

# RASSEGNE

## ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

### ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELL'AREA DEI PAESI POST-SOCIALISTI

#### L'ATTIVITÀ NEL 2020-2023

1. *Premessa.* – Nel periodo fra il 2020 e il 2023 (compreso), la cooperazione istituzionalizzata nell'area dei Paesi post-socialisti è stata, in primo luogo, caratterizzata dalla drammatica esperienza della pandemia di COVID-19, che ne ha condizionato le attività. Lo stesso non sembra, invece, potersi dire per la guerra conseguente all'invasione russa dell'Ucraina e per il conflitto israelo-palestinese, che – come si vedrà – non sembrano aver inficiato in maniera significativa la *vitalità* delle organizzazioni regionali dell'area molte delle quali, rispetto a tali eventi, non hanno preso posizione, né espresso alcuna considerazione pur subendone – in alcuni casi (ad esempio la Comunità degli Stati Indipendenti) – le conseguenze in termini di partecipazione soggettiva.

Caratteristica comune alle diverse organizzazioni che si andrà ad analizzare è la partecipazione di alcuni Stati ad una pluralità di tali forme associative concorrenti, cui peraltro sono attribuite competenze simili. In proposito si avrà modo di vedere come sovente più organizzazioni operino in materie analoghe con delle sovrapposizioni di competenze e come, quasi a tentare di porvi rimedio, si ricerchino forme di collaborazione fra le diverse organizzazioni “potenzialmente” concorrenti.

Infine, altra caratteristica comune alle diverse forme di cooperazione analizzate è la particolare “riservatezza” circa le attività svolte o, almeno, la loro scarsa pubblicità in una lingua diversa dal russo (e, per la Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione, SCO, dal cinese). Non sembra costituire un'eccezione la ODED-GUAM ove, come si vedrà, la già scarsa attività normativa non viene adeguatamente resa pubblica.

2. *Comunità degli Stati Indipendenti (CIS).* – Come accennato, la pandemia di COVID-19 e la guerra fra la Federazione russa e l'Ucraina hanno avuto inevitabili ricadute sulla cooperazione interstatale in seno alla CIS, la prima condizionandone l'attività normativa, la seconda incidendo sulla *membership*. Con riguardo a questo ultimo aspetto deve infatti osservarsi come l'Ucraina, che già all'indomani dell'annessione russa della Crimea aveva manifestato la propria intenzione di non partecipare più all'Organizzazione, stia gradualmente procedendo alla denuncia dei

singoli accordi internazionali conclusi nel suo ambito<sup>1</sup>. Nella stessa direzione sembra muoversi la Moldavia, il cui Presidente ha infatti annunciato, il 5 maggio 2023, l'intenzione di recedere, entro la fine del 2024, da tutti gli accordi conclusi nell'ambito della CIS.

D'altro canto, tali eventi non sembrano aver "minato" la vitalità dell'Organizzazione e la partecipazione degli *altri* Stati alle attività comuni. Infatti, non solo i vari organi intergovernativi (Consiglio dei capi di Stato<sup>2</sup>, Consiglio dei capi di Governo<sup>3</sup>, Consiglio dei ministri degli affari esteri<sup>4</sup>, Consiglio economico<sup>5</sup>) hanno tenuto con regolarità (pur se assai spesso in video-conferenza) i propri incontri, ma hanno altresì adottato una discreta quantità di atti normativi, dalla differente natura giuridica, finalizzati ad un approfondimento della cooperazione interstatale nei diversi ambiti di competenza (commercio, cooperazione militare, cultura e istruzione<sup>6</sup>, turismo<sup>7</sup>, comunicazione<sup>8</sup>, sicurezza biologica<sup>9</sup>, lotta alla criminalità e al terrorismo<sup>10</sup>, ecc.).

<sup>1</sup> V. la precedente *Rassegna*, in questa *Rivista*, 2020, 137 ss. Cfr. <https://cis-legislation.com/search.fwx>. Peraltro, il Parlamento ucraino non aveva mai formalmente ratificato i trattati istitutivi, sicché l'Ucraina risultava membro *de facto* della CIS.

<sup>2</sup> Cfr. riunioni annuali del Consiglio dei capi di Stato della CIS: video-conferenza, 18.12.2020; Minsk, 15.10.2021; Astana, 14.10.2022; Bishkek, 13.10.2023.

<sup>3</sup> Cfr. riunioni del Consiglio dei capi di Governo della CIS: video-conferenza, 29.5.2020; video-conferenza, 6.11.2020; Minsk, 28.5.2021; video-conferenza, 12.11.2021; Minsk, 20.5.2022; Astana, 28.10.2022; Sochi, 8.6.2023; Bishkek, 26.10.2023; Mosca, 18.12.2023.

<sup>4</sup> Cfr. riunioni del Consiglio dei ministri degli affari esteri della CIS: video-conferenza, 12.5.2020; video-conferenza, 10.12.2020; Mosca, 2.4.2021; Dushanbe, 13.5.2022; Astana, 12.10.2022; Samarcanda, 14.4.2023; Bishkek, 12.10.2023.

<sup>5</sup> Cfr. riunioni del Consiglio economico della CIS: 85<sup>a</sup>, Mosca, 13.3.2020; 86<sup>a</sup>, video-conferenza, 30.6.2020; 87<sup>a</sup>, video-conferenza, 15.9.2020; 88<sup>a</sup>, video-conferenza, 9.12.2020; 89<sup>a</sup>, video-conferenza, 12.3.2021; 90<sup>a</sup>, video-conferenza, 18.6.2021; 91<sup>a</sup>, video-conferenza, 24.9.2021; 92<sup>a</sup>, video-conferenza, 2.12.2021; 93<sup>a</sup>, video-conferenza, 18.3.2022; 94<sup>a</sup>, video-conferenza, 10.6.2022; 95<sup>a</sup>, video-conferenza, 23.9.2022; 96<sup>a</sup>, video-conferenza, 2.12.2022; 97<sup>a</sup>, video-conferenza, 17.3.2023; 98<sup>a</sup>, video-conferenza, 23.6.2023; 99<sup>a</sup>, video-conferenza, 22.9.2023; 100<sup>a</sup>, video-conferenza, 8.12.2023.

<sup>6</sup> Cfr. decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sulle principali attività di cooperazione degli Stati membri della CIS nel campo della cultura per il periodo 2021-2025, 29.5.2020; Piano d'azione per l'organizzazione dell'anno dell'arte popolare e del patrimonio culturale nella CIS nel 2022, 12.11.2021; Dichiarazione dei Capi di Stato della CIS sullo sviluppo della cooperazione nel settore della cultura, Astana, 14.10.2022. In tema di istruzione è stato concluso l'Accordo sull'istituzione e il funzionamento della Rete Universitaria della CIS, 29.5.2020.

<sup>7</sup> Cfr. decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sulla strategia per lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati membri della CIS nel settore del turismo per il periodo 2021-2030, 29.5.2020; decisione del Consiglio dei ministri degli affari esteri della CIS sull'organizzazione fondamentale degli Stati membri della CIS nel settore del turismo, Dushanbe, 13.5.2022.

<sup>8</sup> Cfr. dichiarazione comune dei Capi di Stato membri della CIS sulla cooperazione nel campo della garanzia della sicurezza internazionale delle informazioni, 18.12.2020; decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sul piano di azioni prioritarie per l'attuazione della strategia per garantire la sicurezza dell'informazione degli Stati membri della CIS per il periodo fino al 2030, Minsk, 20.5.2022; *Memorandum* sulla cooperazione tra gli Stati membri della CIS nel campo della lotta alle frodi sulle reti di telecomunicazioni, Sochi, 8.6.2023.

<sup>9</sup> Cfr. dichiarazione dei capi di Stato della CIS sulla cooperazione nel campo della garanzia della sicurezza biologica, Minsk, 15.10.2021; decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sul complesso di azioni congiunte degli Stati membri della CIS per garantire la sicurezza biologica del materiale genetico durante la riproduzione degli animali da allevamento per il periodo fino al 2026, Minsk, 20.5.2022; piano d'azione congiunto degli Stati membri della CIS sulla lotta alla resistenza antimicrobica, Astana, 28.10.2022.

<sup>10</sup> Cfr. decisione del Consiglio dei ministri degli affari esteri della CIS sull'organizzazione di base degli Stati membri della CIS per lo studio dei problemi di lotta al terrorismo e ad altre manifestazioni di

Tre sono state, in particolare, le principali direttrici della produzione normativa della CIS: la sicurezza sanitaria, in stretto collegamento con l'emergenza pandemica, la realizzazione dello spazio economico comune e il potenziamento del sistema difensivo.

In ambito sanitario, è stato concluso un Accordo teso a potenziare la sicurezza sanitaria nel territorio degli Stati membri<sup>11</sup>, cui ha fatto seguito la conclusione di un altro strumento pattizio che disciplina i termini della cooperazione fra gli Stati membri qualora sul territorio di uno di essi si verifichi una situazione di emergenza epidemiologica che lo Stato interessato non è nelle condizioni di gestire autonomamente<sup>12</sup>.

Nella prospettiva della piena realizzazione dello spazio economico comune, gli Stati membri hanno adottato altri atti di *diritto derivato improprio* disciplinanti specifici aspetti della liberalizzazione degli scambi di singoli fattori produttivi. Con riguardo alle merci, sono stati conclusi due accordi riguardanti, rispettivamente, il pagamento dei dazi doganali<sup>13</sup> e la emissione e il rimborso dei certificati di deposito dei prodotti agricoli<sup>14</sup>, mentre in tema di proprietà intellettuale si è proceduto alla stipulazione di un trattato sulla prevenzione e la repressione dell'uso di marchi e indicazioni geografiche falsi<sup>15</sup>. Strettamente connesso all'ambito della libera circolazione delle merci è quello dei trasporti che, come rilevato dal Consiglio dei capi di Governo, ha un'importanza strategica per lo sviluppo economico degli Stati membri

---

estremismo, 14.10.2021; Trattato degli Stati membri della CIS sulla lotta alla legalizzazione (riciclaggio) dei proventi di criminalità, al finanziamento del terrorismo e al finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, Minsk, 15.10.2021; Accordo sulla cooperazione fra gli Stati membri della CIS nella lotta alla corruzione, Astana, 14.10.2022.

<sup>11</sup> Cfr. Accordo sulla cooperazione nel campo della protezione sanitaria dei territori degli Stati membri della CIS, Minsk, 28.5.2021. Nello specifico, le parti si sono impegnate, fra l'altro, a promuovere l'attuazione del Regolamento sanitario internazionale dell'OMS, ad adottare le misure necessarie per prevenire la diffusione di malattie legate a situazioni di emergenza, nonché l'importazione di merci potenzialmente pericolose per la salute pubblica, ad informare tempestivamente le Parti di situazione "sospette" e, a tal fine, a favorire lo scambio di atti normativi e di esperienze nazionali nel miglioramento del benessere sanitario ed epidemiologico della popolazione. La conclusione di tale Accordo ha fatto seguito ad alcune dichiarazioni in materia sanitaria, approvate nel periodo emergenziale (cfr. dichiarazione dei capi di Governo della CIS in relazione alla diffusione del contagio dal nuovo coronavirus, 29.5.2020; dichiarazione dei capi di Stato della CIS sulla cooperazione nel campo della garanzia della sicurezza biologica, Minsk, 15.10.2021) ed è stata accompagnata dall'approvazione, da parte del Consiglio dei capi di Governo, di un piano di azioni comuni a medio termine per combattere la diffusione delle malattie infettive.

