





*A mia figlia Isabella, parte della squadra  
e mia personale fonte di ispirazione e forza*





# RICOSTRUIRE IL DIALOGO

La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018

*a cura di*  
Alessandro Azzoni



Edizioni ETS





[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

© Copyright 2020

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni – Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com)

[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884675740-1

# Indice

## PREMESSE

Introduzione	15
<i>Alessandro Azzoni</i>	
Cosa è l'OSCE?	19
<i>Alessia Rossinotti</i>	

## PARTE I: IL DIALOGO

Capitolo 1	
Rivitalizzare il dialogo	25
<i>Luca Fratini</i>	
Capitolo 2	
La prima prova: il negoziato sul Bilancio Unificato 2018	31
<i>Marco Lapadura</i>	

## PARTE II: LE TRE DIMENSIONI DI SICUREZZA DELL'OSCE E LE QUESTIONI TRASVERSALI

Capitolo 3	
La dimensione politico-militare e di sicurezza	43
3.1. Le linee direttrici della Presidenza italiana	43
<i>Isa Ghivarelli</i>	
3.2. Il Foro di cooperazione per la sicurezza e il Dialogo strutturato	50
<i>Fabrizio Fabrizi</i>	
3.3. Il Comitato per la sicurezza e le minacce transnazionali	53
<i>Alessandra Scalia</i>	
3.4. I negoziati nella dimensione politico-militare e di sicurezza	61
<i>Isa Ghivarelli</i>	

6	<i>Ricostruire il dialogo</i>	
Capitolo 4		
La dimensione economica e ambientale		65
<i>Matteo Pianca e Giulia Manconi</i>		
Capitolo 5		
La dimensione umana		71
5.1. Il lungo viaggio verso il “consenso”		71
<i>Silvia Maria Lucia Santangelo</i>		
5.2. La negoziazione della Decisione Ministeriale sulla lotta alla tratta dei bambini		79
<i>Arturo Sessa</i>		
Capitolo 6		
Il dibattito sulla partecipazione della società civile e le questioni di genere		81
6.1. La partecipazione della società civile		81
<i>Anastasia Fusco</i>		
6.2. Le questioni di genere all’OSCE		84
<i>Alessandra Scalia</i>		
6.3. La negoziazione della Decisione sulla violenza contro le donne		88
<i>Maria Alcidi</i>		
PARTE III: LE “AREE CALDE” DELL’AZIONE DELL’OSCE E DELLA PRESIDENZA		
Capitolo 7		
La crisi ucraina		93
7.1. Introduzione breve alla crisi ucraina e al ruolo dell’OSCE		93
<i>Silvia Maria Lucia Santangelo</i>		
7.2. La crisi ucraina nell’anno della Presidenza italiana		96
<i>Carlo Giovannone</i>		
Capitolo 8		
Il Mediterraneo		101
<i>Simone Guerrini</i>		
Capitolo 9		
I conflitti protratti		107
<i>Siegfried Woeber</i>		

PARTE IV: LA PRESIDENZA ITALIANA TRA ORGANIZZAZIONE,  
RAPPORTI INTER-ISTITUZIONALI E COMUNICAZIONE

## Capitolo 10

I rapporti istituzionali del Segretariato  
con l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza 115  
*Arturo Sessa e Roberto Magni*

## Capitolo 11

Il coordinamento e i dialoghi politici 119  
*Matteo Pianca e Claudio Ramunno*

## Capitolo 12

La comunicazione esterna 121  
*Edoardo Da Ros*

## Capitolo 13

I rapporti con il Segretariato 125  
*Marco Clemente e Andrea Salvoni*

## Capitolo 14

La Segreteria del Capo Missione 129  
*Marta Cioffi, Cecilia Vera Lagomarsino e Paola Suffia*

## CONCLUSIONI

Considerazioni finali 137  
*Alessandro Azzoni*

Ringraziamenti 141

## APPENDICI

I. Sintesi della Presidenza italiana dell'OSCE 147  
*Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*

II. Il Rapporto indipendente di valutazione dell'attuazione  
in Italia di impegni OSCE in materia di diritti umani 153  
*Andrea de Guttry, Francesca Capone e Chiara Tea Antoniazzi*

III. Decisioni e Dichiarazioni OSCE adottate  
al Consiglio Ministeriale di Milano del 6 e 7 dicembre 2018 171

Indice degli Autori 219





## *Acronimi*

ACMF	Comitato consultivo per la gestione e le finanze
BLA	Indennità per i membri di missioni internazionali OSCE
CEPOL	Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto
CFE	Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa
CoESPU	Centro di eccellenza per le unità di polizia di stabilità
CSBM	Misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza
CSCE	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
CSI	Comunità degli Stati indipendenti
EUNAVFOR MED	Forza navale mediterranea dell'Unione europea
EUROPOL	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FSC	Foro di cooperazione per la sicurezza
GEMS	Imprenditori "verdi" nel Mediterraneo
GID	Colloqui internazionali di Ginevra
GoEF	Gruppo di esperti e amici del Presidente dell'OSCE
HCNM	Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali
HDIM	Incontro annuale sull'attuazione degli impegni della dimensione umana
HDS	Seminario nel quadro della dimensione umana
HLPG	Gruppo OSCE di pianificazione ad alto livello
ICT	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
INTERPOL	Organizzazione internazionale della polizia criminale
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica

MCG	Gruppo OSCE di contatto mediterraneo
MENA	Medio Oriente e Nord Africa
MtM	Missione OSCE in Moldavia
NAP	Piano Nazionale su Donne, pace e sicurezza
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ODIHR	Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAN	Rete OSCE delle Scuole di polizia
PRCiO	Rappresentante personale del Presidente in esercizio
PrepComm	Comitato Preparatorio OSCE
RFoM	Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione
ROS	Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei Carabinieri
SALW	Armi leggere e di piccolo calibro
SCA	Scorte di munizioni convenzionali
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SHDM	Incontri supplementari sulla dimensione umana
SMM	Missione speciale di monitoraggio OSCE in Ucraina
STEM	Scienza, tecnologia, ingegneria e matematica
TCG	Gruppo OSCE di contatto trilaterale
TNTD	Dipartimento OSCE per le minacce transnazionali
UE	Unione europea
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine
WMMN	Rete delle donne mediatrici nell'area mediterranea
WPS	Donne, pace e sicurezza



# RICOSTRUIRE IL DIALOGO

La Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018







# PREMESSE





# Introduzione

*Alessandro Azzoni*

Un viaggio straordinario.

Questo dovrebbe essere il titolo per il nostro racconto del 2018, primo anno in cui l'Italia deteneva la Presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) dal lontanissimo 1994.

Dove si trovava l'OSCE, questa organizzazione internazionale poco conosciuta, spessissimo confusa – almeno in Italia, complice l'acronimo quasi identico – con l'OCSE, alla vigilia della nostra Presidenza?

Ancora stordita dal violento risveglio che nel 2014, allo scoppio della crisi nel Donbas, la riscosse da un lungo periodo di semi-letargo, l'OSCE cercava i tempi e i modi per adattare i suoi strumenti *soft*, “anni '90” ad una realtà internazionale più complessa e turbolenta anche di quella degli anni '80. Prendere atto degli scenari mutati, del nuovo conflitto Est-Ovest e di una crescente polarizzazione delle posizioni anche nel campo occidentale (in cui alcuni Paesi non riescono a capacitarsi della fine del vero o presunto idillio degli anni '90, mentre molti Stati dell'ex blocco sovietico hanno smesso da tempo di volersi avvicinare a modelli occidentali): adattarsi o tornare nel limbo in cui l'Organizzazione viennese galleggiava prima della crisi ucraina.

Ma che fare di questa che, scusandomi con Italo Calvino, assomiglia all'Organizzazione dei destini incrociati, in cui le crisi si intersecano in ogni modo e la rendono un esempio di quanto il mondo sia davvero sempre più “complesso, conflittuale ed interconnesso” (è il sottotitolo della Strategia Globale dell'Unione Europea del 2016)? Come rendere di nuovo utile un'Organizzazione diventata schiava di una regola del consenso che equivale all'unanimità, con piccoli Paesi (spesso morosi anche delle loro minuscole quote di bilancio) calati nel ruolo di guastatori abituali, che usano l'OSCE non come cornice di dialogo ma al contrario come terreno dove condurre in modo politicamente incruento le battaglie che non riescono a risolvere “con altri mezzi”?

Iniziamo da un concetto di fondo: all'OSCE tutto continuerà a girare intorno al rapporto che l'Occidente vorrà tenere con la Russia, ovvero alla ragione per cui CSCE e poi OSCE sono nate.

Nonostante una serie di Presidenze che, come noi, erano in linea di principio attente al dialogo con Mosca (Svizzera, Serbia, Germania, Austria), negli ultimi anni si era consolidato a Vienna un atteggiamento “muro contro mu-

ro”, che porta alla paralisi dell’Organizzazione e che andava contro gli interessi italiani. Non si trattava di far finta che nulla fosse accaduto tra l’Occidente e Mosca: si trattava di riscoprire quello “spirito di Helsinki” che aveva permesso il dialogo anche nel pieno della minaccia nucleare, di evitare scontri frontali e di ripartire dai filoni su cui l’OSCE poteva fare progressi, evitando missioni impossibili e utilizzando il dialogo per aumentare la *ownership* e il senso di responsabilità (non a caso il motto scelto per la Presidenza italiana) di tutti i Paesi partecipanti.

L’idea era riprendere i concetti di base, a cominciare da quello, utilizzato per le misure di controllo degli armamenti convenzionali ma valido a 360°, che gli strumenti dell’OSCE non sono stati pensati per le condizioni di bel tempo ma al contrario per dare la stabilità e la prevedibilità necessarie a superare incalcolabili le tempeste.

Lo studioso tedesco Wolfgang Zellner ha individuato cinque punti di forza ed altrettante debolezze nell’OSCE. Tra i primi l’ampia base concettuale; la grande capacità di convocazione e di ampliamento delle discussioni a nuovi temi; la facoltà di agire rapidamente quando esiste un consenso e i collegamenti con la società civile. Tra i punti deboli – spesso speculari ai primi – la difficoltà a trovare il consenso (o si agisce o ci si blocca, senza vie di mezzo); la progressiva dissoluzione della base di valori comune degli anni ’90; la debolezza della leadership politica e delle capacità operative e l’incapacità, nei collegamenti con la società civile, di andare al di là dell’ambito ristretto degli operatori dei diritti umani.

È un’analisi impietosa ma condivisibile.

La Presidenza italiana, che a parole era attesa da tutti (magari con qualche sospetto dai nordico-baltici per supposte debolezze nei confronti di Mosca), ha in qualche modo provato a segnare il punto culminante del trio di Presidenze iniziato dalla Germania e proseguito con l’Austria che avrebbe dovuto prendere atto della mutata realtà e rilanciare il dialogo tra Est e Ovest di Vienna.

Non a caso, l’idea nacque da una riunione ai margini del Consiglio Ministeriale di Belgrado del dicembre 2015, in cui i seguenti due Presidenti dell’OSCE, il Ministro degli esteri tedesco (e futuro Presidente federale) Frank Walter Steinmeier, e il suo omologo austriaco (e futuro Cancelliere) Sebastian Kurz, convinsero Paolo Gentiloni (a sua volta destinato a diventare Presidente del Consiglio) a candidare l’Italia alla Presidenza dell’OSCE per il 2018, poi votata all’unanimità (dopo un delicatissimo negoziato con armeni ed azeri, che rischiò di bloccare il consenso fino all’ultimo) alla fine di luglio 2016.

In sintesi, l’idea era che, dopo lo scoppio della crisi ucraina nel 2014, l’OSCE sarebbe stata destinata a rappresentare uno dei pochissimi ambiti internazionali in cui mantenere vivo il dialogo tra Occidente e Russia. Nessuno, più di tre Paesi che erano riusciti ad avere una *ostpolitik* anche negli anni più bui della Guerra fredda, sarebbe stato in grado di adempiere a questo compito.



Insomma, un compito molto difficile, che dipendeva – oltre che dagli eventi internazionali, che in ultima analisi dettano sempre l'agenda – dalla disponibilità di tutti ad abbandonare posizioni massimaliste e ad accettare soluzioni, magari non ottimali ma in grado di mantenere in vita una cornice che, pur con caratteristiche obsolete, è quello che la storia ci ha lasciato e che oggi, anche lo volessimo, non riusciremmo a replicare. A patto, insomma, di riuscire a far convivere la decisa ri-nazionalizzazione delle politiche estere con la persistenza tenace di aspettative irrealistiche nel ruolo delle organizzazioni internazionali, che – è bene ricordarlo – possono facilitare la soluzione dei conflitti ma certamente non risolverli al posto di parti in causa che non hanno né la volontà politica né (cinicamente) la capacità militare di farlo.

Insomma, ci aspettava un compito improbo, che partiva non solo da un approccio pragmatico ma soprattutto dalla nostra capacità di convincere tutti della necessità di aiutarci, o almeno di non mettere troppi bastoni tra le ruote; dalla dimostrazione che l'Italia, a differenza di altri, sapeva – come diceva il Duca di Wellington – “vedere oltre la collina”, cercando e trovando il consenso senza bloccarsi di fronte a questioni tattiche che potessero trasformarsi in posizioni di principio.

Concludo questa introduzione con un piccolo, doveroso *disclaimer*: questo lavoro è relativo solo alla parte viennese della Presidenza italiana, dove per comune decisione si decise di concentrare gran parte dell'azione diplomatica quotidiana. Questo non toglie alcunché all'opera immane svolta dai colleghi diplomatici (e non) a Roma, sia sul piano dell'indirizzo politico e diplomatico, sia sul piano della logistica, a partire dall'opera organizzativa titanica che ha portato al fantastico Consiglio Ministeriale di Milano. A loro, a tutti loro, vanno i miei ringraziamenti più sinceri. Ma su questo tornerò alla fine di questo volume.



## Cosa è l'OSCE?

*Alessia Rossinotti*

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), nata negli anni Settanta del XX secolo come Conferenza, comprende ad oggi 57 Stati partecipanti, che godono di eguale peso, secondo un principio di parità, all'interno di ogni organo che compone l'Organizzazione. Essa si occupa di tutte le sfide alla sicurezza nella vasta regione, comprendente oltre un miliardo di abitanti, secondo un approccio che interpreta la sicurezza in modo ampio e comprensivo. Di conseguenza, nella sfera di azione OSCE vengono riconosciute tre dimensioni nelle quali le attività dell'Organizzazione si suddividono: la dimensione politico-militare, quella economica ed ambientale, ed infine la dimensione umana. Ciò significa che all'interno dell'OSCE la sicurezza non è puramente intesa in termini militari, ma vi si includono anche aree attinenti ai diritti umani, ad attività ambientali ed economiche, ai conflitti protratti e alla loro prevenzione, e alle minacce transnazionali. L'OSCE si presenta dunque come un'organizzazione intergovernativa ad ampio spettro, alla quale l'Italia ha sempre preso parte con un ruolo di primo piano.

L'Organizzazione nasce come Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), istituita come strumento per favorire il dialogo tra Est e Ovest nel corso degli anni '70, nel pieno della Guerra fredda. Nei primi anni '70 si tennero una serie di incontri, dal primo meeting a livello ministeriale, tenutosi ad Helsinki nel luglio 1973, al terzo incontro di Capi di Stato e di Governo, tenutosi sempre ad Helsinki tra il 31 luglio e il 1 agosto 1975. Al termine di quest'ultimo incontro, si giunse alla firma dell'Atto finale di Helsinki il 1 agosto 1975, un pilastro fondamentale della CSCE, e ancora oggi visto come il fondamento dell'Organizzazione.

La Conferenza proseguì nei suoi lavori, istituendo passo dopo passo quelle che sarebbero divenute le tre dimensioni dell'OSCE di oggi. Con la fine della Guerra fredda, e dunque la fine della contrapposizione tra i due blocchi, venne adottata la Carta di Parigi per una Nuova Europa, sottoscritta nel novembre 1990. Con l'adozione di tale documento, la CSCE si dotò di organi e istituzioni permanenti, effettuando dunque un passo fondamentale verso la nascita dell'Organizzazione come strutturata ai giorni nostri. È importante ricordare che in seguito ad una decisione adottata durante il Summit di Budapest del dicembre 1994, la Conferenza venne rinominata formalmente Organizzazione.

L'Organizzazione presenta una struttura articolata in diversi organi, con compiti e ambiti d'azione differenti. Le istituzioni con potere decisionale comprendono innanzitutto il Consiglio Ministeriale, che si riunisce una volta all'anno e si presenta come il principale organo deliberativo dell'Organizzazione. Il Consiglio adotta le principali decisioni e i testi fondamentali che guidano l'azione dell'OSCE. Vi sono inoltre il Consiglio Permanente, che si riunisce ogni settimana e si occupa di questioni regolari di dialogo politico tra gli Stati partecipanti, e il Foro di cooperazione per la sicurezza, un organo decisionale autonomo ove gli Stati partecipanti si consultano settimanalmente su tematiche relative a sicurezza e stabilità, prettamente in termini politico-militari. Tra gli altri organi (almeno in via teorica) vi è il Summit, un incontro di Capi di Stato e di Governo che decide priorità e fornisce orientamento al livello politico più alto. Al Summit si ricorre però raramente, l'ultimo di essi essendosi tenuto nel 2010 ad Astana (oggi Nur-Sultan), capitale del Kazakistan. È inoltre da citare l'Assemblea Parlamentare, composta da più di 300 parlamentari provenienti dagli Stati partecipanti, che tecnicamente non è un organo dell'OSCE e si occupa di vari compiti in relazione al lavoro complessivo dell'Organizzazione.

La Presidenza dell'Organizzazione è assunta ogni anno dal Ministro degli Esteri di uno Stato differente, e ha il compito di coordinare i processi decisionali e di stabilire le priorità dell'OSCE durante l'anno in carica. Il Presidente di turno può avvalersi di diversi rappresentanti speciali e personali per particolari tematiche o aree geografiche, ad esempio con il compito di operare nel campo della prevenzione e gestione dei conflitti nell'area OSCE e di assicurare il coordinamento in ambiti come tolleranza e parità di genere. Infine va sottolineato il ruolo della Troika, un organo informale composto dalla precedente, attuale e futura Presidenza dell'Organizzazione, fondamentale per garantire un'azione coordinata dell'Organizzazione e la continuità su un arco triennale. Importante è sottolineare che le decisioni in ambito OSCE sono prese per consenso, e risultano essere politicamente, ma non legalmente, vincolanti per gli Stati partecipanti.

Tra le istituzioni OSCE, svolge un ruolo centrale il Segretariato, basato a Vienna, che assiste la Presidenza nelle sue varie attività di competenza, guidato da un Segretario Generale, eletto ogni tre anni dal Consiglio Ministeriale. Per quanto concerne le dimensioni d'azione dell'Organizzazione, vi sono tre ulteriori istituzioni autonome: l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODHIR, basato a Varsavia), che promuove principi e standard democratici; il Rappresentante per la libertà dei mezzi di informazione (RFoM, a Vienna), che osserva il lavoro e lo sviluppo dei media all'interno degli Stati partecipanti; e l'Alto Commissario per le minoranze nazionali (HCNM, all'Aja), che rileva e monitora situazioni di potenziali tensioni etniche per prevenire conflitti.

È importante sottolineare l'impegno OSCE in missioni sul campo, attualmente collocate in quattro zone principali: Europa orientale, Caucaso meridionale, Europa sud-orientale e Asia centrale. Ad oggi vi sono 16 missioni attive in tali aree, dalla Missione in Kosovo a quella in Moldova. Tali missioni sono parte integrante del lavoro dell'Organizzazione, in quanto consentono di assistere gli Stati nell'affrontare le sfide che vi si pongono in termini di sicurezza, e dunque di applicare pienamente gli impegni presi in sede OSCE. Attualmente la più grande missione OSCE è la *Special Monitoring Mission* (SMM) in Ucraina, istituita formalmente nel marzo 2014 in seguito a una richiesta da parte del governo ucraino approvata dal Consiglio Permanente. La missione, con sede centrale a Kiev, è composta da personale civile internazionale, non armato, proveniente dagli Stati partecipanti, per un totale che ammonta a oltre 1.300 effettivi.

Vi sono inoltre tre enti esterni ma legati all'Organizzazione. In primo luogo, la Corte di conciliazione e arbitrato. Con sede a Ginevra, che ha il mandato di facilitare un accordo tra gli Stati che sono parte di una controversia e che ne abbiano richiesto l'intervento. Non ha mai operato. In secondo luogo, il Gruppo consultivo congiunto, il quale gestisce questioni relative al rispetto dei principi contenuti nel Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (CFE), sottoscritto nel 1990. Tale trattato stabilisce importanti limiti riguardanti gli equipaggiamenti militari convenzionali in Europa. Ad oggi, il CFE risulta in una fase di stallo, in quanto la Federazione Russa ha prima sospeso la sua partecipazione al Trattato nel 2007, e si è definitivamente ritirata da esso nel 2015. Infine, la Commissione consultiva Cieli Aperti, organo che si compone dei rappresentanti dei 34 Stati che hanno sottoscritto il Trattato sui Cieli Aperti.

Come già citato in precedenza, l'OSCE si basa su un'interpretazione *comprehensive* della sicurezza, e per tale ragione opera su tre dimensioni principali. La prima è la dimensione politico-militare, che sostiene azioni relative a temi quali la lotta al terrorismo, il controllo degli armamenti, la prevenzione e la risoluzione dei conflitti. La seconda, denominata dimensione economica ed ambientale, si occupa di questioni relative ad attività ambientali ed economiche in area OSCE, e della promozione di principi di *good governance*. Infine, la terza dimensione, quella umana, mira a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché a promuovere democrazia e stato di diritto.

Si ricorda infine l'esistenza di due Partenariati per la cooperazione, importanti in quanto la sicurezza in area OSCE è intrinsecamente legata a quella delle regioni circostanti. I Partner mediterranei sono Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia; mentre quelli asiatici Afghanistan, Australia, Giappone, Repubblica di Corea e Thailandia. Il dialogo e la condivisione di norme, impegni ed esperienze con gli undici partner permette di affrontare più efficacemente le sfide comuni alla sicurezza.

In quanto Paese firmatario dell'Atto di Helsinki del 1975, l'Italia ha preso attivamente parte all'evoluzione dell'Organizzazione fin dal principio. Il nostro Paese ne ha detenuto la Presidenza nel 1994, anno fondamentale nella trasformazione della CSCE in Organizzazione, e da ultimo nel 2018. L'Italia ha espresso due Segretari Generali dell'OSCE, l'Ambasciatore Giancarlo Aragona dal 1996 al 1999 e l'Ambasciatore Lamberto Zannier (oggi Alto Commissario per le minoranze nazionali) dal 2011 al 2017.



# Parte I

## IL DIALOGO







# Capitolo 1

## Rivitalizzare il dialogo

*Luca Fratini*

Il Comitato Preparatorio – o PrepComm – è il vero cuore pulsante dell’OSCE. Transitano da lì tutte le proposte di decisioni prima di atterrare al Consiglio Permanente; lì approdano i testi discussi nei Comitati tematici – il Comitato per la sicurezza, quello economico e ambientale, quello per la dimensione umana, il Comitato consultivo per la gestione e le finanze – e nei gruppi ad hoc, sia formali che informali. È il PrepComm a decidere se un’idea innovativa, un progetto di riforma, una nuova riunione o conferenza, vedrà o meno la luce.

Il vero valore aggiunto di questo organismo, nella giovane vita dell’Organizzazione – sono trascorsi solo 25 anni dalla trasformazione della CSCE in OSCE – non sembra però esser stato colto appieno. Negli ultimi anni il Presidente del PrepComm si limitava a convocare riunioni dal contenuto burocratico/notarile, volte a “bollare” e inoltrare i progetti di decisione al Consiglio Permanente da cui esso dipende; ovvero, nel caso sempre più frequente di blocco del consenso da parte di una o due delegazioni (magari per motivi che nulla hanno a che vedere con il merito della decisione, o per mera ritorsione), provvedeva a rispeditore i testi al mittente con un nulla di fatto.

Eppure, la Decisione Ministeriale n. 17 adottata a Bruxelles nel 2006 – l’ultimo vero tentativo riuscito di dettagliare attraverso regole di procedura ben definite la vita dell’OSCE – attribuisce, sulla carta, al Comitato Preparatorio un compito non banale:

Il Comitato preparatorio potrà essere convocato dalla Presidenza su base specifica al fine di valutare questioni generali e organizzative relative all’Organizzazione, inclusi i preparativi delle riunioni dei Consigli dei ministri/dei Vertici. Alle riunioni del Comitato preparatorio potranno essere esaminate questioni transdimensionali, nonché altre questioni non trattate dai tre comitati di nuova istituzione, qualora la Presidenza ritenga, in consultazione con gli Stati partecipanti, che esse meritino di essere discusse in tale quadro.

A ciò si aggiunga che le riunioni del PrepComm – contrariamente a quelle del Consiglio Permanente, del Foro di cooperazione per la sicurezza e degli organismi sovraordinati, come i Vertici ed il Consiglio Ministeriale – non hanno traduzione simultanea nelle sei lingue ufficiali dell’Organizzazione (inglese, italiano, francese, tedesco, spagnolo e russo) né sono verbalizzate. Il fatto che tutti i rappresentanti degli Stati siano “costretti” a parlare la stessa lingua, l’inglese, e il non temere di lasciare traccia scritta dei propri interventi aprono uno spiraglio

al dialogo, in un'OSCE che dallo scoppio della crisi ucraina nel 2014 è sempre più prigioniera di contrapposizioni frontali e veti incrociati.

Così, ad inizio della nostra Presidenza ecco l'intuizione: come riattivare un vero dialogo all'interno dell'OSCE, evitando per quanto possibile l'arido ripetersi della liturgia del Consiglio Permanente, fatta di interventi scritti pronunciati con tono monocorde e, nella più vivace delle ipotesi, di estenuanti botta e risposta dialettici fra delegazioni contrapposte (Ucraina-Russia, Armenia-Azerbaijan)?

La chiave era nella lettera della Decisione 17 del 2006: utilizzare il PrepComm per discutervi le questioni transdimensionali, ossia quelle tematiche che, per loro stessa natura, non possono essere ricondotte ad una sola delle tre dimensioni in cui si declina il concetto di sicurezza nell'OSCE (politico-militare, economico-ambientale, umana).

L'Italia ha dunque dato vita alle *PrepComm focused discussions*: una serie di riunioni tematiche, non legate a decisioni da adottare, bensì un ideale terreno di confronto tra le delegazioni dei 57 Stati partecipanti su temi transdimensionali, anche divisivi, di interesse comune.

Alla luce della centralità geografica del nostro Paese e della pressante attualità del tema, la prima di queste riunioni non poteva che essere dedicata al ruolo dell'OSCE in materia di migrazioni, oggetto nel 2016 di un apposito Gruppo di lavoro informale presieduto dal Rappresentante permanente svizzero, Claude Wild, e di una importante Decisione Ministeriale (n. 3/2016) adottata ad Amburgo nel dicembre dello stesso anno, per la cui adozione il contributo della Delegazione italiana fu determinante. Data l'importanza della materia migratoria anche al di fuori dell'area OSCE, la Presidenza italiana ha deciso di invitare a questo incontro tutti i Paesi partner per la cooperazione: i mediterranei Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania, Israele; poi Australia, Thailandia, Corea del Sud, Afghanistan per il partenariato asiatico, oltre al Giappone invitato di diritto al PrepComm in qualità di grande Paese contributore finanziario ai progetti extra-bilancio dell'OSCE.

La riunione di esordio delle *PrepComm focused discussions*, sul tema migratorio, ha avuto luogo il 20 febbraio 2018 all'Hofburg, l'ex Palazzo imperiale asburgico oggi teatro di tutte le riunioni dell'OSCE. In una sala gremita, con un numero di Rappresentanti permanenti insolitamente elevato per un Comitato Preparatorio, la qualità e il ritmo incalzante degli interventi facevano capire che l'intuizione si era rivelata esatta: al netto delle divisioni (poi, al Consiglio Ministeriale di Milano, rivelatesi insormontabili) tra i paladini dell'approccio "securitario" alla migrazione e i fautori della responsabilità condivisa nella gestione dei flussi, una delle tre parole chiave dell'anno di Presidenza italiana, "Dialogo", stava iniziando a tradursi in realtà, nonostante il clima generale nell'area OSCE sembrasse impedirlo.

Altre due discussioni tematiche nel formato PrepComm hanno avuto luogo nei mesi iniziali del nostro anno di Presidenza, prima che l'intera delegazione

italiana fosse fagocitata dai negoziati sui testi da portare al Consiglio Ministeriale: una di esse sulla sicurezza cibernetica, “nuova frontiera” delle odierne minacce transnazionali alla sicurezza dell’area OSCE e non solo; l’altra sulla partecipazione agli eventi OSCE delle organizzazioni della società civile, tema che si sarebbe rivelato nel corso dei mesi successivi quanto mai controverso e foriero di ulteriori divisioni<sup>1</sup>.

Alla Presidenza italiana è stato unanimemente riconosciuto il merito di aver “rigenerato” il Comitato Preparatorio come forum di discussioni costruttive fra gli Stati partecipanti, su tematiche che toccano trasversalmente tutte le dimensioni della sicurezza dell’OSCE. Rimane ora tutta da concretizzare la prima parte del mandato del PrepComm come delineato dalla Decisione 17, ossia la funzione di valutare questioni generali e organizzative relative all’Organizzazione. In ambito OSCE, il ruolo di guida strategica spetta alla Presidenza di turno; un Paese sia pur importante come l’Italia può soltanto auspicare, esercitando in tal senso la propria influenza, che le successive Presidenze – da quella slovacca dell’anno corrente a quella albanese nel 2020 – facciano buon uso dello strumento ora rivitalizzato del Comitato Preparatorio, anche per includere pienamente i 57 Stati partecipanti nella riflessione sul processo di riforma organizzativa dell’OSCE, oggi appannaggio pressoché esclusivo (salvo qualche minore coinvolgimento della Troika) della Presidenza e del Segretario Generale.

### *Milano, 7 dicembre 2018: la madre di tutti i PrepComm*

Per una settimana all’anno, la Vienna che ruota attorno all’OSCE – Segretariato, delegazioni nazionali, interpreti – si trasferisce in blocco nel luogo scelto dalla Presidenza di turno per lo svolgimento del Consiglio Ministeriale. Con la rarefazione dei Vertici (l’ultimo summit a livello di Capi di Stato e di Governo fu nel 2010 ad Astana, modernissima capitale del Kazakistan, per celebrare i 20 anni dalla “Carta di Parigi per una Nuova Europa” adottata nel 1990 dopo la caduta del Muro), il Consiglio Ministeriale costituisce oggi, di fatto, il più alto livello decisionale dell’OSCE, il momento in cui vengono adottate o respinte le proposte di impegni consensuali (decisioni) o di riaffermazione di quelli esistenti (dichiarazioni).

I testi che atterrano sul tavolo dei Ministri degli Esteri nelle due giornate di Consiglio (la prima settimana di dicembre, il giovedì e il venerdì immediatamente successivi alla riunione dei Ministri degli Esteri NATO a Bruxelles) so-

<sup>1</sup> Alcuni Stati partecipanti, guidati dalla Turchia, contestano la partecipazione di organizzazioni da loro definite “terroristiche” alle conferenze OSCE, in base all’articolo 16 del Documento di Helsinki del 1992 adottato dal Vertice dei Capi di Stato e di Governo, e impediscono di conseguenza il consenso sullo svolgimento di tali conferenze. Per cercare di risolvere il problema la Presidenza italiana ha creato un Gruppo di lavoro informale affidandone la guida per il 2018 alla Rappresentante permanente serba, Ambasciatrice Roksanda Nincic. Nel 2019, permanendo la situazione di stallo e verificata l’indisponibilità della Nincic a proseguire nell’incarico, la Slovacchia ha affidato la Presidenza del Gruppo allo scrivente.

no una piccola parte di quelli proposti dalle delegazioni. Essi sono il frutto di negoziati che si sviluppano nei vari Comitati dimensionali o tematici nell'arco dell'anno e che, dagli inizi di novembre fino a pochi minuti prima della conclusione dei lavori del Consiglio Ministeriale, occupano i delegati giorno e notte. La "scrematura" finale dei testi ministeriali è demandata ad un apposito Comitato Preparatorio convocato "in trasferta" l'ultimo giorno del Consiglio, con una singolare inversione di responsabilità: in occasione dei Consigli Ministeriali è per una volta il Consiglio Permanente (che sarebbe sovraordinato) a limitarsi a "vidimare" gli esiti del Comitato Preparatorio, anziché viceversa.

A Milano la "madre di tutti i PrepComm" ha avuto luogo venerdì 7 dicembre 2018. In otto emozionanti ore dense di colpi di scena sono state portate a buon fine undici tra decisioni e dichiarazioni, molte delle quali di prioritaria importanza per l'Italia – come la Dichiarazione sulla sicurezza nel Mediterraneo – o per l'intera *membership*, come le prime due decisioni connesse alla dimensione umana dal 2014, rispettivamente sulla sicurezza dei giornalisti e sulla lotta alla violenza contro le donne. Chi era presente quel giorno ne porterà un ricordo indelebile; per chi scrive, si è trattato di uno dei momenti più elevati dell'ultimo decennio di carriera trascorso in gran parte al tavolo dei negoziati multilaterali.

Eppure la giornata non era iniziata bene. Alle 3 del mattino di quel venerdì, in un centro congressi spettrale, sembrava ormai chiaro che le contrapposizioni che ci avevano accompagnato per un intero anno – Russia contro Ucraina, Occidente contro Russia, Turchia contro Occidente, Armenia contro Azerbaijan, e via elencando – avrebbero impedito il raggiungimento del consenso, se non su decisioni meramente tecniche o procedurali come quella sulla data del prossimo Consiglio Ministeriale di Bratislava. Ci preparavamo a pronunciare, poche ore dopo, un discorso simile a un ammainabandiera: la nostra Presidenza ha tentato tutto per riannodare il filo della cooperazione e della fiducia, ma la sfida si è rivelata più grande di noi. Questo è ciò con cui avremmo voluto esordire.

Alle 8, con i Ministri che già si preparavano alla sessione conclusiva del Consiglio, dalle sale adiacenti a quella della Plenaria arrivavano però segni di speranza: nel Comitato per la dimensione umana si stava negoziando a oltranza il testo sulla sicurezza dei giornalisti, che – sia pure con accenti e motivi diversi – pareva mettere d'accordo i 57 attorno ad una nobile causa comune. Valeva la pena rinviare l'inizio del PrepComm, una, due, tre volte. Quando infine è arrivata la "fumata bianca" su quella proposta di decisione, il clima nella sala era diverso: nell'incredulità dei volti dei delegati, mentre le successive decisioni passavano una a una tra le lacrime del team italiano e gli applausi scroscianti – quasi liberatori – degli altri presenti, si leggeva anche la consapevolezza di stare contribuendo ad un momento di svolta nella vita dell'Organizzazione, lontano anni luce dagli sterili confronti dialettici viennesi che, purtroppo, sarebbero ripresi inesorabili poche settimane dopo.

Milano lascia in eredità un'OSCE forse più viva, certamente più vicina ai temi che compongono la sicurezza del suo miliardo di cittadini. Il percorso per arrivare a nuove decisioni consensuali, però, appare sempre più tortuoso. S'impongono riflessioni organizzative sul futuro dei Consigli Ministeriali: abbiamo davvero bisogno che oltre mille persone lascino Vienna per giorni, con tutti i costi che ne conseguono, per far maturare i risultati di un intero anno di lavoro? I negoziati preparatori non potrebbero concludersi all'Hofburg con largo anticipo rispetto all'incontro dei Ministri, come avviene in altri consessi multilaterali<sup>2</sup>?

La Presidenza albanese nel 2020 – in un anno di ricorrenze simboliche per l'Organizzazione: 45 anni dall'Atto finale di Helsinki, 30 dalla ricordata Carta di Parigi – potrà stimolare un dialogo tra gli Stati partecipanti sulle questioni attinenti al funzionamento dell'OSCE, con l'intento di adattarne l'architettura ad una realtà geopolitica assai diversa da quella bipolare nel 1975 e dal mondo unipolare nel 1990, che avevano condotto dapprima alla CSCE e successivamente alla sua evoluzione da Conferenza in organismo internazionale.

<sup>2</sup> Chi scrive è stato negoziatore per il Gruppo Regionale europeo in occasione della II Conferenza Internazionale sulla Nutrizione, co-organizzata dalla FAO e dall'OMS a Roma nel novembre 2014. I Documenti conclusivi di tale Conferenza sono stati finalizzati in un apposito formato che riuniva diplomatici accreditati presso i Poli delle Nazioni Unite di Roma e Ginevra tra il marzo e l'ottobre del 2014. I Ministri dell'Agricoltura e della Salute dei 194 Stati membri dell'ONU hanno potuto esaminare la bozza della "Dichiarazione di Roma sulla Nutrizione" e del relativo Programma di Azione un mese prima della Conferenza, anziché pochi minuti prima come accade all'OSCE.



## Capitolo 2

# La prima prova: il negoziato sul Bilancio Unificato 2018

Marco Lapadura

*“Benvenuto nell’inferno viennese dell’OSCE!”*

Le prime parole. Un avvertimento, una minaccia, una congettura?

Sono appena sbarcato nella capitale asburgica e sento crescere la pressione: è metà settembre 2017 e tra due settimane l’avventura avrà inizio. La sorte ha voluto che, da ottobre, il primo a salire sul carro in corsa della Presidenza italiana OSCE 2018 sia il sottoscritto, nei panni dell’incaricato ad ammansire il c.d. Comitato consultivo per la gestione e le finanze dell’Organizzazione (*Advisory Committee for Management and Finance - ACMF*), organo che sarò onorato di presiedere per i prossimi dodici mesi.

Lontano, fino a ieri, dalle dispute dell’OSCE, ho la netta sensazione di apprestarmi a dirigere una finale di *Champions League* senza avere partecipato ai gironi di qualificazione: torneo, squadre, giocatori, è tutto un mondo da scoprire e decifrare. Un esordio in salita, dunque, mentre mi accingo a unirmi a uno straordinario team arbitrale, modellato con destrezza e perizia dai colleghi della Delegazione italiana presso l’OSCE e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Una figura, quella arbitrale, che ben si adatta alla Presidenza italiana OSCE, giacché, al di là di obiettivi specifici, la nostra stella polare sarà il rilancio del ruolo dell’Organizzazione nel mantenimento della sicurezza regionale. L’interesse dell’Organizzazione pertanto coinciderà con l’interesse nazionale e, sulla carta, quest’aspetto ci pone come direttori credibili di una gara giocata, negli ultimi anni, senza esclusione di colpi. L’attitudine al gioco falloso renderà difficile il nostro compito, ma siamo consapevoli che gli arbitri di oggi devono essere veloci, reattivi e ben disposti a parlare con i capitani delle squadre; all’occorrenza, convincenti e risoluti nel prendere decisioni. Si tratta, peraltro, di una partita d’insolita durata: dodici mesi di presidenza di un’organizzazione di 57 Stati partecipanti è un avvenimento che, nel mondo dell’odierna diplomazia, non capita tutti i giorni; anzi, non capita quasi mai.

*“Benvenuto nell’inferno viennese dell’OSCE!”*

Quelle prime parole, che riaffiorano a ogni indizio sospetto.

Senza indugio, è arrivato il momento di prender per mano l’ACMF e condurlo in un porto sicuro. Sarà così? Sono conscio che di fronte a me ho una strana creatura, bollata come luogo dove questioni tecniche e visioni politiche si avviluppano in matasse inestricabili.

La prima sfida è anche la più importante: l'adozione, in tempi ragionevoli, del Bilancio Unificato 2018, col quale stanziare e ripartire il carburante dell'intera Organizzazione nel nostro anno di Presidenza.

Il Bilancio Unificato, un'impervia montagna da scalare e l'incubo di tutte le Presidenze OSCE!

Compito dell'ACMF è predisporre il progetto di decisione, che, una volta maturo, sarà trasmesso dal suo Presidente al Consiglio Permanente per l'adozione finale, idealmente entro la fine dell'anno. Un obiettivo diventato sempre più illusorio, a causa della crescente difficoltà di coagulare il consenso dei 57 Stati partecipanti – richiesto dalle regole di procedura OSCE – attorno a un documento complesso e articolato, nelle cui pieghe si moltiplicano le possibilità di dissenso.

In caso di mancata adozione entro fine dicembre, i regolamenti OSCE prevedono l'entrata in vigore di un regime finanziario provvisorio, che consente ai centri di responsabilità delle strutture esecutive OSCE di impegnare e spendere somme molto limitate, basate su quote del bilancio dell'esercizio finanziario precedente (equivalenti al 25%, fino al 31 marzo, e a un dodicesimo al mese, nei mesi successivi). Un consistente ritardo nell'approvazione del bilancio può quindi pregiudicare la programmazione e il funzionamento dell'intera Organizzazione, mandando all'aria i buoni propositi della Presidenza.

*Sarà questo l'inferno viennese?*

Ma facciamo un passo indietro. Il processo che porta all'approvazione del Bilancio Unificato OSCE è lungo ed elaborato. A fine primavera di ogni anno, il Segretariato OSCE distribuisce alle delegazioni un documento di linee programmatiche (c.d. *Programme Outline*), predisposto dai responsabili amministrativi delle "strutture esecutive". Per quest'ultime, s'intendono: il Segretariato, che ha più centri di responsabilità finanziaria, le tre Istituzioni autonome e le Operazioni sul terreno (c.d. *Field Operations*), di numero variabile<sup>1</sup>. Le strutture esecutive illustrano agli Stati partecipanti le sezioni del documento di propria competenza nel corso di un ciclo di riunioni del Comitato Preparatorio, presieduto dalla Presidenza in esercizio. A conclusione di questa fase, il Segretariato e la Presidenza entrante dell'OSCE, quella di riferimento del bilancio in esame, redigono una relazione che riassume il dibattito del Comitato Preparatorio ed evidenzia alcune priorità d'interesse della stessa Presidenza entrante (c.d. *Perception Paper*). La relazione è poi presentata e discussa al Consiglio permanente, dove siedono i Rappresentanti permanenti dei 57 Stati partecipanti.

Gli esiti di questo esercizio preliminare forniscono alle amministrazioni dell'OSCE le indicazioni per redigere una prima proposta di bilancio, nella

<sup>1</sup> Non è, però, inclusa nel Bilancio Unificato la Missione Speciale di Monitoraggio in Ucraina (SMM), alla quale, per motivi collegati al processo di nascita della stessa, è dedicato uno strumento finanziario separato, negoziato in seno all'ACMF nel febbraio-marzo di ogni anno.



quale sono indicati progetti, obiettivi, importi e staff. La proposta è illustrata e discussa in un nuovo ciclo di riunioni dell'ACMF che ha inizio il primo ottobre, giorno in cui la Presidenza OSCE entrante si pone alla guida del Comitato. La circostanza è sancita dalla cerimonia del "passing the torch", che in italiano potremmo tradurre "passaggio del cerino", malgrado la figura della torcia ardente si addica meglio alla situazione. L'ammirevole collega che mi ha preceduto ha voluto rimarcare l'occasione donandomi una bottiglia "anti-stress", dal tasso alcolico indefinito. Ho ringraziato, con l'auspicio di lasciare integra la bottiglia e di riuscire a passare la torcia prima di andare a fuoco.

Al termine del ciclo, la Presidenza ACMF avvia il negoziato vero e proprio, cercando, nei formati più diversi, di costruire ponti e far confluire il consenso attorno a nuove ipotesi di bilancio che rivedono l'iniziale. Al momento opportuno, la stessa Presidenza ACMF sottopone ai delegati una traccia della parte narrativa della decisione che accompagnerà le cifre del bilancio. Verificate le condizioni del consenso, come detto, il progetto di decisione è inoltrato al Consiglio Permanente per l'adozione.

*Mi sorge a questo punto il sospetto che l'"inferno viennese" sia dovuto a questa "diabolica" macchina procedurale. È davvero così?*

La posta in gioco del negoziato sul Bilancio Unificato è piuttosto alta, e non solo per la Presidenza entrante. Analogamente a quanto accade per i bilanci pubblici nazionali o di un'impresa privata, l'indirizzo politico di un'organizzazione prende forma attraverso lo stanziamento e la distribuzione delle risorse finanziarie e umane. Come per altri organismi internazionali, nel caso dell'OSCE, il negoziato sul bilancio, di per sé, non definisce l'indirizzo politico. Questo è, per lo più, già individuato dall'*acquis* dell'Organizzazione, a cui contribuiscono l'insieme degli atti finali, delle dichiarazioni o decisioni ministeriali e del Consiglio Permanente accumulatisi negli anni. È, però, in sede di bilancio che le priorità e la dimensione dello sforzo collettivo si materializzano.

E, vista la posta in gioco, gli spunti di divisione non mancano.

Provo a elencarne alcuni.

