per inammissibilità e, in una seconda, nel merito, per mancata violazione delle previsioni invocate, concludendo per la coerenza di tali approcci rispetto alle pronunce precedenti (si pensi, ad esempio, ai ben noti casi *Laval* e *Viking*). Il capitolo di Papadopoulou si concentra sul problema della giustiziabilità dei diritti socioeconomici dinanzi le corti greche. Dopo aver argomentato in favore della natura politica, più che giuridica, dei diritti sociali, richiamando a tal proposito la quadripartizione degli *status* (*status passivus*, *status negativus*, *status activus*, *status postivus*) risalente a Jellinek, l'autrice ricostruisce brevemente il funzionamento del sistema di controllo di costituzionalità in Grecia e analizza e sistematizza la giurisprudenza nazionale, particolarmente vasta e frammentata, in materia di misura di *austerity*, giungendo a parteggiare per un controllo non pervasivo delle politiche di *austerity*. Il contributo di Gerstenberg analizza, attraverso la lente del giudizio di proporzionalità, le posizioni opposte espresse, da un lato, nella sentenza della Corte di giustizia dell'UE nel caso *Weiss*, a seguito del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale tedesca, e, dall'altro, nella pronuncia di quest'ultima nel caso *PSPP*, entrambe aventi ad oggetto quest'ultima politica della Banca centrale europea. Infine, il capitolo di Torres Pérez ritorna sulla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, evidenziando le difficoltà incontrate nell'ottenere una tutela pretoria e concludendo in favore di un atteggiamento di *self-restraint* nei giudizi in materia di diritti socioeconomici.

Nel complesso, i contributi raccolti nel volume ricostruiscono in modo critico, anche attraverso l'analisi della giurisprudenza, le trasformazioni subite dall'UEM per rispondere alla crisi finanziaria del 2008 e l'impatto che queste ultime hanno avuto sulla (già trascurabile) rilevanza della dimensione sociale dell'Unione, offrendo anche delle riflessioni sull'ulteriore evoluzione di questo contesto nella gestione della pandemia da COVID-19. La scelta di un tema così specifico, inevitabilmente, comporta alcune sovrapposizioni tra il contenuto di alcuni capitoli (si pensi, ad esempio, all'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di diritti socioeconomici, oggetto di quattro capitoli). Ciò, tuttavia, non diminuisce la qualità del volume o gli stimoli che potrebbe trarne chiunque sia interessato a meglio comprendere il ruolo dei diritti socioeconomici nell'architettura dell'UEM e i meccanismi per garantirne la tutela pretoria.

Giulia Ciliberto

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

MARIA CHIARA VITUCCI – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*.

MICHELE NINO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

MARTINA DI LOLLO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi del Molise.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

CLAUDIA MORINI – Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea – Università del Salento.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

VINCENZO LORUBBIO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università del Salento.

Per la sezione *Rassegne*:

GIULIA CILIBERTO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Cagliari.

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.

MARIO GERVASI – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Per la sezione *Recensioni*:

GIULIA CILIBERTO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Cagliari.

Finito di stampa nel mese di Gennaio 2023
Presso la *Vulcanica Print* Nola (Na)

Direzione e Redazione

PALAZZETTO DI VENEZIA – ROMA, VIA DI SAN MARCO, 3 – Tel. 066920781 – Fax 066789102

*Le opinioni espresse negli articoli non impegnano la Rivista,
che ne lascia la piena responsabilità ai relativi autori.*

È vietata la riproduzione degli articoli.

La citazione di qualsiasi brano della Rivista è consentita a condizione che ne sia indicata la fonte.

**I lavori pubblicati in questa Rivista – con l'esclusione delle rassegne sulle attività
delle organizzazioni internazionali – sono sottoposti a valutazione di revisori anonimi.**

**La Comunità Internazionale è presente in Academia.edu, ACNP,
Dialnet, DO.GI., ESSPER e Google Scholar**

PREZZI DI VENDITA

Abbonamento 2023: Italia Euro 130,00 – Estero Euro 280,00
Annate arretrate: valgono gli stessi prezzi

La Rivista viene inviata gratuitamente ai soci ordinari della
Società Italiana per l'Organizzazione Interazionale
se in regola con il versamento della quota sociale.

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti presso la
EDITORIALE SCIENTIFICA S.r.l. – Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
Tel. 081.5800459
www.editorialescientifica.com e-mail: info@editorialescientifica.com
c/c postale n. 10543809

Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Iscritta il 17.4.1952 al n. 2682 del Registro della Stampa del Tribunale di Roma
Stampa: Vulcanica S.r.l. - Nola (NA)

AGLI ABBONATI: I reclami per i fascicoli non ricevuti devono pervenire entro e non oltre 15 giorni dalla ricezione dei fascicoli successivi. Contrariamente la casa editrice si riserva di evadere la richiesta addebitando il prezzo dei fascicoli reclamati.

Gli abbonamenti che non saranno disdetti entro il 30 novembre di ciascun anno saranno tacitamente rinnovati e fatturati a gennaio dell'anno successivo.

Imprimé à taxe réduite
Taxe perçue Tassa riscossa/ordinario
Napoli - Italia

Spedizione in abbonamento postale
45% - art. 2, comma 20/b L. 662/96
Filiale di Napoli

Finito di stampare nel mese di gennaio 2023