<sup>12</sup> Cfr. Accordo sulla cooperazione tra gli Stati membri della CIS nella prevenzione e nella risposta alle emergenze sanitarie pubbliche di natura sanitaria ed epidemiologica, Astana, 28.10.2022.

<sup>13</sup> Cfr. *Agreement of the State Parties of Commonwealth of Independent States about features of application of ensuring discharge of duty on payment of customs duties, taxes, the special, antidumping, compensatory duties in transit (transportation) of goods according to customs procedure of customs transit*, 19.4.2022.

<sup>14</sup> Cfr. *Agreement of the State Parties of Commonwealth of Independent States about rules of release (issue), the address and repayment within the Eurasian Economic Union of warehouse certificates on agricultural products*, 31.7.2023. Si segnala altresì l'adozione di un protocollo contenente modifiche all'elenco delle condizioni, della produzione e delle operazioni tecnologiche, in base alle quali le merci sono considerate originarie del Paese in cui sono state prodotte. Cfr. Protocollo sulle modifiche all'Accordo sulle regole per determinare il Paese d'origine delle merci nella CIS del 20.11.2009, Sochi, 8.6.2023.

<sup>15</sup> Cfr. Accordo sulla cooperazione tra gli Stati membri della CIS per prevenire e reprimere l'uso di marchi e indicazioni geografiche falsi, Minsk, 28.5.2021.

della CIS<sup>16</sup>. Nella medesima prospettiva si pone l'Accordo sul libero scambio dei servizi, dello stabilimento e degli investimenti sottoscritto dai capi di Stato<sup>17</sup>. Vale la pena precisare che tutti gli accordi di cui si è fatta menzione sono soggetti al regime della geometria variabile, essendo la loro entrata in vigore subordinata al deposito del terzo strumento di ratifica.

Per quanto riguarda il settore militare, è stato approvato dal Consiglio dei capi di Stato il nuovo *Concept* che definisce, a medio termine (fino al 2025), gli obiettivi, le direttrici di sviluppo e il contenuto della cooperazione militare multilaterale<sup>18</sup>, peraltro – come si vedrà – di competenza della CSTO e, al fine di sviluppare una maggiore interazione tra le forze armate degli Stati membri, si è convenuta la creazione di un sistema di comunicazione congiunto<sup>19</sup>. Di indubbio rilievo sono, inoltre, la decisione del Consiglio dei capi di Governo di stanziare fondi per lo sviluppo di un sistema di difesa aerea<sup>20</sup> e l'approvazione di un programma quadro per la cooperazione nel campo dell'uso pacifico dell'energia nucleare<sup>21</sup>.

Fra le attività degli organi intergovernativi nel periodo in esame, deve darsi conto altresì dello svolgimento, il 29 novembre 2023, della prima riunione della Commissione per i diritti umani della CIS, organo consultivo previsto dall'art. 33 della *CIS Charter* e competente a vigilare sull'esecuzione della *Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, conclusa nel 1995. Durante l'incontro, si è proceduto all'adozione del Regolamento in-

---

<sup>16</sup> In particolare, nel campo dei trasporti sono state individuate come aree prioritarie di cooperazione: la formazione della rete ITC; lo sviluppo strategico del trasporto ferroviario; la creazione di condizioni favorevoli per il trasporto stradale internazionale; la cooperazione nel campo della gestione del traffico aereo degli Stati membri della CIS, creando le condizioni per lo sviluppo efficace del trasporto aereo; l'introduzione di tecnologie digitali nei trasporti e nei sistemi di trasporto intelligenti; il miglioramento della sicurezza stradale, ferroviaria, aerea e marittima; e la protezione dell'ambiente dall'impatto negativo dei trasporti. Cfr. decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sui settori prioritari di cooperazione tra gli Stati membri della CIS nel settore dei trasporti per il periodo fino al 2030, 29.5.2020.

<sup>17</sup> Cfr. Accordo sul libero scambio dei servizi, dello stabilimento e degli investimenti, Sochi, 8.6.2023. Il progetto di accordo era stato già oggetto di approvazione da parte del Consiglio dei capi di Governo con la decisione approvata ad Astana, 28.10.2022.

<sup>18</sup> Cfr. decisione del Consiglio dei capi di Stato della CIS sul concetto di cooperazione militare degli Stati membri della CIS fino al 2025, 18.12.2020.

<sup>19</sup> Cfr. Accordo sul sistema congiunto (unificato) di comunicazioni delle forze armate degli Stati membri della CIS, 29.5.2020. Va osservato che tale competenza della CIS si sovrappone a quella della CSTO, di cui si dirà al par. 3.

<sup>20</sup> Cfr. decisione sullo stanziamento di fondi per la creazione e lo sviluppo di un sistema comune di difesa aerea degli Stati membri della CIS nel 2021, 6.11.2020. In ambito militare si segnalano altresì la decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS sull'organizzazione di base degli Stati membri nel campo della formazione strategico-operativa degli ufficiali delle forze armate, Minsk, 28.5.2021, e la decisione del Consiglio dei ministri degli esteri della CIS sull'organizzazione di base degli Stati membri nel campo dell'addestramento del personale militare per l'aeronautica, Astana, 12.10.2022.

<sup>21</sup> Cfr. programma quadro per la cooperazione tra gli Stati membri della CIS nel campo dell'uso dell'energia atomica per scopi pacifici per il periodo fino al 2030, approvato con decisione del Consiglio dei capi di Governo della CIS, 6.11.2020. Esso intende promuovere l'utilizzo di tecnologie sofisticate, prevede che venga prestata particolare attenzione: allo sviluppo di tecnologie nucleari non energetiche e alla ricerca scientifica nel campo della fusione termonucleare; alla individuazione di materiali resistenti alle radiazioni e innovativi; alla bonifica dei siti del patrimonio nucleare; alla formazione e addestramento avanzato del personale, al potenziamento della medicina nucleare; oltre che alla sicurezza nucleare e radioattiva e, conseguentemente, alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito. Si collega a questo ultimo profilo la conclusione di un Accordo sul trasporto transfrontaliero di materiali radioattivi negli Stati membri della CIS, 6.11.2020.

terno della Commissione e di una Dichiarazione *ad hoc*<sup>22</sup> ed è stato esaminato il progetto di piano di lavoro per il 2024-2025.

Per quanto riguarda gli organi rappresentativi di interessi non-governativi, la *CIS Inter-Parliamentary Assembly* (CIS-IPA) ha continuato, nel periodo in esame, a fornire un contributo importante nel ravvicinamento delle legislazioni nazionali, come evidenziato dal Consiglio dei capi di Stato nel 2022<sup>23</sup>. In particolare, la CIS-IPA ha indirizzato ai Parlamenti nazionali raccomandazioni riguardanti la necessità di regolamentare l'uso dell'intelligenza artificiale e di potenziare i sistemi nazionali di sicurezza pubblica. Ha inoltre approvato *model-laws* in tema di lotta al *cyber-crime*, sviluppo di attività turistiche eco-sostenibili, digitalizzazione, supporto statale alle attività culturali e cinematografiche.

Del tutto trascurabile, di contro, è stata l'attività della Corte economica della CIS, che nel periodo di riferimento risulta essere stata investita di un solo ricorso, peraltro di scarsa rilevanza in un'ottica di approfondimento della cooperazione interstatale<sup>24</sup>.

Rientra nell'ambito delle relazioni esterne la decisione di introdurre, nel quadro giuridico della CIS, gli *status* di osservatore e di *partner*<sup>25</sup>. A sua volta, poi, l'Organizzazione ha richiesto alla CSTO il riconoscimento dello *status* di osservatore<sup>26</sup>.

Da ultimo, deve segnalarsi la conclusione, da parte degli Stati membri della CIS, del Trattato istitutivo dell'Organizzazione internazionale per la lingua russa<sup>27</sup>.

3. *Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO)*. – Nel periodo considerato hanno trovato conferma le storiche e tipiche peculiarità della CSTO, caratterizzata dal ruolo preminente della Federazione Russa e da quello, quasi marginale, degli altri cinque Stati membri. Tale presenza si manifesta anche nella già sottolineata contemporanea partecipazione degli Stati membri della CSTO ad altre organizzazioni dell'area, in primo luogo CIS e Unione economica euroasiatica (EAEU). È peraltro noto il ruolo nettamente preminente svolto nel funzionamento dell'Organizzazione dai *Leaders* degli Stati membri, sì che alle loro dichiarazioni finali espresse, in primo luogo, nella veste di *Collective Security Council* si farà riferimento per illustrare l'attività compiuta nel quadriennio in esame. Può qui anticiparsi come la CSTO non brilli per particolare attivismo anche se nel 2022 vi è stato il primo intervento militare congiunto in sostegno di un membro, nelle specie del Kazakistan.

---

<sup>22</sup> Dichiarazione dei membri della Commissione per i diritti umani della CIS, in occasione del 75° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, Minsk, 29.11.2023.

<sup>23</sup> Significativo apprezzamento per il contributo della CIS-IPA nel ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri è stato espresso dal Consiglio dei capi di Stato, durante la riunione annuale del 2022, Astana, 14.10.2022.

<sup>24</sup> Ricorso n. 01-1/1-23 sull'interpretazione degli articoli 1 e 2 dell'Accordo sulla procedura pensionistica e assicurativa statale dei dipendenti degli organi interni degli Stati membri della CIS del 24.12.1993, 17.10.2023.

<sup>25</sup> Cfr. decisione sull'istituzione dello *status* di osservatore e dello *status* di partner nella CIS, Astana, 14.10.2022.

<sup>26</sup> Cfr. decisione del Consiglio dei capi di Stato sulla richiesta dello *status* di osservatore presso la CSTO, Astana, 14.10.2022.

<sup>27</sup> Trattato che istituisce l'Organizzazione internazionale per la lingua russa, Bishkek, 13.10.2023. L'idea di istituirla, avanzata dal Kazakistan, è stata approvata dal Consiglio dei capi di Stato della CIS nella riunione annuale del 2022 (Astana, 14.10.2022).

Nel merito delle attività svolte è stata tenuta, in video-conferenza il 2.12.2020, la riunione apicale del *Collective Security Council*. Si è trattato di un incontro di carattere interlocutorio, ove si è valutato lo stato della cooperazione e sono stati approvati quindici diversi documenti, fra cui una *Declaration of the Collective Security Council*, in cui la CSTO è intesa come «an effective factor in maintaining regional stability and sustainable development», e lo *Statement on the Formation of a Just and Sustainable World Order*. Alcuni atti di minore rilevanza hanno carattere raccomandatorio (nuova *Anti-Drug Strategy of the CSTO Member States for 2021-2025* e *Plan for the development of military cooperation*), mentre altri ancora assumono la forma di veri e propri trattati<sup>28</sup>. Ovviamente, la loro entrata in vigore dipende dalla ratifica dei singoli Stati membri<sup>29</sup>.