Innanzitutto, la battaglia per le tre "dimensioni della sicurezza" (politico-militare, economica e ambientale, umana) su cui l'OSCE è fondata. Su questo versante, si fronteggiano portatori di sensibilità antitetiche, che si misurano attorno a scale gerarchiche e modelli d'investimento discordanti. Tradizionalmente, la terza dimensione, comprendente democrazia e diritti umani, è raffigurata come il cavallo di battaglia (e, per taluni, di Troia) del "fronte occidentale". In questa narrazione c'è molto di vero, ma rappresentazioni troppo sommarie e schematiche fanno torto a una realtà complessa e in movimento, caratterizzata, in questa fase storica, da culture e valori che – almeno apparentemente – tendono a divergere, piuttosto che a convergere. E un tale allontanamento da un centro di gravità alimenta la controversia sugli equilibri non solo "tra" le dimensioni, ma anche all'interno delle dimensioni.

Una seconda questione è connessa al declino di fiducia verso i meccanismi della diplomazia multilaterale, manifestato – più o meno apertamente – da alcuni Stati che hanno rilevante peso economico nel quadro OSCE. Sul piano finanziario, tale tendenza si traduce in una scarsa propensione a investire nell'Organizzazione e, più specificatamente, nella richiesta di tagli al bilancio o di una sua “crescita nominale zero”, equivalente, per effetto dell'inflazione, a una riduzione reale di risorse. A conclusioni analoghe giungono le delegazioni che pongono in primo piano le ristrettezze dei bilanci nazionali e coloro che ritengono di dover aumentare la pressione finanziaria sulle strutture esecutive OSCE al fine di limitarne la spontanea e connaturale attitudine a espandersi *ratione materiae*, così da prevenire possibili sovrapposizioni di competenze con organismi internazionali specializzati, sulla carta meglio attrezzati di un'organizzazione a vocazione generalista.

Gli obiettivi di contenimento o ridimensionamento dell'OSCE non sono, tuttavia, condivisi dai sostenitori più convinti del multilateralismo. Questi, pur riconoscendo l'opportunità di limitare la tendenza alla proliferazione delle competenze dell'Organizzazione, valorizzano il prodotto offerto “a buon mercato” dall'OSCE, quale raro esempio di meccanismo regionale non *like-minded* in grado di fornire un sostanziale contributo alla sicurezza, con mezzi relativamente limitati<sup>2</sup>. Spesso, i sostenitori di questa tesi riconoscono anche che, per riuscire ad aggregare 57 Stati partecipanti sulla base della regola del consenso e tenere elevato l'interesse di tutti verso l'Organizzazione, sia conveniente tollerare un'espansione delle competenze OSCE a un livello superiore rispetto a quello ritenuto ottimale. Una posizione, quindi, finanziariamente meno rigorosa della prima, che, però, può contare sull'insegnamento della storia, laddove il reciproco riconoscimento di distinte priorità è stato alla radice della nascita della CSCE e della sopravvivenza dell'OSCE.

Un fronte particolare del dibattito sulla “propensione espansiva” dell'Organizzazione riguarda l'aspetto geografico o, detto in termini di bilancio, le risorse da attribuire alle diciassette Operazioni sul terreno (SMM esclusa). Le Operazioni si distinguono, semplificando, in due categorie: quelle che coadiuvano gli Stati ospitanti nell'attuazione degli impegni OSCE (c.d. *principles and commitments*) e quelle cui sono demandati compiti di assistenza ai processi di pacificazione dei “conflitti protratti”. Mentre le seconde sono raramente messe in discussione dagli Stati partecipanti, rappresentando una “funzione” dell'OSCE riconosciuta come inalienabile, le prime sono al centro di cicliche controversie. Per alcuni, le Operazioni corrispondono a uno “stigma d'immatùrità” da cui lo Stato ospitante ha ragione di volersi liberare al più presto. Di qui, l'invocazione, anche da parte di Stati non beneficiari, di una “*exit strategy*” delle Ope-

<sup>2</sup> Il Bilancio Unificato si aggira, negli ultimi anni, intorno ai 138 milioni di euro, una briciola dei 2.497 milioni di dollari del bilancio regolare 2018 delle Nazioni Unite, dal quale, peraltro, sono escluse le missioni di *peacekeeping*.

razioni, da attuare attraverso la graduale devoluzione di aree di attività allo Stato ospitante che abbia dimostrato la propria “maturità”. In alcuni casi, lo stesso Stato ospitante ambisce a garantirsi il pieno controllo dei meccanismi di approvazione di progetti e obiettivi dell’Operazione, al fine di assicurarsi la rispondenza dell’azione OSCE alle priorità di governo o, in casi estremi, di sottrarsi ad attività percepite come scomode interferenze. Queste visioni, spesso non avulse da riflessioni geo-politiche, sono avversate dai Paesi per i quali le Operazioni sul terreno sono, soprattutto, un’occasione di fattiva cooperazione e di proficuo impiego di risorse messe a disposizione dall’Organizzazione per la crescita e la stabilità del Paese beneficiario. Le presenze sul terreno hanno, poi, un importante vantaggio collaterale, poiché contribuiscono a costituire una rete privilegiata di dispositivi di *early warning* in aree a rischio d’instabilità, dote reale che contraddistingue l’OSCE da altre organizzazioni di sicurezza.

Una terza questione è, in parte, figlia delle precedenti e attiene all’insistente domanda di un gruppo di delegazioni di un uso delle risorse efficace ed efficiente. Un’istanza siffatta non può, in principio, che essere condivisa da tutti. Il problema sorge quando questa richiesta muta la propria natura e si confonde con inviti ad adottare misure che, mascherate da strumenti di efficacia ed efficienza, implicano tagli tangibili ai progetti, spesso orizzontali e poco ponderati. Sorgono, allora, dubbi sulla genuinità degli obiettivi che si prefiggono i promotori di queste misure che, di fatto, indeboliscono l’Organizzazione e le sue prospettive di sopravvivenza.

Ma non è tutto.

Alcune questioni “orizzontali” al bilancio si propagano come benzina sul fuoco delle polemiche, divenendo motivo di discordia fluido e insidioso. Mi riferisco a questioni di natura apparentemente tecnica che, pur interessando marginalmente la distribuzione degli oneri tra gli Stati partecipanti, tendono a elevarsi a simbolo, soprattutto quando il tasso di fiducia reciproca e l’ambizione alla leadership sono carenti. In questa categoria di questioni, rientrano: il sistema del *secondment*, che consente agli Stati partecipanti di “comandare” personale presso l’Organizzazione; i criteri di calcolo dell’indennità giornaliera appannaggio del personale impiegato nelle missioni sul terreno (*Board and Lodging - BLA*); alcune anomalie contabili del bilancio, come il c.d. *Augmentation Fund*, frutto di eredità non risolte.

La mia esperienza di Presidente ACMF inizia proprio da qui, dalle questioni “orizzontali” e, più precisamente, da una lettera con la quale il Rappresentante permanente di uno Stato partecipante e importante contributore dell’Organizzazione ci avverte che la propria delegazione non parteciperà al negoziato sul Bilancio Unificato se la proposta in esame manterrà i criteri di calcolo del BLA utilizzati nel bilancio precedente.

E, guarda caso, la proposta iniziale del Segretariato quei criteri li mantiene...  
Ce n’è abbastanza per smarrirmi “*nell’inferno viennese dell’OSCE*”?

Cosciente, ma solo in limitata parte, degli innumerevoli fronti aperti – che si dipaneranno solo col tempo – è giunto il momento dell'azione.

Non sono da solo e questa è una gran fortuna: sono affiancato da Laura Vai, Consigliera che elargisce numeri, saggezza e sostegno morale. Riflettiamo su una strategia, ma rifuggiamo da improbabili meccanicismi che, nel nostro credo, non sono una guida sicura. Dietro posizioni, opinioni e idee ci sono donne e uomini, non elaboratori, e il primo obiettivo da raggiungere è quello di assicurarci la fiducia e la stima dei colleghi, fornendo prova, per quanto possibile, di competenza, affidabilità e trasparenza. Dedichiamo, dunque, le prime settimane a incontrare uno a uno tutti i delegati dell'ACMF, ascoltando e rispettando le convinzioni di ciascuno di loro. Un passaggio, a mio avviso, essenziale, perché il diffuso riconoscimento della nostra "speciale autorevolezza", tutta da conquistare sul campo, costituirà un supporto indispensabile dell'opera di mediazione di cui saremo titolari. Similmente, abbiamo bisogno di una solida collaborazione con il Segretariato, possessore di esperienza e custode di consuetudini, ma, al tempo stesso, detentore di peculiari interessi che ne fanno il 58mo Stato partecipante, *plus*. Lo strumento per questa collaborazione già esiste, e non resta che seguire la prassi degli incontri settimanali con tutte le articolazioni dell'amministrazione centrale dell'OSCE.

Sarebbe, inoltre, mia intenzione ampliare il sentimento di empatia, se non di simpatia, nei confronti del Presidente ACMF, a cominciare da un cerchio limitato di delegati che, disposto a condividere alcune delle mie responsabilità, mi aiuti a sfumare la barriera psicologica che, strutturalmente, mi separa dagli altri membri del Comitato.

L'occasione mi è data dalla citata lettera sulle questioni "orizzontali": un principio d'incendio da spegnere con la dovuta urgenza. Le annose dispute sulle questioni "orizzontali", infatti, rischiano di tenere a lungo in ostaggio il negoziato sul Bilancio Unificato 2018, i cui tempi di approvazione sono, invece, perentori. Mi propongo, dunque, d'istaurare un canale parallelo per trattare le questioni "orizzontali" e isolare, così, il negoziato principale. A tal scopo, creo un nuovo meccanismo basato su un "Gruppo di esperti e amici" del Presidente (*Group of Experts and Friends - GoEF*), al quale delego la riflessione su possibili soluzioni consensuali ai problemi "orizzontali" più contesi. Il Gruppo è composto da sei delegati ACMF, da me selezionati tenendo conto delle competenze e degli equilibri geopolitici dell'Organizzazione, affiancati dai membri della Troika OSCE, nella veste di osservatori. Nelle mie intenzioni, il GoEF è una sorta di laboratorio dell'intero Comitato, in grado di produrre raccomandazioni credibili. Imposto il meccanismo parallelo come un processo inclusivo e, per questo, invito tutte le delegazioni a contribuire alla riflessione, anche con suggerimenti recapitati per iscritto ai membri del GoEF. Le proposte poi elaborate dal GoEF saranno presentate e discusse alla plenaria dell'ACMF nella primavera 2018, dopo l'auspicabile adozione del bilancio. Mi faccio garante dell'impegno e della trasparenza dell'intero processo.

L'iniziativa, grazie ad Annemie (Belgio), Jean-Luc (Svizzera), Jonathan (Canada), Marina (Serbia), Merey (Kazakistan), Roman e poi Andrei (Bielorussia), raggiungerà, nei mesi successivi, i suoi obiettivi più importanti: la minaccia di non partecipare al negoziato sul Bilancio Unificato non avrà seguito; l'assunzione e condivisione di responsabilità dei membri GoEF accrescerà il tasso di empatia attorno alla Presidenza, alleggerendone il fardello; un nuovo meccanismo sul BLA sarà approvato nel corso della primavera.

È inizio novembre e il ciclo di riunioni formali dell'ACMF si è chiuso. Abbiamo ancora di fronte a noi la prima proposta di Bilancio Unificato formulata dal Segretariato, che non sembra avere alcuna possibilità di raggiungere il consenso, sia a causa del totale della somma stanziata, superiore a quanto siano disposti ad accettare importanti Paesi contributori, sia in ragione della distribuzione degli impieghi, che fatalmente diventerà oggetto di un estenuante tiro alla fune.

Ci mettiamo così al lavoro per elaborare una nuova proposta di bilancio che, tenendo conto delle posizioni espresse dalle delegazioni, abbia maggiori chance di raccogliere un sostegno unanime. Dobbiamo, tuttavia, evitare che la trattativa resti prigioniera di una partita a somma-zero e, a tal fine, includiamo nella nostra proposta elementi concepiti per tenere in vita la dinamica negoziale e aumentare lo spazio delle reciproche concessioni. Nel frattempo, le inflessibili posizioni a sostegno della crescita nominale zero costringono a dure scelte per l'Organizzazione. Per mitigarne gli effetti, proponiamo di coprire alcune spese in infrastrutture con i risparmi degli esercizi finanziari precedenti, che altrimenti sarebbero destinati alla restituzione agli Stati. Evidenziamo all'ACMF che questi investimenti, negli anni futuri, saranno fonte di risparmio. L'idea piace a sufficienza e, nonostante qualche alzata di sopracciglio, passa: la proposta sarà riflessa in una decisione del Consiglio Permanente accessoria a quella sul Bilancio Unificato.

Lanciamo poi una serie d'iniziative che, venendo incontro a specifiche richieste di alcune delegazioni, sono rivolte ad ampliare il livello di trasparenza e fiducia nell'attività dell'Organizzazione, soprattutto, in merito all'uso di fondi extra-bilancio e ai costi del personale. Ci spendiamo per indurre tutti gli interlocutori a un atteggiamento più dialogante e flessibile, invitando ad abbandonare approcci basati sul mantra "resistere, resistere, resistere", che qualcuno sostiene essere l'unica tattica redditizia. Per migliorare il clima, organizziamo, ed è la prima volta nella storia dell'OSCE che un'idea del genere viene non solo applicata ma proprio pensata, dei *brainstorming* in collaborazione con l'*Executive Master in Management of International Organizations* della Bocconi.

Non tardiamo a comprendere, però, che diverse delegazioni approfitteranno del nostro spiccato e palese interesse a chiudere il negoziato senza ritardi per subordinare il loro sostegno a puntuali pre-condizioni, estranee al bilancio. Vista l'evidente asimmetria d'interessi, le nostre armi sono spuntate. Non ci la-

sciamo travolgere e, con pazienza, sfuggiamo alle situazioni più delicate. Quando necessario, “salgo di livello”, trascinando l’Ambasciatore Azzoni, nostro Rappresentante permanente e Presidente del Consiglio Permanente OSCE, in azioni di persuasione delle delegazioni più ostinate. Mi servo del “ricorso gerarchico” con parsimonia, per evitare effetti “inflazionistici” che ne stempererebbero l’efficacia.

Intanto, il nostro ufficio, stipato da numeri e grafici, assume le sembianze della stanza del matematico John Forbes Nash Jr., rappresentata magistralmente nel film *A Beautiful Mind*. Usiamo la sala per ricevere i nostri ospiti e creare in loro una certa soggezione.

Passano così le settimane e, in cooperazione col Segretariato, mettiamo alla prova altre proposte di Bilancio Unificato. Alla vigilia di Natale, la sensazione è di essere molto vicini al traguardo finale, ma, nel corso di una vivace riunione ACMF, accerto l’assenza di consenso sulla terza proposta della Presidenza a causa di divergenze, al momento inconciliabili, sulle risorse da destinare alle questioni di parità di genere. Non senza frustrazione, sono costretto ad aggiornare la seduta a inizio 2018.

Il timore di avvitarcì in un negoziato senza fine ci attanaglia.

Prendiamo fiato e, a gennaio, ripartiamo con grinta, promuovendo un nuovo compromesso sulle questioni in sospeso. Mentre conteniamo altre derive, riusciamo finalmente a incassare il sostegno di tutte le delegazioni su una proposta che, finalmente, trasmetto al Consiglio Permanente per l’adozione, il 15 febbraio. Oramai è fatta!

E invece no. La sera del 14 febbraio, accade l’inverosimile. Il Rappresentante permanente di uno Stato con il quale siamo in continuo dialogo chiama l’Ambasciatore Azzoni per informarlo che, a causa di un problema di toponomastica, non potrà unirsi al consenso. Ricordiamo all’interlocutore che su quella stessa definizione geografica, giorni prima, avevamo ricevuto dalla sua delegazione luce verde, per iscritto. La circostanza evocata, tuttavia, non trattiene il Rappresentante permanente dall’obiettare al progetto di decisione.

Non mi rimane che convocare una riunione d’urgenza con le parti interessate, che avrà luogo la mattina seguente, quella dell’ipotetica adozione del Bilancio Unificato 2018. Dopo intensa discussione, troviamo una soluzione, grazie anche alla buona predisposizione delle parti. La catastrofe è scongiurata. Stavolta ci siamo!

*Senza fiamme roventi, però, che inferno sarebbe?*

Sono le 9:30 del 15 febbraio e ci sentiamo tutti più sollevati.

Entro nella sala del Consiglio Permanente, quando giunge, inattesa, un’altra visita. Una delegazione si avvicina lentamente al mio scranno e m’informa che, nonostante il sostegno datomi nelle ultime settimane, per mancanza d’istruzioni dalla capitale non è in grado di appoggiare la decisione dedicata all’uso dei risparmi, complementare a quella sul bilancio. Tutti sanno che le due decisioni non vivono di vita propria e tutto, dunque, torna in gioco.

L'adozione delle decisioni è rinviata di qualche ora, per dare tempo alla rimanente delegazione di acquisire le istruzioni mancanti. Trascorrono tre o quattro ore e la tensione sale nuovamente. Sullo sfondo, la sagoma vacillante di Dorando Pietri all'arrivo della maratona di Londra 1908.

Finalmente, dopo passi a vari livelli, arriva anche l'ultimo via libera. Alle ore 15:00, il martello della Presidenza inchioda i presenti alla proposta di Bilancio Unificato 2018, la cui adozione è scandita dall'applauso liberatorio dei 57 Rappresentanti permanenti. Un sentito gesto di simpatia e sintonia.

L'*"inferno viennese dell'OSCE"*:

quelle parole furono il benvenuto recapitatomi da uno stimato collega di un Paese a noi molto vicino. Quell'inferno è il risultato del combinato disposto di tutti i fattori, delle storie qui descritte e necessariamente sottaciute, che rendono il lavoro del Presidente ACMF particolarmente gravoso, anche se non privo di soddisfazioni.

Vorrei dedicare questo testo a tutti coloro che, prima e dopo di me, hanno ricoperto lo stesso incarico, per certi versi unico, e condiviso analoghe sensazioni.

In particolare, vorrei ricordare un collega che ha deciso di non esserci più e che, purtroppo, ho conosciuto solo attraverso i racconti pieni di stima di amici e colleghi.

Un sentito ringraziamento a tutto il team della Presidenza italiana, che mi ha sostenuto nei momenti più difficili, anche con sana ironia, e al Segretariato OSCE, per il suo incessante supporto. Un affettuosissimo riconoscimento, infine, a Laura Vai e Mary Locatelli, miei angeli custodi che hanno permesso di portare felicemente a compimento un'incredibile e irripetibile cavalcata durata dodici mesi.

Senza di loro, nulla sarebbe stato possibile.







Parte II

LE TRE DIMENSIONI DI SICUREZZA  
DELL'OSCE  
E LE QUESTIONI TRASVERSALI





## Capitolo 3

### La dimensione politico-militare e di sicurezza

#### 3.1. Le linee direttrici della Presidenza italiana

*Isa Ghivarelli*

La Presidenza italiana dell'OSCE è giunta nella fase finale della mia esperienza viennese e questo mi ha permesso di affrontarla con un bagaglio di conoscenze consolidato nel tempo, un aspetto fondamentale nel caso della “prima dimensione”, ovvero il settore politico-militare e di sicurezza, che richiede una fase di apprendimento e di adattamento piuttosto lunga ed intensa.

Sono stata destinata ad occuparmene fin dal mio arrivo nel 2015, quando la Rappresentanza permanente, composta da tre diplomatici incluso l'Ambasciatore, era tra le più piccole delegazioni OSCE: una situazione non facile, se si pensa in particolare alla frequenza, al numero e alla durata delle riunioni settimanali, che tendono oltretutto a moltiplicarsi, soprattutto in tempi, come quelli attuali, così difficili per le relazioni internazionali.

Sono quindi arrivata alle soglie della Presidenza con un certo allenamento a lavorare intensamente, ad affrontare nel giro della stessa giornata argomenti di discussione completamente diversi, a reagire alle emergenze con prontezza e senso pratico. Tutte risorse fondamentali, quando è toccato all'Italia prendere il timone dell'Organizzazione. Ma ciò che ritengo sia stato il grande valore aggiunto di lavorare nei tre anni precedenti in una piccola delegazione è stata l'opportunità di assumere fin da subito la titolarità dei dossier assegnatimi e di poter rappresentare l'Italia al tavolo dei negoziati, a volte fianco a fianco con Ambasciatori e altri funzionari con maggiore anzianità. Una condizione che moltiplica le occasioni di apprendimento, induce ad assumere responsabilità e consapevolezza del proprio ruolo, oltre a consentire di vincere titubanze o timidezze. E se forse non è sempre ideale, tale situazione ha senz'altro contribuito a rendere più solido e maturo il mio lavoro e a prepararmi a quello che poi, nel 2018, sarebbe stato all'ordine del giorno.

Ciò a cui invece non ero affatto abituata, dopo tre anni giocati “in solitario”, era il lavoro di squadra. Da settembre del 2017 la delegazione si era arricchita di nuovi elementi, molti dei quali destinati a diventare un supporto essenziale per la prima dimensione. Essendo la più vasta per argomenti, la pri-

ma dimensione avrebbe potuto contare su un numero maggiore di esperti, che avrebbero lavorato sotto il mio coordinamento. Imparare a lavorare in squadra, adattando i propri tempi e modi al gruppo e individuando strategie perché tutti contribuissero dando il proprio meglio, è stato forse uno degli aspetti più complicati nella fase di transizione verso la Presidenza. Ma è stata anche un'esperienza molto gratificante e, in certi casi, anche molto divertente. Ricordo che qualcuno ci faceva notare spesso che “quelli della prima dimensione si divertono sempre”, sentendo fragorose risate provenire dal nostro “quartier generale”, l'ufficio che condividevo con il Tenente Colonnello Fabrizio Fabrizi, addetto per le questioni politico-militari, e in cui avevamo sempre come ospite fissa Alessandra Scalia, il mio braccio destro per le questioni di sicurezza, più tutti gli altri addetti militari ed esperti, a cominciare dal Generale Gimondo, che passavano in ufficio regolarmente per fare il punto della situazione. Non ricordo con esattezza i motivi che, nel pieno di giornate frenetiche e spesso molto tese, ci inducevano comunque a sorridere, ma ricordo perfettamente quell'atmosfera amichevole e scherzosa, che rende efficacemente il senso di una sintonia autentica e l'identità di appartenenza a un gruppo di cui sentivamo di andare fieri.

Sapevamo di seguire materie complesse e delicate: da un lato, il filone politico-militare, spesso identificato con il *core business* dell'Organizzazione, suddiviso in una serie di articolazioni e regolato da procedure a sé stanti rispetto alle dinamiche proprie della Presidenza e, dall'altro, il filone della sicurezza, per certi versi più moderno, focalizzato sulle minacce transnazionali. In entrambi i filoni, l'Italia intendeva giocare un ruolo di primo piano e noi eravamo pronti a fare di tutto perché ciò avvenisse.

Il principale organo di lavoro della prima dimensione è il Foro di cooperazione per la sicurezza (FSC), che, come il Consiglio Permanente, ha autonomia decisionale e si riunisce di norma una volta alla settimana per dibattere di questioni correnti e delle loro implicazioni politico-militari. La Presidenza del Foro ruota in ordine alfabetico a cadenza quadrimestrale. Durante la Presidenza italiana dell'OSCE si alternarono quindi tre Presidenze del FSC: la Slovacchia, la Slovenia e la Svezia. Con tutte e tre svilupparammo fin da subito un'ottima collaborazione. Benché fossero completamente autonome nella definizione del programma del FSC, era naturale esplorare forme di collaborazione con la Presidenza di turno, cercando di organizzare “dialoghi di sicurezza” su temi di interesse coincidente. Particolarmente incline a ricercare possibili sinergie fu la Presidenza slovena, che nella definizione del proprio calendario di incontri aveva incoraggiato la presenza di relatori italiani e inserito tematiche coerenti con le nostre priorità. La Presidenza svedese del FSC coincise invece con i mesi finali della Presidenza, quelli che tradizionalmente vedono le delegazioni impegnate nei negoziati dei testi ministeriali. Anche in questo caso, potemmo contare su una collaborazione franca e molto intensa, come si vedrà in seguito.

La Presidenza dell'OSCE comporta in automatico l'accesso alle riunioni settimanali della Troika FSC, in cui si preparano le riunioni del Foro della settimana successiva. Esse costituiscono un meccanismo fondamentale per conoscere in anticipo le iniziative della Presidenza di turno e anticipare possibili difficoltà negli incontri in plenaria. Costituiscono, soprattutto, uno strumento utilissimo per conoscere da "dietro le quinte" la macchina del FSC. Grazie al mio incarico come Coordinatrice FSC per la Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza su donne, pace e sicurezza, facevo parte della Troika già dal 2016 e questo mi aveva permesso di apprendere fin dagli anni precedenti il meccanismo di coordinamento e interazione tra le diverse Presidenze e di esplorare possibili forme di collaborazione per quando sarebbe "toccato a noi".

In generale, le riunioni del FSC sono dominate ormai da anni dalle dinamiche russo-ucraine, il confronto è sterile, con le parti attestate su posizioni intransigenti e poco inclini all'ascolto reciproco. Va da sé che anche la capacità decisionale del Foro è in questa fase storica estremamente ridotta. Lo stesso può dirsi degli altri organismi politico-militari connessi all'OSCE. Mi riferisco in particolare al Gruppo consultivo congiunto, relativo all'osservanza del Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa. La sospensione, ormai da qualche anno, della Federazione Russa dal Trattato ne riduce fortemente la portata, nonostante per noi, come per tutti gli altri Stati parte, mantenga interamente la sua validità.

Un altro pilastro essenziale nell'architettura di sicurezza europea è la Commissione Consultiva Cieli Aperti, ovvero l'organismo attuativo del Trattato sui Cieli Aperti. Durante la nostra Presidenza anche questo Trattato, che fino all'anno prima non aveva presentato particolari difficoltà di applicazione, e sembrava anzi che fosse preservato dalle difficoltà comuni agli altri strumenti politico-militari, comportò delle problematiche, derivanti dall'impossibilità, l'anno precedente, di trovare un accordo tra i 34 Stati parte sulla ripartizione delle quote di sorvolo per il 2018. Insieme alle varie Presidenze di turno della Commissione consultiva, l'intero anno fu speso a lavorare per superare l'impasse e per definire delle quote nel 2019 che potessero essere approvate da tutti, al fine di evitare di bloccare ulteriormente il Trattato. Fortunatamente a fine 2018 si riuscì ad adottare una decisione che consentì di riprendere l'attività di perlustrazione aerea nel 2019.

Anche per tentare di sbloccare la situazione e rivitalizzare il dibattito su basi più costruttive, dal 2016 è inoltre in corso un tentativo ambizioso denominato "Dialogo strutturato sulle sfide attuali e future alla sicurezza europea", che coinvolge le capitali, sia a livello politico che militare, e si propone di porre un freno alla progressiva erosione dell'architettura di sicurezza europea. È un esercizio destinato ad avere tempi molto lunghi e che, nella visione italiana e di altri Paesi *like-minded*, dovrebbe contribuire al rilancio del regime di controllo degli armamenti convenzionali. La Presidenza di turno gioca un ruolo chiave nell'ambito del Dialogo strutturato: è infatti chiamata a designare il Presidente del re-

lativo Gruppo di lavoro informale e, per farlo, deve tenere conto delle diverse e spesso opposte sensibilità degli Stati parte e individuare un Rappresentante permanente capace di farsi portatore delle diverse istanze, pur nel rispetto del “mandato di Amburgo”, ovvero dei termini in cui il Dialogo strutturato è stato istituito (con la Dichiarazione Ministeriale n. 5 del 2016). L'Italia per il 2018 scelse di designare come Presidente del Gruppo il Rappresentante permanente belga, una decisione che fu molto apprezzata, soprattutto per l'inclusività e la trasparenza dimostrata dall'Ambasciatore designato, tanto che più delegazioni sarebbero state favorevoli a una prosecuzione del suo mandato anche nel 2019. I dibattiti svoltisi nell'ambito del Dialogo strutturato e poi confluiti nei lavori del FSC nel corso dell'anno ci fornirono lo spunto per redigere una delle più importanti bozze di dichiarazione ministeriale che avremmo poi negoziato a Milano: la decisione su trasparenza militare, riduzione del rischio e prevenzione degli incidenti militari, di cui si riferirà successivamente.

Nell'ambito della sicurezza, i nostri principali interlocutori di riferimento durante la Presidenza furono la Spagna, che all'inizio dell'anno avevamo designato come nuova Presidenza del Comitato per la sicurezza, e l'Ungheria, che ormai da qualche anno ricopre la Presidenza del Gruppo di lavoro informale sulle questioni cibernetiche.

Se nel settore politico-militare le priorità sono tracciate lungo un solco predefinito, in cui l'Italia tradizionalmente si colloca tra i fautori dell'ammmodernamento del Documento di Vienna, della piena applicazione degli strumenti politico-militari esistenti, nel rispetto del diritto internazionale e degli impegni dell'OSCE, e, al contempo, del rilancio del controllo degli armamenti convenzionali, in ambito di sicurezza la possibilità per la Presidenza di introdurre tematiche nuove è maggiore.

Durante la nostra Presidenza cercammo naturalmente di cogliere tale opportunità per promuovere iniziative e tematiche di prioritario interesse nazionale. In particolare, nel Comitato per la sicurezza promuovemmo la lotta ai traffici illeciti, soffermandoci in particolare sulla lotta al traffico di beni culturali. Un tema per il quale già da un anno avevamo preparato il terreno, cogliendo l'opportunità della Presidenza italiana del Gruppo di contatto mediterraneo per cominciare a sensibilizzare al riguardo non soltanto i Paesi Partner della sponda sud, ma anche i Paesi partecipanti OSCE. Eravamo ora intenzionati a farne uno dei nostri “cavalli di battaglia”, convinti dell'opportunità di agire in complementarietà con le iniziative della nostra Rappresentanza presso l'UNESCO e della necessità di affrontare il fenomeno dal punto di vista della sicurezza.

Non fu facile affiliare gli Stati partecipanti e convincerli della necessità di affrontare tale tema in ambito OSCE, ma grazie a uno sforzo capillare di sensibilizzazione e anche, a volte, di informazione, ce la facemmo. Ricordo con grande soddisfazione un lavoro di gruppo particolarmente impegnativo, in cui, coinvolgendo tutti gli esperti “territoriali”, predisponemmo schede Paese sul tema,

a beneficio di ciascuna delle altre delegazioni, per informarle delle azioni che i loro stessi governi avevano compiuto in questo campo, e di cui spesso non erano a conoscenza, facendoli così sentire orgogliosi di far parte di un gruppo impegnato nella stessa causa e guadagnandoci una sorta di affiliazione duratura, oltre che dichiarazioni di sostegno entusiaste nei dibattiti sul tema.

La prassi di accompagnare l'introduzione di nuove tematiche o sostenere le priorità italiane con iniziative concrete, capaci di avere un impatto che andasse oltre la discussione di buone prassi o lo scambio di informazioni, era del resto già stata avviata con successo durante la nostra Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo, in cui avevamo introdotto, oltre al tema della lotta al traffico di beni culturali, anche altri temi che sarebbero poi diventati alcuni dei nostri cavalli di battaglia nel 2018, ad esempio la promozione di un'economia sostenibile e sociale e dell'Agenda "Donne, pace e sicurezza".

In generale, nella fase di definizione delle priorità della Presidenza da sottoporre al Ministero, ci siamo in parte ispirati a quanto fatto dalla Rappresentanza Permanente italiana presso le Nazioni Unite a New York durante l'anno in Consiglio di Sicurezza e al programma della Presidenza italiana del G7, anche al fine di assicurare coerenza e continuità alla nostra azione globale in materia di sicurezza. Tale scelta ci ha consentito di costruire un programma coerente e di lungo periodo, di ricevere reciproca ispirazione, supporto e collaborazione. E ha senza dubbio rafforzato l'interazione tra sedi estere, oltre che con il Ministero stesso.

Ricordo ancora quando, nel corso di una missione a Rostov sul Don su questioni legate alla Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza, la delegazione russa mi chiese, alla fine della prima giornata di lavori, di pronunciare un intervento a nome della Presidenza in un incontro che si sarebbe svolto la mattina presto l'indomani. Era troppo tardi per chiedere qualche elemento al Ministero, e fu naturale, anche grazie alla collaborazione sviluppata nel corso dei mesi precedenti, contattare i colleghi a New York per acquisire da loro qualche spunto, che mi fu prontamente fornito. Complice anche il fuso favorevole, e un allenamento a lavorare in piena notte forzato dai ritmi forsennati della Presidenza, riuscii, sulla base di quei contributi giunti tempestivamente, a preparare un intervento in tempo per il mattino successivo, consentendo all'Italia di partecipare attivamente ai lavori.

Altre volte eravamo noi a preparare spunti per Ambasciatori e colleghi chiamati a presentare attività e obiettivi della Presidenza in sedi remote, dove non sempre riuscivamo ad arrivare. In quelle occasioni posso dire di aver sentito concretamente la potenza della nostra rete, impegnata in uno sforzo collettivo e in obiettivi comuni. In effetti, una delle sensazioni meno scontate, e che forse per questo mi è rimasta più impressa, è stata proprio l'efficacia dell'interazione con le altre Ambasciate e Rappresentanze italiane nel mondo. L'OSCE si estende del resto su un'area così ampia e coinvolge così tanti Stati che durante la Presi-

denza è inevitabile un'interazione con le altre sedi diplomatiche più intensa del consueto. È stato bello inoltre contribuire a fare da volano alle rispettive attività e iniziative, anche attraverso i *social media*, come Twitter.

La prima dimensione, in tutte le sue articolazioni, è costellata di iniziative che si aggiungono al normale calendario delle riunioni viennesi. Alcune sono conferenze di alto livello organizzate dalla Presidenza con la collaborazione del Segretariato, altri sono eventi OSCE "obbligatori", la cui organizzazione spetta comunque alla Presidenza di turno.

Tra gli eventi non obbligatori, organizzati al fine di promuovere con iniziative di ampio respiro internazionale le nostre priorità, ricordo con particolare soddisfazione la Conferenza sulla lotta al terrorismo, che contribuì a preparare il terreno per la nostra bozza di Decisione Ministeriale sulla gestione del fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, e la Conferenza sulla sicurezza cibernetica, in cui per la prima volta fu introdotto un esercizio di simulazione di un attacco cibernetico, finalizzato alla riflessione sull'uso delle misure di fiducia concepite in ambito OSCE, in cui tutti gli Stati, persino quelli inizialmente più ritrosi, si cimentarono con entusiasmo<sup>1</sup>.

Tra gli eventi obbligatori, il più importante e anche il più impegnativo fu senza dubbio la Conferenza annuale di riesame sulla sicurezza, un appuntamento che affronta tutte le questioni politico-militari e di sicurezza correnti. L'agenda si adotta per consenso, con tutte le difficoltà del caso, data la tendenza di alcune delegazioni a sfruttare l'occasione per promuovere interessi nazionali o condurre battaglie nei confronti di altri Stati, mettendo in secondo piano la necessità di buon funzionamento dell'Organizzazione. Nel caso specifico la principale difficoltà riguardava l'inclusione di una sessione dedicata ai conflitti protratti e la tendenza delle delegazioni coinvolte a ricorrere al "ricatto" del mancato consenso per promuovere l'inserimento di un linguaggio, anche in parti dell'agenda formalmente non soggette all'approvazione per consenso, a loro più congeniale, ma naturalmente controverso per altri. I negoziati si protrassero per mesi, mesi in cui con grande pazienza e capacità di ascolto cercammo di tenere conto delle istanze di tutti i Paesi direttamente interessati, e al tempo stesso di tenere sempre informati gli altri Stati degli sviluppi, in attesa di un'agenda che avrebbe visto la luce, sapevamo, soltanto a ridosso dell'appuntamento stesso.

La fase organizzativa della Conferenza mi è piaciuta particolarmente perché ha rappresentato un autentico sforzo collettivo pressoché dell'intera Delegazione italiana: benché si tratti del principale evento dell'anno anche per la prima dimensione, alcune delle tematiche trattate (crisi ucraina, conflitti protratti, questioni di genere...) hanno evidenti implicazioni anche in altri ambiti, e fu per-

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli sulle citate Conferenze, si veda il contributo "Il Comitato per la sicurezza e le minacce transnazionali" di Alessandra Scalia, in questo volume.



tanto naturale e gratificante coinvolgere tutti nella fase di ideazione dell'agenda e di revisione degli atti della Conferenza. Ciò mi consentì di conoscere meglio anche colleghi "di altre dimensioni", con cui normalmente non lavoravo a stretto contatto, in particolare quelli che noi della prima dimensione chiamavamo i "geografici", responsabili di determinate regioni dell'area OSCE, che mi aiutarono a contattare tutte le delegazioni e a tenerle informate degli sviluppi del negoziato sull'agenda, dando così anche prova di sensibilità e attenzione nei loro confronti, un tratto che ci è sempre stato riconosciuto da tutti i nostri interlocutori.

A questo particolare proposito ricordo con piacere la pratica del "ricevimento" che istituimmo per il filone "sicurezza" negli ultimi mesi della Presidenza, per consentire a tutte le delegazioni che ne avessero avuto l'esigenza di contattarci agevolmente e, al tempo stesso, per evitare di sprecare tempo con appuntamenti distribuiti lungo tutto l'arco della giornata. Tale pratica consisteva nel replicare al mio livello la formula dei dialoghi politici con le varie delegazioni, prevedendo un paio di mattinate alla settimana in cui avremmo lavorato nella stanza della Presidenza di cui potevamo usufruire all'Hofburg. Le delegazioni sapevano che avrebbero potuto trovarci lì a loro disposizione, secondo un calendario di appuntamenti consecutivi, prestabilito ma sufficientemente flessibile, in modo da accomodare tutti. Gli incontri ebbero un grande successo e quasi tutte le delegazioni colsero l'opportunità di incontrarci, all'occorrenza anche per illustrarci le loro perplessità rispetto a una nostra iniziativa, ma spesso per assicurarci il loro sostegno ed esprimere gratitudine per un gesto accolto come una prova di grande disponibilità e apertura. A volte ridevamo di questa prassi che sembrava aver istituito all'interno dell'OSCE il ricevimento tipico dei professori universitari. Gli Stati però non mancavano un'opportunità per incontrarci ed io personalmente ho amato moltissimo l'occasione, offerta dalla Presidenza, di relazionarmi in maniera più approfondita del consueto con ognuna delle delegazioni dei Paesi partecipanti.

### 3.2. Il Foro di cooperazione per la sicurezza e il Dialogo strutturato

*Fabrizio Fabrizi*

La dimensione politico-militare nel 2018, come nel corso della precedente e dell'attuale presidenza dell'OSCE, è stata fortemente e inevitabilmente influenzata dalla crisi *in and around* l'Ucraina, anche con pesanti ripercussioni che hanno allungato a dismisura le riunioni del Foro di cooperazione per la sicurezza (e del Consiglio Permanente), caratterizzati da continui botta e risposta tra le parti in causa (con interventi anche di un'ora e mezza) cui aggiungere le, inevitabili e scontate, controrepliche.

Il Foro, quindi, è stato continuamente utilizzato come terreno di scontro tra Russia e Ucraina per portare avanti le rispettive narrative relativamente alla questione della Crimea e della regione del Donbas coinvolgendo, inevitabilmente, l'Unione Europea e i principali altri Stati partecipanti nella dinamica verbale. I rapporti della Missione speciale di monitoraggio OSCE in Ucraina sono stati ogni volta vivisezionati e utilizzati per sostenere le opposte posizioni. Le riunioni settimanali, nella maggior parte dei casi, hanno superato le cinque ore abbondanti cui aggiungere, poi, le altre riunioni, tra cui i Gruppi di lavoro sulle misure di sicurezza e fiducia (*confidence- and security-building measures*, CSBM) in generale e sul Documento di Vienna in particolare, la cui revisione ed aggiornamento, al momento, risulta bloccata per ragioni politiche da uno Stato partecipante.

Pur nei limiti che l'attuale situazione nell'Europa dell'Est gli ha permesso, il Foro di cooperazione per la sicurezza, organismo decisionale dell'Organizzazione ed investito del mandato di attuare le misure fondamentali di rafforzamento della fiducia e della sicurezza nella Zona di Applicazione delle CSBM, ovvero quella euroatlantica ed euroasiatica, ha, nel 2018, pienamente assolto il suo compito.

Il Foro, anche al fine di favorire uno scambio su questioni meno conflittuali, ha promosso dialoghi per la sicurezza su un ampio spettro di tematiche; tra gli argomenti trattati, quelli sulla cooperazione e la sicurezza militare regionale hanno per noi rivestito un carattere particolare. Con una punta di orgoglio ricordiamo la presenza, da noi favorita e sostenuta, di due oratori italiani di alto spessore militare per rango ed incarico ricoperto: il Generale di Divisione Lorenzo D'Adario, Presidente del Gruppo direttivo della Forza multinazionale terrestre, e il Capitano di Vascello Ettore Soggi, Assistente Militare del Comandante dell'Operazione Sophia condotta dalla Forza Navale nel Mediterraneo dell'Unione Europea (EUNAVFOR MED), che hanno partecipato rispettivamente al Dialogo sulla sicurezza: cooperazione militare regionale e al Dialogo sulla sicurezza: Mediterraneo – sicurezza della regione meridionale dell'OSCE.

Altro argomento cui è stato dedicato ampio spazio nei dialoghi per la sicurezza sono state le armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e le scorte di munizioni convenzionali (SCA), una tematica su cui si è registrata, anno durante, la più ampia convergenza di interesse Est-Ovest, tant'è che in sede di Consiglio Ministeriale a Milano siamo riusciti ad adottare una Dichiarazione sugli sforzi dell'OSCE nel campo delle norme e delle migliori pratiche relative alle SALW.

Un altro fronte che ha visto la squadra della prima dimensione fortemente impegnata è stato il c.d. Gruppo di lavoro informale sul Dialogo strutturato sulle sfide attuali e future alla sicurezza europea, un esercizio nato nel 2016 a seguito della Dichiarazione sul ventesimo anniversario del Quadro OSCE per il controllo degli armamenti e sul quale, dal punto di vista nazionale, riponiamo forti speranze per il rilancio del Controllo degli armamenti e delle CSBM in Europa.

La principale complessità di queste riunioni, che spesso si svolgevano sia a livello politico che militare, non era tanto legato alla partecipazione o alla preparazione e degli interventi nazionali e del materiale di supporto, su cui abbiamo presto impostato un lavoro di squadra efficace ed efficiente, spesso anticipando anche le richieste provenienti da Roma o introducendo nel dibattito idee innovative, ma i successivi seguiti, in particolare la preparazione del messaggio da inviare a Roma. Condensare per iscritto e rendere comprensibile resoconti di tre giorni di riunioni consecutive dense di spunti politici e tecnici è stata (e lo è ancora) una impresa titanica. I messaggi una volta finalizzati venivano sottoposti ad un quadruplo *check* in modo da poter essere sicuri di terminologia e contenuti, con l'intenzione di veicolare a Roma un documento il più esaustivo e chiaro possibile, destinato a costituire una base di lavoro e una memoria storica per i colleghi che si avvicenderanno a noi in un esercizio destinato a durare ancora molto tempo.

Fin dall'inizio dell'anno, lo sviluppo dei lavori nel Dialogo strutturato, e nel Foro di cooperazione per la sicurezza, è stato fonte di ispirazione per cominciare a pensare in merito all'opportunità e alla possibilità di presentare, per il Consiglio Ministeriale di Milano, una bozza di decisione nella dimensione politico-militare che affrontasse le questioni più importanti dell'attuale erosione della sicurezza europea.

La preparazione del testo ha vissuto, ovviamente, diverse fasi. La prima, cosa includervi; si è partiti dalla ricerca di misure e suggerimenti che, nel corso dell'anno, hanno più o meno suscitato un diffuso interesse tra gli Stati partecipanti ed in particolare tra le due controparti principali: gli Stati Uniti e la Federazione Russa. Trasparenza militare, riduzione del rischio e prevenzione degli incidenti sono temi che hanno visto un diffuso interesse tra gli Stati partecipanti. Una volta preparata una bozza di lavoro, in coordinamento con la Presidenza di turno svedese del Foro, sono iniziati una serie di incontri per così dire "concentrici" per testare le reazioni, accogliere suggerimenti e, auspicabilmente, coagulare una concordanza di fondo degli Stati partecipanti. Era fondamentale coin-

volgere tutti ed evitare spaccature interne all'Unione Europea o alla NATO. Ci siamo dapprima coordinati con la Presidenza in esercizio svedese, responsabile di presentare in prima battuta il testo al resto degli Stati partecipanti, con la quale ci siamo da subito trovati in forte assonanza, successivamente con il formato "Quint" e poi con i colleghi della NATO e dell'Unione Europea. Parimenti si è proceduto con incontri a carattere bilaterale con altri Paesi al di fuori dei precedenti formati, perché tutti fossero sempre coinvolti e per quanto possibile informati. Sin da subito si è notato da parte di tutti i Paesi coinvolti un certo interesse verso questa proposta, il che ha permesso di preparare il terreno in vista dei negoziati veri e propri che, per ragioni di tempo, si sono svolti, direttamente, nella sede del Consiglio Ministeriale di Milano.

Purtroppo dopo una intensa fase negoziale e un paio di interessanti riunioni di alto profilo tecnico, tenute in seno al Foro di cooperazione per la sicurezza, e nonostante alla proposta sia stato riconosciuto un indiscusso valore di contenuto, più o meno da parte di tutti gli Stati partecipanti (ribadito questo anche successivamente nel 2019 indicando il nostro testo come una buona base da cui ripartire), abbiamo dovuto constatare che la Russia non avrebbe potuto aderirvi a causa della sua nota posizione politica in merito all'aggiornamento del Documento di Vienna – rispetto al quale era prevista nel nostro testo l'adozione di tre decisioni di aggiornamento – e abbiamo preferito ritirare il nostro testo anche per poterne sfruttare le intrinseche potenzialità in futuro quando Mosca, *player* fondamentale per la sicurezza nella Zona di Applicazione, sarà pronta a tornare al tavolo negoziale.

### 3.3. Il Comitato per la sicurezza e le minacce transnazionali

*Alessandra Scalia*

Negli ambiti di prima dimensione non strettamente politico-militari, uno degli incarichi principali all'alba del 2018 era la preparazione del piano di lavoro del Comitato per la sicurezza la cui Presidenza era stata assunta dai nostri cugini spagnoli. La nomina della Spagna ovviamente era stata dettata, tra le altre cose, da un'estrema compatibilità d'interessi, priorità e vedute su temi quali contrasto al terrorismo, traffici illeciti, sicurezza cibernetica ed eguaglianza di genere. Ricordo spesso sorridendo un caso in cui Roma e Madrid dovevano visionare un *paper* prodotto dal Segretariato sul tema della sicurezza delle frontiere e della condivisione delle informazioni nell'ambito del contrasto al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri. Senza che vi fosse stata alcuna interazione, le due capitali avevano effettuato le stesse modifiche sul documento.

Normalmente, la prassi di lavoro del Comitato per la sicurezza vedeva il Presidente del Comitato predisporre l'agenda tematica degli incontri e le attività del Comitato per l'intero anno di Presidenza. Ovviamente le *first dimension girls*, come ci aveva affettuosamente ribattezzato la Direttrice del Dipartimento per le minacce transnazionali (TNTD), Rasa Ostrauskaite, non si sarebbero attenute alle consuetudini. Già a novembre iniziammo a riflettere sul possibile contenuto dei meeting e a stabilire la metodologia di lavoro del Comitato, consultando meticolosamente anche i piani di lavoro delle Presidenze precedenti e cercando negli incontri preparatori con Segretariato e delegazioni di individuare *lessons learned* e *best practices*. Sembrava evidente che in passato ogni incontro aveva costituito un mondo a sé. Normalmente infatti non vi era alcun *follow-up* da un meeting del Comitato all'altro e poiché si trattava – come nel caso della seconda e della terza dimensione – d'incontri mensili, le delegazioni (soprattutto quelle più piccole) tendevano “a perdere il filo”.

Cercammo quindi di predisporre il lavoro del Comitato con l'obiettivo di restituire agli Stati partecipanti quel filo che sembrava essere andato perduto. Strutturammo tutti gli incontri tematici intorno ad un tema principale declinato in vari sotto-temi. L'unico *stand-alone meeting* era rappresentato dall'incontro sulla sicurezza cibernetica, a cui ogni anno la Presidenza in esercizio dedicava un capitolo di lavoro. Alla luce della competenza del nostro Paese, rinomata presso l'OSCE come in altre sedi internazionali (per es. UNODC e INTERPOL), nella lotta al terrorismo, crimine organizzato e alla corruzione, decidemmo che il tema dei traffici illeciti (per es. di armi, stupefacenti, beni culturali, ecc.) avrebbe rappresentato il *fil rouge* del Comitato per la sicurezza. Oltre a tracciare il piano di lavoro in modo estremamente armonico e coerente, intendevamo anche “sprovincializzare” il ruolo del Comitato, favorendo l'interazione con altre organiz-

zazioni internazionali, lavorando in sinergia rispetto agli impegni assunti in altre sedi (come la Risoluzione 2396 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sul tema del rientro dei *foreign terrorist fighters* e la Risoluzione 2347 afferente alla lotta al traffico di beni culturali) e favorendo la partecipazione agli incontri di esperti provenienti dalle missioni sul campo e Partner per la Co-operazione.

Quando sottoponemmo a Rasa la bozza del piano di lavoro, esclamò scioccata: “Non c’è alcun incontro dedicato all’eguaglianza di genere!”. La nostra idea, certamente rivoluzionaria in tempi segnati dalla nascita del movimento *Me Too*, era quella di evitare che il tema venisse affrontato platealmente e, come spesso ripetevamo, *as a simple ticking the box*, liquidandolo con uno o due meeting dedicati. Il collega spagnolo Luis Cuesta in accordo con l’Ambasciatrice spagnola (che più tardi avrebbe ricevuto il premio *White Ribbon Award* per essersi distinta nella promozione dell’eguaglianza di genere nella prima dimensione) ebbe l’idea di istituzionalizzare una pratica di *cross-cutting mainstreaming* sia a livello tematico che in relazione alla partecipazione degli oratori. La Presidenza spagnola avrebbe assicurato durante ogni incontro la presenza di esperte donne, soprattutto dalle missioni sul campo. Ogni oratore, previo indottrinamento italo-ispánico, si sarebbe inoltre impegnato ad affrontare la prospettiva di genere durante il proprio intervento. Qualora ciò non si fosse verificato, avremmo rincarato la dose grazie all’intervento dell’Unione Europea, che puntualmente avrebbe rivolto al panel una domanda sulle questioni di genere. La strategia era quindi quella di affrontare il tema come una “naturale componente del nostro lavoro quotidiano”.

Nel visionare l’ultima bozza di programma previa finalizzazione spagnola, Isa Ghivarelli esclamò: “Abbiamo preso il controllo del Comitato!”.

### *I principali eventi: la Conferenza sull’anti-terrorismo, “Tesori Recuperati” e la Conferenza sulla cyber security*

Il primo Comitato per la sicurezza del 12 febbraio 2018 doveva sintetizzare tutti i suddetti obiettivi: presentazione di poche priorità chiare con marcato focus tematico su traffici illeciti e legame con terrorismo e crimine organizzato, “sprovincializzazione” del Comitato e attenzione implicita all’eguaglianza di genere. Grazie al supporto dell’esperto per l’Asia centrale della Presidenza italiana, Edoardo Da Ros, riuscimmo ad assicurare la presenza all’incontro del Ministro degli Interni tagiko, il quale si avvale di una presentazione estremamente articolata sul ruolo delle forze di sicurezza del Paese nella lotta alle minacce transnazionali. A seguire l’Ambasciatrice spagnola presentò il piano di lavoro del Comitato. Durante il successivo ricevimento, furono innumerevoli le reazioni di entusiasmo e sincero apprezzamento per il nostro programma. Tra i numerosi delegati che si complimentarono con noi, il Secondo Segretario della Rappresentanza permanente del Regno Unito di origini liguri esclamò: “La partenza è importante!”.

Oltre al focus degli incontri tematici, la dimensione di sicurezza sarebbe stata scandita da tre principali eventi che avrebbero poi posto le basi per due bozze di decisione ministeriale. In maggio si tenne a Roma l'*OSCE-Wide Counterterrorism Conference* – evento annuale organizzato in cooperazione con il Segretariato – che fu dedicato al tema del rientro dei combattenti terroristi stranieri. Ancora una volta, eravamo determinate a sprovvincializzare il lavoro dell'OSCE nel contrasto al terrorismo e mettere a sistema le capacità dell'Organizzazione (soprattutto in termini di *capacity-building*) con altri attori internazionali, cavalcando l'onda dell'impegno dell'ONU e la recente adozione della Risoluzione 2396. Sia a livello umano che professionale, la Conferenza rappresentò un momento di crescita unico, che a distanza di tanto tempo ricordo ancora con profonda nostalgia. Gli abili colleghi del Segretariato non perdevano occasione per ribadire che la Conferenza ogni anno rappresentava il secondo principale evento della Presidenza dopo il Consiglio Ministeriale. Viceministri, direttori, capi d'organizzazione e dipartimento, ed esperti da tutto il mondo vi prendevano parte. Quello che volevamo evitare nella scelta del tema era una polarizzazione del dibattito. Il problema del rientro dei *foreign terrorist fighters* avrebbe consentito di affrontare sia aspetti di *hard security* (come tematiche legate al controllo delle frontiere e la condivisione tra Stati di dati biometrici) che di *soft security* come le strategie di riabilitazione e reintegro sociale degli ex-combattenti e dei propri familiari.

Tutti sarebbero stati accontentati insomma, bisognava soltanto stare nei tempi con l'individuazione dei relatori, la predisposizione degli inviti, la logistica romana e l'invio del materiale agli Stati partecipanti. Il Segretariato disponeva di un nutrito team in nostro supporto che ci intimava di considerare cinque mesi di preparazione per l'evento. Ovviamente noi aspiravamo a farlo in due (senza contare che nel frattempo sia io che Isa Ghivarelli avremmo continuato a lavorare ad altri progetti). L'approccio italiano era quello di organizzare una conferenza di alto livello, snellendo però l'intero processo organizzativo e logistico. Ricordo ancora quando comunicai le nostre tempistiche al team del Segretariato: avevamo seminato il panico generale (e credo che ci colpirono parecchie maledizioni in lingue arcaiche). Il risultato era il timore di essere in ritardo sulla tabella di marcia, aleggiava la paura che a causa dello scarso preavviso non vi sarebbe stato un numero sufficiente di partecipanti e relatori e il pacchetto di invito non sarebbe stato distribuito per tempo. Per innalzare ulteriormente il livello di adrenalina, era stato stabilito – sempre perché gli italiani si contraddistinguono per ingegno e creatività – di innovare le usuali pratiche di registrazione alla Conferenza brevettando per la prima volta una piattaforma di registrazione online. La piattaforma online costituiva però un altro elemento d'incertezza. Avrebbe funzionato? Se sì, quando? Avremmo fatto in tempo a brevettare il sistema e a inserire il link alla piattaforma nella nota logistica dell'evento? Se il lancio della piattaforma avesse avuto esito negativo, i tempi sembravano comunque essere troppo stretti per tornare indietro. Insomma, i pronostici non erano dei migliori.

Tuttavia, verso la metà di aprile (la Conferenza si sarebbe tenuta i primi di maggio), fu evidente che sebbene sembrassimo lottare contro il tempo, l'agenda della Conferenza aveva già preso forma e figuravano nomi di primo piano da organizzazioni come ONU, UE, INTERPOL e CSI. Il problema adesso era che avevamo un numero molto alto di relatori di primo piano (in un eccesso di zelo, i meticolosi colleghi di TNTD avevano contattato a tappeto i principali esperti di terrorismo su piazza che avevano accettato immediatamente di partecipare). In apertura figuravano personalità del calibro del Viceministro degli Affari Esteri della Federazione Russa Oleg Syromolotov, Jehangir Khan, Direttore dello *United Nations Office of Counter-Terrorism* e Raffi Gregorian del Dipartimento di Stato americano.

A ridosso del periodo pasquale, con una solida nota concettuale alle spalle, il lavoro sembrava fatto e tutto pareva essere predisposto (contro ogni previsione anche il noioso sistema di registrazione sembrava funzionare). L'ultima versione dell'agenda e la nota logistica erano quindi pronte per essere distribuite. Ricordo che si trattava di un giovedì e che ero in procinto di partire per le vacanze pasquali prima del grande evento. Ma finché il materiale non fosse stato distribuito ufficialmente nessuna di noi avrebbe avuto pace. Lavorammo fino all'ultimo secondo (tutti i delegati sarebbero poi partiti come noi per la pausa pasquale ed era necessario distribuire il materiale l'ultimo giorno lavorativo), cercando di assicurarci che ogni minimo dettaglio fosse perfettamente curato (ricordo che insieme a Francesca Voce, la nostra tirocinante del tempo, ci assicurammo visitando uno per uno i relativi siti web che le indicazioni e gli orari afferenti a bus, taxi e treni romani fossero aggiornate). In un rocambolesco viaggio verso l'aeroporto, predisposto il materiale per la distribuzione, ero costantemente in contatto con Isa Ghivarelli e il Segretariato. Finalmente arrivò l'agognato messaggio: "È stato distribuito". Di lì a poco si registrarono 360 partecipanti e l'evento fu un vero successo, venendo poi definito da molti "una delle poche conferenze di alto livello che nel 2018 contribuirono ad affrontare nel dettaglio le problematiche legate ai procedimenti penali dei *foreign terrorist fighters* e dei propri affiliati". La ricchezza dei panel rappresentò soltanto un valore aggiunto che con l'elevato livello di partecipazione nella cornice romana contribuì a coronare il successo della Presidenza italiana. L'ultima sera era stata organizzata una magnifica *reception* presso Villa Miani – definita dai colleghi del Comitato per la sicurezza "uno dei più eleganti eventi sociali organizzati negli ultimi anni di lavoro dell'OSCE". A livello logistico perfino il sistema di registrazione online aveva trionfato garantendo sicurezza e screening massimo (forse troppo) dei partecipanti.

Nonostante tutto, eravamo stanchi e scontenti e molti erano sbalorditi dal successo raggiunto in tempo record, grazie alla nostra tenacia, all'estrema flessibilità e al supporto dei colleghi del Segretariato e soprattutto alla nostra capacità d'ingegno che contraddistingueva tutti i maggiori eventi organizzati durante la Presidenza italiana.



Nell'ambito della prima dimensione non-politico militare eravamo intenzionate anche a “accendere i riflettori” su una delle nostre priorità a livello nazionale: il contrasto al traffico di beni culturali, che avrebbe rappresentato uno dei sotto-temi del tema dei traffici illeciti, anche per il nesso con il contrasto al crimine organizzato e al terrorismo. Le attività dell'ISIS nei territori di conflitto avevano spianato la strada per un'azione concertata a livello internazionale contro tale minaccia di sicurezza che, come ricordavamo nelle nostre azioni di indottrinamento, era spesso considerata “una problematica di second'ordine”. L'adozione della Risoluzione 2347 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ci offriva la cornice per tentare di strutturare un impegno concertato anche nella Regione OSCE per affrontare il problema. Un incontro del Comitato per la sicurezza con relatori da INTERPOL, Polizia spagnola e altri esperti di alto livello era stato programmato nel mese di giugno. Si sarebbe trattato del primo meeting nella storia dell'OSCE interamente dedicato al tema. Oltre al Comitato tematico rivolto alle delegazioni, l'intento era anche quello, al di là delle mura dell'OSCE, di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema e valorizzare le capacità nazionali rappresentate dal Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale.

Il Comitato doveva quindi essere accompagnato da un evento di alto livello pensato per esporre dei beni culturali trafugati e poi recuperati da nostri Carabinieri. Occorreva quindi capire come e dove organizzare un evento di tale portata – che sarebbe stato realizzato in cooperazione con il Ministero dei Beni Culturali, la nostra Rappresentanza permanente presso le Nazioni Unite e la nostra Ambasciata. Da qualche tempo ormai il Segretariato e in particolare il TNTD gestivano un progetto generosamente finanziato dall'Italia volto alla formazione di personale specializzato tramite corsi regionali che godevano di un largo successo. Le nostre interminabili giornate trascorse dentro l'Hofburg ci offrirono la chiave di volta per l'organizzazione della mostra “Tesori Recuperati”. A pochi metri dal Palazzo Imperiale, il *Kunsthistorisches Museum* sembrava il luogo perfetto per ospitare l'evento. Con l'intento di assicurare coerenza e linearità nel quadro del lavoro del Comitato per la Sicurezza, nonché tra gli incontri del Comitato e i maggiori eventi della prima dimensione, decidemmo di organizzare l'incontro di giugno a pochi giorni di distanza dall'inaugurazione della mostra il cui *planning* iniziava a prendere forma. Per assicurare la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i delegati rispetto alla nostra causa “Indiana Jones”, come l'avevamo ribattezzata internamente, Isa Ghivarelli decise di organizzare dei tour della mostra riservati sia a esterni che a Stati partecipanti. Ovviamente un prode Carabiniere spedito a Vienna per l'occasione avrebbe fatto da cicerone ai visitatori nell'ala del museo che avrebbe ospitato i reperti. Dal 30 maggio all'8 luglio 2018 il *Kunsthistorisches Museum* ospitò 21 tra opere d'arte e reperti archeologici illegalmente trafugati e successivamente recuperati dai nostri Carabinieri: tra queste la sola copia a noi giunta della celebre scultura che raffigura insieme Giove, Giunone e Minerva, le tre maggiori divinità dei

romani; un rilievo funerario proveniente da Palmira; e anche due opere di statuaria romana di età imperiale, trafugate durante la seconda guerra mondiale e ritrovate soltanto nel 2017.

Il 30 maggio, giorno dell'inaugurazione, rappresentò anche un'opportunità per celebrare la Festa della Repubblica. Ricordo che faceva un caldo insopportabile e nella fase di preparazione dell'evento si erano chiaramente verificati alcuni imprevisti dell'ultim'ora: gli adesivi giganti con il logo della Presidenza non aderivano propriamente ai banner predisposti al *Kunsthistorisches*, il volantino della mostra per qualche motivo era stato tradotto in un inglese maccheronico, per motivi di sicurezza nella sala ove si sarebbe dovuta tenere la *reception* non era possibile aprire le finestre e si era quindi creato un clima tropicale – mancavano soltanto dei giaguari tra un canapè e l'altro. Il weekend prima dell'inaugurazione inoltre aleggiava la paura che i nostri “Tesori Recuperati” non sarebbero arrivati a destinazione. I Carabinieri avrebbero potuto scortare i reperti soltanto fino al confine, poi ci avrebbero dovuto pensare le autorità competenti austriache. Le opere avrebbero viaggiato insomma in solitario con destinazione Vienna. Ancora una volta l'incertezza aleggiava sulle nostre teste, e ancora una volta, non eravamo disposti a fallire. Con l'aiuto della nostra consulente statunitense su questioni di budget rivedemmo l'opuscolo della mostra che andò in stampa in tempi record, Edoardo si occupò personalmente dei cari adesivi e riuscimmo addirittura a negoziare l'apertura di alcune finestre prima dell'arrivo degli ospiti. Cosa ancora più importante, le opere erano arrivate a destinazione per tempo. La nostra collega della Segreteria Cecilia ne documentò lo “sbarco” *live* proprio di fronte alle porte del Museo. Tutti tirammo un sospiro di sollievo e l'evento fu un vero successo.

La comunità internazionale viennese sembrava sinceramente colpita per la passione e la tenacia con cui eravamo intenzionati ad affrontare il tema del traffico illecito di beni culturali. Centinaia di ospiti tra cui decine di ambasciatori e alti funzionari delle organizzazioni internazionali, esponenti del governo, della scena culturale, del mondo accademico, testate giornalistiche e numerosi connazionali accorsero all'evento. Nonostante l'animo cosmopolita di ognuno di noi, quella sera sentimmo di avere fatto qualcosa di unico e speciale, ci sentimmo, insomma, italiani.

A seguito dell'evento, si tenne l'incontro del Comitato che doveva essere una delle “punte di diamante” del mese di giugno. Con un approccio metodico – elegante ma risoluto – incontrammo ad uno ad uno gli Stati partecipanti sensibili al tema o potenzialmente tali, raggruppandoli in vari gruppi geografici o in ragione di specifiche attività, per es. appartenenza a comitati tematici UNESCO o attività di polizia/unità nazionali per la protezione dei beni culturali. Durante l'incontro oltre 25 Stati partecipanti, dalla Federazione Russa passando per il Regno Unito e il Belgio, presero la parola in quello che fu più tardi ricordato come “uno dei Comitati più partecipati dell'anno”.

L'OSCE-Wide Conference on Cyber/ICT Security che si tenne a Roma nel mese di settembre doveva rappresentare il terzo principale evento della Presidenza italiana dell'OSCE nella prima dimensione. Insieme all'Ambasciatore Francesco Maria Talò, allora coordinatore per la sicurezza cibernetica presso la Farnesina, avevamo ideato un evento ricco a livello di partecipazione e contenuti, nonché operatività. Il giorno precedente alle sessioni tematiche doveva infatti essere dedicato ad un esercizio di simulazione che avrebbe consentito alle delegazioni degli Stati partecipanti di mettersi alla prova e attuare le misure di fiducia dell'OSCE in risposta ad un incidente cibernetico.

Il *planning* della Conferenza doveva avvenire durante l'estate, il che, come al solito, avrebbe innalzato il livello di adrenalina della fase organizzativa. Il mese di agosto fu scandito da chiamate assidue, e-mail e *reminder* ai principali relatori della Conferenza e relativi assistenti per assicurarne la partecipazione. Quando a seguito del primo giro di contatti erano pochissimi gli oratori ad avere confermato la propria partecipazione causa *recess*, con risolutezza e calma placida l'Ambasciatore Talò ci ripeteva: "Gli sforzi e i tentativi insistenti non valgono nulla se non c'è un risultato. Insomma è come se non aveste fatto nulla!". Quel mantra accompagnava le nostre calde giornate estive e ci incoraggiava ad andare avanti.

Dopo l'estate, tutti i relatori avevano confermato la propria partecipazione. Rimanevano soltanto alcuni punti interrogativi: la Federazione Russa fino a due giorni prima della Conferenza non aveva confermato la propria partecipazione all'evento. Nonostante le nostre rassicurazioni, Mosca temeva che la simulazione sarebbe stata scandita da *statement* di natura politica e da uno scenario eccessivamente "realistico". La Conferenza inoltre doveva tenersi due giorni prima di un evento sul ruolo delle donne nel settore della sicurezza in programma per il primo ottobre a Vienna (anch'essa organizzata da noi del team di prima dimensione). La finalizzazione del *planning* di entrambi gli eventi sarebbe quindi avvenuta allo stesso momento. In ultimo, fino alla mattina della conferenza romana uno dei relatori di punta dell'evento cibernetico, Jossi Vardi – noto nel settore come *the Israeli tech godfather* – non si era più fatto vivo dopo avere confermato la propria partecipazione ad agosto. Nonostante ripetute chiamate ed e-mail, sembrava non ci fosse traccia di Vardi. Anche in questo caso, durante una rocambolesca corsa dall'ufficio all'aeroporto alla volta della capitale temevamo il peggio, mentre l'Ambasciatore Talò ci esortava a persistere nel controllo delle conferme, intimando che "l'imprevisto è sempre dietro l'angolo". A pochi chilometri dall'aeroporto, il nostro collega Gianfranco della Segreteria c'informò sollevato "Vardi c'è". E noi: quindi è vivo? Dove si trova? Ha confermato? Be' sì, era in vacanza, ma già in viaggio per Roma. Tirammo un sospiro di sollievo.

La Conferenza fu un vero successo: tutti gli Stati partecipanti presero parte all'evento con nutrite delegazioni, le ricche sessioni tematiche non lasciarono spazio a interventi politicizzati e un notevole numero di esponenti del mondo ac-

cademico e delle industrie parteciparono. La simulazione e l'evento, organizzato in collaborazione con il TNTD, furono apprezzati da tutti. Ancora oggi ricordiamo sorridendo il Segretariato che durante la *scenario-based discussion* intima alla Delegazione italiana, che essendo composta di una decina di membri, necessitava di tempi più lunghi per le consultazioni interne necessarie a rispondere alle domande, di affrettarsi: "*Italy! You are late*". Sì lo eravamo, ma alla fine trionfavamo sempre con ingegno, tenacia e creatività.

### 3.4. I negoziati nella dimensione politico-militare e di sicurezza

*Isa Ghivarelli*

L'Italia ha presentato nella prima dimensione alcuni testi di decisioni ministeriali che riflettevano le priorità della Presidenza.

Nell'ambito politico-militare, oltre alla bozza di Decisione sulle armi leggere e piccolo calibro, proponemmo un testo estremamente ambizioso su trasparenza militare, riduzione del rischio e prevenzione degli incidenti. Il testo prendeva atto dei rischi esistenti e della necessità di ristabilire un sistema di contatti e uno scambio di informazioni più efficaci per evitare *escalation* derivanti da provocazioni e malintesi, e conteneva un riferimento esplicito alla necessità di ammodernare il Documento di Vienna, fortemente voluto in primis dagli Stati Uniti e dai Paesi della NATO. Per parte nostra, benché non potessimo che condividere la posizione occidentale, sapevamo che un riferimento così esplicito al Documento di Vienna avrebbe minato qualsiasi *chance* di far unire al consenso la Federazione Russa, che sembrava interessata soltanto a misure concrete per la riduzione del rischio e la prevenzione degli incidenti ma si opponeva ai punti relativi a una maggior trasparenza militare.

Di fronte a questa consapevolezza e, al contempo, alla necessità di non rinunciare a uno dei capisaldi occidentali, l'obiettivo non risiedeva più o non tanto nella possibilità concreta di adottare la decisione, che sarebbe stato del tutto irrealistico, quanto nella dimostrazione di poter impostare un negoziato con tutte le parti, Russia compresa, rispettoso delle posizioni divergenti e orientato a uno scambio di pareri sui meriti della proposta, piuttosto che uno sterile dibattito condotto su basi ideologiche. Il terreno dei negoziati fu accuratamente preparato nei mesi precedenti la Ministeriale di Milano, con continui contatti con i Paesi "Quint", la previa condivisione delle nostre idee e del testo con il resto degli Alleati e con i Paesi UE: un altro obiettivo imprescindibile era quello di evitare fughe in avanti o spaccature entro il fronte occidentale nella ricerca di un compromesso "a tutti i costi", da evitare a favore invece di un dialogo franco sui meriti delle divergenze. Il rischio di incidente militare nel mare di Azov si verificò proprio in concomitanza con la nostra presentazione del testo alle delegazioni e ci diede l'occasione per ribadire come fosse necessario riflettere concretamente, senza ulteriori indugi, su come affrontare i pericoli di un' *escalation* militare.

L'obiettivo fu raggiunto e a Milano l'Italia ritirò il testo, di fronte all'impossibilità evidente di coagulare il consenso, ma solo dopo aver gestito il negoziato in una maniera tale da mantenere tutti intorno al tavolo, garantire la coesione occidentale, e non isolare nessuna parte. Il documento, riconosciuto da tutti come ricco di spunti concreti e interessanti, è diventato oggi una base di

lavoro cui spesso le parti fanno riferimento nelle riunioni viennesi, soprattutto quelle del FSC e del Dialogo strutturato.

Se l'esito della Decisione su trasparenza militare, riduzione del rischio e gestione degli incidenti militari era praticamente già scritto, non può dirsi altrettanto di quello sulle due Decisioni in ambito di sicurezza, dedicate rispettivamente alla gestione del fenomeno dei *foreign terrorist fighters* e alla lotta al traffico di beni culturali.

Quest'ultima Decisione cadde a causa dei veti di Armenia e Azerbaigian, di cui fino all'ultimo avevamo cercato di vincere le resistenze residue, anche con l'attivo coinvolgimento – nei passaggi conclusivi del negoziato – del Sottosegretario Picchi, che si era speso direttamente per la causa, studiando i punti controversi del testo e preparando scrupolosamente i colloqui con le parti sulla base degli elementi che gli avevamo fornito. Non si trattava tanto di un'opposizione sul merito, quanto di una posizione politica di indisponibilità a introdurre all'OSCE un argomento che, entrambe le parti temevano, avrebbe potuto – nonostante tutte le nostre rassicurazioni e le rifiniture del testo tese ad evitare ambiguità – essere strumentalizzato dall'una o dall'altra parte nel conflitto che le vede opposte.

La mancata adozione di questa decisione ha rappresentato senz'altro una grande delusione, ma se ripenso a quanto è stato costruito nel 2018 per portare la tematica all'interno dell'OSCE, e in particolare, al punto da dove siamo partiti, quando l'Italia era davvero l'unica a crederci, e a quanto sostegno abbiamo raccolto nel tempo, penso anche che non tutto è andato perduto. A prescindere dal risultato, le attività sulla lotta al traffico di beni culturali sono infatti proseguite e il lavoro svolto costituisce una base solida per eventuali negoziati futuri.

Sono purtroppo costretta a scrivere lo stesso per la Decisione sulla gestione dei *foreign terrorist fighters*. Un testo che negoziammo in sessioni che arrivarono a superare le dieci ore consecutive, con un gruppo internazionale ristretto, che comprendeva, oltre ai *like-minded* occidentali, la Federazione Russa, le cui esperte dalla capitale erano arrivate a Milano con una serie infinita di proposte di revisione da discutere. Nel caso della decisione sui *foreign terrorist fighters* arrivammo davvero a un passo dall'adozione, ma inaspettatamente all'ultimo la delegazione turca formalizzò la sua indisponibilità a unirsi al consenso, per un punto – una sola riga – connesso con l'interpretazione dell'espressione “gruppo terroristico”. Anche in questo caso, la delusione fu senza dubbio cocente, soprattutto perché arrivò quando ormai eravamo convinti di avercela fatta, dopo ore di negoziati estenuanti in cui tutti avevano dimostrato di voler lavorare fino all'ultimo, per essere in grado di adottare un testo ritenuto di grande importanza. Anche in questo caso, non tutto è perduto, e il testo sarà senza dubbio una base di partenza, estremamente ricca e articolata, per futuri negoziati sul tema, ma ciò elimina solo in parte l'amarezza per non aver ottenuto un risultato fortemente voluto, per di più su un documento che, anche in questo caso, ci era valso il plauso di molte delegazioni.



In conclusione, l'esperienza della Presidenza è stata ricca di episodi molto positivi e insegnamenti preziosi, di cui cercherò di fare tesoro nel corso della mia carriera.

Lascio Vienna da multilateralista convinta: è stata un'esperienza straordinaria, anche per l'opportunità di far conoscere e apprezzare la diplomazia italiana presso un pubblico così ampio e così variegato. Il multilateralismo vissuto da protagonista è stato incantevole. Costruire relazioni, affiliare altri Stati, farli sentire coprotagonisti... È stata forse questa la sfida più bella. Ricordo ancora quando una delegazione tra le più isolate ai tavoli negoziali mi avvicinò a Milano e mi disse: "Grazie, per averci fatto sentire uguali agli altri". Di quell'anno così intenso e ricco di stimoli e gratificazioni, senza dubbio uno dei riconoscimenti più belli.







## Capitolo 4

# La dimensione economica e ambientale

*Matteo Pianca e Giulia Manconi*

*Cosa è*

La seconda dimensione dell'OSCE, meglio nota come dimensione economica e ambientale, affonda le sue radici nell'Atto finale di Helsinki, quando gli Stati firmatari decisero di cooperare anche nei campi dell'economia, della scienza, della tecnica e dell'ambiente. Questa scelta riflette l'approccio onnicomprensivo dell'Organizzazione in materia di sicurezza e si fonda sulla convinzione che una più stretta cooperazione nei settori dell'economia e dell'ambiente possa contribuire al rafforzamento della pace e della stabilità.

Negli anni Novanta i cambiamenti politici, economici e sociali nello spazio post-sovietico, tra cui il passaggio dalle economie di piano a quelle di mercato, diedero vita a un decennio di grande attenzione verso la seconda dimensione. Riunitisi a Bonn nel 1990, gli Stati partecipanti riconobbero infatti la relazione fra pluralismo politico ed economie di mercato e si impegnarono ad osservare una serie di principi tra cui libere elezioni e democrazia multipartitica, il rispetto dei diritti dell'uomo, il diritto di fondare e/o aderire a sindacati indipendenti, una crescita economica compatibile con l'ambiente, politiche mirate ad aumentare il libero flusso di merci e capitali. Nel 1992 fu costituito il Forum economico OSCE – oggi Forum economico e ambientale OSCE – con l'obiettivo di istituzionalizzare e regolarizzare il dialogo e la cooperazione in campo economico-ambientale alla luce di suddetti principi. Già nel 1990 a Bonn, tuttavia, era stato paventato il rischio di duplicazione di temi e attività già trattati da altre organizzazioni internazionali più specifiche (si pensi oggi a quanto fanno l'OCSE di Parigi, il G20, ecc.). Questo "peccato originale", amplificato negli anni a venire da un'evidente divergenza di vedute tra gli Stati partecipanti sugli obiettivi da perseguire in campo economico e ambientale, ha fatto sì che la seconda dimensione dell'OSCE rimanesse meno sviluppata delle altre.

Il nesso esistente tra cooperazione economico-ambientale e sicurezza non è mai stato messo apertamente in discussione dagli Stati partecipanti. Tuttavia, la funzione operativa della seconda dimensione – anche sul terreno – non è mai stata sviluppata fino in fondo. La maggior parte dei Paesi occidentali crede che la seconda dimensione debba limitarsi ad imprimere, qualora le condizioni delle relazioni politiche siano adeguate (non certo og-

gi!), uno slancio alla cooperazione economica ed ambientale tra Est e Ovest. D'altro canto i Paesi post-sovietici, e specialmente quelli dell'Asia centrale, guardano all'OSCE e alle sue missioni sul terreno come ad una sorta di agenzia per la cooperazione allo sviluppo e premono per una maggiore connettività economica – inclusi trasferimenti di tecnologia – con la parte occidentale del continente.

Questa divergenza di vedute si ripercuote sui negoziati a Vienna, inclusi quelli sul bilancio delle varie strutture dell'Organizzazione, e sulle attività delle missioni sul terreno. La disponibilità di risorse umane e finanziarie della seconda dimensione, a Vienna e nelle missioni, è nettamente inferiore a quella delle altre due dimensioni; si pensi, a titolo di esempio, che pochissime missioni OSCE sul terreno – di fatto solo quelle in Asia centrale – hanno un dipartimento specifico che si occupa della dimensione economico-ambientale. È obiettivo strategico della Russia e di quasi tutti i Paesi orientali “riequilibrare” l'operato dell'Organizzazione su tutte le sue dimensioni, rafforzando la seconda (o indebolendo le altre, a seconda delle convenienze).

Proprio in ragione di tale specificità, tuttavia, la (scarna) architettura istituzionale e programmatica della seconda dimensione ha resistito meglio delle altre agli avvenimenti politici che hanno scosso l'area OSCE e messo in discussione il funzionamento dell'Organizzazione stessa dopo lo scoppio della guerra di Ucraina. Dal 2014 in avanti, tutte le Presidenze che si sono succedute hanno cercato di dare risalto alla seconda dimensione, muovendo dall'assunto (non sempre verificato) che aumentare le occasioni di scambio e dialogo tra Stati partecipanti su tematiche non apertamente conflittuali possa aiutare a ricostruire un clima di fiducia, più favorevole e costruttivo, dal quale anche gli altri ambiti di lavoro dell'Organizzazione potrebbero trarre beneficio.

Riuscire in questo intento è intimamente collegato all'abilità della Presidenza di turno di scegliere accuratamente le tematiche cui dare priorità, evitando “vicoli ciechi”. Ad esempio, nell'attuale quadro di relazioni UE-Russia, non appare saggio per la Presidenza di turno promuovere una discussione (pur fortemente voluta da alcuni!) sulla convergenza dei due principali processi di integrazione – UE e Unione Economica Euro-asiatica – nell'area OSCE. Oppure si pensi alla situazione nel Caucaso meridionale, dove il perdurare del conflitto in Nagorno-Karabakh ha comportato l'isolamento armeno dalle maggiori reti commerciali, di trasporto, energetiche della regione.

Pur meno politicizzata e più promettente, anche nella seconda dimensione si annidano forti resistenze e idiosincrasie dei vari Paesi. L'avanzamento dell'agenda dell'Organizzazione in questo settore è strettamente legato alla capacità della Presidenza di turno di identificare terreni comuni, non conflittuali.

Anche inventando terreni nuovi. È quello che abbiamo fatto.

*Priorità della Presidenza italiana*

Anche grazie al prezioso sostegno dei connazionali Lorenzo Rilasciati e Teresa Albano del Segretariato OSCE, abbiamo cominciato a lavorare alle priorità e al programma di seconda dimensione otto mesi prima dell'inizio ufficiale della Presidenza italiana. Giocare di anticipo si è rivelato fondamentale per l'elaborazione di un "pacchetto" di proposte coerente e credibile.

Nella scelta delle tematiche prioritarie due sono state le considerazioni principali: da un lato, quella di scegliere dei temi attuali e innovativi, prioritari per il nostro Paese, dibattuti anche in altri sedi e processi internazionali, tali da rinvigorire il ruolo dell'OSCE in campo economico; dall'altra, quella di tenerci il più possibile alla larga da tematiche altamente politicizzate che, nell'attuale contesto dell'Organizzazione, avrebbero messo a rischio quel carattere convergente che le passate Presidenze erano riuscite a conferire alla seconda dimensione.

Dopo attenta analisi, è stato infine deciso di incentrare le discussioni del Forum economico e ambientale nel 2019 sull'impatto della trasformazione digitale sul progresso economico, sul buongoverno e, più in generale, sulla sicurezza degli Stati e dei cittadini. Ciò ha assicurato – tra le altre cose – continuità e coerenza con le priorità identificate dall'Italia l'anno prima nel corso della presidenza del G7.

La scelta della trasformazione digitale come priorità per la seconda dimensione ha avuto una serie di risvolti positivi, il principale dei quali è stato offrire agli Stati partecipanti OSCE una nuova lente attraverso la quale guardare i temi "classici" della sicurezza economica e ambientale e una piattaforma di dialogo su temi di stretta attualità quali l'impatto dell'automazione sui livelli occupazionali e le opportunità offerte dall'uso di strumenti digitali per combattere la corruzione.

D'altra parte, non è stato semplice persuadere gli altri Paesi circa l'opportunità di aprirsi a nuovi temi e approcci, nel clima di sostanziale assenza di dialogo che caratterizza l'Organizzazione in questi anni. Il primo ostacolo concreto è venuto con l'introduzione di linguaggi tecnici, non familiari in ambito diplomatico. L'utilizzo di espressioni quali *Fourth Industrial Revolution*, *Internet of Things*, *Big Data*, *Artificial Intelligence* o *Cryptocurrency* ha in particolar modo spiazzato alcuni colleghi stranieri, la cui chiave del successo ai tavoli negoziali dipendeva in buona parte dalla loro padronanza del linguaggio "classico" della seconda dimensione.

Molti Paesi occidentali, inoltre, hanno insistito perché le discussioni mettessero in risalto i rischi di sicurezza derivanti dalla trasformazione digitale dell'economia e della società, mentre un gruppo di Paesi euro-asiatici, guidati dalla Russia, preferivano focalizzarsi esclusivamente sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie per la crescita economica e la cooperazione tra gli Stati. All'Italia è toccata una difficile opera di mediazione tra queste due visioni.

Un prezioso aiuto ci è giunto dal Team per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, struttura incaricata di promuovere la trasformazione digitale del settore pubblico e dell'Italia. Daniela Battisti dell'ufficio relazioni internazionali, nel corso di una serie di incontri informali organizzati a Vienna, ha illustrato da un punto di vista tecnico il perimetro della nostra iniziativa. Grazie anche al contributo di esperti accademici di altissimo livello (quali il Prof. Leonard Waverman, Direttore della *DeGroot School of Business* presso la *McMaster University* canadese, ed il Prof. Eli Noam della *Columbia Business School*), di rappresentanti del settore high-tech e di altre organizzazioni internazionali da tempo impegnate nel settore (OCSE), l'Italia ha non solo chiarito i concetti alla base della digitalizzazione dell'economia e il suo impatto, ma ha anche convinto i delegati più restii circa l'opportunità per un'organizzazione che si occupa di sicurezza di iniziare a fare i conti con le conseguenze della trasformazione digitale.

Già a metà dell'anno di Presidenza, la trasformazione digitale si era fatta strada nelle sale dell'Hofburg e nel lavoro dell'Organizzazione. Essa era diventata protagonista del Forum economico e ambientale, ma anche il filo conduttore di tante altre iniziative parallele tra cui: la Conferenza di alto livello organizzata a Roma dalla Prof.ssa Paola Severino – Rappresentante speciale OSCE per la lotta alla corruzione; la Conferenza sulla partecipazione economica femminile, organizzata insieme all'Ufficio per le questioni di genere dell'OSCE e alle colleghe di prima dimensione della delegazione italiana, particolarmente attive su queste tematiche; la Conferenza sulla lotta al terrorismo organizzata dall'OSCE a Minsk. In aggiunta, la trasformazione digitale aveva ottenuto risonanza anche negli uffici OSCE sul terreno, che cominciarono ad organizzare seminari e conferenze sul tema.

Giunti a questo punto, rimaneva un passaggio obbligatorio per garantire un seguito a queste iniziative, fornendo all'Organizzazione gli strumenti necessari ad adattarsi alle sfide e opportunità della trasformazione digitale: l'adozione di un documento politico in occasione del Consiglio Ministeriale OSCE di Milano.

### *Negoziati*

Il successo degli incontri organizzati a Vienna e il supporto dei colleghi degli altri Paesi durante i primi otto mesi dell'anno ci avevano fatto nutrire grandi speranze in vista dei negoziati. Ma – lo sapevamo – il compito non sarebbe stato semplice: l'esito dei negoziati di seconda dimensione sarebbe dipeso anche dall'andamento generale dei negoziati su tutti i testi.

Per preparare al meglio le altre delegazioni, decidemmo di giocare d'anticipo distribuendo un documento informale, già a fine agosto, contenente le nostre proposte di testi ministeriali: una Dichiarazione sull'impatto della trasformazione digitale sulla sicurezza e una Decisione sullo sviluppo del capitale umano

nell'era digitale. I colleghi degli altri Paesi apprezzarono in particolare il tempo che concedemmo loro per consultare le rispettive capitali, nonché la logica alla base delle nostre proposte, solidamente coerente con i lavori del Forum economico e ambientale durante tutto l'anno.

Lavorammo dunque sulle prime bozze dei testi, facendo il possibile per presentare contenuti quanto più tecnici e imparziali, riflettendo adeguatamente le accezioni positive e opportunità della trasformazione digitale come richiesto con insistenza da Russia e Paesi centro-asiatici.

I primi round di negoziati viennesi proseguirono senza troppi intoppi e i testi ne uscirono migliorati, riflettendo più accuratamente le priorità dei vari Paesi e gruppi. La Presidenza italiana dovette resistere, tuttavia, a vari tentativi di politicizzare i negoziati tramite l'inclusione di terminologie e linguaggi legati a dinamiche bilaterali (Armenia-Azerbaigian). Notammo però, con soddisfazione, un interesse convergente dei maggiori Paesi a lavorare costruttivamente per l'adozione dei testi.

Una volta giunti a Milano per i negoziati finali fu chiaro che, sebbene la maggior parte dei contenuti fosse accettabile per tutti, nessun Paese occidentale avrebbe acconsentito all'approvazione di testi nella seconda dimensione senza aver prima valutato l'esito dei negoziati sui testi relativi a diritti umani e libertà fondamentali (terza dimensione). Decidemmo quindi di mettere in *stand-by* i negoziati formali, procedendo con consultazioni informali molto ristrette per limare i testi e farci trovare pronti per quando sarebbe arrivato il momento.

La settimana del Consiglio Ministeriale di Milano fu scandita da continue tornate di consultazioni, anche notturne, su due tavoli paralleli. Al primo tavolo sedevano con noi Stati Uniti, Svizzera, Turchia, Russia e la rappresentante della Delegazione dell'Unione Europea (che riferiva puntualmente ai 28). Il secondo tavolo era invece dedicato a consultazioni bilaterali, parallele con Armenia e Azerbaigian, i cui delegati adottavano la strategia dei veti incrociati su intere porzioni di testo: rispondemmo con argomentazioni sulla sostanza del testo tecnicamente ineccepibili, nonché alzando il livello della nostra interlocuzione fino a coinvolgere i rispettivi livelli politici.

Occorre riconoscere, in particolare ai delegati statunitensi e russi, un elevato livello di professionalità e preparazione nel rappresentare le rispettive posizioni nazionali. Grazie al costante supporto e mediazione della Presidenza italiana, entrambi hanno lavorato instancabilmente, per tre giorni e tre notti consecutive, in contatto con le rispettive capitali, per raggiungere un compromesso su quelle che all'inizio dei negoziati erano state presentate da entrambe le parti come linee rosse (libertà dell'internet, rilevanza dei diritti economici e sociali, ecc.).

A poche ore dalla chiusura dei negoziati, tutte le questioni di sostanza erano state risolte e non rimaneva altro da fare se non attendere l'esito di altri, paralleli negoziati. Il Canada, infatti, aveva chiarito che non avrebbe acconsentito

all'approvazione dei testi economico-ambientali senza aver prima “incassato” l'approvazione di almeno un testo nella dimensione umana. Ciò avvenne, anche grazie alla bravura delle nostre colleghe impegnate in quell'ambito, Silvia Santangelo, Anastasia Fusco e Maria Alcidi, e dopo quattro anni di assenza<sup>1</sup>.