Successivamente è stata tenuta, il 19.5.2021 a Dushanbe, una riunione dei Ministri degli esteri della CSTO ove, fra l'altro, si è discusso della cooperazione con altre forme associative dell'area (CIS e SCO) e di singole problematiche, fra cui il rafforzamento della cooperazione politico-militare<sup>30</sup>. In tale occasione è stato approvato l'*Agreement on jurisdiction and legal assistance in cases related to the temporary stay of forces and means of the Collective Security System in the territories of the CSTO member States*, poi entrato in vigore per soli tre Stati nel marzo 2023. Sempre a Dushanbe il 16.9.2021, in occasione del 30° anniversario del Trattato di sicurezza collettiva e del 20° anniversario del Trattato istitutivo della CSTO, è stata tenuta una riunione dei Capi di Stato e di Governo (il Presidente Putin vi ha partecipato in video-conferenza). Il documento conclusivo è costituito da una breve ma densa Dichiarazione finale in cui si considera l'invasione del territorio sovrano degli Stati membri della CSTO come una grave violazione del diritto internazionale e si dichiara l'inammissibilità di tali azioni<sup>31</sup>. Immediatamente dopo, il 17.9.2021, è stata tenuta una riunione congiunta dei *Leaders* della CSTO e della SCO cui hanno partecipato, fra gli altri, i Presidenti di Cina, India e Pakistan<sup>32</sup>. In tale occasione, cui hanno fatto seguito incontri fra i Segretari generali delle due Organizzazioni, si sono sottolineate le possibilità di rafforzamento della cooperazione.

Si è fatto cenno all'intervento congiunto della CSTO nel Kazakistan, ove nel gennaio del 2022 si erano avute violente manifestazioni antigovernative. Si è così avuta la richiesta di intervento da parte del Presidente kazako, motivato da asserite attività sovversive straniere a carattere terroristico, di cui peraltro non si indica alcuna caratteristica specifica. Si è trattato di un intervento brevissimo e assolutamente pacifico, che ha contribuito a porre fine alla crisi kazaka, ma ha sottolineato, per un verso, la fragilità di molti governi centroasiatici e, per altro verso, il ruolo preminente svolto dalla Russia e dalle sue forze armate. Dal punto di vista tecnico-giuridico, da quanto può leggersi nei (pochi) documenti resi pubblici, emerge come l'intervento militare sia da considerarsi legittimo e coe-

<sup>28</sup> Si vedano l'*Agreement on the Joint Acquisition, Technology and Logistics and Medical Support of the Troops* e un Trattato che emenda l'*Agreement on the Peacekeeping Activities of the CSTO* del 2007.

<sup>29</sup> Cfr. *Declaration of the Collective Security Council* del CSTO, 2.12.2020, in video-conferenza.

<sup>30</sup> Sono stati approvati anche 15 documenti variamente denominati (*declaration, statement, etc.*).

<sup>31</sup> Nella medesima occasione è stato sottoscritto anche l'*Agreement on Joint Logistical and Medical Support for the Troops (Collective Security Forces) of the CSTO*, Dushanbe, 16.9.2021.

<sup>32</sup> Cfr. *Joint meeting of SCO and CSTO Heads of state Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization held a joint meeting in Dushanbe*, 17.9.2021, Novo-Ogaryovo, Moscow Region.

rente con le previsioni della CSTO, in quanto giustificato dall'esplicita richiesta di assistenza del Presidente kazako, ipotesi prevista dall'art. 4 del *Collective Security Treaty*. L'intervento comune è stato approvato in video-conferenza dal *Collective Security Council*, formato dai Capi di Stato o di Governo, ed è stato seguito da una delibera dei Ministri degli affari esteri<sup>33</sup>

La successiva riunione dell'organo apicale è stata tenuta a Mosca nel maggio del 2022, cioè dopo l'inizio dell'aggressione all'Ucraina, ma l'impressione è che non vi fosse ancora una piena coscienza degli eventi. Dal resoconto degli interventi dei Presidenti, solo quelli bielorusso e russo vi fanno esplicito riferimento, mentre gli altri tacciono o si limitano a vaghi cenni e si riferiscono a "crisi diverse" (afghana e armeno/azera) o a problematiche interne alla stessa CSTO e al suo potenziamento. Le decisioni finali si riducono ad uno *Statement* relativo alla celebrazione degli anniversari dei due trattati istitutivi e ad uno *Statement* in cui vengono decorati i comandanti militari dell'intervento militare in Kazakistan del 2020.

Sempre nel 2022 è stata tenuta una sessione del *Collective Security Council*<sup>34</sup> di cui vi sono poche notizie, fornite dal Segretario generale della CSTO. In tale occasione sono emersi evidenti contrasti fra gli Stati membri, in particolare per la mancata assistenza all'Armenia nel conflitto con l'Azerbaijan. Infatti, secondo quanto riportato dal Segretario generale, si prende atto delle tensioni esistenti ai confini degli Stati membri (Ucraina, Azerbaijan, Afghanistan) e si conferma l'obiettivo primario della sicurezza collettiva dando priorità agli strumenti politico-diplomatici. Per quanto concerne l'assistenza all'Armenia, si ipotizza, invece, solo l'elaborazione di un progetto di decisione da presentare ad una prossima riunione (peraltro senza seguito). In concreto, ci si limita a decisioni marginali, relative alla modernizzazione degli armamenti, alla cooperazione in materia sanitaria e al rafforzamento dell'attività comune antiterroristica<sup>35</sup>.

Il 2023 ha visto, probabilmente per il protrarsi dei conflitti in Ucraina e fra Azerbaijan e Armenia, una ridotta attività dei vari organi della CSTO<sup>36</sup>. Nel mese di novembre è stata tenuta una riunione dei Ministri degli affari esteri, della difesa e dei Segretari dei *Security Councils*, cui non ha partecipato l'Armenia, la cui posizione critica nei confronti dell'alleato russo appare evidente<sup>37</sup>. Tale riunione era preparatoria del *Collective Security Council*, tenuto immediatamente dopo e conclusosi con una dichiarazione del 5.12.2023 che appare paradossale per la distorta lettura "filo russa" della realtà e il richiamo abnorme di norme di diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite. Ci si limita qui ad osservare, fra le tante "aberrazio-

---

<sup>33</sup> Cfr. *Foreign Ministry Statement on the CSTO Collective Security Council's decision to send CSTO Collective Peacekeeping Forces to the Republic of Kazakhstan*, 6.1.2022, in video-conferenza.

<sup>34</sup> La riunione è stata tenuta il 23.11.2022 a Yerevan sotto la presidenza armena.

<sup>35</sup> Ulteriori decisioni sono relative alla nomina del nuovo Segretario generale, al bilancio dell'Organizzazione e alla modifica del suo calendario.

<sup>36</sup> Sono stati tenuti altri incontri *secondari* come, ad esempio, quello *on the XVI Meeting of the Council of the Collective Security Treaty Organization Consultative Coordination Centre for Responding to Computer Incidents*, 24.11.2023.

<sup>37</sup> Cfr. *Joint Meeting of the Council of the Foreign Ministers, the Council of Defense Ministers and the Committee of Secretaries of the Councils of the CSTO*, Minsk, 24.11.2023. Si ipotizza un ritiro dell'Armenia dalla CSTO e, quale primo passo, il ritiro del contingente russo presente sul territorio armeno.

ni”, i capoversi iniziali<sup>38</sup>, ove gli Stati membri ribadiscono il fermo impegno «a costruire relazioni internazionali basate su principi e norme generalmente accettati del diritto internazionale, in primo luogo la Carta delle Nazioni Unite» nonché «l’(...) impegno ad astenersi dall’uso della forza o dalla minaccia della forza nelle relazioni interstatali e a risolvere tutti i disaccordi tra noi e gli altri Stati con mezzi pacifici». Ancora, in maniera “quasi schizofrenica” rispetto alla realtà, nella stessa dichiarazione si riconosce «il diritto inalienabile all’autodifesa individuale e collettiva ai sensi dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite», così riconoscendo a tutti gli Stati (ivi compresa l’Ucraina), il diritto di aderire a forme di legittima difesa bilaterali o collettive. Ancora, per il conflitto armeno-azero ci si limita ad esprimere «so-stegno agli sforzi volti a raggiungere pace e stabilità nel Caucaso meridionale».

Le competenze della CSTO, com’è di tutta evidenza, sono relative a rapporti di legittima difesa collettiva e, logicamente, hanno una proiezione esterna assai limitata. Così, le relazioni esterne *comuni*, si svolgono, in primo luogo, nell’ambito delle Nazioni Unite e, in particolare, nell’Assemblea generale, ove era stato concesso da tempo alla CSTO lo *status* di osservatore; Assemblea generale che nel 2021 e nel 2022 ha approvato due risoluzioni sulla cooperazione fra ONU e CSTO<sup>39</sup>. In tali occasioni si sottolinea con formule di rito la cooperazione esistente in settori specifici, quali la lotta al terrorismo intenzionale e al traffico di stupefacenti, l’immigrazione illegale e potenzialmente in materia di *peace-keeping operations*.

4. *Unione Economica Euro-Asiatica (EAEU)*. – Dar conto in maniera puntuale delle attività svolte dalla EAEU è tutt’altro che agevole. Come accennato, le informazioni presenti sul sito ufficiale dell’Organizzazione e tutti gli atti normativi adottati dai suoi organi e ivi pubblicati sono infatti accessibili esclusivamente in lingua russa. Sicché le uniche considerazioni che può esprimere lo studioso non russofono, all’esito di una consultazione della pagina *web* ufficiale della EAEU, è che anche nel periodo in esame, nonostante l’emergenza pandemica e la crisi russo-ucraina, l’EAEU è stata alquanto attiva. Nelle sezioni dedicate alla produzione normativa degli organi intergovernativi (*Supreme Eurasian Economic Council* e *Eurasian Intergovernmental Council*) e della *Eurasian Economic Commission (EEC)* risulta infatti presente una discreta quantità sia di atti di diritto derivato in senso proprio che di accordi internazionali conclusi dagli Stati membri, nell’ambito dell’Organizzazione, fra gennaio 2020 e dicembre 2023.

Qualche ulteriore informazione sulle attività della EAEU, seppur frammentaria, può essere attinta da fonti giornalistiche. Da articoli di stampa *online* si apprende, infatti, che nel periodo in esame la cooperazione interstatale si è comprensibilmente focalizzata, almeno in una prima fase, sull’emergenza sanitaria<sup>40</sup>, senza tutta-

<sup>38</sup> Cfr. dichiarazione del Consiglio di Sicurezza Collettiva della CSTO, Minsk, 5.12.2023.

<sup>39</sup> Cfr. Assemblea generale, *Cooperation between the United Nations and Regional and Other Organizations: cooperation between the United Nations and the Collective Security Treaty Organization*, UN Doc. A/75/L.78 del 21 aprile 2021, e *Cooperation between the United Nations and the Collective Security Treaty Organization*, UN Doc. A/RES/77/13 del 25 novembre 2022.

<sup>40</sup> Durante gli incontri tenuti in video-conferenza nel corso del 2020, il *Supreme Eurasian Economic Council* ha cercato di individuare azioni congiunte tese a fronteggiare, minimizzandone, le implicazioni negative della pandemia sulla economia degli Stati membri. Sono inoltre stati approvati emendamenti all’Accordo sui principi e le regole comuni per la circolazione dei dispositivi medici (prodotti medici e apparecchiature mediche) all’interno della EAEU del 23 dicembre 2014.

via perdere di vista l'obiettivo principale della graduale realizzazione del mercato unico. In questa direzione si sono mossi sia l'*Eurasian Intergovernmental Council*, che il *Supreme Eurasian Economic Council*. In particolare, il primo ha approvato un elenco recante una ampia gamma di prodotti *sensibili* che possono essere liberamente commercializzati fra gli Stati membri nel rispetto dei quantitativi convenuti.