I due testi di seconda dimensione furono dunque adottati dal Consiglio Ministeriale, dando vita a un sostanziale avanzamento dell'agenda dell'OSCE nel settore economico-ambientale.

<sup>1</sup> Si vedano, in questo volume, i contributi dedicati alla dimensione umana.

## Capitolo 5

### La dimensione umana

#### 5.1. Il lungo viaggio verso il “consenso”

*Silvia Maria Lucia Santangelo*

“Convinti che la dignità intrinseca dell’individuo è al centro della sicurezza globale, ribadiamo che i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali sono inalienabili e che la loro tutela e la loro promozione sono la nostra responsabilità primaria”.

Con queste parole i Capi di Stato e di Governo dei 56 Stati partecipanti all’OSCE (sarebbero divenuti 57 nel 2012, con l’ingresso della Mongolia) posero fine al Vertice di Astana del 2010, confermando – 35 anni dopo l’approvazione dell’Atto finale di Helsinki – il concetto onnicomprensivo di sicurezza alla base dell’Organizzazione viennese e l’importanza della c.d. “dimensione umana”<sup>1</sup>.

Se la Dichiarazione universale dei diritti umani sancisce il riconoscimento della dignità umana come fondamento della libertà, della giustizia e della pace, l’OSCE ci ricorda che il rispetto di tale dignità è condizione per il mantenimento della sicurezza, in un’area compresa da Vladivostok a Vancouver. È questa la premessa fondamentale per inquadrare correttamente l’azione nel campo della dimensione umana della Presidenza italiana OSCE 2018.

Quando il Consiglio Ministeriale OSCE, riunitosi ad Amburgo nel dicembre 2016, approvò per consenso la decisione di affidare all’Italia la Presidenza nell’anno 2018, l’Organizzazione non si presentava in splendida forma: la crisi in Ucraina, il riaccendersi della contrapposizione fra Est e Ovest, il protrarsi di conflitti a bassa intensità in varie zone dell’area OSCE avevano influito negativamente sulla dimensione umana, divenuta terreno di scontro ideologico e politico fra opposti blocchi. Da est si accusava l’occidente di perseguire una politica di doppi standard, utilizzando la tutela dei diritti umani come strumento per esercitare indebite ingerenze negli affari interni dei Paesi “a est di Vienna”. I Paesi a “ovest” paventavano invece il tentativo di diluire e riscrivere i *commitment* OSCE; di indebolire le istituzioni autonome (Ufficio di Varsavia per i diritti

<sup>1</sup> Il Vertice di Astana è stato l’ultimo incontro del massimo organo politico OSCE. La Dichiarazione Commemorativa costituisce pertanto il più recente documento di carattere politico contenente indicazioni sui principi guida dell’Organizzazione.

umani e le istituzioni democratiche; Ufficio del Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione); di pregiudicare l'architettura delle tre dimensioni, per riorientare l'Organizzazione su temi strettamente securitari.

Era inoltre messo in discussione l'approccio olistico alla tutela dei diritti umani: si ripresentava il dibattito sul primato dei diritti civili e politici su quelli economico-sociali; si discuteva della maggiore importanza da attribuire alla promozione delle libertà civili rispetto alla necessità di misure volte a contrastare la discriminazione e l'intolleranza; si acuiavano le differenze sulle forme di tutela per le persone appartenenti alle minoranze nazionali. Infine, appariva a tratti improponibile il dibattito sulla protezione dei diritti umani in situazione di conflitto.

Nonostante gli sforzi profusi dalle Presidenze succedutesi alla guida dell'Organizzazione, sembrava non vi fosse più spazio per il dialogo, sembrava che i margini per negoziare fossero stati del tutto esauriti: ancora una volta, il Consiglio Ministeriale si concludeva senza aver raggiunto il consenso su nessuno dei testi proposti dalla Presidenza tedesca nel campo dei diritti umani. Del resto, non andò meglio alla Presidenza austriaca del 2017, che per il quarto anno consecutivo non riuscì a far approvare un testo ministeriale contenente impegni nel campo della dimensione umana. Si tenga presente che, benché i testi adottati dagli organi dell'OSCE impegnino solo politicamente gli Stati partecipanti, la distinzione fra atti di carattere politico e atti aventi carattere giuridico vincolante è labile secondo il diritto interno di alcuni Paesi OSCE; ciò che spiega in parte la ritrosia di certi governi a unirsi al consenso su testi di decisioni ministeriali.

Fu in quel contesto che cominciò la riflessione sulla Presidenza italiana OSCE e sulla dimensione umana. Occorreva far ripartire il dialogo, responsabilizzare tutti e far comprendere che la rilevanza dell'Organizzazione come piattaforma di dialogo, nonostante le crisi, dipendeva dal coinvolgimento e dall'apporto di ciascuno Stato partecipante. Occorreva presentarsi come interlocutori equilibrati e affidabili, capaci di parlare con ognuno degli altri 56 Paesi e di ricercare un costante punto di equilibrio. Come? Era questa la grande sfida.

A poche settimane dall'avvio della Presidenza italiana, il primo banco di prova è stato la ricerca del consenso sul c.d. "pacchetto degli eventi della dimensione umana". Gli Stati OSCE hanno, infatti, convenuto di incontrarsi a cadenza regolare nel contesto di eventi prestabiliti per: a) verificare l'attuazione degli impegni assunti nel campo della dimensione umana; b) esaminare possibili sviluppi degli impegni esistenti; c) facilitare lo scambio di migliori prassi.

Allo stato attuale, il pacchetto degli eventi della dimensione umana è costituito da tre Incontri supplementari (*Supplementary Human Dimension Meetings*, SHDM), aventi ad oggetto l'esame delle questioni relative al rispetto dei diritti umani di maggiore preoccupazione; un Incontro annuale sull'attuazione degli impegni della dimensione umana (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM), volto a verificare il rispetto dei diritti umani in tutti i Paesi OSCE anche attraverso il coinvolgimento degli attori della società civile;



un Seminario nel quadro della dimensione umana (*Human Dimension Seminar*, HDS), volto ad approfondire nuovi temi non ancora oggetto di attenzione da parte dell'Organizzazione.

Alla Presidenza in esercizio spetta il compito di proporre i temi degli incontri e di facilitare il consenso per la loro formale approvazione da parte del Consiglio Permanente. In base alla decisione del Consiglio Permanente n. 476 del 23 maggio 2002, il Consiglio Permanente deve approvare date, agenda e tre temi selezionati per lo HDIM, nonché date e temi del Seminario nel quadro della dimensione umana. È invece rimessa alla Presidenza OSCE la scelta delle date e dei temi dei tre Incontri supplementari. Nella prassi, tuttavia, accade che alcuni Stati partecipanti chiedano di esaminare l'intero pacchetto degli eventi della dimensione umana, per assicurarsi che esso tenga conto delle loro sensibilità. Come facilmente intuibile, ciò rende maggiormente complessa l'opera di mediazione della Presidenza.

Il negoziato su tali decisioni, apparentemente aventi un valore meramente tecnico, è usato dalle delegazioni per dare prova di forza, riaffermare il posizionamento in seno all'Organizzazione, esportare sul piano internazionale vicende interne, trasferire sul funzionamento dell'Organizzazione – col rischio di paralizzarla – le contrapposizioni legate ai conflitti protratti in area OSCE.

Il fattore “tempo” è davvero tiranno, oltre che nemico di ogni Presidenza chiamata a negoziare il pacchetto degli eventi della dimensione umana. Considerato l'intenso calendario e il limitato arco temporale a disposizione della Presidenza OSCE (12 mesi), non sfuggirà la complessità di mettere d'accordo 57 Paesi, divisi fra loro su pressoché ogni singola questione, al fine di consentire una adeguata organizzazione di ciascun incontro. Giocare di strategia, con un pizzico di tattica, è stato determinante per raggiungere gli obiettivi prefissati.

La Presidenza italiana OSCE ha perseguito due macro obiettivi: 1) mantenere e promuovere un'agenda bilanciata e costruttiva, in linea con l'impegno di agire sulla base dei principi di dialogo, responsabilità e *ownership*; 2) mantenere l'*acquis* della dimensione umana.

La scelta dei temi da proporre al Consiglio Permanente è stata elaborata in primo luogo in base alle priorità dell'Italia, anche in vista del Consiglio Ministeriale di Milano del dicembre 2018. Si è dunque scelto di utilizzare i tre Incontri supplementari della dimensione umana per approfondire tematiche considerate di particolare rilievo, alla luce dei più recenti sviluppi sul piano internazionale e delle sfide emergenti in campo OSCE: prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani, con speciale riferimento alla tratta lungo le rotte migratorie, e lotta alla violenza contro le donne sono stati i temi proposti per i primi due Incontri supplementari, accolti con favore dagli Stati OSCE in ragione della capacità di innescare un reale dibattito sulle risposte da dare a problemi comuni. I due Incontri supplementari in parola hanno, inoltre, fatto emergere la necessità di migliorare il quadro degli impegni OSCE, facilitando l'adozione al Consiglio di Milano del-

la Decisione Ministeriale 4/2018 su prevenzione e contrasto della violenza contro le donne, e della Decisione Ministeriale 6/2018 su prevenzione e contrasto della tratta di minori, con speciale riferimento ai minori non accompagnati.

Il terzo ed ultimo Incontro supplementare organizzato dalla Presidenza italiana è stato invece il risultato di un compromesso individuato per equilibrare le aspettative di Stati maggiormente attenti alla promozione di una cultura basata sul rispetto dei diritti umani, con l'interesse di altri Stati a esaminare le violazioni dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, soprattutto in riferimento all'istruzione in lingua. Il titolo proposto (*Human Rights and Education: Promoting human rights, peaceful coexistence and security in the OSCE region through education*) è riuscito a offrire l'occasione per uno scambio di visioni fra Stati partecipanti in modo completo.

Particolarmente utile a favorire l'esame di questioni di speciale interesse per l'Italia, anche attraverso il coinvolgimento dei Rappresentati Personali della Presidenza<sup>2</sup> e la collaborazione con le istituzioni OSCE<sup>3</sup>, è stata la decisione di ospitare degli eventi della Presidenza italiana, non soggetti all'approvazione del Consiglio Permanente e utili a offrire ulteriori piattaforme di dialogo e di riflessione. La Conferenza di Roma del gennaio 2018 sulla lotta all'antisemitismo, organizzata anche per serbare memoria critica dell'adozione delle leggi razziali in Italia, e la Conferenza di Roma dell'ottobre 2018 sul contrasto all'intolleranza e alla discriminazione, incluse quelle basate sulla religione, hanno coinvolto un folto gruppo di attori istituzionali, leader religiosi, esponenti del mondo della cultura e del giornalismo provenienti da tutta l'area OSCE, chiamati a confrontare approcci e strategie per coniugare diritti e sicurezza<sup>4</sup>. Alla tutela delle minoranze nazionali, nell'anniversario delle Raccomandazioni di Bolzano edite dall'Ufficio dell'Alto Commissario OSCE, è stato invece dedicato il seminario realizzato a Udine con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Gli sforzi costanti della Presidenza italiana per promuovere il dialogo sono stati messi a dura prova nella ricerca del consenso su due eventi OSCE, organizzati dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) con

<sup>2</sup> Ci si riferisce, in particolare, al Rappresentante Personale per il contrasto all'antisemitismo, Rabbi Andrew Baker, al Rappresentante Personale per il contrasto all'intolleranza e discriminazione verso i musulmani, Prof. Bulent Senay, e al Rappresentante Personale per il contrasto a razzismo, xenofobia, intolleranza e discriminazione verso i cristiani e i membri di altre religioni, prof. Salvatore Martinez.

<sup>3</sup> Ci si riferisce all'Ufficio per i diritti umani e le istituzioni democratiche, al Rappresentante per la libertà dei mezzi d'informazione e all'Alto Commissario per le minoranze nazionali.

<sup>4</sup> Basandosi sugli esiti delle due Conferenze di Roma, la Presidenza Italiana ha proposto, al Consiglio di Milano, l'adozione di una dichiarazione ministeriale per tutelare la libertà di credo e religione, nonché per rafforzare l'impegno degli Stati OSCE nel contrasto a discriminazione e intolleranza basate su motivi religiosi. Il testo non è stato adottato a causa delle insanabili differenze fra gli Stati interessati a promuovere un approccio olistico e integrato per il contrasto a tutte le forme di discriminazione e gli Stati maggiormente inclini a privilegiare regimi di protezione differenziata a seconda del tipo di discriminazione esaminato.

cadenza annuale a Varsavia: Seminario e Incontro di attuazione degli impegni della dimensione umana (HDIM). Due le sfide principali: 1) individuare temi significativi per l'Organizzazione; 2) far fronte alla crescente opposizione di alcuni Stati alla partecipazione di certi esponenti della società civile agli eventi OSCE.

Rispetto alle passate Presidenze, infatti, quella italiana ha dovuto fare i conti con una accresciuta sensibilità di alcuni Paesi extra-UE rispetto alla partecipazione di individui o enti considerati "non grati" in ragione delle posizioni politiche espresse (anche in riferimento ai conflitti protratti) e delle accuse di vicinanza ad ambienti di tipo terroristico. Giova precisare che l'OSCE adotta una definizione molto ampia di società civile, comprendente le ONG, i partiti politici, i dissidenti e i singoli attivisti per i diritti umani. A differenza di quanto accade presso le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, non esistono regole OSCE su criteri e procedure per l'accreditamento degli esponenti della società civile, né organismi preposti al vaglio e alla selezione delle ONG. L'unica causa di esclusione, raramente applicata in ragione della sua vaghezza, riguarda il caso di ONG e/o persone che facciano ricorso o sostengano l'uso della violenza e il terrorismo. L'individuazione di una soluzione che permetta di tutelare la efficace partecipazione della società civile (neutralizzando potenziali *spoilers*) è tuttora oggetto di confronto fra Stati OSCE<sup>5</sup>.

Nessun tentativo di mediare fra opposte posizioni è stato risparmiato. La Presidenza ha fatto ricorso a tutte le tecniche negoziali note: frammentare il negoziato, creando più tavoli di confronto su temi specifici; istituire un *group of friends*; rafforzare il coinvolgimento di tutti gli Stati OSCE e, in particolare, di quelli apparentemente meno attenti alla dimensione umana; far leva su "interlocutori chiave" per ciascuna delle diverse sotto-regioni OSCE; agganciare i Paesi con una posizione maggiormente profilata in tema di tutela dei diritti umani; promuovere una politica di avanzamento a piccoli passi, facilitando il consenso su singoli aspetti del più vasto negoziato.

Trovato l'accordo sui temi dei due incontri di Varsavia, rimaneva da risolvere la questione della partecipazione della società civile. Di fronte al sostegno per le proposte della Presidenza manifestato da 56 Paesi situati "a est e a ovest" di Vienna, è divenuto chiaro che un solo Stato partecipante si sarebbe opposto per principio alla tenuta degli eventi della dimensione umana aperti agli esponenti della società civile, senza garanzie sulla possibilità di escludere alcune ONG per motivi di opportunità politica.

È stata quella la fase più critica della Presidenza OSCE nel campo della dimensione umana. Doveva la Presidenza in esercizio cedere alle pressioni di un solo Stato partecipante, accettando di escludere le ONG non gradite, col rischio di innescare un sistema di veti incrociati su ogni singolo iscritto agli eventi della

<sup>5</sup> Per una disamina della questione, si veda, in questo volume, il contributo "La partecipazione della società civile" di Anastasia Fusco.

dimensione umana? Sarebbe stato più saggio annullare, per la prima volta nella storia dell'OSCE, la tenuta dello HDIM, il più importante e noto appuntamento con la società civile? E se così fosse stato, quale impatto avrebbe avuto una tale scelta sul concetto onnicomprensivo di sicurezza su cui si basa l'Organizzazione e che vede la dimensione umana come uno dei suoi pilastri portanti?

Dopo intense consultazioni e acquisito il parere del Servizio giuridico OSCE, la Presidenza italiana si è assunta la responsabilità di confermare lo svolgimento dello HDIM, che si è tenuto a Varsavia dal 10 al 21 settembre 2018 e cui hanno preso parte oltre 1400 persone fra rappresentanti degli Stati, istituzioni OSCE, giornalisti, attivisti dei diritti umani, esponenti delle ONG. La scelta, accuratamente ponderata, è stata presentata come misura di carattere eccezionale, in nessun caso intesa a scardinare la regola del consenso che permea i meccanismi decisionali OSCE. Una misura di carattere eccezionale che si è deciso di non replicare. Per tali ragioni, una volta realizzato lo HDIM (il più importante evento della dimensione umana), la Presidenza ha sospeso il negoziato sullo svolgimento del Seminario, che avrebbe dovuto trarre spunto dall'anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo per approfondire la specificità dell'OSCE fra le organizzazioni regionali e ribadire la assoluta indivisibilità dei diritti umani. Forzare le regole, organizzando il Seminario in mancanza di una decisione del Consiglio Permanente sulle modalità di svolgimento, avrebbe causato un ulteriore irrigidimento delle posizioni, con il rischio di pregiudicare del tutto la possibilità di preservare l'*acquis* OSCE, che ciascuna Presidenza è chiamata a custodire.

È con profondo senso di responsabilità verso l'Organizzazione che la Presidenza italiana ha avviato l'ultima tappa del "viaggio verso il consenso": la preparazione del Consiglio Ministeriale svoltosi a Milano dal 6 all'8 dicembre 2018. Sarebbe inutile negare che, alla vigilia del Consiglio, le aspettative sulla adozione di un testo volto a rafforzare gli impegni OSCE sui diritti fondamentali erano molto basse: il clima era appesantito dal lungo negoziato sugli eventi della dimensione umana e dalla sfiducia dovuta al fallimento degli encomiabili tentativi compiuti dalle precedenti Presidenze OSCE.

Giocando di strategia, la Presidenza italiana ha deciso di affrontare il negoziato su più tavoli paralleli. I testi sul contrasto alla violenza contro le donne e sulla prevenzione della tratta dei minori sono stati da subito presentati come afferenti a diverse dimensioni dell'azione OSCE, etichettati come *cross-dimensional* e discussi su tavoli informali, non collegati al negoziato principale sui diritti umani. In seno al Comitato per la dimensione umana<sup>6</sup>, sono state invece presentate: 1) una proposta di Dichiarazione Ministeriale sulla tutela della libertà religiosa e sul contrasto all'intolleranza su base religiosa (*Draft Declaration on enhancing efforts to promote freedom of religion or belief and combat intole-*

<sup>6</sup> Si tratta di un organo ausiliario del Consiglio Permanente guidato nel 2018 dall'Ambasciatrice britannica Sian MacLeod.

rance and discrimination based on religion or belief); 2) una proposta di Decisione Ministeriale per rafforzare gli impegni OSCE volti a promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica e sociale (*Draft Decision on advancing women's participation in political and public life*); 3) una proposta di Decisione Ministeriale sulla sicurezza dei giornalisti (*Draft Decision on safety of journalists*).

Come spesso avviene all'OSCE, il negoziato sui testi riserva sorprese dell'ultimo minuto, soprattutto quando si discute di testi da portare all'esame dei Ministri degli Esteri dei 57. L'adagio "*nothing is agreed until everything is agreed*" descrive bene l'atteggiamento intorno al tavolo: accade che le posizioni negoziali di uno Stato partecipante cambino repentinamente al solo scopo di arginare e contrastare un altro Stato ostile; succede di trovarsi a negoziare con interlocutori trincerati dietro l'asserita mancanza di istruzioni dalla capitale; può capitare di ascoltare delegati provenienti dalla capitale manifestare posizioni del tutto incompatibili con quelle espresse fino al giorno prima dai colleghi accreditati a Vienna.

I tre giorni precedenti al Consiglio Ministeriale, quando tutti i delegati sono già arrivati sul posto, sono quelli decisivi: sono l'ultima occasione per costruire il consenso, fugare le ultime resistenze, individuare soluzioni linguistiche e stilistiche che possano tener conto delle diverse sensibilità, fiutare i residui spazi di mediazione, perseguendoli con determinazione.

E così, contrariamente a ogni iniziale aspettativa, alla vigilia del Consiglio Ministeriale si è aperto un improvviso varco per l'approvazione per consenso della Decisione sulla sicurezza dei giornalisti.

Una disamina della Decisione Ministeriale sulla sicurezza dei giornalisti richiederebbe uno studio approfondito che esula dallo scopo del presente scritto. Gioverà precisare in questa sede che il testo proposto dalla Presidenza italiana aveva lo scopo di aggiornare gli standard OSCE in materia di libertà di stampa e accesso alle informazioni alla luce dei più recenti sviluppi in ambito ONU. La bozza presentata era, infatti, largamente ispirata alla Risoluzione del Consiglio per i diritti umani ONU n. A/HRC/L.7, adottata senza voto pochi mesi prima.

Sebbene accolta con grande interesse, la proposta italiana si è fin da subito scontrata con tentativi di restringere la portata del testo ai soli giornalisti professionisti (escludendone l'applicazione ad altri lavoratori nel campo dei media, blogger e nuovi attori nel panorama dell'informazione). Complesso è stato anche il dibattito sulla possibilità di estendere le tutele a chi esercita la professione di giornalista su internet e sui nuovi media. Problematica, infine, è stata l'accettazione di linguaggi utilizzati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per tutelare i giornalisti in situazioni di conflitto. Il testo concordato aveva tuttavia lo straordinario merito di aggiornare gli impegni OSCE in materia di libertà dei media, fermi agli anni '90, e di sbloccare una situazione di stallo derivante dalla mancata approvazione di testi nel campo della dimensione umana per diversi anni consecutivi.

Maturato il consenso, occorre consolidare il risultato per mettere al sicuro il testo della Decisione dal rischio di possibili veti incrociati in relazione a testi ancora in discussione su altri tavoli. Il gioco di squadra della Presidenza italiana ha fatto ancora una volta la differenza: nella notte precedente la conclusione del Consiglio Ministeriale, si decise di portare immediatamente all'approvazione del Comitato Preparatorio, convocato nelle prime ore della mattina seguente, la bozza di decisione, presentandola come primo punto all'ordine del giorno. L'approvazione in prima battuta avrebbe, infatti, potuto innescare un positivo effetto a catena, facilitando il raggiungimento del consenso anche sugli altri testi proposti dalla Presidenza italiana.

Gli ultimi concitati momenti prima dell'inizio del Comitato Preparatorio, mentre cominciavano ad arrivare i Ministri degli Esteri, sono stati densi di contatti con il maggior numero possibile di delegazioni per fugare ogni possibile dubbio o ripensamento. Determinante è stata la collaborazione offerta dall'Ufficio del Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi d'informazione, dalla Delegazione UE presso l'OSCE, dalla Presidenza britannica del Comitato per la dimensione umana, dai Paesi Membri dell'Unione Europea.

Quando il suono del martello che segna l'approvazione di una decisione è risuonato in sala, un lungo, liberatorio e a tratti incredulo applauso si è levato dai banchi delle delegazioni in direzione del banco della Presidenza: il percorso verso la costruzione del consenso era giunto al termine; nel campo della dimensione umana l'Italia era riuscita a promuovere dialogo, *ownership* e corresponsabilità.

## 5.2. La negoziazione della Decisione Ministeriale sulla lotta alla tratta dei bambini

*Arturo Sessa*

Nei mesi conclusivi della Presidenza, prende concretezza l'opportunità di proporre una decisione ministeriale sul contrasto alla tratta di esseri umani, con particolare attenzione ai minori non accompagnati, le cui vulnerabilità vengono sfruttate da organizzazioni criminali e trafficanti senza scrupoli.

Il lavoro anti-tratta viene svolto dall'OSCE da molti anni ormai, e vede l'Italia in prima fila nel sostegno a queste attività di contrasto, condotte anche attraverso l'Ufficio del Rappresentante speciale dell'OSCE per la lotta alla tratta degli esseri umani, nonché attraverso le numerose operazioni sul campo.

Poco avremmo immaginato che, da un'idea di testo ministeriale volto a porre l'attenzione su questi temi, sarebbe nato uno dei successi diplomatici del Consiglio Ministeriale di Milano. E tutto ciò non senza un discreto livello di pathos.

Con la Ministeriale alle porte, ci gettiamo rapidamente anima e corpo nelle insidiose sessioni negoziali, supportati e seguiti dagli esperti dell'Ufficio del Rappresentante speciale. Quello che in principio trova tutte le capitali diplomatiche d'accordo – un testo che prende atto dei rischi legati alla tratta di minori e fornisce importanti richiami a come farvi fronte – non trova certo accordo nelle minuzie della forma e della sostanza. Tocchiamo presto con mano cosa voglia dire avere a che fare con 56 legislazioni diverse in materia anti-tratta, differenti ratifiche di protocolli internazionali, nonché divergenti interpretazioni di definizioni e meccanismi.

Tuttavia, dopo una serie complessa e dettagliata d'incontri negoziali, tutto sembra far presagire l'adozione semplice e indolore di un testo finale. O almeno, quasi. Quando tutto sembra in dirittura di arrivo per l'adozione finale da parte dei 57, infatti, sentiamo la meta allontanarsi.

Ne segue una settimana di notti insonni in cui la spola negoziale passa da delegazione in delegazione, punto per punto, vocabolo per vocabolo. Gli esperti dell'OSCE ed in particolare Claudio Formisano, forniscono assistenza nel perorare la nobile causa e nel definire un testo che colga tutte le sfumature di un ampio ventaglio di pratiche e metodologie, tra cui istituti di protezione delle vittime e meccanismi di identificazione delle persone vittime di tratta.

Il mattino della settimana che precede il Consiglio di Milano è freddo. L'atmosfera interna anche di più. Gli Stati Uniti pongono una serie di emendamenti inattesi a due giorni dall'adozione finale, cosa che innesca un meccanismo a catena di revisione e rigetto da molte altre delegazioni, riunioni consecutive di coordinamento fra i membri dell'Unione Europea e di fatto uno stravolgimento generale del testo originale.

Con il morale a terra, ci consultiamo fino a tarda notte con gli esperti dell'OSCE. Un modo va trovato per recuperare lo spirito di consenso iniziale. Le intenzioni non contano più della forma? Comunque vada, si decide che è meglio combattere fino in fondo la battaglia. Alla fine di un negoziato estenuante, per poter passare alle battute finali e all'adozione in plenaria resta una questione, una soltanto. La delegazione degli Stati Uniti d'America tarda a darne l'avallo. Il tempo è tiranno. Nonostante tutti gli sforzi, la sessione deve chiudersi. Il Consiglio Ministeriale è terminato. La bozza di testo non passa. Oppure?

Mentre già molti delegati mettono via astucci, penne e computer al termine di una settimana estenuante, lo staff direttamente coinvolto nei lavori, quasi in lacrime e con un filo di voce, intravede la speranza. Gli Stati Uniti fanno un cenno, Washington è "on board", ha appena confermato via telefono. Si riapre clamorosamente la sessione appena dichiarata chiusa. All'ordine del giorno, l'adozione della Decisione Ministeriale n. 6/2019 in materia di contrasto alla tratta dei minori non accompagnati. Tripudio.



# Capitolo 6

## Il dibattito sulla partecipazione della società civile e le questioni di genere

### 6.1. La partecipazione della società civile

*Anastasia Fusco*

L'importante ruolo della società civile nella promozione dell'attuazione degli impegni OSCE nel campo della dimensione umana è stato riconosciuto da tutti gli Stati partecipanti dell'OSCE in numerose decisioni fondanti dell'Organizzazione, come il Documento del Vertice di Helsinki del 1992 e il Documento del Vertice di Istanbul del 1999.

L'interazione tra rappresentanti governativi ed esponenti della società civile è prevista nel quadro dell'OSCE fin dall'Atto finale di Helsinki. Successivamente, numerosi documenti CSCE/OSCE hanno sviluppato le regole per la partecipazione delle organizzazioni non governative (ONG) agli eventi dell'OSCE. Questi testi garantiscono ai rappresentanti delle ONG il diritto di partecipare e contribuire al dibattito al pari dei rappresentanti governativi ad alcune categorie di eventi dell'OSCE, tra cui gli Incontri supplementari sulla dimensione umana (SHDM), l'Incontro sull'attuazione degli impegni della dimensione umana (HDIM), il Forum economico e ambientale e la Conferenza annuale dei Partner asiatici. La sola condizione per usufruire di tali diritti è che i rappresentanti delle ONG si registrino presso le strutture dell'OSCE, come il Segretariato e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR). Le modalità di partecipazione della società civile sono pertanto più semplici e inclusive rispetto al sistema di altre organizzazioni internazionali, come l'ONU, che prevede un sistema di accreditamento.

Nel corso degli anni, alcuni Stati partecipanti hanno espresso opinioni critiche sull'attuale sistema di partecipazione delle ONG, definendolo vago e non adeguatamente regolamentato, e chiedendo che fossero stabilite regole più dettagliate, compreso un sistema di registrazione delle ONG che partecipano agli eventi dell'OSCE. Occorre notare che nel Documento di Helsinki del 1992 è previsto un unico meccanismo di esclusione della società civile, a tutela degli Stati partecipanti: "le disposizioni [riguardo la partecipazione della società civile] non possono essere applicate a persone o organizzazioni che ricorrono all'uso della violenza o che approvano pubblicamente il terrorismo o l'uso della violenza".

L'odierno dibattito in ambito OSCE deriva dalla mancanza di una procedura specifica per l'attuazione di questa disposizione e dalle critiche formulate da parte di alcuni Stati partecipanti circa l'insufficiente attuazione delle pertinenti modalità OSCE in merito alla partecipazione delle organizzazioni della società civile. Il problema maggiore riguarda la designazione di un individuo od organizzazione quale "terrorista". Gli Stati partecipanti hanno posizioni nette e fortemente contrastanti in materia: alcuni auspicano l'attribuzione della qualifica di "terrorista" a tutti gli enti che ledono l'integrità territoriale di uno Stato partecipante; altri oppongono la partecipazione di rappresentanti di partiti messi fuori legge poiché considerati terroristi dalla legge nazionale; altri richiedono l'esclusione di tutti gli enti affiliati ad un particolare movimento. Il dibattito tocca diversi aspetti, inclusa la necessità dell'onere della prova qualora un'obiezione a una specifica organizzazione non governativa sia sollevata; la procedura per convalidare tale prova; nonché le modifiche della attuale prassi.

Un ulteriore elemento di confronto riguarda l'individuazione dell'organo preposto a prendere la decisione sull'esclusione, poiché alcune delegazioni ritengono che la responsabilità decisionale spetti alla Presidenza in esercizio, altri all'ODIHR, altri al Segretario Generale dell'OSCE. Altri affermano la necessità di creare una procedura stabile e razionale che permetta di rispondere alle preoccupazioni sollevate dagli Stati partecipanti in maniera trasparente e oggettiva. A ciò si aggiunge l'opinione di chi ritiene che lo status quo non vada modificato: in nome della libertà di espressione, qualsiasi ONG avrebbe diritto a partecipare ad eventi OSCE, senza eccezioni.

Un vero rompicapo insomma, che la Presidenza italiana si è trovata a dover affrontare con urgenza. Alcune delegazioni hanno infatti collegato l'approvazione della decisione su date, temi e agenda dello HDIM alla questione della società civile, ovvero si sono dette indisponibili ad aderire al consenso per l'organizzazione della più grande conferenza sui diritti umani in Europa e fiore all'occhiello dell'OSCE, senza previa adozione di procedure che garantiscono l'esclusione di enti considerati terroristi. Un vero abuso del meccanismo del consenso, ancora una volta usato dalle delegazioni per porre forti pressioni sulla Presidenza in esercizio.

L'Italia ha garantito la tenuta dello HDIM grazie all'espedito tattico di mantenere separata la negoziazione della sostanza delle decisioni dalla questione della società civile, ma anche promuovendo riforme innovative per l'OSCE. Dopo quasi 20 anni, il sistema di registrazione di ODIHR per gli eventi della dimensione umana è stato aggiornato, su impulso della Presidenza italiana. Determinante è stato il contributo dell'Italia, grazie al quale è stato possibile avviare il processo di riforma per tempo, ma anche gli sforzi di sensibilizzazione verso le altre delegazioni al fine di farne un progetto condiviso. Il nuovo sistema di registrazione ha apportato miglioramenti significativi e, soprattutto, ha posto rimedio ad alcune evidenti lacune: è ora possibile aggiornare la banca dati degli

iscritti a tutti gli eventi della dimensione umana OSCE; evitare iscrizioni multiple e con falsi profili; assicurare maggiore trasparenza e completezza di informazioni sugli enti e individui iscritti. È stata infine eliminata la risposta automatica di conferma della registrazione, che sarà accordata a seguito di verifica dei dati inseriti. Ma soprattutto, l'aggiornamento del sistema di registrazione, oltre a consentire una migliore e più ordinata organizzazione degli incontri OSCE, ha offerto una prima significativa risposta alle critiche formulate da alcuni Stati partecipanti a ODIHR circa lo scarso controllo sulle iscrizioni e ha dimostrato l'attenzione concreta della Presidenza italiana nel tenere conto delle sensibilità di altre delegazioni.

Ma sulle nostre spalle (e sui nostri cuori) sono pesate anche scelte difficili. La responsabilità di un'esclusione dovuta alla consapevolezza che la partecipazione di alcune personalità agli eventi OSCE avrebbe ostacolato il consenso sullo HDIM. La speranza di tenere alcune delegazioni ai tavoli dei negoziati e preservare la dimensione umana. Dilemmi morali, personali, una lotta intestina e una considerazione ponderata dei costi-benefici, il tutto nell'interesse della nostra Organizzazione. La linea da noi intrapresa ha ricevuto critiche, causato lunghi dibattiti, ma in ultima battuta gli sforzi della Presidenza sono stati lodati. Un vero successo, sofferto, ma che ci ha ripagato con la conferma di essere riusciti a superare lo stallo nel dialogo degli Stati partecipanti su uno dei pilastri fondamentali della sicurezza dell'OSCE, quale la dimensione umana.

La polarizzazione degli Stati partecipanti sulla questione della partecipazione della società civile rende ancora ostico trovare una soluzione consensuale, con ripercussioni sui negoziati, ma le capacità dimostrate dalla squadra italiana hanno portato la nuova Presidenza slovacca ad affidare a noi la Presidenza di un gruppo informale di lavoro sul tema. Un impegno che continua a dimostrazione dell'attaccamento dell'Italia all'OSCE e ai suoi valori.

## 6.2. Le questioni di genere all'OSCE

*Alessandra Scalia*

La Presidenza italiana si avviava in un momento estremamente ricco di iniziative per quanto riguardava l'eguaglianza di genere e i diritti delle donne. A livello globale, gli ultimi mesi del 2017 avevano visto l'avanzare del movimento *Me Too* e *Time's Up*. In occasione dell'8 marzo 2018, in concomitanza con la marcia di Washington, oltre 5 milioni di persone intonando lo slogan "*without us the world stops*" si erano riversate nelle strade di Madrid per protestare contro la violenza di genere e la cultura machista. Nell'ottobre 2018, dopo aver raccontato la propria testimonianza al Quartier Generale delle Nazioni Unite a New York e in numerose sedi internazionali, Nadia Murad era stata insignita del Premio Nobel per la Pace per il proprio impegno contro l'utilizzo della violenza sessuale nei conflitti armati.

A livello nazionale, l'Italia aveva approvato il suo terzo Piano Nazionale (NAP) su donne, pace e sicurezza per il periodo 2016-2019. Per la prima volta dall'adozione della Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 31 ottobre 2000, il Parlamento italiano aveva stanziato due milioni di euro in supporto alla piena attuazione del Piano – ciò aveva reso l'Italia uno dei pochi Paesi ad utilizzare fondi pubblici per l'attuazione del proprio NAP. Il tema della partecipazione delle donne alle attività decisionali, ai processi di mediazione e, in generale, alle attività per la pace e la sicurezza internazionale emergevano come obiettivi principali dell'Italia a sostegno della Risoluzione 1325.

Nel contesto OSCE, all'alba del 2018, la Presidenza austriaca era ad un passo dall'adottare due bozze di Decisione Ministeriale – rispettivamente su donne, pace e sicurezza e il tema della violenza contro le donne. Al Consiglio Ministeriale di Vienna, l'Italia aveva assunto un ruolo di punta nei negoziati sulla bozza di Decisione afferente a donne, pace e sicurezza – che, qualora fosse stata adottata, avrebbe fatto seguito alle Decisioni nn. 14/05 e 7/09, nonché alla Dichiarazione n. 3/16, volte rispettivamente ad incoraggiare la piena partecipazione femminile alle attività di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti e stimolare gli Stati partecipanti ad adottare misure per facilitare il reclutamento e l'avanzamento di carriera delle donne nelle forze di sicurezza. L'Italia si era contraddistinta anche per il proprio supporto alla bozza di Decisione Ministeriale austriaca sul tema della violenza contro le donne, che, come per la Decisione sul ruolo delle donne nel settore della sicurezza, era stata scandita da interminabili negoziati notturni dissoltisi purtroppo a un pelo dall'adozione.

Con l'obiettivo di porre l'eguaglianza di genere in cima alla propria agenda, sulla falsariga del lavoro condotto durante il proprio mandato non-permanente al Consiglio di Sicurezza nel 2017 e la Presidenza del G7, la Presidenza

italiana intendeva ripartire proprio dalla *legacy* austriaca. Attenzione al ruolo dei Partner per la cooperazione, società civile, contributo di uomini e ragazzi e giovani avrebbero contraddistinto “l’approccio tricolore al genere” che aveva mosso i primi passi durante la Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo (MCG). In quanto Presidenti del Gruppo, già nel corso del 2017 ci eravamo impegnati a valorizzare l’Agenda *Women, Peace and Security* (WPS) e, in particolare, il ruolo delle donne nei processi di pace e nelle attività di mediazione. Il tema WPS era stato affrontato attraverso svariate iniziative:

– il 16 luglio 2017 uno dei cinque incontri del MCG era stato interamente dedicato al tema *Women, peace and security (WPS): increasing political participation of women and the role of women in prevention and mediation processes as a factor of positive change in the Mediterranean*. Il meeting tematico aveva stimolato una discussione su buone prassi e *lessons learned* con particolare attenzione all’integrazione della prospettiva di genere nel ciclo del conflitto.

– Tra il 23 e il 24 ottobre, ai margini della Conferenza Mediterranea di Palermo, avevamo organizzato un seminario dedicato al tema *Women, Peace and Security: A Gender Perspective on the Future of the MENA Region*, volto a stimolare un confronto tra esperti sul ruolo delle donne nella regione mediterranea alla luce degli sviluppi della Primavera Araba, nonché delle sfide legate a *peacebuilding*, migrazione e prevenzione dei conflitti.

– Al fine di dare un risvolto operativo al lavoro tematico del MCG, il 7 e 8 novembre 2017 avevamo organizzato un *workshop* di esperti ministeriali provenienti dai Paesi del Mediterraneo sul tema donne e mediazione.

– In linea con la nostra attenzione a donne, processi di pace e Mediterraneo, ci eravamo impegnati a valorizzare anche in ambito OSCE iniziative nazionali come il *Women’s Mediterranean Mediation Network* (WMMN) – facendo *outreach* sia prima del lancio del Network avvenuto ad ottobre 2017 che a seguito di questo. Ciò avvenne ad esempio tramite il coinvolgimento nelle suddette iniziative di una delle promotrici del Network, Irene Fellin (Istituto Affari Internazionali), e di alcuni membri del WMMN.

Il contributo della Presidenza italiana a supporto dell’eguaglianza di genere in ambito OSCE mirava in primis a evitare una “ghettizzazione” del tema tramite la mera realizzazione di iniziative ad hoc. In un momento di fermento a livello globale, il genere non poteva e non doveva essere inteso come un semplice *ticking the box*. A livello metodologico, ci impegnammo a discutere, affrontare e stimolare un dibattito sulle tematiche di genere in modo trasversale rispetto a tutte le attività dell’Organizzazione. Durante le riunioni del Foro di cooperazione per la sicurezza e dei tre Comitati del Consiglio Permanente, ad esempio, evitammo di trattare il genere come un tema “a sé stante” rispetto alle principali sfide di sicurezza della Regione OSCE. Pertanto, in stretto coordinamento con

le Presidenze dei tre Comitati, l'eguaglianza di genere venne sempre affrontata dalla Presidenza italiana come un elemento complementare agli obiettivi di lavoro delle tre dimensioni. L'enfasi sul genere venne valorizzata attraverso la scelta sia dei relatori che degli argomenti affrontati nell'ambito delle discussioni tematiche dei Comitati e quindi dei successivi negoziati. L'integrazione della *gender perspective* e l'attenzione della Presidenza emergevano nel linguaggio e negli elementi esposti giornalmente dai vertici della Presidenza, nella partecipazione di esperti dalla capitale alle attività condotte nell'Area OSCE, nonché nella pianificazione dei principali appuntamenti della Presidenza. A pochi giorni dal Consiglio Ministeriale di Milano, tutte le bozze di decisioni presentate dall'Italia presentavano dei riferimenti a donne e *gender equality*.

La formula "*Dialogue, Ownership e Responsibility*" venne applicata innanzitutto a partire dal nostro team. L'eguaglianza di genere non poteva essere un compito di pochi all'interno della Presidenza. Ogni esperto, facendo capo al proprio referente diplomatico, doveva essere responsabile dell'integrazione della prospettiva di genere nel proprio dossier e nella concettualizzazione di relative attività (per es. comitati, conferenze e *workshop*). Nel quadro delle riunioni mensili della Presidenza, nonché di incontri trimestrali con la *Gender Section*, avremmo discusso eventuali opportunità di valorizzazione delle tematiche di genere. Durante i Dialoghi Politici, il Consiglio Permanente e gli interminabili incontri bilaterali, i vertici della Rappresentanza permanente non perdevano l'occasione di affrontare il tema con gli altri Stati partecipanti, anche quando gli incontri vertevano in prima battuta su altro.

La Conferenza dell'OSCE sull'Anti-terrorismo, la Conferenza annuale di riesame sulla sicurezza, lo *Human Dimension Implementation Meeting* e l'Incontro supplementare della dimensione umana, il Forum economico e ambientale e la Seconda riunione preparatoria della dimensione economica e ambientale e altre numerose iniziative furono concettualizzate e realizzate ponendo l'accento su temi come: il ruolo delle donne nelle attività di prevenzione dell'estremismo violento e nelle iniziative afferenti al disarmo; la partecipazione politica femminile; il contributo di donne e ragazze a STEM (*science, technology, engineering, and mathematics*) e le problematiche relative a "*gender gap* e digitalizzazione". In aggiunta a svariati incontri dei Comitati che lasciavano spazio alle suddette tematiche, la Presidenza italiana venne scandita da tre eventi di alto livello dedicati ad affrontare il genere nelle tre dimensioni: *Women in the Security Sector: Challenges and Opportunities for the OSCE Area and Beyond*, 1 ottobre 2018; *Digital Transformation – Challenges and Opportunities for Women to Shape Economic Progress in the OSCE Area*, 30 ottobre; e *Bringing security home, in public space and work places* – Sessione speciale del processo di *drafting* della bozza di Decisione Ministeriale sulla violenza contro le donne, 16 novembre.

Nel corso dell'anno di Presidenza, cercammo inoltre di valorizzare il tema dell'eguaglianza di genere tramite l'organizzazione di iniziative "*sui generis*

in ambito OSCE”. In occasione dell’8 marzo 2018, ad esempio, riproponemmo all’Hofburg la mostra fotografica *Swedish Dads & Gender Equality*, già esposta al Centro Internazionale di Vienna. In una giornata spesso scandita da retoriche preconfezionate sul tema dell’eguaglianza di genere e il ruolo della donna nel contesto domestico, l’obiettivo era quello di affrontare il genere da una prospettiva nuova, ponendo l’accento, in questo caso, su temi come l’*equal shares parenting* e gli stereotipi negativi di mascolinità nei ruoli genitoriali.

L’approccio tricolore al genere trovò il pieno sostegno dell’Ambasciatrice Melanne Vermeer, nostra Rappresentante Speciale per le questioni di genere – la prima diplomatica americana ad essere insignita del ruolo di *Ambassador on Gender* dall’Amministrazione Obama e Direttrice del Centro su donne, pace e sicurezza dell’Università di Georgetown.

In più di un’occasione l’Ambasciatrice constatò come la Presidenza italiana era riuscita ad incrementare la cooperazione con *Gender Section* e Missioni OSCE, valorizzando anche il suo ruolo di Rappresentante Speciale: “*I have never cooperated so closely with the Gender Section during previous Chairmanships. And this is because of you guys!*” – non mancava di ribadire. La “triangolazione” Presidenza, Segretariato (e ODIHR) e Rappresentante speciale non tardò a dare i propri frutti, che culminarono nel viaggio ufficiale dell’Ambasciatrice in Uzbekistan per affrontare tematiche afferenti soprattutto alla seconda dimensione – un ambito in cui l’eguaglianza di genere era spesso stata trascurata.

Agli albori della partenza dell’Ambasciatrice per Tashkent, nell’informarla dello stato delle iniziative della Presidenza sulle tematiche di genere, la nostra Rappresentante speciale esclamò “*Ever onwards!*” – inutile dire che anche quest’espressione divenne uno dei nostri motti. Nonostante gli sforzi e i successi raccolti durante l’anno, di lì a poco, la Presidenza italiana avrebbe affrontato la principale sfida nell’ambito delle tematiche di genere: i negoziati sulla bozza di Decisione sulla violenza contro le donne.

### 6.3. La negoziazione della Decisione sulla violenza contro le donne

*Maria Alcidi*

Nell'ambito del lavoro svolto dalla Presidenza italiana sulla parità di genere, il tema della violenza sulle donne merita una riflessione a sé stante in virtù dell'impegno profuso nei negoziati volti all'adozione di una decisione ministeriale sull'argomento. Si tratta di uno di quei temi cosiddetti "indiscussi" (vedasi per analogia quello della tratta dei minori), che nessuno, in coscienza, si sentirebbe mai di qualificare come irrilevante, e rispetto al quale, tuttavia, le posizioni spesso ideologiche rischiano di attestarsi su binari che procedono in direzioni parallele, difficilmente conciliabili.

Già la Presidenza austriaca nel 2017 si era arenata di fronte alla controversia armena-azera circa l'inclusione del riferimento alla violenza sulle donne in aree di conflitto. Per ovvie ragioni legate al conflitto nel Nagorno-Karabakh, da un lato gli armeni pretendevano il riferimento alla violenza perpetrata ai danni delle donne (armene) che "vivono in zone di conflitto", dall'altro gli azeri esigevano la sola inclusione nel testo della categoria delle "sfollate interne" (azeri), uno dei tanti e troppi esempi in ambito OSCE di utilizzo strumentale del principio del consenso ad opera di Paesi i quali tengono in ostaggio gli interessi collettivi. Di fronte all'insuccesso dell'anno precedente, la Presidenza italiana aveva accolto la sfida, manifestando fin da principio la volontà di omettere ogni riferimento nel testo alla "violenza contro le donne in situazioni di conflitto" nell'ipotesi in cui la controversia in questione si fosse ripresentata.

Il successo italiano dei negoziati relativi alla Decisione sulla violenza contro le donne è stato il risultato di un lavoro di squadra. Non ci riferiamo soltanto al sia pure fondamentale sostegno fornito dall'intero team della Presidenza. La "squadra vincente" era composta da giocatori appartenenti a diverse delegazioni nazionali portatori di interessi spesso contrapposti e tuttavia uniti da un'esigenza comune, quella di non essere accusati del fallimento della Decisione – in altre parole, di non essere considerati gli *spoilers*.

Ci piace ricordare due degli episodi chiave che hanno contribuito all'adozione del testo. Il primo, ad opera dell'Ambasciatore svizzero, Claude Wild, il quale con la sua partecipazione diretta ai negoziati finali a Milano consentì il superamento dell'impasse derivante dal riferimento nel testo al movimento del *MenEngage*, un gruppo di ambasciatori, tra cui naturalmente l'italiano, impegnati al fianco delle donne nella lotta alla violenza di genere. Tale riferimento sostenuto dalla Presidenza italiana e dalla quasi totalità delle delegazioni risultava invece invisibile alla Santa Sede e alla Federazione Russa, entrambe diffidenti nei confronti di un movimento sospettato di farsi promotore della cosiddetta "teoria gender". Per



la prima volta in una decisione OSCE il riferimento al *MenEngage* riuscì a vedere la luce a seguito di un sagace intervento dell'Ambasciatore svizzero, lui stesso membro del *MenEngage*, il quale evidenziò il paradosso derivante dal rischio di affossare una decisione sulla violenza contro "le donne" a causa di una disputa concernente l'inclusione del riferimento a un gruppo "di soli uomini".

Il secondo episodio di rilievo è da attribuirsi alla delegazione canadese la quale, intervenendo a seguito della adozione della Decisione sulla sicurezza dei giornalisti, esplicitò la propria intenzione di subordinare il consenso alle decisioni di seconda dimensione all'adozione di un egual numero di decisioni di terza dimensione. Tale presa di posizione produsse degli esiti a dir poco miracolosi e contribuì ad accelerare la ricerca di soluzioni negoziali che consentissero l'adozione del testo sulla violenza di genere. Ciò era necessario affinché decisioni pronte per l'adozione di seconda dimensione non venissero bloccate dal *niet* canadese.

Si è trattato, in buona sostanza, di una vera e propria partita di poker, nel corso della quale a nessuno era dato di conoscere le carte degli altri fino all'ultima mano e dove la vittoria collettiva è derivata da una serie, difficilmente prevedibile, di circostanze fortuite, abilità di gioco e grande motivazione, questa di tutti, occorre riconoscerlo, primo nella lista dell'Ambasciatore Azzoni, il quale non risparmiò una sola occasione per sottolineare l'importanza di adottare il testo in questione.

L'impegno della delegazione italiana su questi temi è valso all'Ambasciatore Azzoni il riconoscimento dello *White Ribbon* 2019: il premio che l'OSCE destina alle personalità che si sono maggiormente distinte nella lotta contro le discriminazioni di genere.





# Parte III

## LE “AREE CALDE” DELL’AZIONE DELL’OSCE E DELLA PRESIDENZA





# Capitolo 7

## La crisi ucraina

### 7.1. Introduzione breve alla crisi ucraina e al ruolo dell'OSCE

*Silvia Maria Lucia Santangelo*

*“When Diplomats talk, cannons are silent”*. Fu questa la descrizione che il mio omologo russo, parafrasando un diplomatico danese, scelse all'inizio dell'anno della Presidenza italiana OSCE per illustrarmi la sua percezione circa il ruolo dell'Organizzazione nella crisi ucraina<sup>1</sup>.

Fin dall'inizio della crisi, in effetti, l'OSCE è stata l'organizzazione maggiormente impegnata nel tentativo di contenerne gli effetti e di facilitare una mediazione fra le parti: ha saputo offrire un forum di costante dialogo politico a Vienna, attraverso il dibattito che ogni giovedì ha animato le sessioni del Consiglio Permanente e tramite il Gruppo di contatto trilaterale (che riunisce i rappresentanti di Russia e Ucraina e il Rappresentante speciale della Presidenza OSCE); è stata capace di dispiegare in campo con rapidità una serie di strumenti operativi per monitorare, impedire l'*escalation* e creare canali di comunicazione (in particolare, la Missione speciale di monitoraggio OSCE, istituita nel marzo 2014, e la Missione di osservazione OSCE ai due posti di frontiera russi di Gukovo e Donetsk, istituita nel luglio 2014); si è prestata a divenire strumento operativo per l'attuazione delle decisioni adottate dai Paesi del Formato Normandia (Germania, Francia, Russia e Ucraina, sorto nel giugno 2014); ha confermato, con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2202 (2015), il suo ruolo di organizzazione regionale ex capitolo VIII della Carta ONU<sup>2</sup>; è divenu-

<sup>1</sup> L'espressione “crisi ucraina” è qui usata in senso atecnico. In ambito OSCE, i Paesi membri dell'Unione Europea descrivono il fenomeno come *“Crisis in and around Ukraine”*, con l'obiettivo di evidenziare le origini esterne della crisi, attribuite soprattutto alle interferenze del vicino orientale.

<sup>2</sup> La Risoluzione 2202/2015 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha recepito il “pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk”, adottato e firmato a Minsk il 12 febbraio 2015; ha accolto con favore la dichiarazione del presidente della Federazione Russa, del presidente dell'Ucraina, del presidente della Repubblica francese e del cancelliere della Repubblica federale di Germania a sostegno del “pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk” e il loro costante impegno in merito all'attuazione degli Accordi di Minsk; ha invitato tutte le parti ad attuare pienamente il “pacchetto di misure”, compreso un cessate-il-fuoco totale.

ta l'unica organizzazione in grado di accedere alle regioni interessate dalla crisi, operando anche in zone sottratte al controllo delle forze governative ucraine.

Nel gennaio 2018, quando la Presidenza italiana ha avuto inizio, l'OSCE aveva già utilizzato tutti i mezzi possibili per facilitare una soluzione pacifica. L'Italia si trovava a gestire un meccanismo complesso, formatosi per stratificazioni successive, il cui funzionamento era in larga parte legato alla regola del consenso per l'adozione delle decisioni OSCE (incluse quelle sul bilancio). Un'eredità impegnativa, soprattutto in un momento di apparente stallo della crisi che, entrata nel suo quinto anno, sembrava destinata verso una fase di conflitto a bassa intensità, accompagnata da un rallentamento del dialogo politico.

Facilitare il dialogo, promuovere maggiore responsabilità e rafforzare il senso di appartenenza all'Organizzazione erano gli obiettivi della Presidenza italiana. La crisi ucraina aveva infatti creato una profonda divisione fra gli Stati partecipanti, presentando uno scenario che sembrava ricordare quello della Guerra fredda. Il livello di contrapposizione era giunto al punto da trasferirsi sul funzionamento stesso delle strutture dell'OSCE, spesso viste con diffidenza o imbrigliate in veti incrociati formulati da alcuni Stati al solo scopo di affermare il loro posizionamento sulla scena regionale.

Per raggiungere gli obiettivi definiti, la Presidenza italiana OSCE ha operato lungo due linee direttrici: a) rafforzare la visibilità del Gruppo di contatto trilaterale (TCG) e dei sottogruppi di lavoro in esso costituiti; b) dare risalto agli strumenti operativi OSCE anche al fine di generare misure di rafforzamento della fiducia, potenziando il coordinamento fra le strutture del Segretariato OSCE coinvolte sul campo (Centro per la prevenzione dei conflitti) e la Missione speciale di monitoraggio.

Nato come strumento di dialogo fra Ucraina e Russia con la mediazione del Rappresentante della Presidenza OSCE, il TCG ha visto cambiare il suo mandato a seguito dell'approvazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2202 del 2015 che, recependo il c.d. "Pacchetto di misure per gli accordi di Minsk", ha attribuito all'OSCE e al TCG il compito di verificarne l'attuazione, facendo uso dei quattro gruppi di lavoro previsti dal pacchetto di Minsk su questioni politiche (coordinato dall'Ambasciatore francese Pierre Morel), di sicurezza (coordinato, durante l'anno di Presidenza italiana, dall'Ambasciatore turco Ertugrul Apakan, Capo della Missione speciale di monitoraggio OSCE), umanitarie (coordinato dall'Ambasciatore svizzero Toni Frisch) ed economiche (coordinato dal consulente tedesco Per Fisher). Ai quattro sottogruppi sono ammessi anche i rappresentanti di alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk sottratte al controllo di Kiev. Alle riunioni del TCG partecipano, invece, solo i rappresentanti di Ucraina, Russia e della Presidenza OSCE (nella persona dell'Ambasciatore austriaco Martin Sajdik, durante l'anno di Presidenza italiana).

Nel 2018, l'obiettivo principale indicato dall'Italia è stato quello di moltiplicare gli sforzi per proteggere la popolazione civile, ponendo particolare attenzione agli aspetti umanitari della crisi. Alcuni risultati sono stati faticosamente ottenuti per assicurare l'approvvigionamento di acqua e di energia elettrica nelle zone interessate dalla crisi; proteggere le infrastrutture critiche evitando danni ambientali irreparabili; ripristinare i canali di comunicazione telefonica cellulare; assicurare l'accesso alle carceri e ai luoghi di detenzione.

A Vienna si dice spesso che i Paesi OSCE siano divisi su tutto e che ciononostante riescano sempre a trovare il modo di far funzionare l'Organizzazione. In effetti, mentre le posizioni politiche sui grandi temi restano inconciliabili, un accordo sul modo di far funzionare le cose, seppur con molta fatica, può essere raggiunto. Spesso, inoltre, spostare il focus del dibattito su aspetti pratici e operativi contribuisce a creare le condizioni per un dialogo su temi più complessi. Come ebbe a dire una volta l'Ambasciatore Lamberto Zannier, in qualità di Segretario Generale dell'Organizzazione, "all'OSCE le cose è più facile farle che deciderle". Un esempio significativo di questo tipo è quello della Missione speciale di monitoraggio OSCE in Ucraina. Nata all'indomani dei primi scontri in Donbas come piccolo nucleo di osservazione, la Missione è divenuta la più grande operazione civile e non armata, in teatro di crisi, condotta dall'OSCE: vi operano 1.300 persone, fra cui 750 osservatori distribuiti in larga parte nelle zone interessate dalla crisi. Nel rinviare oltre nel capitolo per approfondimenti sulla Missione, merita evidenziare in questa sede il paziente lavoro di coordinamento svolto dalla Presidenza italiana OSCE per garantire la sicurezza degli osservatori e degli equipaggiamenti in dotazione; facilitare il coordinamento con tutti gli attori coinvolti sul campo; rafforzare la trasparenza sull'operato della Missione, anche al fine di rafforzare la percezione di accuratezza e di imparzialità dei rapporti da essa prodotti.

Ad oggi, la crisi ucraina sembra ben lontana dall'aver trovato una soluzione pacifica, stabile e duratura. L'OSCE continua a non lesinare sforzi per mantenere una presenza significativa e contenere un conflitto che ha causato finora oltre 10.000 morti e più di un milione e mezzo di sfollati. Merita un riconoscimento il lavoro quotidiano svolto in condizioni di sicurezza spesso precarie dagli uomini e dalle donne della Missione speciale di monitoraggio OSCE. Un doveroso tributo va alla memoria del paramedico americano Joseph Stone, morto a 36 anni a Pryshyb (regione di Luhansk): la vettura dell'OSCE a bordo del quale si trovava per il consueto turno di monitoraggio è esplosa su una mina anticarro, posizionata in una zona che le parti in conflitto si erano impegnate a considerare neutra. L'auspicio è che il negoziato possa finalmente far "tacere i cannoni" e restituire alla gente del Donbas la possibilità di vivere in pace.

## 7.2. La crisi ucraina nell'anno della Presidenza italiana

*Carlo Giovannone*

La Presidenza italiana dell'OSCE è coincisa con il quarto anno della crisi in Ucraina, iniziata nel 2014 con l'ondata di proteste – note come Euromaidan – e proseguita con il conflitto nell'est del Paese che è tuttora in atto. In ambito OSCE, la crisi ucraina è considerata dalla maggioranza degli Stati partecipanti come il principale teatro di tensione esistente e come una minaccia reale per la sicurezza dell'intera regione euro-asiatica. Inoltre, la perdita del controllo da parte del Governo ucraino di parte delle regioni di Donetsk e Luhansk, che insieme formano l'area geografica del Donbas, della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli viene considerata da vari Stati partecipanti dell'OSCE come una grave violazione di alcuni dei principi fondativi dell'OSCE stessa, stabiliti nel 1975 con l'Atto finale di Helsinki, ovvero inviolabilità delle frontiere e integrità territoriale degli Stati partecipanti.

Nel corso del 2018, gli scontri tra esercito ucraino e formazioni armate filo-russe presso la linea di contatto lunga 500 chilometri che separa gli schieramenti, e divide in due la regione del Donbas, sono continuati senza sosta. Di conseguenza, con il passare dei mesi la tensione tra Ucraina e Federazione Russa è risultata in costante aumento. Questa situazione di forte attrito tra due Stati partecipanti si è rispecchiata anche in seno alle strutture esecutive dell'OSCE a Vienna. In occasione di ogni singolo Consiglio Permanente dell'OSCE, che si tiene settimanalmente a Vienna, da un lato la Delegazione dell'Ucraina, sostenuta – tra gli altri – da Unione Europea, USA e Canada, dall'altro la Delegazione della Federazione Russa hanno continuato a rinfacciarsi gravi accuse riguardanti presunte responsabilità militari e la mancata attuazione degli accordi di Minsk.

I momenti di maggiore tensione geopolitica durante il corso dell'anno si sono registrati a novembre a causa di due eventi distinti: l'11 novembre quando le auto-proclamate “Repubbliche Popolari” filo-russe di Donetsk e Luhansk hanno indetto “elezioni” locali contravvenendo agli accordi di Minsk; e il 25 novembre quando si è registrato un incidente navale nel Mar Nero, nei pressi dello Stretto di Kerch, tra tre navi della Marina militare ucraina e unità navali delle autorità russe, le quali hanno poi arrestato tutti i 24 componenti delle imbarcazioni ucraine, compresi tre marinai rimasti feriti durante gli scontri. A seguito di questi eventi la Presidenza italiana ha prontamente indetto, in entrambe le occasioni, una riunione straordinaria del Consiglio Permanente dell'OSCE al fine di innalzare l'allerta sulla gravità e le possibili conseguenze di quanto accaduto. Inoltre, in entrambe le circostanze, il Presidente in esercizio dell'OSCE, il Ministro Enzo Moavero Milanesi, ha rilasciato una dichiarazione a mezzo stampa richiamando al rispetto degli accordi di Minsk in relazione alle



“elezioni” svoltesi a Donetsk e Luhansk, e richiedendo moderazione e ripresa del dialogo tra Ucraina e Federazione Russa al fine di ridurre la tensione nello Stretto di Kerch.

Già in seguito allo scoppio delle proteste di Euromaidan nel 2014, l'OSCE ha cercato di mettere in atto contromisure volte al contenimento della crisi ucraina. La principale risposta concreta dell'OSCE in questo senso è stata la creazione della Missione speciale di monitoraggio in Ucraina (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM), avvenuta con la decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE n. 1117, del 21 marzo 2014. Il mandato della SMM, approvato con il consenso dei 57 Stati partecipanti, stabilisce come scopo della Missione quello di contribuire alla riduzione delle tensioni in tutta l'Ucraina e promuovere pace, stabilità e sicurezza, oltre che monitorare l'attuazione degli accordi di Minsk e sostenere l'attuazione di principi e impegni concordati dagli Stati partecipanti dell'OSCE nel 1975 nel cosiddetto Atto finale di Helsinki. Per fare ciò, sono stati dati in dotazione alla SMM inizialmente 100 osservatori internazionali civili, ovvero non armati, provenienti dai vari Paesi partecipanti dell'OSCE. Questo numero è poi aumentato negli anni seguenti fino a toccare un massimo di circa 800 osservatori, cosa che ha reso la SMM la missione di maggiori dimensioni, oltre che quella politicamente più rilevante, attualmente in ambito OSCE. Nel 2018, gli osservatori internazionali che componevano la SMM provenivano da 44 diversi Stati partecipanti dell'OSCE, tra cui l'Italia che ha da subito contribuito al lavoro della Missione agevolando la partecipazione dei propri connazionali. Durante la Presidenza italiana, il numero medio di osservatori italiani presso la SMM è stato di circa 20 unità.

La Presidenza italiana ha lavorato a stretto contatto con la SMM durante tutto l'anno al fine di poter garantire ad essa il sostegno politico necessario, a nome di tutti i 57 Stati partecipanti dell'OSCE, considerando le difficoltà registrate da parte della Missione ad operare in un teatro estremamente volatile e militarizzato. Questo importante sostegno politico è stato portato avanti in primis dai Presidenti in esercizio dell'OSCE, Alfano prima e Moavero Milanesi poi, in occasione dei loro innumerevoli incontri con vari attori internazionali durante il corso di tutto l'anno. A dimostrazione di ciò, e al fine di mostrare l'alta attenzione riservata dal Governo italiano alla crisi ucraina, il Ministro Alfano si è recato in Ucraina per il suo primo viaggio come Presidente in esercizio dell'OSCE. In questo frangente, oltre ad aver incontrato il Presidente ucraino Poroshenko e il Ministro degli Esteri Klimkin a Kiev, egli ha anche visitato gli uffici della SMM nel Donbas, e precisamente a Mariupol, a pochi chilometri dalla linea di contatto che separa le zone controllate dal Governo ucraino e quelle attualmente sotto il controllo dei separatisti filo-russi. In questo teatro, il Ministro Alfano ha reiterato il sostegno della Presidenza italiana all'importante ruolo svolto dalla SMM nel favorire la creazione delle condizioni per l'avvento della pace nel Donbas. Il Ministro ha poi riaffermato la vicinanza del popolo italiano a quello ucraino an-

nunciando l'avvenuta donazione da parte del Governo italiano alle agenzie delle Nazioni Unite che operano nel Donbas a sostegno della popolazione ucraina ferita dal conflitto.

È stato anche compito della Presidenza italiana dell'OSCE salvaguardare il lavoro svolto giorno per giorno dalla SMM attraverso la verifica quotidiana dei rapporti della SMM, contenenti le informazioni raccolte sul terreno dagli osservatori internazionali, prima della loro pubblicazione. Inoltre, la Presidenza si è spesa per organizzare eventi informativi per gli Stati partecipanti sull'operato della Missione, sullo stato di sicurezza nell'area delle operazioni e sull'uso di tecnologie date in dote alla stessa. Durante i 12 mesi di Presidenza italiana, il Capo Osservatore della SMM, l'Ambasciatore turco Ertuğrul Apakan, è stato invitato in varie occasioni a riferire ai Paesi partecipanti dell'OSCE a Vienna sugli sviluppi relativi al conflitto e sulle difficoltà riscontrate da parte della Missione da lui sapientemente guidata nel portare avanti il proprio mandato. Nonostante ripetuti casi di minacce e attacchi indiretti, fortunatamente, durante la Presidenza italiana non si sono registrati gravi incidenti ai danni degli osservatori internazionali. Al contrario, nell'ottobre del 2018, la SMM ha subito l'abbattimento di uno dei suoi droni di lungo raggio mentre perlustrava le aree della regione di Donetsk lungo il confine internazionale ucraino-russo.

Il ruolo preminente dell'OSCE nella crisi ucraina è stato anche avallato dai Presidenti di Ucraina, Federazione Russa, Francia e Germania, all'interno delle negoziazioni di pace tenutesi nel cosiddetto Formato Normandia, con la creazione nel giugno 2014 del Gruppo di contatto trilaterale (TCG) composto appunto da OSCE, Ucraina e Federazione Russa. Questo gruppo, che lavora al fine di facilitare la risoluzione pacifica del conflitto nell'est dell'Ucraina per vie diplomatiche, e si incontra ogni due settimane a Minsk (Bielorussia), è presieduto da un Rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE in Ucraina. Come si è detto, durante la Presidenza italiana l'incarico di Rappresentante speciale è stato ricoperto dall'Ambasciatore austriaco Martin Sajdik. Come per il Capo Osservatore della SMM Apakan, anche l'Ambasciatore Sajdik è stato più volte invitato dalla Presidenza italiana a riferire agli Stati partecipanti al Consiglio Permanente dell'OSCE sullo stato dei lavori del TCG e dei suoi quattro sottogruppi di lavoro. La nostra Presidenza ha, inoltre, ritenuto opportuno organizzare varie riunioni informative aperte ai 57 Stati partecipanti al fine di approfondire la conoscenza del lavoro svolto a Minsk dal TCG. In questo contesto, sono stati invitati a Vienna l'Ambasciatore francese Pierre Morel, Coordinatore del sottogruppo di lavoro politico; l'Ambasciatore svizzero Toni Frisch, Coordinatore del sottogruppo di lavoro umanitario; il tedesco Per Fisher, Coordinatore del sottogruppo di lavoro economico, oltre al già citato Ambasciatore Apakan che, in qualità di Osservatore Capo della SMM, ricopre anche la carica di Coordinatore del sottogruppo di lavoro sulla sicurezza. Questi eventi hanno riscontrato grande successo tra le delegazioni degli Stati partecipanti in quanto è stata la prima

volta in cui i vari Coordinatori del TCG hanno avuto la possibilità di illustrare a Vienna il loro operato nei dettagli.

Al Consiglio Ministeriale di Milano la Presidenza italiana ha lavorato duramente per cercare di raggiungere il consenso su una dichiarazione che mettesse in evidenza, in primis, l'impatto umanitario della crisi ucraina sulla popolazione del Donbas e, allo stesso tempo, sottolineasse l'importanza degli accordi di Minsk e il ruolo svolto dalla SMM verso il raggiungimento della pace nell'est dell'Ucraina. Tuttavia, nonostante la stragrande maggioranza delle delegazioni dell'OSCE fosse favorevole al testo presentato, per il quinto anno consecutivo non si è riuscito ad avere una dichiarazione congiunta di tutti gli Stati partecipanti sulla crisi ucraina. Il mancato consenso è stato l'ennesima prova del costante deterioramento delle relazioni diplomatiche tra alcuni degli Stati partecipanti, cosa che ha dimostrato ancora una volta le difficoltà che, durante tutto l'anno, la Presidenza italiana ha dovuto affrontare nei suoi tentativi di portare avanti un'idea di multilateralismo costruttivo e propositivo.

La Presidenza italiana ha così deciso di presentare una dichiarazione a quattro, denominata "Quadrige", co-firmata dai membri della Troika dell'OSCE, ovvero Italia, Austria e Slovacchia, più l'entrante Albania, la quale deterrà la Presidenza dell'Organizzazione nel 2020. Questa è stata la prima volta che una tale dichiarazione riguardante la crisi ucraina ha visto ben quattro Stati partecipanti co-firmatari. Nel testo di questa Dichiarazione della "Quadrige" sono stati inclusi tutti gli elementi costituenti lo stato della crisi, ovvero la tensione crescente tra Ucraina e Federazione Russa, con particolare enfasi sui rischi di una possibile *escalation* militare nello Stretto di Kerch e nel Mare di Azov, situati nei pressi della penisola della Crimea, e l'impatto umanitario del conflitto in Donbas. Oltre a ciò il testo delinea i vari strumenti messi in campo dalla comunità internazionale, ed in particolare dall'OSCE, per contenere e risolvere pacificamente la crisi, partendo dal rispetto dei principi fondamentali dell'OSCE fino all'attuazione degli accordi di Minsk tramite i buoni uffici del Formato Normandia, le costanti negoziazioni in seno al Gruppo di contatto trilaterale a Minsk e l'importante lavoro di monitoraggio svolto sul terreno dalla SMM.



## Capitolo 8

### Il Mediterraneo

*Simone Guerrini*

Area tradizionalmente prioritaria per la nostra politica estera, il Mediterraneo è stato centrale nell'azione dell'Italia anche nel contesto OSCE, articolata quale Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo, nel 2017, e in rappresentanza dell'intera Organizzazione, nel 2018. Per quanto riguarda il 2017, ci soffermiamo in particolare su di un progetto e, naturalmente, sulla Conferenza mediterranea di Palermo.

È pratica usuale che le delegazioni di Paesi OSCE diano l'impulso al Segretariato per la costruzione di particolari progetti o iniziative, in aree, solitamente, dove tali delegazioni hanno marcati interessi, nonché la possibilità di contribuire con finanziamenti ulteriori rispetto al budget dell'OSCE. L'Italia ha scelto di promuovere ogni tematica affrontata nell'ambito della Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo mediante la realizzazione di iniziative concrete a beneficio dei Partner mediterranei (sulla lotta al traffico dei beni culturali, sulla promozione dell'uguaglianza di genere, sulla sicurezza cibernetica, sulla promozione dell'imprenditoria giovanile).

Uno dei principali progetti che ha marcato l'anno di Presidenza italiana del Gruppo di contatto mediterraneo è stato il premio GEMS, tramite il quale sei giovani imprenditori dei Paesi del partenariato mediterraneo dell'OSCE hanno potuto finanziare innovative iniziative d'impresa, con l'obiettivo di migliorare la protezione dell'ambiente e generare ripercussioni positive sul tessuto sociale. I sei vincitori, tra cui quattro donne, sono stati selezionati tramite un rigoroso processo, che ha visto eccezionalmente coinvolti oltre 240 candidati, tra cui 70 donne. Tutti e sei – Leila Rima Boussada (Algeria), Yara Yassin (Egitto), Yakir Tadmor (Israele), Lina Al-Kurdi (Giordania) e Othmane Benhlimme (Marocco) – prendendo la parola per presentare brevemente il loro progetto dinanzi alle delegazioni OSCE, hanno ringraziato l'Italia per l'opportunità e le possibilità che questo premio permetterà loro di raggiungere. I premi in denaro potevano essere impiegati per favorire l'adozione di nuove tecnologie, processi o metodi di produzione capaci di creare e sviluppare aziende sostenibili da un punto di vista sociale ed ambientale.

La Conferenza mediterranea è tradizionalmente l'evento culmine di ogni Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo. Sotto egida italiana, il tema della Conferenza non poteva che riguardare l'urgente questione delle sfide, ma

anche delle opportunità, legate ai flussi migratori nel Mediterraneo. Partecipata da ben 55 delegazioni, di cui 32 rappresentate a livello politico (14 Ministri, 12 Vice Ministri e 2 Sottosegretari), di altrettanti Paesi OSCE, la Conferenza mediterranea di Palermo è passata alla storia come la “Ministeriale Mediterranea” e si è contraddistinta appunto per l’alto livello delle discussioni e per l’atmosfera cordiale e costruttiva – purtroppo rara in ambito OSCE per via dei molteplici conflitti che coinvolgono molti Paesi della *membership*. Un’atmosfera non a caso ribattezzata dai presenti “spirito di Palermo”, che ha generato – in un momento di forte crisi migratoria – un dibattito politico ai massimi livelli, attento alle reali necessità dei Paesi di origine, transito e destinazione dei flussi di migranti e rifugiati. Tra le tematiche toccate nelle varie sessioni, il contrasto al traffico di stupefacenti, alla criminalità organizzata, al terrorismo, alla tratta di esseri umani, nonché le sfide dell’integrazione, il potenziale economico dei migranti e la lotta contro intolleranza e discriminazione.

Mantenere vivo lo “spirito di Palermo” è stata una sfida che abbiamo poi portato avanti come Presidenza dell’OSCE, declinandola in due aspetti: primo, evidenziare gli aspetti legati al Mediterraneo nell’interesse dell’azione dell’Organizzazione, anche e soprattutto al di là dei lavori del Gruppo di contatto, facendone una sorta di *mainstreaming*; e secondo, continuare a creare spazi per rilanciare possibilità di un dialogo realmente costruttivo, ad esempio promuovendo momenti conviviali e informali per discutere di temi sui quali le posizioni dei Paesi OSCE sono oramai irrigidite. Con l’ambizione di centrare entrambi questi obiettivi abbiamo quindi preparato un piano di lavoro quanto più possibile inclusivo dei sei Paesi partner mediterranei dell’OSCE, coinvolgendo relatori della sponda sud in conferenze ed eventi su temi non specifici della medesima, dando ad esempio risalto all’esperienza del Network delle donne mediatrici del Mediterraneo, iniziativa promossa e finanziata dalla Farnesina e attuata in cooperazione con l’Istituto Affari Internazionali, con una straordinaria testimonianza dell’Ambasciatrice egiziana Soad Shalaby nel corso del seminario annuale dedicato al ciclo dei conflitti. Tale approccio inclusivo è forse stato ancora meglio esplicitato dall’invito esteso per la prima volta alle delegazioni dei Paesi partner a partecipare alle riunioni tematiche del Comitato Preparatorio OSCE, come quella sulle migrazioni, alle quali normalmente non possono prendere parte. Inoltre, abbiamo incoraggiato la partecipazione attiva dei Paesi partner mediterranei al Consiglio Permanente OSCE, sede dove, purtroppo, raramente tali delegazioni prendono la parola.

Apprendo una parentesi, la questione della partecipazione delle delegazioni di tutti i Paesi partner OSCE, ma in particolare dei mediterranei, merita una menzione. Prendere parte attiva alla vita viennese dell’OSCE richiede una cospicua disponibilità di risorse da parte delle delegazioni, visto l’alto numero di riunioni – che hanno luogo spesso anche contemporaneamente – da preparare e seguire. Per le delegazioni dei Paesi partecipanti più piccole, che spesso devono

curare a Vienna anche il dossier ONU e quello bilaterale, può risultare spesso impossibile partecipare pienamente ai lavori dell'OSCE: va da sé che ciò sia ancora più vero per le delegazioni dei Paesi partner dell'OSCE. Su questo pesa poi la questione della partecipazione a livello politico dei Partner, i cui Ministri degli Esteri non sono sempre presenti ai Consigli Ministeriali. Se da un lato la partecipazione politica ad alto livello alle Ministeriali OSCE è fortemente disincentivata dalle procedure dell'Organizzazione – i Ministri dei Paesi partner prendono infatti la parola per ultimi, cosa che in un incontro su due giorni si traduce nella quasi matematica certezza di parlare il secondo giorno, e davanti ad una platea composta quasi solo da ambasciatori, dopo la partenza della maggior parte dei Ministri intervenuti nel corso della prima giornata – dall'altra purtroppo permane un certo disinteresse a livello politico alla partecipazione anche a consessi come la Conferenza mediterranea, dove invece i Ministri della sponda sud hanno l'opportunità di intervenire in apertura. Per cercare di agevolare la partecipazione attiva delle delegazioni dei Partner, l'Italia ed una pattuglia di una quindicina di Paesi stanno conducendo un paziente lavoro di sensibilizzazione, per cercare di costruire l'indispensabile consenso per modificare le regole procedurali e garantire ai Ministri dei Paesi partner uguale status al Consiglio Ministeriale, lavoro che tuttavia richiederà ancora tempo, sia per la riluttanza di alcuni Paesi OSCE, sia per la mancanza di un *lobbying* attivo ed incisivo da parte degli stessi Partner.

Arriviamo quindi al momento culmine della Presidenza italiana: alla Ministeriale il nostro approccio è stato in linea con quello tenuto durante l'anno, ovvero, l'Italia ha da un lato proposto una bozza di dichiarazione ministeriale avente come tema il Mediterraneo, mentre dall'altro le questioni legate al *Mare nostrum* sono state incluse, laddove pertinenti, in molteplici altri testi. Preparata congiuntamente con il Segretariato, la bozza iniziale di Dichiarazione sulla dimensione mediterranea dell'OSCE, prendendo le mosse dall'Atto finale di Helsinki, proponeva sia l'ambizione di lavorare per un approccio più strategico alla partnership mediterranea, sia una veduta d'insieme dei temi sui quali l'OSCE può fornire valore aggiunto alla cooperazione e alla sicurezza nel Mediterraneo, declinati nelle tradizionali tre dimensioni.

Le prime sessioni negoziali hanno fatto registrare inizialmente un buon recepimento della bozza da parte delle delegazioni dei 57, fatto salvo, paradossalmente, per il titolo, ovvero quella menzione della "dimensione mediterranea", che pur presente in un precedente testo ministeriale, creava adesso in alcuni colleghi dubbi su possibili equiparazioni con le canoniche tre dimensioni OSCE. Ovviamente questa non era questione da poco, se non altro perché i titoli delle bozze di testi ministeriali erano stati discussi e approvati, per quanto informalmente, nel corso di una riunione a livello di direttori politici dei Ministeri degli Esteri dei 57. La nostra strategia, consci di avere davanti uno scoglio difficilmente sormontabile, è stata quella di non affrontare direttamente la questione del

titolo nel corso delle prime sessioni del negoziato, e di evitare di fare concessioni sull'espressione "dimensione mediterranea" (importante non solo per noi, ma per molti dei Paesi mediterranei dell'OSCE) prima della fase finale. Come spesso accade in ambito OSCE, il negoziato è entrato nel vivo solo una volta giunti a Milano, momento dove le delegazioni hanno iniziato anche a considerare come un unico negoziato l'intero pacchetto di bozze di decisioni e dichiarazioni proposte, nella logica spicciola del "*nothing is agreed until everything is agreed*". Tale influenza reciproca dei vari tavoli è andata aumentando, complice anche il progressivo emergere della mancanza di consenso a 57 sulla bozza di Dichiarazione politica, tradizionalmente il testo più delicato di ogni Presidenza, sul quale però non si trova consenso da ben sedici anni: col passare dei giorni (e delle lunghe notti) la Dichiarazione sul Mediterraneo andava acquisendo rilevanza e una valenza squisitamente politica.

Diversi sono stati i punti difficoltosi e le criticità emerse durante il negoziato. Alcune delegazioni hanno colto l'opportunità di una discussione a 57 per reiterare ben note posizioni su elementi conflittuali e per avanzare proposte di linguaggio chiaramente inaccettabili per altre delegazioni. Tale sfortunata abitudine è una delle ragioni che tengono bloccata l'Organizzazione, che troppo spesso viene abusata per continuare su di un "campo di battaglia" multilaterale quei conflitti protratti che potrebbero invece essere perlomeno discussi, se non sbloccati, tramite un responsabile dialogo. Forse il migliore esempio di questa dinamica è stato dato dall'Armenia, che ha tenuto una posizione isolata, giocando il ruolo di *spoiler* nella maggior parte dei negoziati a Milano e tentando di introdurre nella Dichiarazione mediterranea un riferimento alla necessità di proteggere i monumenti religiosi appartenenti a comunità estinte, un linguaggio estrapolato fuori contesto dal Documento conclusivo del Simposio CSCE di Cracovia 1991, oltre ad un tentativo già condotto e respinto nel parallelo negoziato sulla Decisione sul contrasto al traffico di beni culturali. Nonostante gli argomenti portati da varie delegazioni contro tale inserimento da archeologia diplomatica e nonostante le nostre offerte per un linguaggio compromissorio più moderato, solamente un'azione diplomatica di più ampio respiro, riguardante l'interezza dell'approccio armeno ai negoziati a Milano e ad un livello più alto, ha potuto sbloccare tale impasse.

Tuttavia, tra le molte criticità emerse, sicuramente l'ostacolo principale al raggiungimento del consenso a 57 è stata l'opposizione francese alla menzione esplicita nel testo del contrasto alla discriminazione contro l'Islam, Cristianesimo e Ebraismo, vista da Parigi come un implicito accoglimento dei tradizionali desiderata russi, risalenti al Consiglio Ministeriale di Basilea. A complicare la questione e a limitare i nostri margini negoziali è stata l'iniziale reazione russa alla rigidità francese, palesatasi la sera di mercoledì 5 dicembre: la mattina successiva, infatti, il Ministro russo Lavrov nel suo intervento in plenaria ha espresso il suo supporto per la bozza di Dichiarazione mediterranea, ma ha altresì sottoline-



ato nella frase successiva l'importanza di adottare un testo in difesa di cristiani e mussulmani. Le posizioni francesi e russe, quindi, ci apparivano blindate e inconciliabili. Ne è seguito un paziente lavoro con tali due delegazioni, per esplorarne i margini di flessibilità. Complice probabilmente anche l'assenza di una rappresentanza a livello politico della Francia presso la Ministeriale di Milano – segno forse di un certo *disengagement* francese dall'OSCE – non è stato possibile pervenire ad un compromesso con la delegazione francese, su di un ostacolo che, di fatto, rischiava palesemente di affondare il progetto di dichiarazione. Il negoziato si è quindi spostato sull'asse russo, grazie ad un'apertura ottenuta tramite un intervento a livello politico. Nel corso di lunghe e talvolta estenuanti sessioni, e fino a notte fonda, abbiamo vagliato con le controparti ogni singola parola nel testo, dovendo poi operare alcune importanti concessioni rispetto alla nostra proposta, per poter ottenere sia il consenso da parte della Russia, sia quello da parte degli altri 55 Paesi. Grazie all'approccio costruttivo di molte delegazioni, al supporto essenziale in prima persona di molti Ambasciatori – su tutti Cipro, Malta, Portogallo – ed al gioco di squadra a tutti i livelli della Farnesina, è stato finalmente possibile pervenire ad un compromesso, che manteneva integro il nostro approccio ambizioso all'azione OSCE nel Mediterraneo, pur facendo importanti concessioni, in particolare proprio su quella menzione della “dimensione mediterranea”, carta preziosa da noi tenuta in serbo fino all'ultimo. Un compromesso delicatissimo e millimetrico, riassunto perfettamente nel commento frizzante di un collega negoziatore: “Se sposti quella virgola, allora ti tolgo questo paragrafo”.

Da non sottovalutare l'effetto della caparbia con cui l'Ambasciatore Azioni ha convinto il Ministro Moavero a lasciargli la presidenza della parte conclusiva del Consiglio Ministeriale dopo la partenza dello stesso Ministro, contravvenendo ad ogni prassi e giocandosi una scommessa personale. “Ministro, se mi dà tre ore in più, io questa Decisione la porto a casa”. Così avvenne.

L'adozione del testo è stata accolta con un'ovazione da parte delle 57 delegazioni, e giustamente: introduce infatti molti elementi nuovi in ambito OSCE, come l'attenzione ai diritti umani nella sponda sud, al ruolo dei giovani, agli sforzi collettivi nella lotta contro tutti i traffici, alle sfide delle migrazioni. Un vero e proprio volano insomma, che contiene oltre agli elementi programmatici anche l'impegno per il rilancio degli strumenti pratici OSCE per concretizzare tali propositi. Il valore delle decisioni ed in particolare delle dichiarazioni raggiunte ai vari Consigli Ministeriali OSCE è prettamente politico, mai giuridico. Nel caso della Dichiarazione sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo questo è ancora più vero: se da un lato i nostri sforzi hanno potuto cristallizzare il supporto politico per un rinnovato focus mediterraneo dell'azione dell'OSCE, dall'altro solamente l'impegno dell'OSCE e delle 57 delegazioni, nonché dei Paesi partner del Mediterraneo, potranno determinare un'azione incisiva dell'Organizzazione, per affrontare le sfide e cogliere le opportunità del *Mare nostrum*.



## Capitolo 9

### I conflitti protratti

*Siegfried Woeber*

I conflitti prolungati nell'area dell'OSCE sono stati sempre al centro dell'Organizzazione. L'OSCE da più di due decenni svolge un ruolo di primo piano nella gestione e risoluzione dei conflitti nell'Europa orientale, compreso il Caucaso meridionale e più di recente riguardo alla crisi ucraina. Questi attriti politico-militari protratti nel tempo sono diversi sotto molti aspetti e, sebbene spesso citati insieme, sono caratterizzati da dinamiche specifiche e, naturalmente, da storie differenti. Tuttavia, vi è un ampio consenso sul fatto che i conflitti e le crisi non siano per niente “congelati”, e meritino una decisa attenzione internazionale. L'Italia, nel suo ruolo di Presidenza e di membro della Troika, ha investito molte risorse per migliorare la situazione delle popolazioni colpite dal conflitto.

#### *Transnistria*

Nella Dichiarazione della “Quadrige”, rilasciata durante il Consiglio Ministeriale di Vienna del dicembre 2017, che comprendeva l'Italia come Presidenza entrante, i Paesi della Troika sottolineano

il ruolo dell'OSCE come strumento fondamentale per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti armati. In particolare, l'OSCE continua a impegnarsi nel contesto del conflitto in Georgia e contribuisce a facilitare i negoziati e a ridurre le tensioni riguardanti il conflitto nel Nagorno-Karabakh. Plaudiamo ai recenti progressi compiuti nel quadro del processo di risoluzione in Transnistria e accogliamo con favore l'odierna Dichiarazione ministeriale dell'OSCE.

L'attenzione su questi conflitti e il forte sostegno ai formati esistenti guidati dall'OSCE sono stati ribaditi al più alto livello dal Ministro degli Esteri Alfano all'inizio dell'anno di Presidenza italiana.

Quali sono state le tappe e i momenti più importanti?

Per quanto riguarda la Repubblica di Moldavia e il processo di *settlement* della Transnistria, Roma decise di coinvolgere un ex politico di alto livello come Rappresentante speciale, una posizione che era stata precedentemente occupata principalmente da diplomatici di carriera: con l'impegno dell'ex Ministro degli Esteri Franco Frattini, è stato dato un segnale forte sin dall'inizio della Presidenza – il contesto transnistriano avrebbe ricevuto un'attenzione particolare. Ciò è

seguito a due anni cruciali nel processo di negoziazione durante le Presidenze tedesca e austriaca. Il cosiddetto “pacchetto di otto” (*Berlin Plus*) è stato concordato in due riunioni “5 + 2”<sup>1</sup> e ha stabilito alcune misure per rafforzare la fiducia che faciliterebbero la situazione della popolazione locale e avvicinerrebbero Chisinau e Tiraspol. La stessa Missione OSCE in Moldavia (MtM) – fino alla prima metà del 2018 guidata dal diplomatico americano Michael Scanlan, quindi dal tedesco Claus Neukirch, nominato dalla Presidenza italiana – era stata coinvolta sin dai primi anni Novanta e si era concentrata principalmente sul *settlement*.

La nomina di Frattini a Rappresentante speciale portò a una maggiore attenzione da parte dei media e del pubblico su questo conflitto (che qualcuno definisce, più che un conflitto protratto, un protratto negoziato). Il suo consigliere speciale, il diplomatico italiano Alfredo Conte, si recò rapidamente in Moldavia e condusse le prime consultazioni. Il suo viaggio fornì inoltre la possibilità, supportata dalla MtM, di ottenere approfondimenti su altri aspetti rilevanti che giocano un ruolo nelle discussioni su uno status speciale. Ciò riguardò in particolare la situazione delle minoranze nazionali, che si occupano del passato e dell’attuazione dell’autonomia della Gagauzia, una regione nel sud del paese. A marzo, il Rappresentante speciale condusse la prima visita nel Paese in tale veste (i precedenti incarichi di Ministro degli Esteri e di Commissario europeo lo avevano già portato a Chisinau). Negli incontri con funzionari moldavi di alto livello e con la *leadership* de facto di Tiraspol, Frattini discusse i modi per far avanzare il processo di *settlement*.