Dal canto suo, il *Supreme Eurasian Economic Council* ha stabilito nuove regole in materia di concorrenza nei mercati transfrontalieri e definito un nuovo *format* per il finanziamento dei progetti di cooperazione industriale. Con l'intento di ampliare il mercato unico, il *Supreme Eurasian Economic Council* ha poi approvato l'elenco dei settori prioritari per la liberalizzazione dei servizi. Numerosi sono stati gli accordi conclusi dai Capi di Stato dei membri della EAEU disciplinanti aspetti tecnici del funzionamento dell'unione doganale<sup>41</sup>, il potenziamento della cooperazione nel settore dei trasporti<sup>42</sup> e degli appalti pubblici<sup>43</sup>, nonché la promozione della libera circolazione dei lavoratori<sup>44</sup>. I Capi di Stato della EAEU hanno inoltre provveduto ad emendare il Trattato istitutivo al fine di chiarire la terminologia utilizzata in alcune disposizioni, eliminare delle lacune normative (es. si introduce lo *status* di osservatore) e ampliare i poteri di alcuni organi dell'Unione, in particolare della EEC, cui è stata conferita competenza in termini di regolamentazione tecnica<sup>45</sup>.

Secondo le notizie di stampa, poi, tanto in seno al *Supreme Eurasian Economic Council* quanto all'*Eurasian Intergovernmental Council* si sarebbe discusso dell'opportunità di estendere il mercato unico anche al settore energetico<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> In particolare, i Capi di Stato hanno concluso: 1. un Accordo che istituisce una sistema armonizzato per determinare l'origine delle merci esportate dal territorio doganale dell'Unione; 2. un Accordo sulle modalità di applicazione della garanzia per l'adempimento dell'obbligo di pagare dazi doganali, tasse, dazi speciali, antidumping e compensativi durante il trasporto di merci secondo la procedura doganale di transito doganale; 3. un Accordo sulle misure di controllo congiunto sul rispetto della procedura di accreditamento e distribuzione degli importi dei dazi doganali all'importazione (altri dazi, tasse e tasse di effetto equivalente), il loro trasferimento nei bilanci degli Stati membri dell'Unione economica eurasiatica; Accordo sui marchi commerciali, sui marchi di servizio e sulle denominazioni di origine delle merci dell'Unione economica eurasiatica; 4. un Accordo sui marchi commerciali, sui marchi di servizio e sulle denominazioni di origine delle merci dell'Unione economica eurasiatica; 5. un Accordo sulla procedura e sulle condizioni per l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio reciproco con i Paesi terzi. I Capi di Stato hanno inoltre provveduto ad emendare il Trattato sul codice doganale della EAEU, al fine di una regolamentazione completa delle questioni relative al commercio elettronico delle merci o la frontiera doganale. Si prevede, nello specifico, una disciplina separata per i beni acquistati nell'ambito del commercio elettronico esterno. Vengono poi introdotti l'istituto di un operatore di commercio elettronico, l'utilizzo di una nuova tipologia di dichiarazione (per le merci *e-commerce*) e la possibilità di vendere merci esterne *e-commerce* a privati che utilizzano specifici magazzini doganali ("bonded"), ecc.

<sup>42</sup> Cfr. Accordo sull'uso dei sigilli di navigazione per tracciare i trasporti nell'Unione economica eurasiatica, Minsk, 19.4.2022.

<sup>43</sup> Cfr. Accordo sul riconoscimento reciproco delle garanzie bancarie negli appalti statali, Minsk, 29.8.2023.

<sup>44</sup> I Capi di Stato hanno, ad esempio, concluso un Accordo sulla previdenza pensionistica per i lavoratori degli Stati membri ed un accordo sul riconoscimento reciproco dei documenti relativi ai titoli accademici negli Stati membri della EAEU.

<sup>45</sup> Cfr. *Third Major Protocol amending the Treaty establishing the EAEU*, Mosca, 25.5.2023.

<sup>46</sup> In questa prospettiva si inserisce l'approvazione da parte dell'*Eurasian Intergovernmental Council* di un primo pacchetto di norme, concernenti l'accesso ai servizi di trasmissione di energia elettrica, necessarie per l'avvio del mercato unico dell'energia elettrica. Inoltre, è stata avanzata l'idea di procedere, mediante la conclusione di un accordo *ad hoc*, alla creazione di un mercato unico del gas e dei mercati del petrolio e dei prodotti petroliferi e della conclusione. Infine, in un'ottica di rafforzamento della cooperazione interstatale nel settore energetico, si è proceduto all'istituzione del Consiglio dei capi delle autorità energetiche nazionali, organo sussidiario del *Supreme Eurasian Economic Council*.

Particolarmente intensa nel periodo in esame è stata l'attività della EEC, che ha adottato un volume considerevole di decisioni disciplinanti prevalentemente aspetti tecnici della libera circolazione delle merci e tese a migliorare la sostenibilità delle economie degli Stati membri<sup>47</sup>, cui si aggiungono raccomandazioni rivolte al *Supreme Eurasian Economic Council* riguardanti il rafforzamento della cooperazione interstatale in ambiti specifici, nell'ottica del consolidamento del mercato unico. Quanto alla Corte di giustizia, nel periodo di riferimento sembra aver reso 36 pronunce, di cui la maggior parte nell'esercizio della funzione contenziosa, essendo stata chiamata a dirimere soprattutto controversie riguardanti il funzionamento dell'unione doganale e le misure a tutela del mercato unico<sup>48</sup>. Nell'esercizio della funzione consultiva, la Corte si è invece occupata principalmente di chiarire aspetti specifici della regolamentazione in materia di sussidi industriali e appalti pubblici<sup>49</sup>.

Per quanto concerne le relazioni esterne, di indubbio rilievo è la conclusione fra la EAEU e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica dell'Iran, dall'altra, di un *Free Trade Agreement* (San Pietroburgo, 25.12.2023). I Capi di Stato hanno inoltre convenuto di avviare i negoziati per la conclusione di un analogo accordo con gli Emirati Arabi Uniti. Si segnala, infine, l'attribuzione dello *status* di osservatore all'Uzbekistan e si ipotizzano forme di cooperazione più stretta in aree di interesse strategico.

5. *Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione (SCO)*. – Nel periodo di riferimento la SCO ha svolto una ridotta attività di produzione normativa, pur divenendo oggetto di particolare interesse da parte dell'opinione pubblica internazionale. Questo per il significativo ampliamento della sua partecipazione soggettiva, estesa a India e a Pakistan e, successivamente, all'Iran<sup>50</sup>, mentre è in corso la procedura di adesione della Bielorussia. Tali adesioni, come si vedrà, hanno, per un verso, rallentato l'attività della SCO e, per altro verso, spostato il suo baricentro verso l'Asia del sud, comportando – in maniera indiretta – un ridimensionamento del ruolo guida che la Cina aveva sinora svolto dalla sua fondazione. L'India e, in potenza, anche Pakistan e Iran, sembrano infatti rappresentare nell'Organizzazione interessi diversi da quelli “tradizionali”, sì che una loro composizione non sembra essere sempre agevole. D'altro canto, le nuove adesioni hanno fatto assumere alla SCO dimensioni di assoluto rispetto in ambito geo-politico, tenuto conto che essa annovera fra i suoi membri i due Paesi più popolati del mondo, nonché due Stati con seggio permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Va ancora ricordata l'ampiezza delle competenze dell'Organizzazione che, nata negli anni Novanta dello scorso secolo come foro di concertazione politica con un ambito settoriale ristretto in materia di sicurezza

---

<sup>47</sup> Secondo quanto pubblicato sul sito web dell'organo, la EEC avrebbe adottato, fra il 2020 e il 2023 circa 2550 atti giuridici, di varia natura, riguardanti aspetti specifici, e sovente particolarmente tecnici, del funzionamento dell'unione doganale e del mercato unico.

<sup>48</sup> Per una ricognizione della giurisprudenza resa dalla Corte nell'esercizio della funzione contenziosa si rinvia a <https://courteurasian.org> (i testi delle sentenze sono consultabili solo in lingua russa).

<sup>49</sup> Per la giurisprudenza consultiva v. <https://courteurasian.org>.

<sup>50</sup> Nell'ambito della procedura di adesione dell'Iran, il suo *Leader* non ha partecipato al Summit di Nuova Delhi del luglio 2023; cfr. *New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization*, 4.7.2023. Viceversa, il rappresentante iraniano (*First Vice President*) ha partecipato alla riunione dei Capi di Governo dell'ottobre 2023 (di cui alla nota 65).

(lotta ai tre *diavoli*: terrorismo, separatismo, estremismo)<sup>51</sup>, ha visto un progressivo ampliamento delle sue competenze.

Rispetto alle nuove adesioni, può ancora sottolinearsi come muti significativamente la componente “asiatica” a scapito della originaria composizione relativa a Paesi ex-sovietici, ovvero di un socialismo atipico come quello della Repubblica popolare cinese<sup>52</sup>.

Così, va realisticamente osservato come, nel periodo considerato, la produzione normativa della SCO appaia assai ridotta e, soprattutto, inizino a sorgere contrasti fra gli Stati membri. Infatti, la definizione di una *SCO Economic Development Strategy for 2030* non ha trovato unanime consenso in occasione dell’ultima riunione dei *Leaders*, tenuta a New Delhi nel luglio del 2023<sup>53</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, la SCO ha continuato ad operare confermando la sua struttura complessa ma di carattere marcatamente intergovernativo, che vede il suo punto di riferimento principale nei Summit dei Capi di Stato<sup>54</sup>. Nel periodo in esame, sono stati tenuti quattro incontri apicali: Mosca nel 2020<sup>55</sup>, Dushanbe nel 2021<sup>56</sup>, Samarcanda nel 2022<sup>57</sup> e New Delhi nel 2023<sup>58</sup>, tutti conclusi con l’emanazione della tradizionale dichiarazione finale ove, accanto all’illustrazione di prospettive politiche ed economiche globali, si sono illustrate le singole attività, compiute o da compiere, in attuazione delle ampie competenze interne ed esterne dell’Organizzazione.

In particolare, in occasione della riunione del 2021 è stata approvata una lunga dichiarazione *celebrativa* dell’atto fondativo della SCO espresso, com’è noto, nella Dichiarazione di Shanghai, del 15.6.2001<sup>59</sup>. In particolare, a Dushan-

<sup>51</sup> Nella *Moscow Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization*, Mosca, 10.11.2020, (di cui si dirà), quasi la metà del testo era relativo a problemi di sicurezza.

<sup>52</sup> Nelle più recenti Dichiarazioni dei *Leaders* si rileva come l’Asia centrale costituisca ancora il nucleo centrale territoriale della SCO ma, al contempo, si sottolinea come sia necessario rafforzare le linee di comunicazione e di traffico fra gli Stati membri dell’Asia centrale e quelli dell’Asia meridionale. In proposito risultano differenti posizioni di India e Pakistan circa il collegamento fra Cina e Asia meridionale.

<sup>53</sup> Cfr. *New Delhi Declaration*, cit., 7. A New Delhi sono stati approvati anche due documenti relativi a *Statement of the SCO Heads of State on Cooperation in Digital Transformation* e *Statement of the SCO Heads of State on Countering Radicalization leading to Terrorism, Separatism and Extremism*.