Visite successive a Mosca, Bruxelles e Kiev seguirono nel corso dell’anno e contribuirono a consolidare gli sforzi dei partner internazionali, diretti a porre le basi per un incontro del formato di alto livello del processo di “5 + 2” (Conferenza permanente sulle questioni politiche nel quadro del processo negoziale per la risoluzione del conflitto in Transnistria) a Roma il 29 e 30 maggio. L’incontro fu organizzato alla Farnesina e vide discussioni che si protrassero ben oltre la mezzanotte. Frattini commentò il risultato dicendo che “gli accordi seguiti dall’attuazione attraverso la proprietà e la *leadership* locale sono diventati la nuova norma del processo di risoluzione in Transnistria. Il Protocollo firmato oggi mi fa sperare che le rimanenti priorità relative alle telecomunicazioni, ai casi penali e alla libertà di movimento saranno affrontate con successo entro la fine dell’anno, se non prima”.

Fondamentale nel Protocollo è stato il chiaro impegno a finalizzare tutti gli aspetti del “pacchetto di otto”, in quanto ciò contribuirebbe anche a raffor-

<sup>1</sup> Il formato “5 + 2” comprende rappresentanti delle parti, mediatori e osservatori nel processo negoziale: Moldavia, Transnistria, OSCE, Federazione Russa, Ucraina, Unione Europea e Stati Uniti, con l’obiettivo di elaborare i parametri di un accordo globale basato sulla sovranità e sull’integrità territoriale della Repubblica di Moldavia all’interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti, con uno status speciale per la Transnistria all’interno della Moldavia, come riconfermato annualmente in Consiglio dei Ministri attraverso Dichiarazioni di tutti i 57 Stati partecipanti all’OSCE.

zare la fiducia e ad avanzare su aspetti che puntano a uno status speciale. Un grande passo avanti, in materia di libertà di movimento, è stato l'accordo tra le parti sull'emissione di targhe speciali per auto immatricolate in Transnistria. Ciò ha non solo rappresentato la soluzione di un aspetto complesso, ma ha significato un miglioramento della situazione della popolazione locale e può essere considerato un risultato importante. Dall'inizio del 2018, in aggiunta all'accordo sulle targhe, le parti hanno potuto inoltre implementare ulteriori accordi relativi all'accesso ai terreni agricoli, al funzionamento delle scuole, alla convalida in Transnistria di diplomi universitari e all'apertura di un ponte di grande importanza.

A settembre, Frattini andò nuovamente in Moldavia e consegnò personalmente le targhe moldave ai primi richiedenti presso un ufficio di immatricolazione dei veicoli a Tiraspol, segnando una pietra miliare nel processo di pace durante l'anno della Presidenza. Con il finanziamento della Presidenza italiana dell'OSCE e della Missione OSCE in Moldavia, due di questi uffici sono stati aperti a Tiraspol e Ribnita sulla riva sinistra del fiume Dniester.

Durante il Consiglio dei Ministri di Milano nel mese di dicembre, il primo documento adottato è stato proprio la Dichiarazione Ministeriale sulla Transnistria (*Ministerial Statement on the Negotiations on the Transdniestrian Settlement Process in the "5+2" Format*), che ha coronato un anno molto produttivo. Solo nel 2018, si sono potute tenere decine di riunioni di gruppi di lavoro di esperti che hanno identificato soluzioni che alla fine hanno migliorato la vita quotidiana di studenti, insegnanti, agricoltori e imprenditori su entrambe le sponde del fiume. Un grande successo sia per Chisinau che per Tiraspol, che ha dimostrato che la volontà politica e l'autentica *ownership* locale, supportata da partner internazionali, possono portare a progressi nonostante posizioni lontane. L'anno della Presidenza italiana ha anche mostrato l'importanza della continuità e dell'attenzione di alto livello politico, essenziale per compiere progressi in numerosi aspetti cruciali.

### *Nagorno-Karabakh*

Il lavoro dei copresidenti del Gruppo di Minsk dell'OSCE a sostegno delle *leadership* armene e azere per trovare una soluzione pacifica al conflitto etno-politico più lungo in atto nello spazio post-sovietico (in uno scontro e in una regione più ampi che hanno già superato il marchio "post-sovietico"), quello del Nagorno-Karabakh, è stato attivamente sostenuto dalla Presidenza italiana. Questo processo, guidato da rappresentanti di Francia, Russia e Stati Uniti, aveva visto sin all'inizio un grande coinvolgimento italiano. Roma decise di confermare l'Ambasciatore polacco Andrzej Kasprzyk come Rappresentante personale del Presidente in esercizio (PRCiO per il conflitto oggetto della Conferenza OSCE di Minsk) e si è basata sulla sua esperienza decennale in questo ambito delicato.

Un elemento ulteriore dell'architettura del "processo di Minsk" è il Gruppo di pianificazione ad alto livello (HLPG), che nel 2018 inizialmente era guidato da un consigliere militare italiano e successivamente dal colonnello slovacco Vladimir Minarik, per garantire la continuità necessaria con la Presidenza successiva. Il mandato principale dello HLPG è elaborare opzioni per una possibile operazione di mantenimento della pace nell'area di conflitto.

Il PRCiO e il suo team sono stati impegnati in una serie di operazioni umanitarie nella zona di conflitto e hanno condotto i loro regolari esercizi di monitoraggio, nonché altre misure per rafforzare la fiducia. Un grande cambiamento in tutto il contesto è stata la cosiddetta "rivoluzione di velluto" in Armenia nel 2018, che ha provocato una transizione politica tanto inaspettata quanto sostanziale nel paese. Significava anche che il Primo Ministro ad interim Pashinyan, che era salito al potere a seguito di questa pacifica manifestazione di forza, era ora la principale controparte del Presidente azero Aliyev nei negoziati. Le misure decise da entrambi nel corso di un vertice CSI a Dushanbe in autunno posero le basi per ricominciare i negoziati.

Questo spirito positivo si è riflesso nella seconda metà del 2018 anche nella prima dichiarazione 3+2 a Milano dopo molti anni di silenzio (i capi delle delegazioni dei Paesi copresidenti del Gruppo di Minsk, nonché Armenia e Azerbaigian). Durante il Consiglio Ministeriale, il Ministro degli Esteri italiano Enzo Moavero ha incontrato brevemente i due Ministri, mostrando il sostegno della Presidenza a un rinnovato processo negoziale. Mentre il conflitto stesso veniva discusso in vari ambiti, la Presidenza italiana è riuscita a mantenere una posizione equilibrata in ogni contesto e quindi a facilitare gli scambi.

### *Georgia*

Le *Geneva International Discussions* (GID) e il conflitto in Georgia hanno visto un anno difficile. Dopo la tragica morte di Archil Tatumashvili, deportato a Tskhinvali, gli incontri del Meccanismo di prevenzione e risposta agli incidenti a Ergneti, e infine anche a Gali, sono stati bloccati. Questo evento si è aggiunto alla tensione creata da altri incidenti mortali lungo la linea di contatto ed alla continua erezione di ostacoli lungo la linea di confine amministrativa, nonostante il conflitto armato sia cessato da dieci anni. Le GID, tuttavia, si sono sempre svolte come previsto quattro volte l'anno, alla presenza, oltre che del Rappresentante speciale (fino a settembre l'Ambasciatore svizzero Guenther Baechler, in seguito il diplomatico slovacco Rudolf Michalka, entrambi supportati da un consigliere italiano, Pietro Guastamacchia), di rappresentanti della Presidenza italiana, sia da Roma che da Vienna.

I punti fondamentali di questi negoziati – in particolare il non uso della forza e il tema degli sfollati / rifugiati interni – non hanno fatto progressi. Il contesto complesso è stato elaborato in una Dichiarazione del Rappresentante

speciale della Presidenza italiana dell'OSCE per il Caucaso meridionale "nel 10° anniversario del cessate il fuoco nella guerra del 2008 in Georgia" e ha trovato particolare attenzione a Vienna, dato che la Presidenza italiana scelse come primo ospite di alto livello del Consiglio Permanente proprio il Viceministro degli Esteri georgiano David Dondua. La Presidenza ha inoltre contribuito a una serie di iniziative per rafforzare la fiducia a sostegno dell'impegno dell'OSCE e in particolare delle GID, con progetti sulle persone scomparse, su infrastrutture idriche e altre questioni umanitarie. Inoltre, la Presidenza ha continuato a sostenere un incontro tecnico innovativo sulle sfide ambientali nella regione del Mar Nero orientale, con la partecipazione di esperti di Abkhazia e Georgia. Insomma, la Presidenza ha investito molti sforzi anche in questo contesto e, sebbene nessuna dichiarazione regionale sul conflitto abbia potuto essere adottata a Milano (come non è mai stato il caso in precedenza, del resto), la situazione è stata sempre seguita con grande attenzione, sia a Vienna che a Roma.

Nel corso dell'anno sono stati sostenuti numerosi altri progetti nei Paesi del Caucaso meridionale, senza particolare attenzione ai conflitti protratti ma relativi a tutte e tre le dimensioni di sicurezza dell'OSCE, quali i progetti nel quadro del Programma di cooperazione armena e le iniziative relative alla sicurezza informatica che coinvolgono la polizia azera e georgiana.

Le tre Ambasciate italiane a Tbilisi (Ambasciatore Enrico Bartoli), Erevan (Ambasciatore Vincenzo del Monaco) e Baku (Ambasciatore Augusto Massari) hanno svolto un ruolo cruciale e durante tutto l'anno sono state in continuo contatto operativo con la Presidenza.

Va anche menzionata la visita in Armenia del Rappresentante speciale della Presidenza per la lotta contro la corruzione, Prof. Paola Severino, durante la quale è stato avviato un importante progetto OSCE con le nuove autorità armenne. La Presidenza è stata anche presente al forum annuale dell'OSCE sui media del Caucaso meridionale a Tbilisi e ad altri importanti eventi relativi alla regione.

Un'iniziativa particolare è stata anche il viaggio degli ambasciatori OSCE nei tre Paesi del Caucaso meridionale, guidato dalla delegazione francese, in collaborazione con la Presidenza italiana. Dal 18 al 22 giugno 2018, un gruppo di 24 Rappresentanti permanenti presso l'OSCE ha visitato Armenia, Georgia e Azerbaigian. Il viaggio, il primo da diversi anni in questo formato, mirava a riconfermare il forte interesse degli ambasciatori per la pace, la stabilità e la prosperità nella regione, nonché il loro sostegno a un maggiore impegno dell'OSCE in ciascuno dei tre Paesi. Gli ambasciatori hanno incontrato i leader politici nei Paesi, hanno avuto scambi di vedute con la società civile, hanno fatto una visita vicino alla linea di confine amministrativa ad Odizi e hanno visitato una serie di progetti OSCE in corso e futuri, hanno appreso nuovi sviluppi e iniziative nei Paesi e hanno potuto godere dell'eccezionale ospitalità di Erevan, Tbilisi e Baku, fortemente supportata dai rispettivi capi delegazione a Vienna e dalle autorità nazionali.

L'anno 2018 è stato quindi caratterizzato da una serie di sfide nel campo dei conflitti protratti, determinate dalle dinamiche locali e dai cambiamenti della situazione sul campo, nonché da importanti decisioni che dovevano essere prese nel corso dell'anno. Alcuni importanti successi e molti piccoli passi che hanno portato a notevoli miglioramenti per la popolazione locale, che di questi conflitti infiniti è sempre la prima vittima.





*Il Presidente di turno, Sebastian Kurz, accoglie il Ministro degli Esteri Angelino Alfano alla Riunione Ministeriale informale di Mauerbach, luglio 2017.*





*Festa di apertura della Presidenza italiana con l'Orchestra di Piazza Vittorio, gennaio 2018.*





*La squadra si costruisce sia sul campo di calcio...*

*...che nelle sale in cui Sissi e Francesco Giuseppe danzavano a tempo di valzer.*





*La Presidenza. Un ruolo prestigioso e un compito difficile.*



*L'Ambasciatore Azzoni con il Segretario Generale dell'OSCE, Thomas Greminger. Una collaborazione strettissima e indispensabile.*





*Il Rappresentante permanente italiano, Ambasciatore Alessandro Azzoni (a destra), ed il suo vice Ambasciatore Luca Fratini. Una squadra, un capitano e il suo alter ego.*





*L'Ambasciatore Azzoni con la Consigliera Silvia Santangelo, la Signora di tutto ciò che riguardava Ucraina e Dimensione umana.*





*L'Ambasciatore Azzoni con le Ambasciatrici in residenza.*



*Un tema carissimo alla Presidenza italiana: il genere nella rappresentazione di Seven all'Hofburg. Attori finti, passione vera.*





*La Festa Nazionale italiana con l'apertura della mostra "Tresori Recuperati" al Kunsthistorisches Museum di Vienna, 2 giugno 2018.*







Stop violence against women, novembre 2018.



Un "inferno negoziale": il bilancio nella impossibile lavagna del Consigliere Marco Lapadura.



Diplomats for equality. *Al Vienna Pride 2018.*





*Isabella Azzoni estrae a sorte l'ordine degli interventi al Consiglio di Milano, novembre 2018.*



*Una "finestra di possibilità" per la Troika. Gli ambasciatori di Slovacchia, Austria e Italia in un retreat prima del Consiglio di Milano, novembre 2018.*





*Il Ministro degli Affari Esteri Enzo Moavero Milanesi al Consiglio Ministeriale di Milano, 6 dicembre 2018.*





*Nel "caos calmo" del negoziato milanese.*





*La grande PrepComm in cui sono stati adottati i testi a Milano.*



*Fine dei lavori a Milano: una grande squadra vincente, 7 dicembre 2018.*





*Il passaggio di consegne tra Italia e Slovacchia. Lo scudo della Legione X Gemina, di stanza a Vindobona, per difendersi da tutti gli attacchi, 20 dicembre 2018.*







Parte IV

LA PRESIDENZA ITALIANA  
TRA ORGANIZZAZIONE,  
RAPPORTI INTER-ISTITUZIONALI  
E COMUNICAZIONE





# Capitolo 10

## I rapporti istituzionali del Segretariato con l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza

*Arturo Sessa e Roberto Magni*

Nel corso dell'anno di Presidenza italiana dell'OSCE, particolare attenzione è stata rivolta al settore dello sviluppo delle competenze e capacità in favore di strutture delle forze dell'ordine dei Paesi OSCE. Grazie alla stretta collaborazione con l'Ufficio del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani dell'OSCE e al Dipartimento per le minacce transnazionali, è stato possibile realizzare numerose iniziative formative tra cui il corso di formazione con simulazione dal vivo "Combattere la tratta di esseri umani nell'ambito dei flussi migratori misti" e il 22° *Border Management Staff Course*.

Minacce transnazionali come il traffico di esseri umani, incluso lungo le rotte migratorie, sono infatti una delle sfide più complesse che gli Stati dell'OSCE, così come i nostri Partner, in particolare mediterranei, si trovano oggi ad affrontare. In questo contesto, il progetto di formazione OSCE contro la tratta presso il Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di Stabilità (CO-ESPU) dell'Arma dei Carabinieri, nato alla fine del 2015 e condotto attraverso varie sessioni internazionali, nonché una riservata agli operatori nazionali, voluta e finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha rappresentato il più innovativo esercizio di simulazione pratica e inter-agenzia che sia mai stato realizzato su così ampia scala e volto a sviluppare capacità investigative all'avanguardia e operazioni di assistenza orientate al rispetto dei diritti e alla protezione della vittima.

Grande risalto è stato dato alla promozione di un lavoro multi-agenzia tra le varie componenti che solitamente operano al contrasto del fenomeno della tratta, indispensabile per ottenere un contrasto efficace al crimine organizzato. Forze di polizia, ispettori del lavoro, magistrati, società civile e assistenti sociali provenienti da tutti gli Stati partecipanti dell'OSCE e dei Partner per la cooperazione hanno così avuto modo di immergersi in realistiche simulazioni di casi concreti di sfruttamento lavorativo e sessuale a danno di migranti, tra cui minori. Il compito dei partecipanti alle varie sessioni, per tutto il corso dell'intensa settimana di formazione pratica a Vicenza, era quello di sviluppare ipotesi investigative e fornire riconoscimento e assistenza alle vittime in maniera collaborativa.

Un gruppo di attori, tra cui studenti dell'Università di Padova, coordinati da esperti OSCE, hanno ricreato questi scenari pratici per rendere l'esperienza dei partecipanti il più interattiva e vicina alle reali esigenze lavorative possibile.

Nelle parole di David Mancini, magistrato presso la Direzione Distrettuale Antimafia di L'Aquila ed esperto incaricato dall'OSCE di coordinare la formazione, il progetto costituisce un unicum nella formazione internazionale anti-tratta dove il confine tra realtà e finzione diventa sempre più labile per i partecipanti, fornendo la possibilità di testare abilità e protocolli complessi in un ambiente simulato.

D'altronde, i risultati concreti di questo corso non si sono fatti attendere, e sono rispecchiati in operazioni reali di arresto di presunti trafficanti operati da partecipanti precedentemente formati dall'OSCE. Per esempio, una discente, grazie alla rete di contatti acquisita durante il corso, ha attivato l'Arma dei Carabinieri per segnalare un caso di sfruttamento, conclusosi con l'arresto dell'aguzzino e la liberazione della vittima. La creazione di un network di esperti transnazionale e l'opportunità di creare sinergie anche al di là del corso sono uno degli aspetti più importanti di questa iniziativa.

La realizzazione del corso è stata possibile anche grazie ad ampie *partnership* nazionali ed internazionali, tra cui la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato, i Comuni di Venezia e Vicenza, il Numero Verde Nazionale contro la Tratta, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, EUNAVFOR MED, CEPOL, EUROPOL e INTERPOL. Dal canto suo, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha fortemente creduto fin da subito nel progetto, sostenendolo anche con ingenti finanziamenti e svolgendo sempre un ruolo di primo piano nel coordinamento delle componenti nazionali coinvolte.

L'Arma dei Carabinieri, d'intesa con la Presidenza italiana OSCE, ha apportato un contributo prezioso ed insostituibile alla redazione e condotta degli scenari simulati, impiegando in tali attività qualificati esperti provenienti dalle proprie componenti specialistiche (quali il ROS) in possesso di specifiche conoscenze tecniche ed elevata competenza specifica, ed ha altresì permesso che le esercitazioni si svolgessero utilizzando le moderne strutture del CoESPU di Vicenza. Detto Centro può contare sulla presenza di personale particolarmente esperto nella realizzazione e gestione delle esercitazioni, e dispone inoltre di infrastrutture dedicate, quali la sala denominata "MaGISTrA" (*Modelling and Gaming Information Simulation Training Area*), appositamente studiate e realizzate per lo svolgimento di attività addestrative basate su scenari simulati.

Il progetto OSCE anti-tratta, largamente finanziato dal Ministero degli Esteri e realizzato dall'Ufficio della Rappresentante speciale dell'OSCE per la lotta alla tratta degli esseri umani, è ormai una realtà internazionale la cui metodologia è stata anche valorizzata in ambito ONU e riconosciuta dal suo Segretario Generale António Guterres. In ultima analisi, si tratta di un percorso di formazione che introduce una metodologia di formazione assolutamente all'avanguardia, e che vede l'Italia in prima linea.

Tra le iniziative formative di particolare rilievo supportate dalla Presidenza italiana va ricordato anche il 22° *Border Management Staff Course* svoltosi dal

l 26 ottobre 2018, presso la Legione Allievi della Guardia di Finanza di Bari, in cooperazione con il Centro di Addestramento dell'OSCE di Dushanbe e con il Segretariato OSCE. Al corso, dedicato alla gestione e controllo delle frontiere, hanno partecipato 21 funzionari, provenienti da Armenia, Georgia, Giordania, Kirghizistan, Tagikistan, Lituania, Lettonia, Moldavia, Polonia, Ucraina, Australia, Cipro, Turchia, Tunisia e Thailandia.

È stata la prima volta che un'attività del genere si è svolta in Italia e ciò è potuto avvenire grazie alla cooperazione fattiva con l'OSCE nell'ambito della Presidenza italiana. Nel quadro delle attività mirate a consolidare la formazione svolta dalla Guardia di Finanza in favore dei Paesi OSCE, infatti, si inserisce la sottoscrizione di un accordo bilaterale di collaborazione (*Memorandum of Understanding*) tra l'OSCE ed il Comando Generale della Guardia di Finanza.

Con tale accordo la Guardia di Finanza porrà a disposizione dell'OSCE e dei suoi Paesi membri e partner le proprie strutture e le specifiche capacità tecnico-operative ed addestrative, attraverso lo sviluppo di corsi di formazione ad hoc presso gli Istituti di alta formazione del Corpo, la Scuola di polizia economico-finanziaria di Ostia ed il Centro di Addestramento di Specializzazione di Orvieto.

Sempre nell'ambito della *capacity-building* merita di essere menzionata l'adesione della Guardia di Finanza al progetto OSCE denominato PAN (*Police Academies Network*), che si prefigge di incrementare lo scambio di conoscenze, capacità e buone prassi tra istituti di formazione nell'area OSCE e per il quale il ruolo di *focal point* viene svolto dal II Reparto – Relazioni Internazionali – del Comando Generale e dalla Scuola di polizia economico-finanziaria di Ostia.

Nell'ambito delle iniziative bilaterali particolare interesse ha suscitato la visita di studio di una delegazione di alti funzionari doganali della Repubblica del Turkmenistan ai Reparti operativi della Guardia di Finanza di Venezia e Trieste. La visita, realizzata in collaborazione con il Centro OSCE di Ashgabat ha consentito di illustrare le attività operative svolte dalla Guardia di Finanza nell'ambito degli spazi doganali, in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane, fornendo un esempio di efficienza nelle attività di controllo e sicurezza.



# Capitolo 11

## Il coordinamento e i dialoghi politici

*Matteo Pianca e Claudio Ramunno*

Uno degli esercizi più continui e importanti cui è chiamata la Presidenza di turno dell'OSCE, e quindi l'Italia per tutto il 2018, è sicuramente la ricerca e l'esercizio di un dialogo costante con le delegazioni degli Stati partecipanti. Non a caso, la prima delle tre parole del motto ufficiale della Presidenza italiana dell'OSCE è stata, per l'appunto, "dialogo".

Questo dialogo viene esercitato, tradizionalmente, nel formato dei c.d. dialoghi politici settimanali. Si tratta, in effetti, di un momento indispensabile e necessario del ciclo settimanale di attività della Presidenza. I dialoghi politici servono a garantire, nella maniera più ordinata e fluida possibile, il corretto svolgimento di tutti i meccanismi e i procedimenti propri di questa Organizzazione.

L'OSCE, nonostante il suo formale passaggio nel 1995 a vera e propria organizzazione internazionale, continua – di fatto – ad essere gestita secondo meccanismi simili a quelli di una Conferenza permanente, nella quale cioè gli Stati partecipanti svolgono un ruolo assolutamente preminente. La Presidenza di turno è dunque solita incontrare, in diversi formati e su base settimanale o bisettimanale, le delegazioni degli altri Stati partecipanti per uno scambio di vedute su ogni aspetto della vita dell'Organizzazione: da questioni di attualità politica ad aspetti organizzativi e procedurali.

Una delle funzioni più importanti di tali incontri è quella di fornire informazioni sull'agenda (svolgimento, ospiti, temi attesi) del seguente Consiglio Permanente, che si tiene ogni giovedì e rappresenta il momento-cardine della settimana viennese, così come informazioni sugli altri incontri previsti. Il "menu della settimana" viene dunque analizzato nel dettaglio e la Presidenza può raccogliere le opinioni degli altri Stati partecipanti.

Ogni lunedì e martedì, presso la nostra sala riunioni, eravamo soliti ricevere – in una serie di incontri successivi – le seguenti Delegazioni: Unione Europea; c.d. *Big Three*, ovvero Germania, Francia e Regno Unito; Ucraina; Stati Uniti; Federazione Russa; Turchia; il Segretario Generale e i Paesi membri della c.d. Troika, ovvero Austria e Slovacchia. Su base bisettimanale o mensile, venivano poi organizzati incontri con i colleghi dell'Armenia, dell'Azerbaijan, della Georgia, della Moldova, della Santa Sede, dei Paesi dei Balcani (in gruppo), dei Paesi dell'Asia centrale (in gruppo). Facendo qualche semplice calcolo, si può quindi affermare che l'Italia ha organizzato e presieduto a Vienna, nel

corso del 2018, più di 500 “dialoghi politici”. I dialoghi – salvo altri impegni – sono stati sempre condotti dall’Ambasciatore Azzoni e mantenuti al livello di Ambasciatore.

Moltissimi incontri e moltissimi temi e richieste specifiche sollevate da parte delle delegazioni: l’aspetto più complicato – per noi – è stato quello di “prepararci” ai dialoghi politici ed essere pronti a rispondere opportunamente e in tempo reale alle altre delegazioni. La c.d. Unità di coordinamento è stata la cinghia di trasmissione tra l’Ambasciatore e la squadra di Presidenza, formata da quasi quaranta persone tra diplomatici, militari, funzionari amministrativi ed esperti sulle diverse tematiche dell’Organizzazione.

Composta da due funzionari diplomatici e un’esperta, l’Unità di coordinamento ha mantenuto una visione di insieme su tutti gli aspetti, temi e problematiche di interesse per la Presidenza in esercizio, in modo da fornire sempre al Capo Missione gli elementi e le valutazioni più aggiornate. L’Unità è anche stata il centro nevralgico delle comunicazioni, garantendo per tutto l’anno di Presidenza la corretta circolazione – in tutte le direzioni – delle informazioni: all’interno della squadra di Presidenza, da e verso il Segretariato e le altre delegazioni, da e verso la Farnesina e la nostra rete diplomatico-consolare nel mondo.



## Capitolo 12

### La comunicazione esterna

*Edoardo Da Ros*

Comunicare l'OSCE al di fuori del circolo di diplomatici e professionisti che vi lavora è stata una delle sfide con cui ci siamo dovuti confrontare nell'arco di tutta la nostra Presidenza.

Da un lato, questa è un'organizzazione per puristi della diplomazia multilaterale. All'Hofburg il vero genio si manifesta nei dettagli – spesso incomunicabili al grande pubblico – che dettano il successo o il fallimento di qualunque iniziativa diplomatica. Dall'altro, buona parte del lavoro della Presidenza rientra nell'ambito della cosiddetta *quiet diplomacy*, vale a dire il continuo e incessante lavoro di persuasione svolto dietro le quinte per la risoluzione e ricomposizione dei conflitti che, per sua stessa natura, poco si presta ad essere pubblicizzato, ma può essere soltanto accompagnato da una oculata comunicazione strategica. Inoltre, a causa delle divergenze esistenti tra i membri dell'Organizzazione e dei veti incrociati che essi pongono su qualunque questione, incluse quelle di carattere amministrativo, parte del successo di una Presidenza consiste nel garantire il regolare funzionamento dell'Organizzazione. Parte importante del nostro lavoro è in effetti stato dedicato a ricercare formule che garantissero il consenso degli Stati partecipanti sul bilancio dell'Organizzazione e su eventi annuali OSCE. Come spiegarlo ai non addetti ai lavori senza apparire completamente folli?

Parlare di OSCE al pubblico italiano poi è stata una sfida ancora più ardua. Se nei Paesi ad est di Vienna l'Organizzazione è nota per il ruolo cruciale che svolse, e tuttora svolge, nella transizione a sistemi politici democratici, lo stesso non si può dire per i Paesi occidentali. Sintomatica della scarsa conoscenza dell'OSCE è la confusione che i giornalisti italiani tuttora fanno con un'altra Organizzazione per la Cooperazione, ma basata a Parigi e dedicata allo Sviluppo Economico. In diverse occasioni giornalisti italiani hanno contattato il nostro ufficio stampa chiedendo di ricevere copia di rapporti su temi economici su cui difficilmente l'OSCE – visto il suo mandato focalizzato su questioni di sicurezza – potrebbe spendere credibilmente più di qualche parola.

Anche per questo motivo, per raggiungere il pubblico di non addetti ai lavori – italiani e non – ci siamo rivolti a media che permettono una comunicazione più ragionata ed elaborata, in cui è stato possibile sviscerare i problemi, mettere in risalto con chiarezza le misure prese per risolverli e illustrare i risultati ottenuti. Abbiamo affidato a quotidiani e periodici, sia in versione cartacea

che online, articoli volti a mettere in evidenza la funzione dell'Organizzazione e il suo ruolo chiave nel prevenire e disinnescare crisi di sicurezza in Europa. L'editoriale scritto a quattro mani dall'allora Ministro Moavero Milanese e dal Segretario Generale Greminger pochi giorni dopo gli incidenti marittimi al largo dello stretto di Azov nel novembre 2018 e pubblicato sull'influente rivista online Euractiv è stato ripreso dai media di tutto il mondo. Esso è servito a riportare l'attenzione generale sul ruolo dell'OSCE come veicolo per la ricomposizione pacifica del conflitto ucraino e per invocare una *de-escalation* da parte di Russia e Ucraina a pochi giorni dal Consiglio Ministeriale di Milano. Per sensibilizzare il pubblico di esperti e di non addetti ai lavori sulle sfide che l'OSCE sta affrontando, la Presidenza ha inoltre affidato riflessioni approfondite sul futuro dell'Organizzazione ad interviste concesse dall'Ambasciatore Azzoni a riviste specializzate – come *Human Rights and Security Monitor*, rivolta in particolare alla comunità OSCE – o a importanti testate come il quotidiano La Stampa o il periodico online L'Indro, rivolte al pubblico italiano.

Il nostro impegno sul fronte della comunicazione è stato anche strumentale ai risultati ottenuti dalla nostra *quiet diplomacy*, concentrata in particolare sulla risoluzione dei conflitti che in Est Europa e nel Caucaso meridionale restano da decenni minacce molto concrete alla sicurezza europea. In cooperazione con i nostri Rappresentanti Speciali non abbiamo lesinato sforzi per ricordare alle parti in causa, tramite dichiarazioni alla stampa e tweet, che la comunità internazionale osserva le loro azioni, mirando in tal modo a porre su di loro legittima pressione e richiamarle ad assumersi le loro responsabilità per garantire sicurezza e condizioni di vita dignitose ai civili intrappolati nelle zone di conflitto. I nostri interventi in questo senso, affidati principalmente al sito della Farnesina, dell'OSCE e ai rispettivi profili Twitter, spesso pubblicati a stretto giro rispetto ad incontri di alto livello, si sono confermati un mezzo estremamente efficace in questo senso.

Per spezzare quanto possibile la monotonia della nostra comunicazione politica, nel corso dell'anno abbiamo massimizzato l'utilizzo di Twitter anche per veicolare contenuti più leggeri, come foto e commenti "dietro le quinte" della Presidenza. Grande successo hanno avuto 12 brevi video, basati su foto e citazioni capaci di condensare i momenti salienti di ogni mese di Presidenza. Questi video hanno portato negoziati e riunioni più vicini al pubblico e hanno suscitato numerosissime interazioni anche da parte delle altre delegazioni. Twitter si è confermato uno strumento straordinario anche per la promozione del sistema paese. Ci siamo infatti serviti della visibilità garantita dalla Presidenza per organizzare e pubblicizzare eventi dedicati alla cucina delle nostre regioni, oltre che ai grandi maestri della letteratura e della musica italiana, che hanno visto centinaia di partecipanti e numerosissime reazioni social.

Non tutto è oro quel che luccica, però, e il nostro lavoro è stato anche un processo di continuo affinamento di tecniche e procedure. Sembra difficile a

credersi, ma dietro un comunicato stampa congiunto tra Ministro e Segretario Generale, per quanto breve, ci sono ore di lavoro per la redazione, il perfezionamento del messaggio, la mediazione sul linguaggio e diversi livelli di *clearance* tra Missione OSCE (quando c'è), Segretariato dell'OSCE, la nostra Delegazione, gli uffici competenti del Ministero e l'Ambasciata italiana in loco. Il primo banco di prova in tal senso fu l'assassinio da parte di ignoti del leader politico serbo-kosovaro Oliver Ivanović, freddato con sei colpi di pistola mentre entrava nel suo ufficio a Mitrovica Nord, alle 8 del mattino del 16 gennaio 2018. Prima del suo omicidio Ivanović era impegnato in un processo politico volto ridurre la distanza tra le comunità serba e albanese di Mitrovica e gettare le basi per una futura riconciliazione tra i due gruppi etnici. Anche per questo, nel momento in cui la notizia dell'assassinio ci raggiunse, poche decine di minuti dopo l'avvenuto omicidio, pensammo subito che il fatto avrebbe potuto scatenare nuove tensioni tra serbi e albanesi in Kosovo. Per richiamare le parti alla calma ci attivammo subito con la Missione OSCE per avere un'idea più chiara dei fatti e con i colleghi del Segretariato per la preparazione di un comunicato congiunto dell'allora Ministro Alfano e del Segretario Generale Greminger, che peraltro conosceva e aveva molta stima di Ivanović. Lo scambio di e-mail tra tutti gli uffici coinvolti a Pristina, Vienna e Roma e i vari livelli di *clearance* fecero sì che il nostro comunicato stampa uscisse con un po' di ritardo rispetto a ONU e SEAE. Fortunatamente non ci furono conseguenze sul terreno, ma questa esperienza ci portò a cambiare le procedure che avevamo messo a punto precedentemente per aumentare la rapidità del coordinamento tra tutti gli uffici coinvolti, con risultati importantissimi nei mesi successivi.

Se parlare di OSCE all'esterno della comunità diplomatica viennese è stata una grande sfida, la comunicazione al suo interno è corrisposta all'attraversamento di un campo minato. L'attenzione per la terminologia usata, anche al di fuori dell'Hofburg, su comunicati stampa, tweet o dichiarazioni pubbliche, è maniacale. Innegabilmente ciò ha avuto risvolti significativi dal punto di vista della nostra comunicazione. Nel corso della Presidenza, l'ufficio stampa e gli esperti di conflitti hanno speso ore di lavoro per trovare, nei comunicati, nei tweet e su altri media, le formule più adatte a descrivere gli avvenimenti nelle zone in cui l'OSCE è impegnata per evitare di apparire più vicini o distanti dalla posizione di una delle parti in causa. Ci guidò in questo l'esperienza di una Presidenza precedente, che utilizzò in un comunicato stampa diretto alle autorità di due paesi OSCE in conflitto un termine che vagamente si distanziava dalle formule concordate in uso all'OSCE. Il termine fu poi capziosamente interpretato da una delle due delegazioni come un segnale di sostegno alla posizione dell'altro Stato e usato come pretesto per ripetute recriminazioni di non equidistanza.

Per evitare che incidenti di questo tipo si ripetessero l'OSCE ha predisposto diverse tabelle contenenti locuzioni "neutre", da utilizzare per descrivere gli avvenimenti nelle aree di conflitto senza correre il rischio di essere accusati di

favorire l'una o l'altra parte. Utilizzare queste tabelle si è rivelato fondamentale per evitare accuse di favoritismo. Particolarmente elaborata è la tabella relativa al conflitto in Ucraina. Dal 2014 ad oggi infatti gli Stati partecipanti hanno concordato sull'utilizzo di alcune espressioni per descrivere attori, fatti e fenomeni del conflitto in corso. La stessa definizione del conflitto in uso all'OSCE – “crisi in e intorno all'Ucraina” (*Crisis in and around Ukraine*), che appare in un documento ufficiale OSCE per la prima volta il 12 marzo 2014, peraltro in una dichiarazione dell'allora Rappresentante permanente ucraino – serve a conciliare la posizione russa che vede il conflitto come sostanzialmente interno al paese privo della Crimea e quella Ucraina che invece considera la penisola di Sebastopoli come territorio ucraino.

L'utilizzo di simili espressioni è il risultato della certosina opera di cucitura che i nostri diplomatici compiono per conciliare posizioni in aperto conflitto ed è la norma su documenti ufficiali OSCE. Benché forse deprecabili per lo stile, da esse è difficile allontanarsi anche in ambito di comunicazione. Utilizzarle tentando di veicolare messaggi semplici e immediati è una delle tante idiosincrasie che rendono comunicare l'OSCE un lavoro mai banale e sempre estremamente stimolante.

## Capitolo 13

# I rapporti con il Segretariato

*Marco Clemente e Andrea Salvoni*

Il ruolo del Segretario Generale OSCE quale rappresentante della Presidenza in esercizio annuale – al di là, naturalmente, delle sue competenze quale *Chief Administrative Officer* dell’Organizzazione – rende particolarmente importante il rapporto tra il Paese che tale Presidenza detiene ed il Segretariato OSCE.

Il coordinamento è cruciale in quanto, con oltre 3.500 funzionari distribuiti tra Segretariato a Vienna, 16 missioni sul campo e tre istituzioni autonome, l’OSCE si configura come una realtà molto più articolata di quanto non possa apparire all’esterno. La Presidenza deve perciò sempre assicurarsi che gli sforzi di tutte le componenti dell’Organizzazione siano indirizzati coerentemente – sia a Dushanbe che a Podgorica (per fare due esempi geograficamente distanti ma che ben rendono l’idea dell’eterogeneità dello spazio OSCE) – verso gli stessi obiettivi di cui la Presidenza risponde politicamente nei confronti degli altri 56 Stati partecipanti.

Tale coordinamento richiede una sinergia efficace e costante che si sostanzia in molteplici aspetti. Primo tra tutti, il Segretariato garantisce, con lo stratificarsi anno dopo anno della sua “memoria storica”, la necessaria continuità di azione tra una Presidenza e l’altra, continuità che il solo formato della Troika OSCE (che include Presidenza in esercizio, Presidenza uscente e Presidenza entrante) non sarebbe in grado di assicurare. Onde facilitare questa sinergia la Presidenza italiana, in questo seguendo precedenti consolidati nel passato, ha assegnato a Vienna un funzionario diplomatico per svolgere le funzioni di *Liaison Officer* presso il Segretariato OSCE. Con tali funzioni, l’Ambasciatore Marco Clemente ha prestato servizio dal gennaio 2017 al dicembre 2018 a capo di un Ufficio che comprendeva anche il suo vicario Andrea Salvoni e tre assistenti. Il *Liaison Officer* ed il suo Ufficio hanno contribuito, insieme ovviamente a tutta la Rappresentanza permanente a Vienna, a mantenere fluidi e regolari i canali di comunicazione tra le strutture esecutive OSCE e la Presidenza su temi che variavano dalle più sensibili questioni politiche alle non meno importanti questioni amministrative. Ciò anche attraverso incontri periodici con il Segretario Generale ed il suo staff, incontri ai quali il *Liaison Officer* ed il suo vicario erano invitati a prendere parte allo scopo di far presente la posizione italiana sui temi discussi ed informare la nostra Presidenza su iniziative e prese di posizioni del Segretario Generale e delle strutture esecutive da esso dipendenti.

Una parziale descrizione del tipo di sostegno che la Presidenza in esercizio riceve dal Segretariato OSCE è contenuta nella Decisione n. 8 adottata in occasione del Consiglio Ministeriale di Porto del 2002. In essa infatti si legge: “La Presidenza in esercizio si avvale dei contributi, delle esperienze, delle consulenze nonché di altri contributi materiali e tecnici del Segretariato, che potranno includere informazioni di base, analisi, consulenze, progetti di decisioni, progetti di dichiarazioni, relazioni sommarie e contributi di archivio, se necessario”. Ma un’analisi più approfondita dell’attività quotidiana realizzata nel corso del 2018 rivela l’esistenza di una panoplia ben più articolata di attività.

Se ne citano qui di seguito soltanto le più rilevanti: la facilitazione nei contatti con le istituzioni autonome dell’OSCE e con altre organizzazioni internazionali; la consultazione in occasione della nomina, da parte della Presidenza in esercizio, dei Capi e dei vice Capi delle Missioni OSCE sul terreno (i cosiddetti *field office*); il coinvolgimento della Presidenza nel processo di reclutamento interno al Segretariato per le posizioni apicali; il sostegno nei rapporti con i *media* e, più in generale, nelle questioni relative alla comunicazione esterna (pagina web, *social network*, ecc.); l’autorizzazione per dichiarazioni di particolare rilevanza politica da parte del Segretario Generale e di suoi rappresentanti; la regolare informazione sulle iniziative del Segretario Generale (non ultime, le sue missioni all’estero) al fine di garantire coerenza di azione e permettere alla Presidenza di assicurare il proprio sostegno; l’assistenza in occasione di visite del Presidente in esercizio e di suoi rappresentanti; il coinvolgimento della Presidenza in riunioni organizzate dal Segretariato su temi di particolare rilevanza; le consultazioni su attività congiunte, per esempio in caso di eventi a cui sia la Presidenza che il Segretariato siano stati invitati; la richiesta di *clearance* da parte della Presidenza dei *report* più sensibili elaborati dai *field office* (come ad esempio quelli della *Special Monitoring Mission* in Ucraina); le consultazioni circa l’agenda dei Consigli Permanenti; il sostegno anche logistico nell’organizzazione di eventi da parte della Presidenza.

Seguendo anche in questo un precedente consolidato durante le Presidenze antecedenti, il Rappresentante permanente d’Italia presso l’OSCE ha organizzato incontri settimanali con il Segretario Generale ed il suo staff per approfondire argomenti relativi alla collaborazione tra Presidenza italiana e Segretariato Generale. Il Segretario Generale ed il suo staff sono stati inoltre invitati agli incontri settimanali degli Ambasciatori della Troika OSCE.

Molte sono state le occasioni in cui il Segretariato ha fornito quell’elemento decisivo che ha sbloccato una situazione ostica, e questo è stato molto spesso assicurato ben oltre il normale orario di lavoro da funzionari di ogni nazionalità che hanno identificato la Presidenza italiana come una Presidenza vicina all’Organizzazione. Questa percezione diffusa di un’Italia amica e storica sostenitrice del dialogo e del multilateralismo anche in seno all’OSCE si

è rivelato un *asset* fondamentale nel “governare” l’Organizzazione coll’ausilio leale e inesaurito del Segretariato.

Un esempio concreto permetterà di dimostrare il forte spirito di collaborazione che si è creato tra Presidenza italiana e Segretariato durante il 2018. La Presidenza, e con essa l’Organizzazione tutta, si trovava nel mese di settembre in una situazione estremamente delicata. La mancata adozione dell’agenda per lo *Human Dimension Implementation Meeting* dell’OSCE, la più grande conferenza annuale sui diritti umani in Europa che si svolge ogni anno a Varsavia, ne metteva in seria discussione l’organizzazione. Il funzionario del Segretariato che assistette la Presidenza in quell’occasione quel venerdì, per riscontrare sollecitamente la nostra richiesta di consulenza, rinunciò ad un volo aereo precedentemente acquistato per motivi personali: egli avrebbe potuto appellarsi alla ristrettezza di tempi e lasciare l’ufficio per dirigersi all’aeroporto senza che formalmente gli si potesse rimproverare niente. Ma evidentemente ritenne che la circostanza, e l’importante obiettivo che perseguivamo in quell’occasione, meritasse un tale sacrificio personale.

Nel nostro anno di Presidenza la cooperazione con il Segretariato, come appena descritta e realizzata nel solco dei precedenti di altre Presidenze trascorse, si è arricchita anche di un ulteriore aspetto del tutto peculiare e che ha costituito un valore aggiunto di particolare significato: l’impiego di un fondo extra-bilancio OSCE, il cosiddetto *Troika Fund*, per le esigenze di finanziamento di parte delle attività da noi previste. Questo ha richiesto un esercizio di coordinamento particolarmente complesso poiché era necessario assicurare la coerenza tra gli obiettivi della nostra Presidenza e le rigide regole procedurali ed amministrativo-contabili dell’OSCE. L’esercizio, seppur complesso e non senza vischiosità durante l’anno, si è tramutato in un precedente positivo che, seppur su scala minore, successive Presidenze potrebbero aver interesse ad imitare. Ma tale iniziativa, affatto inedita nella storia dell’OSCE, ha confermato, se mai ve ne fosse stato bisogno, lo straordinario spirito di cooperazione che ha caratterizzato il lavoro comune tra l’Italia e l’Organizzazione di Vienna onde permettere il raggiungimento dei risultati di una Presidenza di successo.

Gestore del *Troika Fund* per le esigenze della Presidenza italiana è stato il *Liaison Officer* presso il Segretariato OSCE: una convergenza di incarichi che era avvenuta anche durante il 2017 in occasione della precedente Presidenza col *Liaison Officer* nominato dall’Austria. In qualità di *Project Manager* di un fondo OSCE regolato dalle norme dell’Organizzazione ma alimentato da fondi italiani, egli ha esercitato le proprie funzioni in sinergia con l’Unità di Coordinamento per la Presidenza italiana dell’OSCE e con il Capo della *Task Force* per l’organizzazione dei relativi eventi.

Il *Troika Fund* è stato utilizzato per molteplici tipologie di spese collegate alle attività della Presidenza in esercizio. Per citare soltanto le più significative si segnalano gli eventi organizzati in Italia dalla *Task Force* della Presidenza italia-

na<sup>1</sup> comprese alcune spese del Consiglio Ministeriale di Milano (6-7 dicembre 2018); altri eventi supervisionati e/o organizzati dalla *Task Force* della Presidenza italiana, con diversi gradi di coinvolgimento, assieme ad altri enti<sup>2</sup>; iniziative (comprese quelle conviviali, promozionali e sportive) organizzate dalla Rappresentanza permanente d'Italia a Vienna; missioni di funzionari governativi italiani per attività collegate alla Presidenza; partecipazione di personalità esterne invitate ad eventi ed attività collegate alla Presidenza; esperti assunti a vario titolo presso la Rappresentanza permanente a Vienna e l'Ufficio del *Liaison Officer*.

Il *Troika Fund* è stato inoltre utilizzato per coprire le spese per le attività dei seguenti Rappresentanti Speciali i cui oneri non potevano essere coperti con fondi OSCE altrimenti disponibili (Bilancio Unificato o Fondi extra-bilancio): Martin Sajdik, *Special Representative in Ukraine and in the Trilateral Contact Group (TCG)*; Rudolf Michalka (dal primo settembre 2018 – dal primo gennaio al 31 agosto 2018 Guenther Baechler), *Special Representative for the South Caucasus*; Paola Severino, *Special Representative on Combating Corruption*; Franco Frattini, *Special Representative for the Transnistrian Settlement*; Anna-Katharina Deininger, Matteo Pugliese, Samuel Goda, Riccardo Pozzi, *Special Representatives on Youth and Security*.

Nonostante la complessità di un anno caratterizzato dal perdurare delle tensioni tra alcuni Stati partecipanti, soprattutto per ciò che riguarda la crisi ucraina ed altri conflitti protratti, la Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018 verrà certamente ricordata presso il Segretariato, come ha sottolineato più volte il Segretario Generale Greminger, anche per un livello di cooperazione con quest'ultimo particolarmente fruttuosa. Da parte dell'Italia al Segretariato non è mai mancata, ad ogni livello e su ogni materia, chiarezza sulle nostre posizioni, trasparenza e disponibilità al dialogo. Al contempo, abbiamo potuto sempre contare su un Segretariato leale e disposto a lavorare in piena convergenza di intenti onde veicolare quel messaggio politico sulla necessità di rilancio dell'Organizzazione, e più in generale della diplomazia multilaterale, che può rappresentare uno dei legati più significativi della nostra *leadership* dell'OSCE nel 2018.

<sup>1</sup> Oltre al Consiglio Ministeriale di Milano, gli eventi direttamente organizzati dalla *Task Force* OSCE del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale durante la Presidenza italiana 2018 sono stati i seguenti: a) la Conferenza OSCE sull'antisemitismo (Roma, 29 gennaio); b) la Conferenza OSCE sull'antiterrorismo (Roma, 10-11 maggio); c) il Secondo incontro preparatorio del XXVI Forum economico ed ambientale OSCE (Venezia, 23-25 maggio); d) la Conferenza sulla sicurezza cibernetica (Roma, 27-28 settembre).

<sup>2</sup> Appartengono a questa fattispecie le seguenti iniziative: a) il *workshop* in collaborazione con il Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria dal titolo *Technical workshop on invasive pests and diseases threatening forestry and agriculture in Southern Caucasus and neighbouring regions* (Roma, 27-28 giugno); b) la Conferenza, in collaborazione con l'Istituto Affari Internazionali, sulla lotta contro la corruzione transnazionale nell'area OSCE (Roma, 12-13 novembre); c) l'evento celebrativo, in collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario OSCE sulle minoranze nazionali, del X anniversario delle Raccomandazioni di Bolzano (Udine, 15-16 luglio); d) il *side event* organizzato al Consiglio Ministeriale di Milano dall'Istituto Affari Internazionali dal titolo *Transnational environmental crime. A multilevel approach to face an emerging social, economic and political threat* (Milano, 6 dicembre).



## Capitolo 14

# La Segreteria del Capo Missione

*Marta Cioffi, Cecilia Vera Lagomarsino e Paola Suffia*

Lavorare “a fianco” piuttosto che “per” l’Ambasciatore Azzoni è stata un’esperienza impegnativa, formativa e stimolante.

Nell’immaginario comune, infatti, supportare un Capo Missione, in qualità di membro della sua Segreteria, ha a che fare con la mera “gestione dell’agenda” – che di semplice durante l’anno di Presidenza dell’OSCE non ha avuto nulla, basti pensare alla necessità di organizzare regolarmente, oltre al lavoro quotidiano, più di venti incontri bilaterali ogni settimana. In realtà, se si lavora a fianco del proprio Capo Missione si capisce giorno dopo giorno che essere parte della sua Segreteria è molto di più: bisogna essere in grado di interpretare le necessità e capire, a volte anticipandole, le esigenze di chi regge sulle sue spalle oneri e onori della rappresentanza all’estero del proprio Paese.

“Mi vengono in mente opinioni che non condivido”, è stata la frase più ripetuta, ma anche più interiorizzata dai membri dello staff quando i “sì” detti dall’Ambasciatore ai propri colleghi, amici, familiari, hanno comportato dei veri giochi di incastro – e prestigio! – nella sua agenda e in quella del team. È però solo così che si può tentare veramente di rispettare “le opinioni che non condivido”, ascoltandole pazientemente anche quando ciò fa saltare gli schemi e favorisce un dialogo franco e costruttivo.

C’è un altro aspetto fondamentale che l’Ambasciatore ha ripetuto più volte a tutto il team e che ha fatto da motore, soprattutto nei momenti in cui lo stress rischiava di incidere sul lavoro di ciascuno di noi. Il modo migliore per esprimere questo concetto è usare il linguaggio calcistico che, come è noto, è un’altra sua passione: non c’è nessun *goal* senza l’*assist* dei propri compagni di squadra. Il successo dipende dal lavoro di tutti. Ciò che abbiamo realizzato nel 2018 lo abbiamo fatto costantemente insieme, con la tipica passione italiana, che sempre riesce a sorprendere. Il successo indiscusso del Consiglio Ministeriale di Milano è stato il risultato di un lavoro basato su questo modo d’essere – non sempre facile, ma umanamente gratificante – del team italiano.

Un anno eccezionale, singolare, e certamente faticoso. Il contrattempo e l’imprevisto sono stati la più regola che l’eccezione, i problemi sempre numericamente superiori alle soluzioni previste in anticipo... ma non a quelle che abbiamo raggiunto, le ore di sonno perse più di quelle in cui legittimamente speravamo di dormire. Un elemento concreto, però, ci ha ricordato ogni giorno

che questa esperienza “aveva i giorni contati”: l’Ambasciatore ha voluto nella bacheca della sua Segreteria un *count down*, numeri stampati su fogli di carta da scalare, ogni giorno, fino al fatidico 0 di lunedì 31 dicembre 2018... e, se ve lo state chiedendo, sì: due di noi erano in ufficio per decretare la fine di questa fantastica esperienza.

### *La preparazione della Presidenza*

Che sarebbe stato un anno intenso lo si è ben capito sin dagli ultimi mesi del 2017, tra i più impegnativi per la Segreteria. Bisognava portare a compimento la Presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo, conclusasi nel migliore dei modi a Palermo, e finalizzare la programmazione dei principali eventi della Presidenza che, da lì a pochi mesi, avrebbe cambiato i ritmi – e i numeri – della Delegazione.

La preparazione degli eventi dell’intero anno è stata ancora una volta un lavoro di squadra. Durante uno *staff meeting* con l’Ambasciatore, ad esempio, è nata l’idea di inaugurare il primo incontro del Consiglio Permanente sotto la Presidenza italiana – in presenza dell’allora Ministro degli Esteri, Angelino Alfano – con la mostra fotografica dell’ANSA su “L’eredità di Falcone e Borsellino”, che hanno dato la vita per la causa della giustizia e della legalità, e di consegnare in dono a ciascuna delegazione una confezione del Consorzio Libera Terra Mediterraneo, contenente beni prodotti nelle terre confiscate alla mafia: il modo migliore per lanciare la nostra Presidenza, nel quadro di un impegno politico che coniugasse giustizia, sicurezza, dialogo e pace.

Bisognava, inoltre, coordinare quotidianamente gli sponsor che avrebbero accompagnato l’anno di Presidenza, le collaborazioni con le eccellenze italiane presenti a Vienna, le questioni logistiche da curare per gli ospiti ai nostri eventi, come vedremo in seguito.

La Presidenza dell’OSCE è stata il principale impegno multilaterale dell’Italia nel 2018, offrendo da un lato all’Italia l’occasione di esprimere la propria *leadership* all’interno dell’OSCE dal punto di vista politico e diplomatico per le questioni più complesse in atto nella Regione, e dall’altro alla squadra di avviare importanti processi per l’intera Organizzazione. La Presidenza è poi stata un successo, anche perché si è scelto di perseguire gli obiettivi diplomatici mediante un lavoro culturale più profondo. Proprio per questo, l’Ambasciatore ha voluto promuovere la cultura e le eccellenze italiane attraverso numerosi eventi durante tutto l’anno. Ne sono stati organizzati quasi un centinaio, alcuni di questi resteranno nella memoria di tutti, soprattutto di chi, come la Segreteria, li ha organizzati.

### *L’evento di apertura della Presidenza italiana dell’OSCE*

Nella splendida cornice del *Weltmuseum*, l’intero team ha accolto più di cinquecento invitati delle delegazioni degli Stati partecipanti e dei Partner per

la Cooperazione, del Segretariato, dei rappresentanti delle Nazioni Unite e le figure apicali della comunità internazionale presente a Vienna. La *location* della cerimonia di apertura della Presidenza italiana non poteva che essere “il Museo del Mondo”, un luogo simbolo della bellezza prodotta dall’incontro tra culture diverse. Durante la serata oltre alla presentazione della squadra tramite la voce dell’ospite più giovane, Isabella, la figlia dell’Ambasciatore, che a soli 13 anni, con voce ferma, ha intrattenuto il pubblico, è stata illustrata la filosofia che sarebbe stata alla base del lavoro di tutto l’anno: incontro e, soprattutto, dialogo, come è espresso nel nostro motto – *Dialogue, Ownership, Responsibility*. Non a caso la serata è stata allietata dalle musiche dell’Orchestra di Piazza Vittorio, gruppo italiano e internazionale, noto per la sua realtà multi-etnica e i suoi messaggi di integrazione e accoglienza. Abbiamo potuto contare per questa serata, come in molte altre occasioni, sulla generosità di numerosi sponsor italiani che hanno offerto l’aperitivo e vini da degustare tra le suggestive mura del museo. A fine serata ciascun invitato ha potuto portare con sé una bottiglietta di olio biologico prodotto in Calabria in ricordo della serata.

### *Il Ballo dell’OSCE a ritmo della taranta*

Nelle sontuose sale del palazzo imperiale dell’Hofburg si svolge ogni anno il tradizionale ballo di beneficenza dell’OSCE, durante il quale lo staff delle delegazioni degli Stati partecipanti, dei Partner per la Cooperazione e del Segretariato con amici e famiglie si lasciano coinvolgere dal ritmo del valzer viennese: “*Alles Walzer!*”.

Nel 2018 il ballo si è tinto del tricolore: non solo per la presenza di rinomate eccellenze enogastronomiche tricolori, ma soprattutto per la musica italiana. Per la cosiddetta *midnight surprise* – la sorpresa organizzata, come da tradizione, dalla Presidenza in esercizio – l’Italia ha scelto di promuovere la tradizione musicale popolare salentina, portando in scena nel Salone delle Feste del palazzo imperiale lo spettacolo energico e coinvolgente dell’Orchestra Popolare della Notte della Taranta. Sotto la guida del maestro Daniele Durante, a ritmo di tamburello, eccezionali musicisti e ballerini hanno raccontato, in un mix di passato e presente, la bellezza della cultura popolare proveniente dal Mediterraneo, un *leitmotiv* degli eventi e dell’agenda della nostra Presidenza, coinvolgendo nelle danze tutti i presenti.

### *Casa Italia: stare a tavola non vuol dire solo mangiare*

Uno dei punti di forza della Presidenza è stato, come già ribadito, la costante ricerca del dialogo con tutte le delegazioni, sia nei consessi formali, che in quelli informali. Ogni giovedì, durante la pausa pranzo del Consiglio Permanente, gli Ambasciatori dei vari Stati partecipanti hanno avuto modo, in veste infor-

male, di incontrarsi e discutere dei temi più importanti per la sicurezza europea nella Residenza dell'Ambasciatore o – come viene ormai identificata dalle delegazioni – “Casa Italia”: l'organizzazione dei cosiddetti *Chairmanship Lunch* ha comportato una programmazione settimanale continua di colazioni di lavoro coerenti con l'agenda e i temi del Consiglio Permanente, e ciò ha necessariamente richiesto una buona dose di flessibilità e prontezza. “Casa Italia” è stata inoltre una vetrina per artisti emergenti, tutti rigorosamente giovani e italiani, che, con i loro quadri di arte contemporanea o con le loro fotografie, hanno contribuito ad aumentare la bellezza della Residenza: bellezza e buon cibo italiani sono stati fattori certamente non secondari nella facilitazione del dialogo, come molti ci hanno confermato anche dopo il Consiglio Ministeriale di Milano, tenutosi dal 6 al 7 dicembre 2018, dove bellezza e buon cibo sono sempre stati a portata di mano... e di palato.

### *Le Regioni italiane all'Hofburg*

Nel corso del secondo semestre di Presidenza (luglio-dicembre 2018), l'Ambasciatore, sulla scia di un'idea del Vice Capo Missione, l'Ambasciatore Luca Fratini, ha deciso di organizzare una serie di eventi di promozione della cultura e del patrimonio enogastronomico delle Regioni italiane, nel quadro della strategia di promozione integrata del sistema Paese “Vivere all'Italiana”. Un format di eventi mai realizzato prima dalle precedenti Presidenze in esercizio che ha pervaso – letteralmente – la sede dell'Hofburg del profumo e dei sapori delle pietanze tipiche del nostro territorio. Gli incontri si sono tenuti a margine delle riunioni settimanali del Consiglio Permanente, momento più importante della vita dell'Organizzazione a Vienna, con la presenza di circa 200 delegati dei 57 Stati partecipanti e di numerosi membri del Segretariato. Il progetto è stato realizzato in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e ha coinvolto otto Regioni. Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana hanno portato a Vienna le loro tradizioni culinarie tramite il lavoro prezioso di giovani talenti e chef stellati, come il bolognese Alberto Bettini o il pugliese Felice Sgarra.

Il progetto, nato con l'obiettivo di valorizzare la ricchezza enogastronomica ed il pluralismo territoriale del nostro Paese, ha anche consentito di rinsaldare i legami professionali tra i diversi membri del corpo diplomatico, elemento vitale per il successo della diplomazia multilaterale. Gli appuntamenti enogastronomici regionali sono presto stati inseriti nelle agende della maggior parte dei delegati, che – ci hanno confessato – facevano di tutto per non mancare questi appuntamenti gustosi all'insegna dell'italianità e dell'amicizia.

Tutti questi momenti di incontro, *a latere* del lavoro diplomatico in senso stretto, che potrebbero apparire ad un primo sguardo stereotipati, sono al contrario una vetrina eccellente per confutare preconcetti e per stemperare, in

un'atmosfera di amicizia e relax, le tensioni del negoziato e soprattutto il rischio che esse si trasformino in contrasti personali. Ciò che si è voluto trasmettere è che, proprio perché il lavoro diplomatico multilaterale ha bisogno di tempi lunghi, momenti di amicizia e incontro sono essenziali e possono fare la differenza. Il senso di questo approccio è stato ben colto da molti durante l'anno, un esempio fra tutti possono essere le parole del Capo dell'Unità del *Border Security and Management* del Segretariato OSCE rivolte all'Ambasciatore Azzoni a seguito di uno di questi appuntamenti: *"There is something special about spending time around food that allows us, as human beings, to really communicate and relate to one another – perhaps the next PC should be held in a kitchen preparing pasta!"*.

In un certo senso questo ringraziamento può fare da testimone del senso del lavoro svolto e, insieme a tanti altri ricevuti dalla squadra durante l'intero 2018, sarà sempre un ricordo di grande soddisfazione per chi scrive e per chi ha avuto l'onore di servire il Paese, dietro le quinte della diplomazia formale.





# CONCLUSIONI







## Considerazioni finali

*Alessandro Azzoni*

In una scena di *Band of Brothers*, una bella serie televisiva americana che raccontava le vicende reali di una compagnia di paracadutisti durante la seconda guerra mondiale, i protagonisti stanno dirigendosi verso la sacca di Bastogne mentre la fanteria l'abbandona. Alla domanda se si rendevano conto che presto sarebbero stati circondati dalle forze tedesche, la risposta è stata: "Noi siamo paracadutisti: siamo sempre circondati".

Questa replica rappresenta bene lo stato d'animo che si prova durante la Presidenza OSCE, e forse anche uno dei motivi per cui, soprattutto negli ultimi anni, è diventato difficile trovare candidati credibili a presiedere l'Organizzazione viennese. A parte l'aiuto degli altri membri della Troika e quello non sempre totale del Segretariato, la Presidenza è sola. E in un'organizzazione che è politicamente guidata dalla medesima e che è chiamata ad applicare sempre e comunque la regola del consenso (che a Vienna somiglia molto all'unanimità...), la solitudine implica non solo un fardello sempre complesso da gestire ma soprattutto un'alta probabilità di non raggiungere una conclusione consensuale alle decine di negoziati che si intersecano ogni giorno, nei settori più diversi. La "Organizzazione dei Destini Incrociati", appunto. Da qui una certa disaffezione per il ruolo pur estremamente gratificante di Presidente dell'OSCE.

Inutile cercare di elencare in modo esaustivo e dettagliato le ragioni di questo disamore, e altrettanto ingiusto fare entrare tutto nel reale ma vago calderone del rinnovato conflitto tra la Russia e l'Occidente. Certo, la "Guerra fredda 2.0", iniziata tra 2003/4 (adesione dei Paesi baltici ed est-europei a NATO e UE) e 2008 (crisi georgiana) ed esplosa in tutta virulenza con la crisi ucraina del 2014, è la tela di fondo su cui tutto si muove ed in particolare l'OSCE, che – si voglia o no – ruota intorno alla Russia sin dalla sua creazione come CSCE. Le ragioni non sono solo esogene: a mio avviso molto è connesso alla peculiarità dell'applicazione pratica della nozione di "consenso" ormai invalsa all'Hofburg e che invade ogni minimo processo decisionale, così di fatto bloccando il sistema come sabbia nei meccanismi. Intendiamoci: il principio del consenso, parte integrante del DNA dell'OSCE, non è solo importante ma anche estremamente potente. Quando una decisione è presa per consenso, tutti ne sono almeno politicamente se non legalmente vincolati. Solo con il consenso di tutti i Paesi partecipanti è stato possibile decidere e rendere operativo sul terreno un esercizio

estremamente complesso come la Missione speciale di monitoraggio in Ucraina in sole quattro settimane.

Ma il principio dovrebbe essere usato, non abusato.

Il consenso deve essere riservato alle decisioni politiche, non essere applicato – sempre in modo surrettizio – a questioni amministrative minori, come – è un esempio reale – il rinnovo del parco informatico del Segretariato dell'OSCE. Molto tempo fa, un ambasciatore argentino alle Nazioni Unite mi disse che “il consenso si raggiunge quando tutti lasciano la stanza un po' arrabbiati; se qualcuno è troppo felice o troppo infelice, il consenso non terrà a lungo”. Purtroppo, nell'ambiente OSCE, molti Paesi per consenso intendono la piena e dettagliata soddisfazione delle proprie posizioni, senza la minima disponibilità negoziale. È relativamente facile dimenticare il proprio ruolo di “plenipotenziari” e dimenticare che l'essenza della diplomazia – soprattutto multilaterale – è non solo farsi portavoce delle posizioni del proprio Paese ma anche far comprendere alle proprie autorità quello che può essere ragionevolmente ottenuto. Così, però, l'opera di convincimento richiesta alla Presidenza diventa, più che difficile, praticamente impossibile.

Se si devono dedicare tempo, energia e peso politico al raggiungimento del consenso su ogni questione minore, l'OSCE nel suo insieme rischia di perdere ogni credibilità. Creare problemi nell'OSCE, appellandosi al consenso per ogni minima cosa, è politicamente *cheap*. Un po' per la relativa lontananza dell'Organizzazione dai riflettori, molto per l'impossibilità di “punire” in qualche modo i guastatori.

A volte alcuni Paesi sembrano considerare ogni Presidenza come un interlocutore esclusivamente bilaterale, dimenticando che chi presiede l'OSCE deve convincere altre 56 delegazioni. Esiste un modo per rendere la Presidenza meno schiava delle singole delegazioni? Ci sono ragioni che militano a favore e contro l'idea – che circola da tempo – di una Presidenza a rotazione alfabetica, che tra l'altro garantirebbe all'Organizzazione una continuità d'azione nel tempo che oggi è assicurata solo dalla Troika (il cui sempre maggiore coinvolgimento, iniziato dall'Austria, è stato confermato dall'Italia). Tra i vantaggi, un'ovvia prevedibilità nel tempo e la possibilità di prepararsi a dovere. A tutt'oggi però a mio avviso gli svantaggi sono maggiori dei vantaggi: dalle difficoltà connesse alle dimensioni troppo ridotte di alcuni Paesi partecipanti, alla perdita di peso politico del Presidente in esercizio ma soprattutto al fatto che, a differenza di altre organizzazioni internazionali che sul principio della rotazione si basano, l'OSCE non è composta da Paesi che possano definirsi *like-minded*: è molto difficile che una Presidenza di un Paese considerato *hardliner* possa raggiungere il consenso su qualcosa e nell'attuale situazione, sui 57 Paesi partecipanti non sono a mio avviso più di una quindicina i potenziali presidenti.

Forse la soluzione più praticabile è quella di impegnarsi ad identificare in anticipo gruppi di Presidenze per i 4-6 anni successivi, in modo da stimolare il

senso di responsabilità e una sana competizione tra i Paesi. In questo senso, la Presidenza albanese del 2020 sarà un importante termine di paragone per Paesi che come l'Albania vogliono misurarsi con un impegno sì gravoso (più in termini politico-diplomatici che strettamente finanziari) ma anche immensamente gratificante.

Ma quali sono, al di là dei lasciti tangibili della Presidenza italiana di cui si è parlato in questo volume, gli insegnamenti che si possono trarre dalla straordinaria cavalcata del 2018? Se dovessi condensarle in una riga direi che con impegno, competenza e una buona dose di "passione italiana", i risultati alla fine arrivano.

Più nello specifico, l'elemento chiave è il coinvolgimento di tutte le delegazioni. L'attività quotidiana diretta ad aumentare in tutti il senso di *ownership* dell'Organizzazione, a fare capire che non stavamo lavorando per la gloria del nostro Paese ma più modestamente e con ferrea convinzione per rafforzare l'OSCE; per il bene di tutti. Perché è chiaro che se questa Organizzazione non esistesse, oggi sarebbe impossibile crearla.

Ascoltare tutti e parlare con tutti è difficile e faticoso (nel corso dell'intero anno le riunioni di "dialogo politico" andavano dalle 15 alle 20 ogni settimana), senza cercare scorciatoie che coinvolgano solo i *major stakeholders*, ovvero agendo in modo occulto e cercando di mettere tutti di fronte a fatti compiuti (anche se la tentazione esiste). Il coinvolgimento e la responsabilizzazione diretta delle delegazioni non sono mai sufficienti, anche se tutto il team di Presidenza ci si potesse dedicare 24 ore al giorno, ma non esiste migliore investimento politico.

Un altro punto è senz'altro un *primus*. Ma per avere successo, tutti gli altri 56 Paesi devono sentirsi *pares*, senza eccezioni. Per esempio, proseguendo una buona pratica adottata dalle quattro precedenti Presidenze, la Presidenza italiana si è sottoposta a un processo indipendente di valutazione del rispetto di impegni assunti nell'ambito della dimensione umana dell'OSCE. Il compito di condurre tale verifica è stato affidato alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (una sintesi del Rapporto è consultabile nelle Appendici del presente volume).

Altro punto chiave: la generosità d'azione non può avere in bella mostra lo scontrino del prezzo: lo sforzo della Presidenza deve essere onesto, autentico e soprattutto deve essere percepito come tale. Solo in questo caso – è la nostra esperienza diretta – viene ripagato.

Il *retreat* degli Ambasciatori organizzato a Trieste, con relativo lungo viaggio in pullman da Vienna, era stato ufficialmente concepito come modo per mostrare a tutti quanto il Mediterraneo fosse anche geograficamente vicino a Vienna. In realtà, l'idea fondamentale era dar vita ad un momento di socializzazione e *team building* tra Rappresentanti permanenti che si è rivelato in seguito straordinariamente utile. Non solo come prodromo del *retreat* successivo, che a ridosso di Milano ha visto invece gli stessi ambasciatori lavorare per due giorni

pieni su tutti i testi di dichiarazione e di decisione che sarebbero stati portati al Consiglio Ministeriale di Milano; ma anche come momento di nascita di quello che il Rappresentante permanente romeno battezzò appunto lo “spirito di Trieste”: un’atmosfera di amicizia e comprensione non solo professionale ma personale, che si è rivelata a mio parere un elemento essenziale per arrivare ai risultati di Milano.

Se devo identificare la nostra “arma” più potente, però, allora non ho alcun dubbio: il visibile, costante e indefesso impegno di tutto il team di Presidenza per tutto l’anno. Quando a Milano, a conclusione di una settimana davvero folle, con una media di non più di due ore di sonno per notte, ho visto diplomatici ed esperti giovani e meno giovani abbracciarsi in lacrime, in un misto di felicità per i risultati e di dissolta tensione, ho avuto un moto di orgoglio quasi paterno. E ho capito che era stata questa la vera arma segreta, in realtà vista e compresa da tutte le delegazioni: un impegno personale oltre che professionale, che andava al di là del necessario e a volte anche del razionale ma che dimostrava a tutti dove volevamo arrivare. E a prezzo di quali sacrifici.

È stato un viaggio straordinario e un’esperienza indimenticabile sul piano professionale ma soprattutto sul piano umano. Uno dei rari periodi in cui le ragioni profonde di una scelta professionale fatta decenni prima diventano immediatamente chiare ed evidenti.

## Ringraziamenti

Fare l'elenco delle persone da ringraziare, in un'avventura come la Presidenza OSCE, è sempre estremamente rischioso. Sono sicuro che dimenticherò qualcuno e, in tal caso, la responsabilità è solo ed esclusivamente mia.

Però ci devo almeno provare.

Inizio da chi NON ringrazio: la mia squadra. Quelli che hanno viaggiato con me, e tra loro molti hanno messo mano a questo libro, sanno benissimo che senza di loro niente sarebbe stato possibile. Se io ringrazio qualcuno, sono anche loro che, in questo momento, lo stanno facendo con me. Su un piano di assoluta parità: siamo partiti insieme e insieme abbiamo raggiunto la meta.

Invece ringrazio moltissimo il Presidente Paolo Gentiloni, che da Ministro degli Affari Esteri decise di concorrere per la Presidenza dell'OSCE nel 2018 e di mandare il sottoscritto ad occuparsene. Il multilateralismo non è in grande salute ma se avessimo più persone come lui, inizierebbe subito un rapido percorso di guarigione.

Ringrazio il Ministro degli Affari Esteri Angelino Alfano, con cui abbiamo iniziato sin dal 2017 con la presidenza del Gruppo di contatto mediterraneo e con la splendida Conferenza mediterranea di Palermo.

Ringrazio moltissimo i due Sottosegretari agli Affari Esteri, Vincenzo Amendola e Guglielmo Picchi, che hanno garantito il supporto politico quotidiano alle iniziative diplomatiche a Vienna e altrove.

Ringrazio la Professoressa Paola Severino, il cui ruolo di Rappresentante speciale per la lotta alla corruzione è stato talmente apprezzato da essere ripetuto sotto le presidenze slovacca e albanese.

Ringrazio il Presidente Franco Frattini, Rappresentante speciale della Transnistria, anch'egli confermato dalla Slovacchia, che tantissima parte ha avuto nel processo negoziale dell'unico "conflitto protratto" che sembra dare qualche speranza di soluzione.

Menzione speciale personale – di cui prendo la totale responsabilità – per un austriaco-ma-quasi-italiano: il ruolo dell'Ambasciatore Martin Sajdik nel Gruppo di contatto trilaterale è stato essenziale, tanto da avere convinto le Autorità italiane a farlo Commendatore dell'Ordine al Merito della Repubblica.

Altro ringraziamento del tutto particolare alla mia "sorella maggiore adottiva", l'Ambasciatrice Maria Assunta Accili, Rappresentante permanente d'Italia

presse le Nazioni Unite a Vienna: senza lei ed il suo fantastico team, io e il mio non avremmo semplicemente potuto occuparci della Presidenza con la nostra furiosa serenità quotidiana.

Altra menzione speciale per i Carabinieri del Comando per la Tutela del Patrimonio Culturale, con cui abbiamo organizzato l'Evento con la E maiuscola dell'anno: la mostra "Tesori Recuperati" presso il *Kunsthistorisches Museum* di Vienna, che mai prima aveva permesso di organizzare al suo interno una Festa nazionale. Ma se quello è stato l'Evento, per cui ringraziamo anche il Dottor Georg Plattner, Direttore delle Antichità Greco-Romane del museo, altri hanno costellato l'anno, a cominciare dagli incontri in cui 9 regioni italiane hanno deliziato i delegati di 57 Paesi con le loro eccellenze enogastronomiche. Per questo, un grazie particolare alla Dottoressa Giulia Pavese della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Un ricordo speciale lascerà a tutti gli Ambasciatori il viaggio a Trieste, che ha dimostrato non solo quanto il Mediterraneo sia vicino alla Mitteleuropa ma soprattutto che l'ospitalità italiana resta molto speciale: grazie al Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, Massimiliano Fedriga, al Sindaco di Trieste, Roberto Dipiazza, e alla Prefetta di Trieste, Annapaola Porzio.

Un grazie sincero anche alla Dottoressa Daniela Battisti, responsabile Relazioni Internazionali del Team per la Trasformazione Digitale di Palazzo Chigi, e alla Dottoressa Silvia Chiarini della Libreria Hartliebs di Vienna, che ci ha aiutato a dimostrare che il multilateralismo passa anche attraverso il multilinguismo e che non siamo sempre obbligati a parlare in un inglese elementare.

Uno speciale riconoscimento anche per la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e il suo Vice-Rettore, Andrea de Guttry, e per i Professori *dell'Executive Master in Management of International Organizations* dell'Università Bocconi, Daniele Alesani, Luca Brusati, Alexander Hiedemann e Greta Nasi (in rigoroso ordine alfabetico) che ci hanno aiutato a pensare e a realizzare fantastici progetti.

Abbiamo anche cercato di dare un gusto italiano a tutti gli eventi della Presidenza e non ci saremmo riusciti senza il supporto eccezionale di: Società Agricola Gratena di Arezzo, Bottega s.p.a., Società Agricola Humar di San Floriano del Collio (GO), Campari Austria GmbH, Azienda Agricola Diana di Saracena (CS), Illy Caffè Austria s.p.a., Cibus Ars Vivendi s.r.l., Cantinetta Antinori Gastronomie GmbH, Assicurazioni Generali s.p.a., Italien Erleben Vienna, Gastronomia La Stella Bianca, Fondazione la Notte della Taranta, Piaggio Group, Ristorante Il Sole, ENIT.

Il personale dell'OSCE andrebbe ringraziato tutto, senza eccezioni, dal Segretario Generale a tutti gli amici e colleghi del Segretariato, delle altre strutture, delle Istituzioni e delle missioni all'estero dell'Organizzazione. Se devo sottolineare qualcuno, però, allora lo faccio per il team di *Conference and Language Services*, e in particolare Sara Lamberti, Milorad Cukic, Claire Jessel e le interpreti

di italiano, che hanno dovuto reggere l'impatto di mie frequenti intemperanze e della nostra notoria refrattarietà a regole & prassi consolidate.

Infine, i tanti, tantissimi colleghi che dalle Sedi nell'area OSCE e da Roma ci hanno ascoltato, appoggiato, corretto e incoraggiato ogni giorno, per 365 giorni. Sono tantissimi e se ne tentassi una lista esaustiva farei sicuramente torto ai tanti che mi dimenticherei.

Lasciatemi quindi ringraziare il Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ambasciatrice Elisabetta Belloni, il Direttore Politico, Ambasciatore Sebastiano Cardi, e i capi della Task Force politica, Ministro Alessandro Cortese e Ministro Vinicio Mati, della Task Force logistica, Ministro Giovanni Iannuzzi, e dell'Ufficio OSCE, Consigliere d'Ambasciata Antonino Maggiore. Chiedo a loro di trasmettere i miei ringraziamenti a tutti quelli che hanno lavorato nelle rispettive squadre (a partire da Anthony Myers, eccellente diplomatico britannico distaccato presso l'Ufficio OSCE alla Farnesina).

Alla fine di questa lista non esaustiva mi rendo conto di quanti siete stati, anzi di quanti siete. Grazie. Grazie davvero.

Alessandro Azzoni







# APPENDICI





# I. Sintesi della Presidenza italiana dell'OSCE

*Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale<sup>1</sup>*

## *Introduzione*

L'Italia ha assunto la Presidenza dell'OSCE in un momento particolarmente delicato nel quadro complessivo della sicurezza paneuropea, caratterizzato da un crescente livello di sfiducia e il moltiplicarsi di incomprensioni e contrapposizioni tra gli Stati partecipanti all'OSCE. I conflitti nell'area dell'OSCE, così come l'evoluzione delle crisi internazionali al suo interno e oltre i suoi confini pongono serie sfide all'ordine basato sulle regole di Helsinki e mettono a rischio i tentativi di promuovere e riaffermare i principi della cooperazione internazionale, sempre più necessari per affrontare le nuove sfide transnazionali alla sicurezza in tutte le dimensioni.

All'insegna del motto “Dialogo, *ownership*, responsabilità” e prestando particolare attenzione al legame tra la sicurezza europea e quella euro-mediterranea, la Presidenza italiana ha indirizzato la sua azione sul rafforzamento dell'approccio multilaterale incarnato dall'OSCE, cercando costantemente di promuovere opportunità di dialogo per affrontare congiuntamente queste sfide.

## *Favorire la sicurezza onnicomprensiva*

I conflitti nell'area dell'OSCE sono rimasti al vertice dell'agenda dell'Organizzazione nel 2018. La Presidenza ha posto la crisi in ed intorno all'Ucraina al centro dei suoi lavori, con due visite ad alto livello a Kiev e in Ucraina orientale dell'allora Presidente in esercizio Alfano (30-31 gennaio), e del Sottosegretario agli Esteri Picchi (26-28 luglio), focalizzate entrambe sull'impatto della crisi sulla popolazione civile e sui suoi effetti destabilizzanti sulla sicurezza complessiva nell'area OSCE. A tali visite si sono aggiunte la visita a Mosca dell'allora Presidente in esercizio Alfano (1 febbraio) e del Presidente in esercizio Ministro Moavero (8 ottobre), nonché gli incontri da quest'ultimo avuti col Ministro degli esteri ucraino Klimkin (26 settembre e 6 dicembre). La Presidenza italiana è riuscita ad ottenere tempestivamente il consenso degli Stati partecipanti sul rinnovo dei mandati e sull'adozione dei bilanci della Missione Speciale di Monitoraggio

<sup>1</sup> La sintesi è tratta dal sito ufficiale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al seguente indirizzo: [https://www.esteri.it/mae/it/politica\\_estera/osce/la-presidenza-italiana-dell-osce.html](https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/osce/la-presidenza-italiana-dell-osce.html)

in Ucraina e della Missione di osservazione presso i posti di controllo russi di Gukovo e Donetsk e ha fornito a entrambe le missioni sul terreno guida politica e risorse per adempiere ai rispettivi mandati. La Presidenza ha altresì promosso un accordo per estendere la durata del mandato della Missione di osservazione ai posti di controllo russi da tre a quattro mesi, contribuendo a rafforzarne l'efficacia. In risposta agli sviluppi sul terreno, la Presidenza ha anche convocato due riunioni speciali del Consiglio Permanente OSCE a Vienna per discutere delle implicazioni in materia di sicurezza in Ucraina, a seguito delle c.d. "elezioni" tenutesi in alcune zone delle regioni di Donetsk e Luhansk e dell'incidente marittimo avvenuto il 25 novembre 2018 nel Mar d'Azov e nei pressi dello Stretto di Kerch.

La Presidenza ha inoltre prestato particolare attenzione ai conflitti protratti nell'area OSCE.

Nel corso dell'anno sono stati compiuti progressi significativi nel processo di risoluzione della Transnistria. A Roma, nel mese di maggio, si è svolto un round di negoziati nel formato 5 + 2 che si è concluso con la firma del "Protocollo di Roma", un accordo molto importante che ha rappresentato un passo in avanti rilevante per la composizione del contenzioso in atto, delineando con chiarezza scadenze e meccanismi per assicurare il processo di attuazione delle questioni prioritarie individuate dalle parti nel 2017 nell'ambito dell'intesa contenuta nel cosiddetto "pacchetto degli otto punti". In questo quadro, la Presidenza italiana ha ampiamente contribuito all'istituzione degli uffici comuni di registrazione di veicoli a Tiraspol e Bender, un'importante iniziativa che ha inciso positivamente sulla vita delle popolazioni civili.

Le Discussioni Internazionali di Ginevra (GID) sulle conseguenze della guerra del 2008 in Georgia sono state sostenute dalla Presidenza italiana molto attivamente nel loro decimo anniversario. A Roma è stata organizzata una riunione di esperti sulle minacce ambientali ed è stato lanciato un progetto sulle infrastrutture idriche per fornire sostegno alle persone che vivono vicino alle linee di confine amministrative. La Presidenza ha nominato l'ambasciatore slovacco Rudolf Michalka come nuovo rappresentante speciale del Presidente in esercizio dell'OSCE per il Caucaso meridionale ed ha convintamente sostenuto il conseguimento di progressi nelle GID.

Per quanto riguarda i rapporti tra Armenia e Azerbaijan la Presidenza ha fornito pieno sostegno agli sforzi dei copresidenti del Gruppo di Minsk dell'OSCE e al processo di Minsk in generale. Nel quadro della prima visita del Presidente della Repubblica Italiana, Sergio Mattarella, nella regione, il Presidente in esercizio Moavero Milanesi ha avuto fruttuosi incontri con le controparti armena e azera, durante i quali ha sottolineato l'opportunità di fare progressi nel rilancio del dialogo per favorire una soluzione pacifica e consensuale alla disputa sul Nagorno Karabakh. In occasione del viaggio dei Rappresentanti Permanenti dell'OSCE a Vienna nel Caucaso meridionale, particolare attenzione

è stata dedicata alla situazione sul terreno e alle relazioni con le autorità nazionali, rimarcando così l'importanza della regione per l'agenda dell'Organizzazione. Ciò è stato anche riflesso nelle nuove iniziative progettuali dell'OSCE in Armenia e Azerbaigian, facilitate dalla Presidenza italiana.

La Presidenza ha sostenuto la piena adesione ai principi e agli impegni dell'OSCE in materia politico-militare da parte di tutti gli Stati partecipanti come modo per ripristinare l'architettura di sicurezza europea e l'ordine basato sulle regole della sicurezza cooperativa. La Presidenza ha anche promosso dialoghi e scambi significativi all'interno dei formati esistenti. Particolare attenzione è stata dedicata al processo noto come "Dialogo strutturato sulle sfide attuali e future alla sicurezza europea", in stretta aderenza al mandato di Amburgo, con l'obiettivo di lavorare per creare condizioni favorevoli al rilancio del controllo degli armamenti convenzionali e al ristabilimento delle misure di costruzione della fiducia e della sicurezza in Europa. Il dialogo strutturato ha promosso, tra l'altro, opportunità di contatto tra le autorità militari dei Paesi OSCE e di scambi di dati e analisi delle posture militari, degli incidenti militari e dei meccanismi per la riduzione del rischio.

Le minacce transnazionali, nelle loro molteplici forme, e in particolare i traffici illeciti rappresentano alcune tra le minacce più pervasive alla sicurezza e alla stabilità nella regione dell'OSCE. A questo riguardo, la lotta al terrorismo e il problema del ritorno e della ricollocazione dei terroristi combattenti stranieri sono state al centro della Conferenza OSCE 2018 sul contrasto al terrorismo, tenutasi a Roma il 10-11 maggio. La Presidenza ha dedicato un'attenzione specifica alla lotta al traffico illecito di beni culturali e alla rottura dei suoi legami con il finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata, organizzando a Vienna presso la sede dell'OSCE anche la mostra "Tesori Recuperati" per favorire un'opera di maggiore sensibilizzazione su tale questione. La Presidenza ha inoltre concentrato i suoi sforzi sul rischio di conflitti derivanti dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), coinvolgendo il mondo accademico e il settore privato in discussioni ad ampio spettro, con i vari soggetti interessati alla sicurezza informatica, in occasione della Conferenza OSCE 2018 sulla sicurezza cibernetica/ICT, tenutasi a Roma il 27-28 settembre.

### *Rafforzare il dialogo e la fiducia*

Le crisi e le sfide che affliggono la regione dell'OSCE hanno gravemente colpito la fiducia reciproca tra gli Stati partecipanti; le divisioni sono in aumento e influenzano la cooperazione in tutti i settori della sicurezza.

La Presidenza ha riconosciuto il potenziale delle discussioni e della cooperazione in materia economica e ambientale anche come mezzo per ripristinare la fiducia tra gli Stati partecipanti e promuovere il dialogo nelle dimensioni politico-militare e umana. La Presidenza ha quindi ampliato l'ambito di lavoro

della dimensione economica e ambientale, introducendo nuovi impegni OSCE relativi a sfide verso cui convergono le preoccupazioni di tutti gli Stati partecipanti, come quelle derivanti dalle economie in cui si assiste alla crescita dei processi digitali. A tal fine, la Presidenza ha dedicato a questi argomenti una vasta gamma di eventi, tra cui i tre incontri del Forum economico e ambientale, che si sono svolti a Vienna, Venezia e Praga, nonché tre riunioni ad hoc, che hanno visto la partecipazione di funzionari governativi, docenti universitari ed esponenti del settore privato, come mezzo per promuovere la cooperazione in questo settore anche per rafforzare l'attuazione del concetto di sicurezza onnicomprensiva dell'OSCE. Inoltre, il XXV Consiglio Ministeriale OSCE, tenutosi a Milano, ha approvato una Decisione sullo sviluppo del capitale umano nell'era digitale e una Dichiarazione sull'economia digitale.

### *Focus sul Mediterraneo*

Basandosi sul successo della conferenza di Palermo, organizzata dall'Italia nel 2017 come Presidente del Gruppo di contatto mediterraneo dell'OSCE, la Presidenza nel 2018 ha posto l'accento sul rafforzamento della cooperazione con i partner mediterranei dell'OSCE. Il Presidente in esercizio dell'OSCE, Ministro degli Esteri Moavero Milanesi, rivolgendosi nel mese di agosto al Consiglio Permanente dell'OSCE ha esortato gli Stati Partecipanti a rafforzare l'impegno e la cooperazione dell'OSCE nel Mediterraneo, ribadendo l'inestricabile legame tra sicurezza nell'area dell'OSCE e nella regione euromediterranea sancito dall'Atto finale di Helsinki. Questo invito si è tradotto nell'adozione, da parte del Consiglio Ministeriale di Milano, della Dichiarazione sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo, che invita l'OSCE ad adottare un approccio più strategico nell'affrontare le questioni relative al Mediterraneo, anche integrando una prospettiva mediterranea nel lavoro dell'Organizzazione.

In linea con questa ambizione, la Presidenza ha presentato un progetto per il rafforzamento della collaborazione con l'Arma dei Carabinieri nell'ambito del Centro di eccellenza per le unità di polizia di stabilizzazione (CoESPU) e con l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani, per l'organizzazione di un nuovo esercizio di simulazione nell'ambito del corso di formazione OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani lungo le rotte migratorie, che ha coinvolto in misura maggiore i rappresentanti dei partner mediterranei dell'OSCE. La Presidenza ha inoltre finanziato il progetto GEMS (Green Entrepreneurs in the Mediterranean), che proseguirà nel 2019, come strumento per rafforzare il legame tra l'OSCE e i giovani imprenditori del Mediterraneo, le cui idee imprenditoriali innovative contribuiscono a migliorare l'ambiente e hanno un forte impatto sociale sulle rispettive comunità. Inoltre, la Presidenza ha finanziato il corso dell'ODIHR per giovani consiglieri politici (PolAd) diretto a 30 giovani professionisti prove-

nienti dai Paesi partner mediterranei che lavorano come consiglieri o consulenti politici nei ministeri, nelle amministrazioni presidenziali, nei parlamenti o in altre istituzioni statali.