<sup>54</sup> I *Leaders/Heads of State* si incontrano con cadenza annuale e approvano una dichiarazione finale, talora, integrata da ulteriori singole dichiarazioni su specifiche tematiche. La SCO include anche un organo rappresentativo di interessi economici denominato *SCO Business Council*, che tiene riunioni periodiche di carattere consultivo e il cui rappresentante partecipa alle riunioni dei Capi di Governo. È di tutta evidenza il ruolo marginale di tale organo, così come quello della *SCO Interbank Association Council*, nel quadro di una visione fortemente intergovernativa.

<sup>55</sup> Cfr. *Moscow Declaration*, cit., incentrata sui temi classici della cooperazione nell’ambito della SCO; nella specie *security* (lotta al terrorismo, lotta al traffico di stupefacenti) e *trade and economic cooperation*.

<sup>56</sup> Cfr. *Dushanbe Declaration on the Twentieth Anniversary of SCO*, Dushanbe, 17.9.2021.

<sup>57</sup> Cfr. *Samarkand Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization*, Samarkand, 16.9.2022. In tale occasione è stato sottoscritto il *Memorandum of obligations of the Islamic Republic of Iran with the aim of obtaining the status of member of Shanghai Cooperation Organization*, Samarkand, 16.9.2022, e sono stati approvati altri documenti: *Statement of the SCO Heads of State on Climate Change Response*, *Statement of the SCO Heads of State on Energy Security*, *Statement of the SCO Heads of State on Food Security* e *Statement of the SCO Heads of State on Ensuring Reliable, Sustainable and Diversified Supply Chains*.

<sup>58</sup> Cfr. *New Delhi Declaration*, cit. In tale documento non si compie alcun riferimento a trattati conclusi fra gli Stati membri della SCO.

<sup>59</sup> La *Declaration on the Establishment of the SCO*, Shanghai, 15.6.2001 è ufficialmente considerata

be si rende conto dell'evoluzione storica e delle attività compiute nei primi venti anni, mentre di un sicuro interesse risulta un passo della dichiarazione relativo alle caratteristiche tecnico-giuridiche della SCO. Si sottolinea l'assoluto rispetto della sovranità dei singoli Stati membri e l'esplicito ripudio del modello sovranazionale<sup>60</sup>. Di contro, le dichiarazioni conclusive degli incontri di Mosca, Samarcanda e Nuova Delhi non appaiono di particolare rilievo e, soprattutto nell'ultima, sembra emergere, per un verso, la nuova prospettiva globale<sup>61</sup> e, per altro verso, l'*affanno* nella ricerca del consenso fra gli Stati originari e quelli di nuova adesione. Infatti, come anticipato, la proposta della definizione della *SCO Economic Development Strategy 2030* è stata approvata solo «by interested Member States». Tale formula (quasi criptica) esclude il consenso dell'India, che ha ritenuto il testo eccessivamente vicino alle posizioni e agli interessi cinesi. Inoltre, sempre nella medesima occasione si prende atto della mancata partecipazione indiana alla *Belt and Road Initiative*, a differenza degli altri Paesi membri<sup>62</sup>.

Sempre in una logica intergovernativa si pongono le riunioni del Consiglio dei Capi di Governo<sup>63</sup>, conclusesi con l'approvazione di corposi *Joint Communiqués*<sup>64</sup>.

Nel merito del contenuto dei documenti conclusivi delle riunioni degli organi apicali (Capi di Stato e Capi di Governo) va osservato come si ritrovino formule di rito, quasi tralaticie, con espressioni identiche nel tempo<sup>65</sup>, ove si affermano o, più correttamente, si confermano le diverse opzioni politico-

dagli Stati aderenti quale l'atto istitutivo della cooperazione, anche se la formalizzazione in uno strumento pattizio è espressa nella *Charter of the SCO*, firmata a San Pietroburgo il 7.5.2002.

<sup>60</sup> Nella *Dushanbe Declaration*, cit., 11, si esplicita ciò che la SCO non è e si sottolinea come, nonostante il progressivo ampliamento delle competenze, non si tratti di «a politico-military union or an economic integration association with the establishment of supranational governance institutions».

<sup>61</sup> Nel merito si può osservare come l'attenzione sia dedicata soprattutto alle relazioni esterne in un mondo globalizzato e come scarso spazio nel testo sia lasciato ai temi originali, in primo luogo, in materia di sicurezza, viceversa oggetto di particolare attenzione nelle precedenti dichiarazioni dei Capi di Stato.

<sup>62</sup> Il mancato consenso indiano è quasi nascosto nella formula che la nuova *Strategy* è «adopted by interested Member States», così tacendo che non si tratti di tutti gli Stati membri. Può così ipotizzarsi che, ove non si giunga al consenso fra tutti gli Stati, si possa procedere a geometria variabile. Sui due punti di mancato consenso cfr. *New Delhi Declaration of the Council*, cit., 7 e, ancora nel *22<sup>nd</sup> Meeting* dei Capi di Governo del 2023, di cui alla nota 65.

<sup>63</sup> Tali riunioni, come è agevolmente comprensibile, svolgono un ruolo preparatorio e di esecuzione (*active practical implementation of the results*) delle scelte strategiche approvate a livello apicale dai *Leaders*.

<sup>64</sup> Si tratta di: *Joint communiqué following the 19<sup>th</sup> meeting of the SCO Heads of Governments (Prime Ministers) Council*, 30.11.2020 in video-conferenza; *Joint communiqué following the 20<sup>th</sup> meeting of the SCO Heads of Governments (Prime Ministers) Council*, 25.11.2021 in video-conferenza; *Joint communiqué following the 21<sup>st</sup> meeting of the SCO Heads of Governments (Prime Ministers) Council*, 1.11.2022 in video-conferenza. Da ultimo, è stato approvato il *Joint communiqué following the 22<sup>nd</sup> meeting of the SCO Heads of Governments (Prime Ministers) Council*, Bishkek, 26.10.2023. In tale occasione, oltre al comunicato finale, sono stati sottoscritti 13 documenti, la maggior parte dei quali di diritto interno alla SCO, di cui si dirà. Risultano altresì approvati nella medesima occasione alcuni atti raccomandatori su specifiche materie di competenza, mentre l'unico atto di carattere convenzionale è il *Protocol on amending the agreement on the procedure for the formation and execution of the SCO Budget, signed on 1 December 2017*.

<sup>65</sup> A titolo di esempio, i *Leaders* ripetono formule sostanzialmente identiche circa la volontà di istituire «the SCO Development Bank and the SCO Development Fund (Special Account)» così nella *Dushanbe Declaration*, cit., sub 4.3 e nelle altre in esame ma tale riferimento non si ritrova più nella recente *New Delhi Declaration*, cit., quasi segno di un mancato consenso indiano sul punto.

economiche comuni agli Stati della SCO sia nelle attività di cooperazione interna, sia nella proiezione esterna. Ci si riferisce analiticamente a: i. dimensione politica, ii. sicurezza, iii. cooperazione economica, iv. cooperazione umanitaria<sup>66</sup> e v. relazioni esterne. Si tratta sia di competenze “storiche” (lotta al terrorismo e al traffico di stupefacenti, cooperazione economica in senso lato)<sup>67</sup> sia di competenze attribuite nel tempo all’Organizzazione (in primo luogo, la citata amplissima cooperazione umanitaria), ovvero competenze legate a sviluppi contingenti come in materia sanitaria.

Come è agevolmente comprensibile, le dichiarazioni dei *Leaders* e dei Capi di Governo si pongono a valle rispetto ad una attività preparatoria (o, talora di attuazione) svolta a livelli inferiori. Si tratta di non frequenti riunioni dei Ministri competenti per materia<sup>68</sup>, mentre funzioni analoghe di preparazione e/o attuazione sono svolte sia da istituzioni autonome con funzioni e competenze specialistiche sia dai numerosi organi sussidiari, variamente denominati di carattere burocratico-amministrativo istituiti con compiti di studio e preparazione, ovvero di attuazione di decisioni prese a livello più elevato<sup>69</sup>.

Non è agevole definire gli strumenti d’azione della SCO e, nella specie, quanto emanato nel periodo in esame. Così, quali atti di valore obbligatorio, una ridotta rilevanza hanno gli atti organici di diritto interno relativi al funzionamento dell’Organizzazione (*resolutions, regulations*), ivi compresa la disciplina del bilancio. Di tali tipologie di atti e del loro contenuto non vi è traccia nel sito ufficiale<sup>70</sup>.

Secondo una prassi ormai consolidata è il trattato concluso fra gli Stati membri e variamente denominato (*agreement, protocol, convention, memoran-*

<sup>66</sup> Nella *Dushanbe Declaration* le diverse attività realizzate sono raggruppate per grandi tematiche e successivamente articolate in singole materie di differente rilevanza. In particolare, nella *Dushanbe Declaration* la *Economic Cooperation* è trattata in 12 punti, mentre la *Humanitarian Cooperation* in ben 15 punti. Peraltro, per entrambe le materie non si compie alcun riferimento all’approvazione di alcun atto normativo né di carattere obbligatorio che raccomandatorio. Viceversa, nell’ultima e più recente *New Delhi Declaration* amplissimo spazio è dedicato a tematiche globali, mentre uno spazio assai ridotto è dedicato alla cooperazione fra gli Stati membri, probabilmente per l’impossibilità di giungere a posizioni comuni.

<sup>67</sup> Ancora di recente su tale tematica di comune interesse, nel Summit di New Delhi del 4.7.2023 è stato approvato uno *Statement of the Council of the SCO Heads of State on Countering Radicalization*, cit., di cui alla nota 54. La *Samarkand Declaration*, cit., 3 dà conto del *Programme of Cooperation of the SCO Member States in Countering Terrorism, Separatism and Extremism for 2022-2024* approvato a Dushanbe, 17.9.2021.

<sup>68</sup> Si tratta di *meetings* dei Ministri competenti per materia (agricoltura, commercio estero, trasporti, cultura, finanze e governatori delle Banche centrali, industria, difesa, energia, salute) che si tengono con scadenze irregolari ad integrazione dei Summit dei *Leaders*, di quelle dei Capi di Governo e dei Ministri degli affari esteri. I risultati di tali incontri solo eccezionalmente sono resi noti e indirette notizie possono ritrovarsi nei documenti degli organi apicali.

<sup>69</sup> In primo luogo, la *Regional Anti-Terrorism Structure RATS* competente nella lotta al terrorismo: La *Dushanbe Declaration*, cit., 3-4 fa riferimento ad altri meccanismi e istituzioni analoghe di cui si considera necessaria una più intensa attività comune. Circa l’attività degli organi sussidiari, sintetici riferimenti possono ritrovarsi nei densi *Joint Communiqués* dei Capi di Governo di cui alla nota 65.

<sup>70</sup> Nei documenti approvati in occasione del 22<sup>nd</sup> *meeting of the SCO Heads of Governments*, cit., se ne ritrovano alcuni denominati *resolutions* relative al diritto interno dell’Organizzazione e al suo funzionamento (cfr. *Financial Statement on the Execution of Budget, SCO Budget, Financial Rules, Regulation on Salaries (...) of the Staff, External Audits, Organizational Chart of the SCO Secretariat, Organizational Chart of the Executive Committee of the Anti-Terrorism Structure of the SCO*). In maniera analoga, nel citato *Memorandum* di adesione dell’Iran può cogliersi il riferimento a *regulations* e *decisions* relative alle modalità e procedure di adesione.

*dum*) lo strumento tipico, definitorio di norme obbligatorie nell'ambito della SCO. Tale tipologia costituisce, insieme con la *Charter* istitutiva, il nucleo centrale della disciplina della SCO, tant'è che nel *Memorandum* di adesione con l'Iran sono indicati nel testo e in due distinti allegati tutti i trattati da ratificare al fine di acquisire lo *status* di membro<sup>71</sup>. Per quanto riguarda il quadriennio in esame, dalla documentazione cui è possibile accedere risultano essere stati sottoscritti solo due trattati (peraltro, entrati in vigore alla data della firma) su materie sostanzialmente marginali, quali la cooperazione in materia di gioventù e di eredità culturale<sup>72</sup>.

Quanto agli atti raccomandatori, essi hanno un ampio spazio nella produzione normativa della SCO e, anche in tal caso, assumono differenti denominazioni. In proposito può ipotizzarsi che tale peculiarità sia direttamente collegata con il livello decisionale (più o meno elevato), ovvero con il differente livello di graduale approfondimento del contenuto del singolo atto. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'atto raccomandatorio può essere uno *Statement* dei *Leaders* o un *Communiqué* dei Capi di Governo ovvero, ancora, può assumere diversa denominazione se approvato da organi intergovernativi di grado meno elevato. Per il secondo aspetto, si può ipotizzare che la diversa denominazione sia direttamente collegata al differente livello di approfondimento del suo contenuto materiale. Così, si può supporre che la cooperazione istituzionalizzata sia introdotta, *ratione materiae*, con la definizione di un atto "iniziale" definito *Concept* cui seguono, nel tempo e in funzione del progressivo approfondimento, atti variamente denominati: *Strategy*, *Work Plan*, *Comprehensive Plan*, *Joint Statement*, *Programme*, *Initiative*, ecc. Al termine di tale graduale processo di progressivo approfondimento può ipotizzarsi anche la formale sottoscrizione di un trattato fra gli Stati membri<sup>73</sup>. Tale peculiare metodologia è espressione di quello *spirit of Shanghai* che caratterizza, sin dalla sua istituzione, la SCO e «which embodies mutual trust, mutual benefit, equality, mutual consultation, respect for the diversity of cultures, the pursuit of common development»<sup>74</sup>.

Da ultimo, appare opportuno un cenno all'attività di istituzioni autonome con funzioni specifiche in particolare collegate alle competenze storiche in materia di sicurezza<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Nel *Memorandum of obligations of the Islamic Republic of Iran*, cit., sono indicati nel testo (art. 3) i trattati di base (in primo luogo, la *SCO Charter*), nonché in appendice due liste di trattati che debbono essere ratificati perché all'Iran sia attribuito lo *status* di membro. Secondo l'art. 3, le scadenze sono differenziate: per i trattati di base: 1.12.2022; per la prima lista (Appendix n°1 relativa a trattato sulla lotta al terrorismo, lotta alla droga e trasporti stradali): 15.1.2023. Infine, la seconda lista (Appendix n° 2) si riferisce a materie eterogenee, talora disciplinate da trattati in forma semplificata e ha come scadenza il 15.4.2023.

<sup>72</sup> Cfr. *Agreement between the authorized bodies of the SCO member states on cooperation in the field of youth work*, Bishkek, 17.9.2021, e *Agreement between the governments of the SCO member states on cooperation in the field of protection of Cultural Heritage Objects*, Bishkek, 17.9.2021.

<sup>73</sup> Nella molteplice varietà degli strumenti d'azione con i quali opera la SCO non è da escludersi la possibilità che un trattato quadro sia poi oggetto di ulteriori specificazioni con atti di differente valore giuridico, cfr. in maniera di agricoltura *Joint Communiqué of the 22<sup>nd</sup> meeting of the SCO Heads of Governments*, cit., 7-8.

<sup>74</sup> Cfr. *Dushanbe Declaration*, cit., sub 4.

<sup>75</sup> Nella *Dushanbe Declaration*, cit., sub 22 si fa riferimento al *SCO Counter-Terrorism Centre* (con sede in Tagikistan), *SCO Universal Centre to Counter Challenges and Threats to Security* (con sede in Russia), *SCO Information Security Centre* (con sede in Kazakistan), *SCO Center against International Organized Crime* (con sede in Kirgizistan). Vedi anche la *New Delhi Declaration*, cit., 2-5.

Non particolarmente intensa appare la concreta attività realizzata dalla SCO nella sua proiezione esterna e ci sia consentito di sottolineare la differenza fra quanto ipotizzato circa il ruolo dell'Organizzazione nelle relazioni globali e, viceversa, quanto concretamente realizzato. Infatti, nel periodo considerato si è proclamata una prospettiva globale che presuppone un nuovo sistema multipolare in cui la SCO e i suoi Stati membri assumano un ruolo determinante. Ovviamente, tale prospettiva si ritrova soprattutto nelle Dichiarazioni conclusive dei Summit dei *Leaders* e in particolare le tematiche globali assumono un ruolo assorbente nella recente *New Delhi Declaration*<sup>76</sup>. Viceversa rilevano i rapporti "assai formali", istaurati con l'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>77</sup> e, più in generale, con la famiglia delle Nazioni Unite<sup>78</sup>, mentre nelle diverse dichiarazioni più volte è reiterata la fiducia nel commercio internazionale non discriminatorio e nella disciplina multilaterale dell'OMC<sup>79</sup>.

Sempre nella prospettiva internazionale, ma in una prospettiva regionale, rileva la concessione a Paesi "vicini" di *status* meno pieni che comportano la partecipazione a diverso titolo alle riunioni dei diversi organi intergovernativi, anche apicali<sup>80</sup>. Si tratta dello status di *osservatore*<sup>81</sup> e di *dialogue partners*<sup>82</sup>, mentre quello di *ospite* è concesso ai rappresentanti di forme associative dell'area<sup>83</sup>. In tale prospettiva, si ipotizza la cooperazione con altre organizzazioni regionali dell'area e, in particolare, con EAEU, CIS e CSTO<sup>84</sup>. Infine, alquanto vaga appare l'ipotesi, più volte reiterata, di una cooperazione "asiatica" denominata *Greater Eurasian Partnership* cui potenzialmente aderirebbero, oltre alla SCO, anche «the Eurasian Economic Union, the ASEAN and other inte-

<sup>76</sup> Cfr. *New Delhi Declaration*, cit., ove sette delle otto pagine complessive sono dedicate alle relazioni internazionali; considerazioni analoghe possono cogliersi anche nelle altre dichiarazioni apicali. Nessun cenno si ritrova rispetto alle relazioni bilaterali concretamente instaurate dalla SCO con altri soggetti internazionali: Stati e altre forme di cooperazione istituzionalizzata.

<sup>77</sup> Cfr. Assemblea generale, *Cooperation between the United Nations and the Shanghai Cooperation Organization*, UN Doc. A/75/L.69 del 17 marzo 2021. Rispetto ai diritti umani come proclamati nell'ambito delle Nazioni Unite, alquanto ambiguo è il loro riconoscimento, come emerge nella *Dushanbe Declaration*, cit., sub 5.9 (nn. 142-143).

<sup>78</sup> Si vedano, sull'adesione degli Stati membri a iniziative della famiglia delle Nazioni Unite, la densa *Dushanbe Declaration*, cit., sub 23-32, 45-5, 153-160 e la più recente *New Delhi Declaration*, cit., 4-6.

<sup>79</sup> In merito, da ultimo, cfr. *Statement by the foreign ministers responsible for foreign economic and foreign trade activities in support of multilateral trading system*, 30.9.2022, e *Statement by the Council of the Ministers of Foreign Economic and Trade Activity on the plans and measures to increase cooperation between the SCO member States*, Bishkek, 27.9.10.2023. Ancora una volta tale posizione sembra corrispondere agli interessi della Repubblica popolare cinese.

<sup>80</sup> Cfr. *Dushanbe Declaration*, cit., sub 6.1 (n. 154).

<sup>81</sup> Sul sito ufficiale ci si limita ad Afghanistan e Mongolia, mentre non compare fra gli osservatori il Turkmenistan e si è detto dell'adesione in corso della Bielorussia.

<sup>82</sup> Sul sito ufficiale sono indicati come *dialogue partners* Azerbaijan, Armenia, Bahrain, Egitto, Cambogia, Qatar, Kuwait, Maldive, Myanmar, Nepal, Emirati arabi uniti, Arabia Saudita, Turchia e Sri Lanka.

<sup>83</sup> A titolo di esempio nel *Joint Communiqué following the 21<sup>st</sup> meeting of the SCO Heads of Governments*, cit., 1-2, tale *status* è concesso ai rappresentanti di organizzazioni internazionali regionali (EAEU, ECI, CIS) e della *Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia*. Cfr. anche *Samarkand Declaration*, cit., 9-10.

<sup>84</sup> In realtà, tale cooperazione viene reiterata nei diversi documenti ufficiali includendovi o escludendovi altre organizzazioni; ad es. nel *Joint Communiqué following the 22<sup>nd</sup> meeting*, cit., 7 si fa riferimento ad un rafforzamento della cooperazione con «international organisations, interstate, and regional integration association, such as the UN, CIS, CSTO, EAEU, ASEAN, ECO, CICA, BRICS, etc.».

rested States and multilateral association»<sup>85</sup>.

In conclusione, dalla valutazione del periodo in esame può ribadirsi la potenziale rilevanza che la più ampia SCO potrà assumere delle relazioni internazionali globali, ma occorre essere assai prudenti. Infatti, lo spostamento del baricentro verso l'Asia del sud potrebbe rendere più complessa la ricerca del consenso fra i membri, divenuti sempre più eterogenei.

#### 6. *Organizzazione della Cooperazione Economica del Mar Nero (OBSEC).*

– Nel periodo considerato, durante il quale è stata formalizzata l'adesione della Repubblica della Macedonia del Nord<sup>86</sup>, anche le attività della OBSEC sono state inevitabilmente condizionate dalla pandemia di COVID-19, per la cui gestione congiunta da parte degli Stati membri l'Organizzazione non sembra, invero, aver offerto alcun contributo concreto. Emblematico, al riguardo, è il fatto che bisogna attendere la fine di settembre del 2020 perché il Consiglio dei ministri degli affari esteri, organo decisionale della OBSEC, si riunisca, peraltro in maniera informale, per avviare uno scambio di opinioni circa le misure da adottare per rispondere congiuntamente all'impatto negativo del COVID-19 sull'economia della regione. Nondimeno, all'esito di tale incontro nessuna decisione risulta essere stata presa, così come inesistente è stato l'impegno della OBSEC nel promuovere una soluzione del conflitto fra due dei suoi membri fondatori, Russia e Ucraina. Tale silenzio può, forse, giustificarsi alla luce del principio di attribuzione, atteso che l'Organizzazione non ha competenze in materia politica e, ancor meno, militare.

Tuttavia, deve osservarsi come anche nei propri ambiti di competenza l'attività della OBSEC sembri essere stata, nel complesso, poco incisiva. Secondo quanto dichiarato nelle *press releases* pubblicate sul sito *web* dell'Organizzazione, le riunioni ordinarie del Consiglio dei ministri degli affari esteri<sup>87</sup> si sarebbero, infatti, concluse con l'adozione di *resolutions*, *decisions* e *recommendations* riguardanti, per lo più, questioni istituzionali, finanziarie e di carattere organizzativo<sup>88</sup>. Nessun riferimento

<sup>85</sup> Cfr. *Dushanbe Declaration*, cit., 81.

<sup>86</sup> La Repubblica della Macedonia del Nord è così diventata il 13° membro della OBSEC. Con riguardo agli aspetti statuari, si segnala l'entrata in vigore dell'emendamento all'art. 24 della *OBSEC Charter*, che ha modificato lo status dell'*International Center for Black Sea Studies* (ICBSS). L'emendamento, approvato dal Consiglio dei Ministri degli esteri il 25.6.2004, è entrato in vigore l'1.6.2021 a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte di nove Stati membri. In forza del novellato art. 24 della *OBSEC Charter* l'ICBSS è legittimato a stipulare accordi giuridicamente vincolanti sul finanziamento e la partecipazione a progetti.

<sup>87</sup> Cfr. *42<sup>nd</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 27.11.2020; *43<sup>rd</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 30.6.2021; *44<sup>th</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 17.12.2021; *45<sup>th</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 21.12.2022; *46<sup>th</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 13.6.2023; *47<sup>th</sup> Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs (CMFA) of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, video-conferenza, 15.12.2023.

<sup>88</sup> Secondo quanto riferito nelle *press releases* pubblicate sul sito dell'Organizzazione, tali atti avrebbero riguardato principalmente l'approvazione del bilancio, la nomina del Segretario generale e dei *country-coordinators* dei *working groups*, il rinnovo dello *status* di osservatore e dello *status* di *sectoral dialogue partnership*, l'approvazione di nuove regole di procedura e regolamenti finanziari per il Segretariato e il suo *staff*, l'organizzazione delle celebrazioni per il 30° anniversario dell'Organizzazione, ecc. Giova osservare come i testi di tali atti non siano consultabili sul sito *web* dell'Organizzazione, né vengano

si rinviene, invece, all'adozione di atti concernenti questioni di carattere sostanziale, né invero si hanno notizie di incontri dei Ministri *ratione materiae*.

Senz'altro più vivace è stato l'impegno dell'Organizzazione a livello sub-ministeriale. Vari *working groups* tematici (energia, trasporto, cultura, turismo<sup>89</sup>, assistenza in situazioni di emergenza, agricoltura, contrasto al crimine organizzato, istruzione, ambiente e *blue economy*) hanno lavorato sulla base di *action plans* della durata solitamente biennale e con l'azione di coordinamento svolta da uno Stato membro, tenendo incontri relativamente regolari tesi alla realizzazione di singoli progetti di interesse collettivo.

Per quanto riguarda gli organi non-governativi, di indubbia rilevanza, sia per la quantità degli atti approvati che per l'eterogeneità dei temi affrontati, appare il contributo della *Parliamentary Assembly of BSEC (PABSEC)* nella prospettiva del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri<sup>90</sup>. Nel periodo in esame, in occasione delle sessioni plenarie<sup>91</sup>, essa ha infatti adottato raccomandazioni rivolte particolarmente ai Parlamenti nazionali, e talora ai Governi, al fine di *stimolare* interventi statali in materia sanitaria e di contrasto alle implicazioni negative della pandemia<sup>92</sup>, investimenti esteri<sup>93</sup>, sicurezza energetica<sup>94</sup>, intelligenza artificiale<sup>95</sup>, lotta alla criminalità<sup>96</sup>, migrazioni<sup>97</sup>, ecc.

Altrettanto vivace, nel periodo di riferimento, è stata l'attività della BSEC-

fornite informazioni dettagliate sul loro contenuto e natura giuridica, sicché non è possibile esprimere alcuna ulteriore valutazione di merito.

<sup>89</sup> In materia di turismo, la OBSEC ha proceduto alla istituzione di un nuovo *working group* incaricato di coadiuvare gli Stati membri nella definizione della risposta del settore dei viaggi all'impatto negativo del COVID-19. Tale *working group* ha così provveduto a creare una *common platform-framework* (la cd. *BSEC COVID-19 Information Platform*) per il caricamento delle informazioni relative alle misure e alle iniziative adottate dai singoli Stati per una ripresa graduale e sicura delle attività turistiche nella regione della OBSEC dopo l'esperienza pandemica.

<sup>90</sup> Con riguardo alla PABSEC, si segnala la conclusione del Protocollo emendativo dell'accordo di sede fra la OBSEC e la Turchia per il Segretariato della PABSEC (Antalya, 13.3.2022).

<sup>91</sup> Cfr. 55<sup>th</sup> *General Assembly of PABSEC*, video-conferenza, 6.8.2020; 56<sup>th</sup> *General Assembly of PABSEC*, video-conferenza, 24.11.2020; 57<sup>th</sup> *General Assembly of PABSEC*, video-conferenza, 22.6.2021; 58<sup>th</sup> *General Assembly of PABSEC*, video-conferenza, 22.11.2021; 60<sup>th</sup> *General Assembly of PABSEC*, Belgrado, 6-8.12.2022; 61<sup>st</sup> *General Assembly of PABSEC*, Ankara, 4-5.5.2023; 62<sup>nd</sup> *General Assembly of PABSEC*, Kiev, 16-17.11.2023.

<sup>92</sup> Cfr. *Recommendation 175/2020 on "Preservation and Contemporary Role of Historical Healthcare Facilities in the BSEC Countries"*, 11.8.2020; *Recommendation 176/2020 on "Role of Parliaments in combating Pandemic – Economic Aspects"*, 25.11.2020; *Recommendation 177/2020 on "Role of Parliaments in Combating Pandemic – Legal and Political Aspects"*, 25.11.2020; *Recommendation 177/2020 on "Role of Parliaments in Combating Pandemic – Social Aspects"*, 25.11.2020; *Recommendation 182/2021 on "Cooperation in the field of the Pharmaceutical Industry in the BSEC Member States"*, 24.11.2021; *Recommendation 184/2021 on "Objectives and Challenges of Cooperation in the Field of Education in the Black Sea Region after the Pandemic"*, 24.11.2021.

<sup>93</sup> Cfr. *Recommendation 186/2022 on "Role of Parliaments in Stimulating Foreign Investments in the BSEC Member States"*, 20.12.2022.

<sup>94</sup> Cfr. *Recommendation 191/2023 on "The Role of Parliaments in Enhancing Energy Security in the BSEC Member States"*, 8.6.2023.

<sup>95</sup> Cfr. *Recommendation 193/2023 on "National Strategies in the Field of Artificial Intelligence in the BSEC Member States"*, 11.12.2023.

<sup>96</sup> Cfr. *Recommendation No. 179/2021 on "Role of Parliaments in Preventing Human Trafficking - economic aspects"*, 22.6.2021; *Recommendation No. 180/2021 on "Role of Parliaments in Preventing Human Trafficking - Legal and Political aspect"*, 22.6.2021; *Recommendation N. 181/2021 on "Role of Parliaments in Preventing Human Trafficking - Social aspects"*, 22.6.2021.

<sup>97</sup> Cfr. *Recommendation 187/2022 on "Social Impacts of Refugee Crisis in the BSEC Member States"*, 20.12.2022.

URTA, ente formato dalle associazioni dei trasportatori internazionali su strada degli Stati membri della OBSEC, che mira ad offrire il contributo del settore privato al processo di cooperazione interstatale regionale. L'Associazione ha infatti tenuto con regolarità i propri incontri<sup>98</sup>, cui ha preso sempre parte il Segretario generale della OBSEC.

Con riguardo alle relazioni esterne, sono proseguiti, anche nel periodo in esame, i rapporti con l'Unione europea. Nello specifico, si sono tenuti due incontri fra una delegazione della OBSEC e il Gruppo di lavoro del Consiglio dell'Unione europea sull'Europa orientale e l'Asia centrale (COEST)<sup>99</sup>, volti ad uno scambio di opinioni e proposte per promuovere ulteriormente la cooperazione BSEC-UE, e altrettante/analoghe riunioni hanno avuto luogo a livello sub-ministeriale, nell'ambito dell'*ad hoc working group of experts on BSEC-EU interaction*<sup>100</sup>. Si segnala, poi, la partecipazione del Segretario generale, in qualità di rappresentante dell'Organizzazione, agli incontri annuali della IGC TRACECA<sup>101</sup>, con il cui Segretario ha peraltro tenuto, nel febbraio 2021, consultazioni per promuovere lo scambio di informazioni sulle attività delle rispettive organizzazioni in materia di digitalizzazione dei documenti di trasporto, gestione dell'impatto negativo della pandemia, facilitazione dell'attraversamento delle frontiere, ecc. Il Segretario generale ha altresì partecipato ai *Coordination Meeting of the Regional Organizations*<sup>102</sup> e alla Conferenza di alto livello organizzata dalla Unione per il Mediterraneo per la presentazione del *1<sup>st</sup> Progress Report on Euro-Mediterranean Regional Integration* (27.5.2021), oltre ad aver presenziato all'incontro ministeriale della 84<sup>a</sup> sessione della *Inland Transport Committee of the UNECE* (Ginevra, 21-25.2.2022) e alla 25<sup>a</sup> sessione della *UNWTO General Assembly*<sup>103</sup>.

7. *Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo Economico (ODED-GUAM)*. – L'attività della ODED-GUAM nel quadriennio considerato non è stata particolarmente intensa e, com'è noto, anche in passato l'Organizzazione non si caratterizzava per il suo particolare attivismo. Inoltre, la crisi sanitaria collegata alla pandemia di COVID-19 e, successivamente, l'invasione russa dell'Ucraina hanno, probabilmente, assorbito l'attenzione dei quattro Stati

<sup>98</sup> Cfr. 37<sup>th</sup> Meeting of the BSEC-URTA General Assembly, Istanbul, 2.4.2021; 38<sup>th</sup> Meeting of the BSEC-URTA General Assembly, Istanbul/video-conferenza, 25.11.2021; 39<sup>th</sup> Meeting of the BSEC-URTA General Assembly, Istanbul, 27.5.2022; 40<sup>th</sup> Meeting of the BSEC-URTA General Assembly, Thessaloniki, 6.10.2022; 41<sup>st</sup> Meeting of the BSEC-URTA General Assembly, Batumi, 9.6.2023.

<sup>99</sup> Cfr. *Informal Meeting between the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Open Troika and the Members of the COEST Working Party*, video-conferenza, 11.12.2020; *Informal Meeting between the Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Open Troika and the Members of the COEST Working Party*, Bruxelles, 28.1.2022.

<sup>100</sup> V. *Report of the 18<sup>th</sup> Meeting of the ad hoc working group of experts on BSEC-EU Interaction*, BS/AHWGE/BSEC-EU/R(2021)1, 21.4.2021; *Report of the 19<sup>th</sup> Meeting of the ad hoc working group of experts on BSEC-EU Interaction*, BS/AHWGE/BSEC-EU/R(2023)1, Atene, 1.11.2023.

<sup>101</sup> Cfr. 15<sup>th</sup> Annual Meeting of the Intergovernmental Commission (IGC) TRACECA, video-conferenza, 21.10.2021; 16<sup>th</sup> Annual Meeting of the Intergovernmental Commission (IGC) TRACECA, Tbilisi, 10.2.2023.

<sup>102</sup> Cfr. 16<sup>th</sup> Coordination Meeting of the Regional Organizations, Istanbul, 8.12.2022; 17<sup>th</sup> Coordination Meeting of the Regional Organizations, Ancona, 5.12.2023. Agli incontri hanno preso parte i Segretari generali di: *Central European Initiative*, *Regional Cooperation Council*, *Association of Adriatic Universities*, *Forum of the Adriatic and Ionian Chambers of Commerce* e *Forum of Adriatic and Ionian Cities*.

<sup>103</sup> Cfr. 25<sup>th</sup> General Assembly Meeting of the UNWTO, Samarkand, 16-20.10.2023.

membri già membri dell'Unione sovietica che, in maniera più o meno decisa, tentano di sottrarsi all'*abbraccio* russo.

Nel periodo considerato non vi sono state riunioni apicali dei Capi di Stato (o di Governo) e il livello più elevato della cooperazione istituzionalizzata è stata quella dei Ministri degli esteri che si sono riuniti sei volte con scadenze irregolari, talora, a margine di altri incontri internazionali, talora, in video-conferenza<sup>104</sup>. In tali occasioni non è stato emanato un comunicato finale (ovvero non è stato reso noto) e, solo eccezionalmente, sono stati sottoscritti trattati internazionali fra gli Stati membri<sup>105</sup>. Inoltre, statutariamente non sono previste riunioni a livello di Ministri competenti per materia, sicché la più intensa cooperazione è tenuta a livello di alti funzionari responsabili. Così, nel periodo in analisi, solo l'organo burocratico sub-ministeriale, in particolare quello formato dai Coordinatori nazionali, si è riunito con continuità (tre volte l'anno) per un totale di 12 *Meetings* (nn. 52, 53 e 54 nel 2020; nn. 55, 56 e 57 nel 2021; nn. 58, 59 e 60 nel 2022 e nn. 61, 62 e 63 nel 2023). Anche per tale livello della cooperazione interstatale non sono stati resi noti i documenti finali, ma solo brevi notizie di stampa, anche se le riunioni dei Coordinatori nazionali sembrano avere una maggiore durata (due giorni).

Ad un livello inferiore rispetto a quello dei Coordinatori nazionali hanno operato numerosi organi sussidiari specializzati *ratione materiae*, a partire dai *working groups* competenti per le singole aree d'attribuzione dell'Organizzazione. Così, si sono tenuti con relativa regolarità incontri di *working groups* competenti per: trasporti<sup>106</sup>, coordinamento della lotta alla criminalità<sup>107</sup>, emergenza civile<sup>108</sup>, energia<sup>109</sup>, cultura e turismo<sup>110</sup>, *blockchain*<sup>111</sup>, scienze ed educazione<sup>112</sup>, economia e commercio<sup>113</sup>, operatori economici autorizzati<sup>114</sup>, cybersicurezza<sup>115</sup>. Accanto a tale livello di cooperazione istituzionalizzata e, di regola, in una posizione subordinata, sono state tenute, con caratteristiche e frequenze diverse, riunioni di altri organi di livello inferiore, variamente denominati (*sub-working groups*, *steering committee*, ecc.). In proposito, va osservato come tale articolato apparato burocratico-amministrativo non sembri aver prodotto qualsi-

<sup>104</sup> Cfr. 36<sup>th</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, video-conferenza, 28.12.2020; 37<sup>th</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, New York, 22.9.2021; 38<sup>th</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, Stockholm, 2.12.2021; 39<sup>th</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, New York, 20.9.2022; 40<sup>th</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, video-conferenza, 20.12.2022; 41<sup>st</sup> *Meeting of the GUAM Council of ministers for foreign affairs*, Bruxelles, 12.12.2023. Da quanto noto le riunioni a livello ministeriale durano di regola di una giornata (se non meno).

<sup>105</sup> Dalle notizie di stampa relative alle attività ministeriali, può ipotizzarsi un ruolo di coordinamento delle attività dell'apparato intergovernativo di carattere burocratico-amministrativo a partire dai coordinatori nazionali e a tutti gli altri organi sussidiari (*working groups*, *sub-working groups*, etc.).

<sup>106</sup> Cfr. 23<sup>rd</sup> *Meeting of working group on transport*, ultima riunione, 5.12.2023.

<sup>107</sup> Cfr. 24<sup>th</sup> *Meeting of working group on coordination of combating crimes*, ultima riunione, 12.9.2023.

<sup>108</sup> Cfr. 25<sup>th</sup> *Meeting on civil emergency*, ultima riunione, 11.7.2023.

<sup>109</sup> Cfr. 8<sup>th</sup> *Meeting on energy*, ultima riunione, 25.5.2023.

<sup>110</sup> Cfr. 9<sup>th</sup> *Meeting on culture and tourism*, ultima riunione, 25.5.2023.

<sup>111</sup> Cfr. 5<sup>th</sup> *Meeting of working group on block chain*, ultima riunione, 19.10.2021.

<sup>112</sup> Cfr. 2<sup>nd</sup> *Meeting of working group on science and education*, ultima riunione, 26.9.2022.

<sup>113</sup> Cfr. 16<sup>th</sup> *Meeting of working group on economy and trade*, ultima riunione, 22.2.2021.

<sup>114</sup> Cfr. 2<sup>nd</sup> *Meeting of working group on Authorized Economic Operator*, ultima riunione, 18.9.2020.

<sup>115</sup> Cfr. *Meeting of working group on cyber security*, unica riunione, 3-4.3.2020.

voglia attività di carattere normativo, ma solo un'attività di studio e di approfondimento (anche in tal caso, non resa pubblica). Invero, nella ODED-GUAM solo i Ministri degli affari esteri sono dotati di potere normativo che, come accennato, si è manifestato nel periodo 2020-2023 nella sottoscrizione di due trattati di ridotta rilevanza, conclusi a New York in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2022. Si tratta di un Protocollo di integrazione dell'Accordo di libero scambio del 2002<sup>116</sup>, che specifica le *rules of determining the country of origin of goods*, le quali, secondo l'art.1 dello stesso Protocollo, fanno parte integrante dell'*Agreement* cui si collega. Altro trattato concluso dagli Stati membri della ODED-GUAM è relativo alla Convenzione in materia di cooperazione nell'ambito dei servizi consolari, che sostituisce un precedente accordo concluso nel 2001 e prevede un rafforzamento della *tradizionale* reciproca assistenza<sup>117</sup>.

Una forma assai particolare di proiezione esterna della ODED-GUAM e caratteristiche atipiche sono presenti nel *Memorandum of Understanding* fra due organizzazioni: la ODED-GUAM e la *Organisation for Cooperation between Railways* (OSJD)<sup>118</sup>. Tale *Memorandum* sottoscritto nel 2020 dai rappresentanti delle due organizzazioni (Segretario generale ODED-GUAM e Presidente del Comitato OSJD) definisce una cooperazione nella forma di intesa politico-diplomatica, in quanto esplicitamente si conviene che «This Memorandum does not create an international treaty and is no way binding under international law. This Memorandum imposes also no financial obligations on Parties»<sup>119</sup>. Esso indica in maniera abbastanza ampia le aree e le forme di cooperazione e, nella sostanza, si prevede la possibilità di definire intese dal contenuto sostanziale assai tenue che, come detto, assumono carattere marcatamente volontaristico. Nel testo del *Memorandum* si ritrova il riferimento a scambi di documenti, creazione di gruppi di lavoro comuni, partecipazione a riunioni, consultazioni, etc.<sup>120</sup>.

È noto come una peculiarità della ODED-GUAM sia il riferimento alla *democrazia*, che si riflette nella sua denominazione, nonché nell'apparato istituzionale per la presenza di un organo di rappresentanza politica denominata *GUAM Parliamentary Assembly*. Essa, nel periodo considerato, ha operato con una ridotta frequenza e quasi sempre in video-conferenza, approvando *communiqués* periodici relativi alle singole sessioni<sup>121</sup>, nonché *statements* relativi al *Consolidated Report* del Segretario generale del Consiglio d'Europa sul conflitto in Georgia. Va ancora rilevata la cooperazione fra la ODED-GUAM e la *Bal-*

<sup>116</sup> Cfr. *Protocol on rules for determining the country of origin of goods to the Agreement on Establishment of Free Trade Area between the GUUAM Participating States*, New York, 20.9.2022. Occorre ricordare che l'accordo istitutivo della zona di libero scambio fu sottoscritto il 20.7.2002 anche dall'Uzbekistan, al tempo Stato membro dell'Organizzazione.

<sup>117</sup> Cfr. *Convention of the ODED-GUAM Member States on Mutual Assistance in Consular Matters*, New York, 20.9.2022. Secondo quanto stabilito all'art. 2, l'assistenza sarà fornita nel caso che «(...) one of the Parties has no diplomatic representation and consular offices in such States».

<sup>118</sup> Cfr. *Memorandum of Understanding between the ODED-GUAM and the Organisation for Railways*, 20.10.2020.

<sup>119</sup> Ivi, art. 9 1. *Final Provision*.

<sup>120</sup> Ivi, articoli 3-6.

<sup>121</sup> Cfr. *Communiqué of the 13<sup>th</sup> Session of GUAM Parliamentary Assembly*, 25.11.2020; *Communiqué of the 14<sup>th</sup> Session of GUAM Parliamentary Assembly*, 21.12.2021; *Communiqué of the 15<sup>th</sup> Session of GUAM Parliamentary Assembly*, 28.11.2022.

*tic Assembly* che si manifesta in una serie di *statements* approvati dal *Presidium* in diretto collegamento con l'aggressione russa all'Ucraina<sup>122</sup>.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, occorre osservare come esse siano quasi rarefatte nonostante la drammaticità delle vicende che coinvolgono i singoli Stati membri, in primo luogo l'Ucraina, ma anche la Georgia e l'Azerbaijan nonché, in misura minore, la Moldavia. Sembra quasi che l'Organizzazione voglia mantenersi estranea ai singoli conflitti nazionali, ovvero che gli Stati intendano come assolutamente marginale il ruolo dell'Organizzazione nelle relazioni internazionali. In questo senso gli ultimi flebili contatti fra ODED-GUAM e USA e Unione europea risalgono rispettivamente al 2017 e al 2013.

Nell'ambito di tale rarefatto quadro dei rapporti internazionali, l'unico documento rilevante è la risoluzione dell'Assemblea generale sulla cooperazione fra le Nazioni Unite e la ODED-GUAM approvata nel 2020<sup>123</sup>. Nel merito è agevole osservare la genericità del suo contenuto e come la risoluzione risponda ad un modello precostituito e sostanzialmente analogo a quello relativo alla cooperazione fra Nazioni Unite e tutte le singole organizzazioni regionali attive nelle diverse aree geografiche.

PIERO PENNETTA, ELISA TINO\*

---

<sup>122</sup> Cfr. *Statement of the Presidium of the Baltic Assembly regarding Ukraine and the European security crisis*, 18.2.2022; *Statement of the Presidium of the Baltic Assembly regarding the decision of the President of Russia to recognize the independence of self-declared People' Republics of Lugansk and Donetsk*, 22.2.2022; *Statement of the Presidium of the Baltic Assembly regarding Russian war crimes against humanity committed in Ukraine*, 1.2.2023.

<sup>123</sup> Cfr. *Resolution 75/8 Cooperation between the United Nations and the Organization for Democracy and Economic Development – GUAM*, UN Doc. A/RES/75/8, del 23 novembre 2020.

\* La rassegna è frutto del lavoro congiunto degli autori. Tuttavia, i paragrafi 1-3-5-7 sono da attribuire a Piero Pennetta e i paragrafi 2-4-6 ad Elisa Tino