“La sicurezza euro-mediterranea è indivisibile e complementare rispetto alla sicurezza euro-atlantica ed euroasiatica. Questa è la visione che ha ispirato i fondatori della nostra Organizzazione, i firmatari dell’Atto Finale di Helsinki. Questa è la visione che abbiamo portato avanti durante la nostra Presidenza”.

### *Attuare i nostri impegni comuni*

Gli Stati partecipanti hanno sviluppato una serie di impegni comprensivi, consensuali e di grande valore. La Presidenza si è concentrata sulla loro attuazione e sullo scambio delle migliori pratiche, nonché in un dialogo continuo con tutte le parti interessate come chiave per rafforzare la sicurezza nell’intera area dell’OSCE. A tale riguardo, la Presidenza ha fatto leva sulle istituzioni e le strutture esecutive dell’OSCE per promuovere una discussione informata sull’attuazione degli impegni OSCE in tutte e tre le dimensioni. La Conferenza annuale sulla revisione della sicurezza, nonché la Riunione sull’attuazione della dimensione economica e ambientale, insieme alla Riunione sull’attuazione degli impegni nella dimensione umana, hanno fornito le basi per valutazioni approfondite dello stato attuale della situazione. Inoltre, la Presidenza ha convocato una serie di riunioni ad hoc tra cui tre riunioni supplementari sulla dimensione umana, rispettivamente sui temi della tratta dei minori, della violenza contro le donne e sui diritti umani e l’istruzione, due incontri rispettivamente sul ruolo delle donne nel settore della sicurezza e sulla loro partecipazione all’economia digitale, e – in collaborazione con l’Alto Commissario sulle minoranze nazionali – un incontro per celebrare il decimo anniversario delle Raccomandazioni di Bolzano / Bozen sulle minoranze nazionali nelle relazioni interstatali.

La Presidenza italiana ha inoltre lavorato per rafforzare il ruolo dell’Assemblea Parlamentare dell’OSCE nei rapporti con il segmento governativo dell’Organizzazione di Vienna. Consapevole dell’importante ruolo svolto dalla diplomazia parlamentare come strumento di costruzione della fiducia per favorire il riavvicinamento e le sinergie tra gli Stati partecipanti, la Presidenza italiana si è impegnata nella promozione delle iniziative, delle attività e dei risultati dell’Assemblea Parlamentare, comprese le missioni di monitoraggio elettorale condotte congiuntamente con l’ODIHR.

La Presidenza italiana ha dedicato grande attenzione al rafforzamento del ruolo dell’OSCE nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all’intolleranza e alla discriminazione, anche su basi religiose. A tale riguardo, la Presidenza ha convocato a Roma la Conferenza internazionale sulla responsabilità degli Stati, delle istituzioni e degli individui nella lotta contro l’antisemitismo nell’area dell’OSCE e la Conferenza sulla lotta all’intolleranza e alla discriminazione, con particola-



re attenzione alla discriminazione fondata sulla religione o sul credo. Sotto gli auspici della Presidenza italiana è stato infine organizzato a Roma un workshop sulla protezione dei difensori dei diritti umani, focalizzato sull'attuazione delle linee guida OSCE in materia.





## II. Il Rapporto indipendente di valutazione dell'attuazione in Italia di impegni OSCE in materia di diritti umani

*Andrea de Guttry, Francesca Capone e Chiara Tea Antoniazzi*

In continuità con una buona pratica inaugurata dalla Presidenza svizzera dell'OSCE del 2014 e proseguita dalle successive Presidenze serba, tedesca e austriaca, la Presidenza italiana si è volontariamente sottoposta a un processo indipendente di verifica del rispetto di taluni impegni assunti nell'ambito della dimensione umana della sicurezza OSCE, a garanzia della credibilità dell'operato della Presidenza stessa. A tal fine, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ha incaricato la Scuola Superiore Sant'Anna di redigere un Rapporto indipendente di valutazione dello stato di attuazione di determinati impegni assunti dall'Italia nel quadro dell'OSCE, in particolare in materia di diritti umani e istituzioni democratiche.

È noto che la sicurezza è, in seno all'OSCE, intesa come concetto onnicomprensivo, che racchiude in particolare tre dimensioni: politico-militare, economica e ambientale, umana. A partire dall'Atto finale di Helsinki del 1975, gli Stati partecipanti all'OSCE hanno assunto in questi tre ambiti numerosi impegni (i c.d. *commitments*) che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, sono considerati di primaria importanza per promuovere l'osservanza di standard internazionali e le opportune riforme negli Stati partecipanti. Per quanto concerne in particolare la dimensione umana, la sua centralità è stata riaffermata al summit di Astana nel 2010, e la Presidenza italiana del 2018 ha costantemente ribadito la priorità attribuita alla c.d. terza dimensione, nella convinzione che il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e lo Stato di diritto costituiscano indispensabili presupposti della sicurezza.

È su tali basi che nasce il Rapporto della Scuola Superiore Sant'Anna<sup>1</sup>. Nel presente contributo, dopo aver delineato gli obiettivi e la metodologia del Rapporto, si darà conto, per ciascuna delle cinque aree tematiche trattate dal Rapporto, degli impegni OSCE in materia (oltreché, in breve, di altri obblighi internazionali rilevanti) e dello stato di attuazione di tali impegni, delle persistenti lacune e dei margini di miglioramento. Infine, si offriranno alcuni suggerimenti per la valorizzazione dei rapporti indipendenti di valutazione, affinché questi possano concretamente far avanzare l'attuazione degli impegni OSCE da parte degli Stati esaminati.

<sup>1</sup> Il Rapporto è reperibile all'indirizzo [https://archive.unric.org/it/images/INDEPENDENT\\_EVALUATION\\_REPORT\\_ON\\_THE\\_OCCASION\\_OF\\_THE\\_ITALIAN\\_OSCE\\_CHAIRMANSHIP\\_2018.pdf](https://archive.unric.org/it/images/INDEPENDENT_EVALUATION_REPORT_ON_THE_OCCASION_OF_THE_ITALIAN_OSCE_CHAIRMANSHIP_2018.pdf)

### *Obiettivi e metodologia del Rapporto*

Scopo del Rapporto è stato quello di esaminare l'attuazione in Italia di una selezione di impegni assunti dal nostro Paese nell'ambito della dimensione umana dell'OSCE, così da poter evidenziare i principali ostacoli alla loro piena realizzazione e formulare raccomandazioni per superarli. Per la redazione del Rapporto, la Scuola si è avvalsa della collaborazione di numerosi esponenti della società civile, del mondo accademico e delle istituzioni. Infatti, la partecipazione di tali soggetti è stata una componente essenziale di tutte e tre le fasi in cui si è articolato il lavoro di preparazione del Rapporto.

Nella prima fase, quella dell'identificazione dei temi ritenuti più rilevanti da affrontare nel Rapporto stesso, quindici proposte sono state presentate a più di 200 *stakeholders* nazionali, comprendenti anzitutto ONG locali e sezioni locali di ONG internazionali, dedite a diverse attività (*advocacy*, contenzioso, cooperazione allo sviluppo) a tutela di diversi gruppi di persone (minori, donne, minoranze, migranti ecc.); altri soggetti contattati includono centri studi e di ricerca, oltre a organizzazioni quali UNHCR e Croce Rossa Italiana. Questi soggetti, attraverso un sondaggio online, hanno potuto indicare le aree nella loro opinione prioritarie per il Rapporto. All'esito di tale sondaggio, sono stati individuati cinque temi principali:

- migrazioni, rifugiati e richiedenti asilo;
- violenza contro le donne;
- tratta di esseri umani;
- donne, pace e sicurezza;
- razzismo, xenofobia e antisemitismo.

Nella seconda fase, un gruppo di ricercatori<sup>2</sup> coordinato dalla Scuola Sant'Anna ha redatto i capitoli relativi ai temi così individuati, sulla base di un'attività di identificazione, esame ed estrazione delle informazioni a partire dal materiale documentale rilevante. Tale materiale ha incluso documenti giuridici e di *policy*, studi, rapporti, precedenti valutazioni, pubblicazioni scientifiche, atti di convegni, audizioni di esperti e simili. In aggiunta, sono stati condotti sondaggi e interviste con gli *stakeholders*. Tutte queste attività di ricerca hanno riguardato gli sviluppi intervenuti negli ultimi cinque anni e fino al giugno del 2018. Sempre in questa fase, è stata creata un'apposita pagina web allo scopo di tenere informati tutti gli interessati sulle fasi di preparazione del Rapporto, nonché di favorirne la partecipazione attraverso il recepimento dei loro commenti.

<sup>2</sup> Si ringraziano, in qualità di membri del *team*: Mariangela Bizzarri, Esperta internazionale sulle questioni di genere, la protezione dei diritti umani e la violenza sulle donne; Giovanni Carlo Bruno, Ricercatore in diritto internazionale, CNR-IRISS; Francesca Capone, Ricercatrice in diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna; Chiara Favilli, Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Firenze; Silvia Scarpa, Docente incaricata di diritto dell'Unione europea, John Cabot University, e Docente incaricata di diritto internazionale, Università LUISS Guido Carli.

Infine, nella terza fase, è stato chiesto agli *stakeholders* di inviare le loro osservazioni relativamente alle bozze dei capitoli del Rapporto, attraverso una piattaforma online istituita ad hoc per favorire la partecipazione di tutti gli attori coinvolti. Questi commenti sono stati presi in considerazione dagli autori dei capitoli, che hanno integrato le proprie bozze iniziali con i nuovi dati o commenti forniti. Di seguito sono dunque presentate in sintesi, per ognuna delle cinque aree tematiche, le analisi svolte e le conclusioni raggiunte dagli autori del Rapporto: Chiara Favilli, in materia di migrazioni; Mariangela Bizzarri, in materia di donne, pace e sicurezza; Silvia Scarpa, in materia di tratta di esseri umani; Francesca Capone, in materia di lotta alla violenza contro le donne; e Giovanni Carlo Bruno, in materia di contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'antisemitismo.

### *L'attuazione degli impegni OSCE in materia di migrazioni*

In attuazione di principi contenuti nell'Atto finale di Helsinki, diversi impegni sono stati adottati in ambito OSCE nel corso degli anni in materia di migrazione, con speciale riguardo ai suoi aspetti economici, politici e sociali. Inizialmente, particolare attenzione è stata rivolta alla dimensione economica: le Decisioni Ministeriali n. 2/05 sulla migrazione e n. 5/09 sulla gestione delle migrazioni invocano flussi migratori legali e ordinati, la tutela del benessere dei migranti, l'attenzione per le pratiche di assunzione, la necessità di assicurare parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali, nonché la semplificazione delle procedure per l'ottenimento dei documenti necessari per l'ingresso e la permanenza nel Paese di destinazione. Più di recente, maggiore risalto è stato dato alla situazione di rifugiati e richiedenti asilo, attraverso la Decisione Ministeriale n. 3/16 sul ruolo dell'OSCE nella gestione dei grandi movimenti di migranti e di rifugiati e la Decisione Ministeriale n. 4/16 in tema di rafforzamento del buongoverno e promozione della connettività. Tali Decisioni mirano a coniugare l'urgenza che caratterizza la gestione di grandi flussi di persone con politiche di integrazione di lungo periodo e con il riconoscimento di una serie di diritti e garanzie in favore di rifugiati e migranti.

Come è noto, il dibattito sulla gestione dei flussi migratori e sull'integrazione di migranti e rifugiati ha assunto particolare rilievo in Italia negli ultimi anni, a seguito dell'incremento degli arrivi via mare registrato a partire dal 2014, e ha diviso l'opinione pubblica. Dal punto di vista della protezione accordata a richiedenti asilo e rifugiati, l'ordinamento italiano appare conforme alla Convenzione di Ginevra e al Sistema europeo comune di asilo, riconoscendo forme piuttosto ampie di protezione. Tuttavia, lo stesso Sistema europeo sta attraversando una fase di grave crisi, soprattutto in ragione dell'applicazione del Regolamento di Dublino (che obbliga lo Stato di primo ingresso del richiedente asilo a esaminare la domanda di protezione) e della mancanza di coordinamento e solidarietà tra gli Stati membri.

Nel nostro Paese, le maggiori criticità si riscontrano nel funzionamento del sistema di accoglienza, dove prevale un approccio emergenziale e scarseggiano le risorse umane e finanziarie; peraltro, non appare chiaramente regolata la permanenza di migranti e richiedenti asilo negli *hotspot* (centri di prima accoglienza specialmente dedicati all'identificazione e registrazione dei richiedenti asilo arrivati via mare, creati sulla base di decisioni europee). Inoltre, le modifiche apportate dalla Legge 13 aprile 2017, n. 46 alle procedure – amministrative e giudiziali – di esame delle richieste di protezione internazionale rischiano di ledere i diritti dei ricorrenti a un equo processo e a un rimedio effettivo: così l'abolizione dell'appello contro la decisione del tribunale di primo grado, o l'eliminazione dell'udienza con comparizione personale del richiedente asilo nella maggior parte delle ipotesi. Le procedure di esame delle richieste, peraltro, scontano notevoli carenze di risorse; e lo stesso vale per le politiche di integrazione, su cui si riflettono una più generale scarsità di investimenti nelle politiche sociali e potenziali differenze regionali.

Dal punto di vista formale, invece, la legislazione italiana appare conforme, in materia di integrazione, alla gran parte degli impegni OSCE, sancendo il principio di parità di trattamento, il diritto all'unità familiare (in termini peraltro più ampi rispetto a diversi altri Stati europei), il diritto all'educazione dei minori migranti e la libertà di movimento nel territorio nazionale. Fa eccezione il mancato riconoscimento del diritto di voto agli stranieri regolarmente residenti, tanto nelle elezioni nazionali quanto in quelle locali.

Per quanto concerne le leggi e le politiche relative all'immigrazione, una prima lacuna è costituita dalla mancanza di un "documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri", che pure, secondo il Testo unico sull'immigrazione, il Governo italiano dovrebbe adottare con cadenza triennale (l'ultimo è stato approvato nel 2005 per il triennio 2004-2006); ciò che è indicativo dell'assenza di una visione di lungo periodo nella disciplina del fenomeno. In merito agli specifici impegni OSCE in materia, la disciplina dell'ingresso e della permanenza dei migranti in Italia risulta di complessa applicazione, anche se qualche progresso è stato compiuto con l'introduzione di procedure elettroniche che hanno semplificato perlomeno taluni passaggi. Inoltre, la richiesta del visto prevede il pagamento di una tassa, a prescindere dall'esito della richiesta stessa; e, una volta in Italia, ulteriori contributi amministrativi sono dovuti per ottenere il permesso di soggiorno e il suo rinnovo. Le maggiori criticità riguardano comunque l'assenza, nella pratica, di canali legali per l'ingresso dei migranti economici, essendo previsto come presupposto dell'ingresso un previo contratto di lavoro, teoricamente da sottoscrivere prima che il datore di lavoro e il lavoratore si siano mai conosciuti. Né alcuna misura specifica è stata posta in essere per la reintegrazione e l'impiego dei migranti nei Paesi di origine.

In conclusione può dirsi che mentre la legislazione italiana è perlopiù conforme agli impegni OSCE e alle convenzioni internazionali in materia di asilo e migrazione, ciò che appare deficitario è l'effettiva attuazione delle norme pur introdotte.

*L'attuazione degli impegni OSCE in materia di donne, pace e sicurezza*

Risale al 2000 l'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, della Risoluzione 1325 su donne, pace e sicurezza, che per la prima volta ha integrato espressamente la dimensione di genere nei processi decisionali relativi alla sicurezza; a essa hanno fatto seguito altre sette risoluzioni che ne ampliano e rafforzano la portata, e che insieme costituiscono la c.d. Agenda "Donne, pace e sicurezza". L'Agenda, da un lato, considera le donne nella loro specificità di vittime dei conflitti, chiedendone la protezione contro la violenza sessuale come arma di guerra e invitando gli Stati a perseguire i reati sessuali commessi durante i conflitti; dall'altro, essa concepisce le donne come agenti fondamentali nella prevenzione dei conflitti, nella risposta umanitaria, e nella ricostruzione post-conflitto, così che appare necessaria la loro partecipazione ai processi decisionali relativi alla prevenzione e risoluzione dei conflitti. Sebbene le risoluzioni che costituiscono l'Agenda non siano, in quanto tali, giuridicamente vincolanti, esse si fondano su obblighi internazionali già esistenti in capo agli Stati nell'ambito della tutela dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto dei rifugiati, tra gli altri. Nel 2010 sono stati quindi adottati degli indicatori per valutare l'effettiva attuazione dell'Agenda, organizzati in quattro "pilastri": partecipazione delle donne ai processi decisionali in materia di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti; inclusione delle donne e di una prospettiva di genere nella prevenzione dei conflitti e della violenza di genere e sessuale; protezione di donne e ragazze e dei loro diritti in tempo di pace e di guerra; inclusione delle donne e di una prospettiva di genere nelle attività di soccorso e recupero.

L'OSCE ha da tempo riconosciuto l'importanza dell'Agenda e della sua effettiva attuazione e ha reso il *gender mainstreaming* parte integrante del proprio lavoro, con particolare attenzione ad aspetti relativi alla sicurezza quali lo sviluppo di meccanismi di *early warning*, la gestione dei conflitti e la mediazione, la partecipazione delle donne alla ricostruzione post-conflitto e la prevenzione della persecuzione, della violenza e dello sfruttamento basati sul genere. Sotto altro aspetto, l'OSCE è impegnata nella promozione dell'attuazione della Risoluzione 1325 da parte degli Stati partecipanti. Per il raggiungimento di tali fini, in aggiunta a un Piano d'azione per la promozione dell'eguaglianza di genere nel 2004, in ambito OSCE sono state adottate diverse decisioni ministeriali: tra queste, la Decisione del 2005 sul ruolo delle donne nella prevenzione dei conflitti, nella gestione delle crisi e nella ricostruzione post-conflittuale; la Decisione di Lubiana, sempre del 2005, sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne; la Decisione del 2009 sulla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica; e la Decisione di Vilnius del 2011 incentrata sul ruolo delle donne nei processi di pace. Dal punto di vista istituzionale, gli attori OSCE maggiormente coinvolti nelle attività di *gender mainstreaming* e promozione dell'attuazione della Risoluzione 1325 sono la Sezione per le questioni di genere, sotto l'Ufficio

del Segretario Generale dell'OSCE, e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR). Essi, tra l'altro, assistono gli Stati nella redazione dei Piani d'azione nazionali (NAP) e ne verificano l'attuazione.

L'Italia ha già redatto tre Piani d'azione nazionali, riferiti ai periodi 2010-2013, 2014-2016 e 2016-2019. Per quanto riguarda l'attuazione degli impegni assunti in ambito OSCE, la stessa adozione di un NAP è considerata indicativa degli sforzi del Paese in materia; inoltre, l'Italia ha compiuto progressi nell'implementazione di diversi criteri che, secondo l'OSCE, rendono efficace un NAP: in particolare, l'adozione di un approccio inclusivo alla redazione del Piano, con il crescente coinvolgimento della società civile; l'allocazione di risorse specifiche per la realizzazione del Piano; e l'utilizzo di indicatori per valutare l'attuazione del Piano.

Dal punto di vista sostanziale, con riferimento ai quattro "pilastri" individuati dall'Agenda ONU, l'Italia si è specialmente concentrata sugli aspetti relativi alla partecipazione, puntando in particolare sull'incremento del numero di donne impiegate nelle forze di polizia, nelle forze armate e nelle operazioni di pace, e sulla garanzia della parità rispetto ad assunzione, trattamento e avanzamenti di carriera (*inter alia*, attraverso il Decreto legislativo 31 gennaio 2000, n. 24 e il Codice delle pari opportunità). Anche sul piano della protezione si riscontra un forte impegno dell'Italia, a livello tanto nazionale quanto internazionale: si vedano, in questo senso, il sostegno ad attività di protezione condotte da organizzazioni internazionali; l'estensione del Codice penale militare di pace a ogni operazione militare all'estero; l'assistenza prevista per le vittime di mutilazioni genitali femminili, violenza domestica e altre forme di violenza; l'adozione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e la creazione di un Osservatorio nazionale contro la violenza; e l'adozione di un Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento. Relativamente alle attività di soccorso e recupero, è da rilevare la creazione di *Female Engagement Teams*, *Gender Advisors* e progetti di Cooperazione Civile-Militare, che interagiscano con la popolazione locale e in particolare con le donne; nonché l'istituzione dei Corpi civili di pace, che costituiscono importante riconoscimento del ruolo che la società civile può svolgere per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, particolarmente nelle attività di mediazione e riconciliazione.

Infine, si sono moltiplicati nel nostro Paese i corsi di formazione e le iniziative di sensibilizzazione in materia di diritti umani, parità di genere e contrasto alla violenza sulle donne, con attività che intersecano tutti e quattro i "pilastri" dell'Agenda. Esempio, in questo senso, è stata l'istituzione del Centro di eccellenza per le unità di polizia di stabilità, un'iniziativa italo-statunitense per formare il personale di polizia che partecipa alle operazioni di *peace-keeping*; ma le attività di formazione promosse dal Governo italiano in materia di donne, pace e sicurezza sono state rivolte anche a giudici, personale dell'Agenzia Dogane e Monopoli e operatori sanitari.

Per converso, le maggiori criticità nella realizzazione dell'Agenda ONU e degli impegni OSCE si riscontrano nella mancanza di un solido approccio al *peace-building*; nella quasi totale assenza di riferimenti, nei NAP, ad attività di prevenzione (che costituiscono il secondo "pilastro"), ad esempio in materia di *early warning* e diplomazia preventiva, nonostante l'enfasi posta dall'OSCE su tali aspetti; il numero ancora limitato di donne nelle forze armate, soprattutto tra il personale direttivo, nonché in posizioni decisionali presso il Ministero degli Affari Esteri.

### *L'attuazione degli impegni OSCE in materia di tratta di esseri umani*

La lotta alla tratta di esseri umani può certamente essere considerata una priorità dell'OSCE: già all'esito della riunione del 1991 a Mosca della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, infatti, si sottolineò la necessità di contrastare "tutte le forme di tratta delle donne e di sfruttamento della prostituzione" – riferimento ampliato, nella riunione di Istanbul del 1999, a "tutte le forme di tratta di esseri umani". Hanno quindi fatto seguito una serie di impegni politici che hanno significativamente contribuito allo sviluppo di un approccio *human rights-based* e *victim-centred* al tema della tratta: tra i principali strumenti in questo senso figurano il Piano d'azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani del 2003; un Addendum del 2005 dedicato alle esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta; e, nel 2013, l'"Addendum al Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani: un decennio dopo", che ha aggiunto, alle "3P" degli strumenti precedenti (azione penale, prevenzione e protezione delle vittime), la quarta "P" di *partnership*, a sottolineare l'importanza di cooperare con altri attori per combattere il fenomeno della tratta. Completa il quadro del sistema OSCE di contrasto alla tratta la figura del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani, istituito nel 2003 e in via permanente dal 2006 con il precipuo compito di promuovere l'attuazione degli impegni anti-tratta da parte degli Stati partecipanti, prestando assistenza ove richiesta, nonché di coordinare gli sforzi dell'OSCE nel contrasto alla tratta.

Gli impegni OSCE non esauriscono il quadro delle norme e degli standard internazionali applicabili nel nostro Paese. L'Italia ha infatti ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi due Protocolli, nonché tutti i c.d. *core treaties* delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e numerose convenzioni dell'Organizzazione interazionale del lavoro riguardanti il lavoro forzato. A livello regionale, l'Italia è anzitutto parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che proibisce la riduzione in schiavitù e il lavoro forzato; sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, il nostro Paese ha ratificato la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Infine, in Italia sono state trasposte

diverse direttive UE che si occupano più o meno direttamente di tratta, la più rilevante delle quali è la Direttiva 2011/36 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Per concentrarsi sugli impegni contratti dal nostro Paese in ambito OSCE, tra i principali rientra l'istituzione di un Meccanismo nazionale di *referral*, inteso come meccanismo di cooperazione attraverso il quale lo Stato assicura la tutela delle vittime di tratta, in coordinamento con gli sforzi della società civile. Il Piano nazionale d'azione contro la tratta per il periodo 2016-2018 ha per la prima volta introdotto in Italia un Meccanismo nazionale di *referral* completo, istituendo una Cabina di Regia nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità, composta da membri di pubbliche autorità centrali, regionali e locali. Inoltre, sono costituiti all'interno del Meccanismo dei "gruppi di lavoro" alle cui attività prendono parte anche rappresentanti delle ONG e della società civile. È altresì da segnalare, come ulteriore strumento per far emergere il fenomeno ed entrare in contatto con le vittime di tratta, il numero verde Antitratta (800 290 290), attivo su tutto il territorio nazionale 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 e gestito da operatori che parlano diverse lingue.

In materia di protezione e assistenza assicurate alle vittime di tratta, l'art. 18 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è riconosciuto a livello internazionale come un modello per la protezione delle vittime, prevedendo la concessione di uno speciale permesso di soggiorno in favore della vittima non solo nel caso in cui questa intenda cooperare con le autorità per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei trafficanti, ma anche nell'ipotesi in cui la vittima si trovi in una situazione di pericolo. Nonostante l'ampia portata dell'art. 18, la Rappresentante speciale OSCE ha raccolto le critiche della società civile relative al limitato numero di permessi di soggiorno rilasciati a prescindere dalla cooperazione con le autorità, così che di fatto il rilascio del permesso appare condizionato a tale cooperazione. Rimane che il quadro normativo italiano in materia ha consentito l'identificazione, e liberazione da condizioni di grave sfruttamento, di più di 25.000 persone dal 2000.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'identificazione e protezione dei minori vittime di tratta, cui presta speciale attenzione l'Addendum del 2005 al Piano d'azione dell'OSCE, l'Italia ha di recente compiuto significativi progressi. Dopo la creazione nel 2011 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, le novità più rilevanti sono state introdotte dalla Legge 7 aprile 2017, n. 47, che vieta il rimpatrio dei minori non accompagnati salvo in casi eccezionali, prevede degli appositi programmi di assistenza in loro favore e istituisce la figura del *tutor* volontario per sostenere i minori nel loro processo di integrazione. Tuttavia, nella pratica, per ragioni di sovraffollamento dei centri che dovrebbero ospitarli, accade che i minori non accompagnati rimangano negli *hotspot* più a lungo del consentito; inoltre, un numero consistente di minori non accompagnati abbandona le strutture di accoglienza, divenendo facile preda di trafficanti e sfruttatori.



Dal punto di vista dell'azione repressiva, una serie di misure legislative succedutesi tra il 2003 e il 2018 hanno inciso ripetutamente sul Codice penale, che ora presenta un apparato compiuto di norme incriminatrici per il contrasto alla tratta di esseri umani (artt. da 600 a 602 in particolare).

Ulteriori raccomandazioni sono state emanate dall'OSCE riguardo al rimpatrio dei migranti irregolari vittime di tratta nei loro Paesi d'origine. Secondo il Piano d'azione OSCE del 2003, il rimpatrio dovrebbe preferibilmente avvenire su base volontaria e il *due process* dovrebbe essere garantito nel corso di tutte le procedure rilevanti, insieme a un approccio umano. In materia, diversi organismi internazionali di monitoraggio hanno tuttavia espresso preoccupazione per il mancato rispetto di diritti umani basilari nelle procedure di rimpatrio; la creazione del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale dovrebbe assicurare una maggiore e continuativa verifica delle condizioni in cui si svolgono i rimpatri.

Dal punto di vista della raccolta di dati e della predisposizione di statistiche sul fenomeno della tratta e sul suo contrasto, anch'esse raccomandate dall'OSCE, la banca dati più completa è mantenuta dal Dipartimento per le Pari Opportunità e riguarda la partecipazione a progetti di protezione e assistenza delle vittime. Altre banche dati, relative alla repressione del fenomeno della tratta, sono gestite dalla Direzione nazionale antimafia, dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Interno. Rimane che i dati così raccolti non sono tra loro comparabili né disaggregati.

Tema trascurato fino a tempi recenti è quello dei proventi derivanti dalla tratta di esseri umani, spesso non sequestrati e confiscati per la mancanza di cooperazione tra le autorità impegnate nel contrasto alla tratta e le autorità anti-riciclaggio. In proposito, l'Addendum del 2013 raccomanda il ricorso a indagini finanziarie connesse ai reati di tratta e la predisposizione di attività di *capacity-building* delle autorità competenti, nonché il rafforzamento delle misure di tracciamento, sequestro e confisca dei proventi della tratta. Mentre passi avanti sono stati compiuti nel 2017 grazie a una riforma della disciplina dell'anti-riciclaggio, essendo la riforma soprattutto volta a contrastare il terrorismo rimangono dei problemi nell'applicazione della disciplina al contrasto alla tratta.

Da sempre invece l'OSCE pone l'accento sull'importanza di formare la polizia di frontiera, le forze dell'ordine, giudici e pubblici ministeri, e funzionari che si occupano di immigrazione su tutti gli aspetti della tratta di esseri umani, in collaborazione con le ONG attive nel settore. Se è vero che in Italia tanto le autorità centrali e locali quanto le ONG e altri attori privati hanno condotto attività di formazione in favore di diverse categorie di professionisti rilevanti, l'adozione del Piano d'azione nazionale e l'istituzione della Cabina di Regia dovrebbero consentire di procedere alla creazione di una banca dati centralizzata relativa alle attività di formazione.

Infine, meritano considerazione gli impegni OSCE nell'ambito della tratta di persone a fini di sfruttamento lavorativo, che comprendono procedure idonee a consentire la denuncia di situazioni di sfruttamento da parte delle vittime e la cooperazione con le ONG e la società civile. Sotto quest'ultimo aspetto, la Rappresentante speciale OSCE ha invitato il Governo italiano a rafforzare il coinvolgimento di attori quali sindacati, patronati e associazioni di migranti nelle attività di prevenzione, assistenza e sensibilizzazione. Dal punto di vista legislativo, invece, l'art. 603-bis del Codice penale ("intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"), introdotto nel 2011 e modificato nel 2016, punisce chi recluta o impiega manodopera in condizioni di sfruttamento approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; la norma contiene altresì una lista di "indici" di sfruttamento. Ulteriori misure di contrasto al caporalato e al grave sfruttamento sono state introdotte dal Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, che ha tra l'altro previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie agli stranieri vittime di grave sfruttamento che denuncino i loro datori di lavoro e cooperino con le autorità. Da segnalare altresì la creazione, nel 2014, della "Rete del lavoro agricolo di qualità", che consente alle imprese agricole che rispettino i diritti dei lavoratori di ottenere il "bollino etico", così rendendo nota ai consumatori la loro condotta etica; spazi di miglioramento tuttavia esistono rispetto alla diffusione ed efficacia di tali misure.

In definitiva, l'Italia presenta un quadro legislativo e istituzionale conforme agli impegni assunti in sede internazionale, e in particolare in ambito OSCE, in materia di contrasto alla tratta di esseri umani. L'Italia è da tempo in prima linea nella protezione delle vittime, in particolare grazie all'art. 18 del Decreto legislativo 286/1998. Tale impegno è continuato attraverso numerose modifiche al Codice penale e altre misure legislative, anche in materia di caporalato e sfruttamento lavorativo. A complemento dell'azione pubblica, in Italia numerose ONG e associazioni sono impegnate nell'assistenza alle vittime di tratta. D'altra parte, il recente incremento dei flussi migratori verso il nostro Paese ha complicato la tempestiva identificazione delle vittime di tratta e l'accesso ai programmi di protezione e assistenza; rimane però importante garantire che le norme previste dall'ordinamento per il contrasto alla tratta e la protezione delle vittime siano effettivamente attuate.

### *L'attuazione degli impegni OSCE in materia di lotta alla violenza contro le donne*

La violenza contro le donne, intesa come violazione dei loro diritti e forma di discriminazione comprendente ogni atto che causa o è suscettibile di causare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica<sup>3</sup>, è pro-

<sup>3</sup> La definizione è contenuta all'art. 3.a della Convenzione di Istanbul.

blema endemico in Italia come nel resto d'Europa. L'OSCE considera di conseguenza la prevenzione della persecuzione, della violenza e dello sfruttamento basati sul genere un'area prioritaria dei propri impegni relativi alle minacce alla sicurezza umana; ciò che emerge chiaramente dai numerosi strumenti OSCE dedicati al tema. Tra essi spiccano il Piano d'azione dell'OSCE per la promozione dell'uguaglianza di genere, adottato al Consiglio Ministeriale di Sofia del 2004; la Decisione Ministeriale sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne, adottata al Consiglio Ministeriale di Lubiana del 2005; e la Decisione Ministeriale dallo stesso titolo adottata al Consiglio Ministeriale di Basilea del 2014.

Di particolare interesse è la più recente Decisione, che sistematizza l'approccio dell'OSCE al tema lungo cinque "linee d'azione" per gli Stati partecipanti, ossia: adattare i propri ordinamenti nazionali agli obblighi internazionali (in particolare alla Convenzione di Istanbul) e intensificare gli sforzi per la raccolta, la conservazione e la diffusione di dati e statistiche attendibili, comparabili e disaggregati riguardo ogni forma di violenza contro le donne; prevenire la violenza contro le donne attraverso attività di sensibilizzazione e programmi di recupero per gli autori delle violenze; proteggere le donne vittime di violenza attraverso servizi di supporto e un'azione di emancipazione delle vittime; perseguire i responsabili delle violenze, assicurando la criminalizzazione delle condotte rilevanti, l'esercizio dell'azione penale, la condanna dei responsabili e il risarcimento in favore delle vittime; cooperare con tutti gli attori nazionali impegnati nella lotta alla violenza contro le donne.

In aggiunta agli impegni OSCE, l'Italia ha ratificato la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne che, pur non contenendo specifici riferimenti al tema della violenza contro le donne, ha contribuito al contrasto del fenomeno attraverso il suo Comitato di monitoraggio; il nostro Paese ha inoltre dovuto trasporre la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Infine, il più recente e innovativo strumento internazionale di contrasto alla violenza contro le donne è costituito dalla Convenzione di Istanbul (ratificata dall'Italia nel 2013), che tipizza specifiche forme di violenza, quali i matrimoni forzati, la violenza psicologica, lo *stalking*, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto o la sterilizzazione forzati; e prevede un meccanismo di monitoraggio sovranazionale, nonché l'obbligo per ciascuno Stato di creare un organismo di coordinamento che esamini le misure di attuazione della Convenzione.

Per quanto riguarda la conformità delle norme e prassi italiane agli impegni assunti in sede OSCE, con particolare riferimento alla Decisione di Basilea del 2014 e alle sue cinque "linee d'azione", il nostro Paese ha adottato tre leggi principali per adeguare l'ordinamento nazionale agli obblighi contratti internazionalmente (prima "linea d'azione"). Anzitutto la Legge 15 ottobre 2013, n. 119, adottata per dare attuazione alla Convenzione di Istanbul, che si concen-

tra tuttavia prevalentemente sugli aspetti relativi alla repressione penale. Peraltro, proprio nell'ambito della repressione penale, non appare attuata la previsione della Convenzione secondo la quale le indagini e l'esercizio dell'azione penale non dovrebbero dipendere dalla segnalazione della vittima. Tra le altre misure introdotte dalla Legge possono ricordarsi: il potere del Questore di "ammonire" il responsabile di atti di violenza domestica; l'obbligo per le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche di informare le vittime dell'esistenza di centri antiviolenza; la possibilità per la polizia giudiziaria (previa autorizzazione del pubblico ministero) di disporre l'allontanamento urgente dalla casa familiare di colui che sia stato colto in flagranza di determinati reati; la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno alla vittima di violenza domestica a certe condizioni; e la predisposizione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

Gli altri due principali strumenti normativi adottati dal Parlamento italiano per allineare l'ordinamento agli obblighi assunti a livello internazionale consistono nella Legge 7 luglio 2016, n. 122, che ha finalmente introdotto l'indennizzo per le vittime di reati violenti, seppur a certe (restrittive) condizioni e per un ammontare decisamente inferiore al risarcimento dei danni normalmente accordato in sede giudiziaria; e la Legge 11 gennaio 2018, n. 4, che rafforza la protezione e assistenza in favore degli orfani per crimini domestici. Ancora relativamente alla prima "linea d'azione", e in particolare alla raccolta, conservazione e diffusione di dati e statistiche riguardo la violenza contro le donne, l'Italia ha istituito una banca dati nazionale, gestita dall'ISTAT, che aggrega i dati provenienti da diversi soggetti, tra cui *network* locali anti-violenza e Telefono Rosa (che gestisce la linea telefonica gratuita di assistenza 1522). L'ISTAT ha inoltre prodotto una serie di rapporti su "La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia".

In merito alla seconda "linea d'azione" individuata dalla Decisione Ministeriale del 2014, quella della prevenzione, l'Italia ha prevalentemente dato seguito ai propri impegni in materia attraverso il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2015-2017) e il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2017-2020). Quest'ultimo, in particolare, pone l'accento sulla necessità di accrescere la conoscenza – da parte dell'opinione pubblica – delle cause e conseguenze della violenza maschile contro le donne; tuttavia, mancano indicazioni precise rispetto alle misure per combattere gli stereotipi di genere e a quelle rivolte agli autori delle violenze al fine di prevenire la recidiva.

Anche nell'ambito della protezione (terza "linea d'azione"), la gran parte delle misure adottate dall'Italia si ritrovano nei Piani citati. Tra gli strumenti concreti e immediatamente accessibili alle donne vittime di violenza è il 1522, numero gratuito messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità e attivo 24 ore su 24, che raccoglie le richieste di assistenza e fornisce informa-

zioni sui servizi disponibili in Italia. Nel corso degli anni è poi aumentato in Italia il numero dei centri anti-violenza e dei rifugi per donne vittime di violenza; il più recente Piano strategico ha incrementato la risorse a disposizione, ma non è chiaro quante saranno allocate a tali strutture. Si riscontrano inoltre delle lacune nel quadro di regolamentazione delle strutture, con forti disparità tra Regione e Regione; e ostacoli nell'accesso alle strutture da parte di donne straniere prive di permesso di soggiorno.

Dal punto di vista della repressione della violenza contro le donne (quarta "linea d'azione"), il quadro normativo italiano di criminalizzazione delle condotte violente contro le donne appare conforme tanto agli impegni OSCE quanto alla Convenzione di Istanbul (ad eccezione del matrimonio forzato, non ancora fatto oggetto di specifico reato). Tuttavia, una repressione efficace richiede non soltanto l'introduzione di norme, ma anche l'effettiva adozione di una serie di misure "positive" quali la conduzione di indagini, l'esercizio dell'azione penale e la condanna nei confronti del responsabile, e la riparazione in favore della vittima. Da ultimo, per quanto riguarda la quinta "linea d'azione", relativa all'adozione di politiche integrate e alla cooperazione (*partnership*) tra i diversi attori rilevanti, l'Italia mira, nel Piano strategico 2017-2020, a rafforzare l'interazione dei soggetti coinvolti nel contrasto alla violenza contro le donne.

Nonostante gli sforzi compiuti dall'Italia nel contrasto alla violenza nei confronti delle donne, dunque, rimangono delle questioni che richiedono ulteriore attenzione per assicurare la piena ottemperanza del nostro Paese agli impegni OSCE, in particolare per quanto riguarda la prevenzione della violenza, l'accesso alle misure di protezione e l'effettività dell'apparato repressivo.

#### *L'attuazione degli impegni OSCE in materia di contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'antisemitismo*

Già all'esito della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, del 1990, gli Stati partecipanti stabilirono di intervenire, anche attraverso misure legislative, per contrastare "qualsiasi atto che costituisca incitamento alla violenza contro persone o gruppi sulla base di discriminazione, ostilità od odio nazionale, razziale, etnico o religioso, ivi compreso l'antisemitismo". L'impegno alla lotta contro ogni forma di odio razziale o etnico è stato quindi ribadito nella Carta di Parigi per una nuova Europa, e in una serie di decisioni e dichiarazioni del Consiglio Permanente, che hanno specificato le raccomandazioni rivolte agli Stati in materia. Tra queste rientrano la raccolta di dati e l'elaborazione di statistiche, da riferire periodicamente all'ODIHR; l'adozione di misure che bilancino le libertà di opinione ed espressione con la necessità di regolamentare i contenuti online per combattere la propaganda razzista, xenofoba e antisemita; attività educative e di sensibilizzazione; e specifiche misure per combattere la discriminazione contro Rom e Sinti (lo

strumento di riferimento è, in materia, il Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE, del 2003) e le nuove forme di antisemitismo (si vedano, tra gli altri, la c.d. Dichiarazione di Berlino del 2004, che considera l'antisemitismo una minaccia alla sicurezza e stabilità dell'area OSCE, e la Dichiarazione Ministeriale sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo del 2014).

In aggiunta agli impegni OSCE, l'Italia è vincolata in materia al rispetto di norme internazionali consuetudinarie e pattizie. Tra queste ultime rientrano i c.d. *core treaties* delle Nazioni Unite sui diritti umani; la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la cui Corte ha deciso diversi casi riguardanti l'incitamento all'odio applicando gli artt. 17 (divieto dell'abuso di diritto) e 10 co. 2 (limiti alla libertà di espressione); e svariate direttive e decisioni europee, in materia di parità di trattamento, servizi di media audiovisivi, diritti delle vittime, e lotta a razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

Per quanto concerne la conformità dell'ordinamento e delle politiche dell'Italia agli impegni assunti in sede OSCE, viene anzitutto in rilievo la predisposizione di Piani d'azione nazionali. L'Italia ha ad oggi adottato due Piani nazionali d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, per i periodi 2013-2015 e 2015-2017; le informazioni pubblicamente disponibili in merito all'attuazione dei Piani sono tuttavia scarse, così che appare difficile valutarne l'attuazione ed efficacia. Il nostro Paese ha inoltre adottato una specifica Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, volta a superare il precedente approccio emergenziale e a definire una *roadmap* delle politiche pubbliche in materia per il periodo 2012-2020. La Strategia persegue l'obiettivo della graduale eliminazione della povertà e dell'emarginazione sociale di queste comunità, in particolare negli ambiti della sanità, dell'istruzione, del lavoro e della casa. Tuttavia, tanto la Commissione europea quanto la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza hanno criticato l'insufficienza dei fondi stanziati e il ritardo nell'adozione di certe misure, con il risultato che molte di queste comunità continuano a vivere in condizioni di grave emarginazione e discriminazione.

Altro tema oggetto di diverse decisioni del Consiglio Ministeriale OSCE è il contrasto ai discorsi e crimini d'odio; in proposito, la Legge 13 ottobre 1975, n. 654 criminalizza diverse condotte rilevanti, quali la discriminazione razziale, la violenza razziale, l'incitamento alla discriminazione o violenza razziale, la diffusione di idee fondate su superiorità od odio razziale, e la costituzione di organizzazioni aventi tra i loro scopi l'incitamento all'odio o discriminazione razziale. Nel 1993, la c.d. Legge Mancino ha inoltre proibito l'ostentazione di emblemi o simboli propri di tali organizzazioni e introdotto la circostanza aggravante della finalità di discriminazione e odio etnico, nazionale, razziale o religioso, che può accedere a qualsiasi reato. Tra le misure

più recenti, nel 2016 è stato introdotto il reato di “negazionismo”, attraverso l’aggiunta di un co. 3-bis alla Legge 654/1975, nuovamente modificato l’anno successivo. Quanto alla lotta al razzismo nel corso di eventi sportivi, la legislazione italiana è stata nel tempo rafforzata attraverso l’introduzione di sanzioni penali e amministrative nei confronti dei responsabili di incitamento alla discriminazione e all’odio razziali.

Nonostante ciò, i media e i rapporti ufficiali registrano un numero preoccupante – e in crescita – di episodi di discorsi e crimini d’odio, amplificati dai *social media*. Per contrastare tale fenomeno, alcuni rimedi sono stati approntati, a partire da un più efficace sistema di raccolta dei dati anche al fine di sviluppare un “meccanismo di *early warning*”. Al centro di questi sforzi è l’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità con il compito di promuovere il principio di parità e combattere ogni forma di discriminazione. Per la raccolta dei dati, l’UNAR si basa anzitutto sulle segnalazioni di comportamenti discriminatori che riceve attraverso il suo *Contact center*, nonché sull’attività del proprio Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nei media e internet (che monitora i contenuti potenzialmente discriminatori apparsi sulla stampa e online) e sulla cooperazione con altri attori impegnati nel settore. Con particolare riferimento al tema del contrasto ai discorsi d’odio, ulteriori esempi di buone pratiche sono l’adozione della Dichiarazione dei diritti in Internet nel 2015 e la Legge 29 maggio 2017, n. 71 per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo.

Dal punto di vista della repressione penale dei discorsi e dei crimini d’odio, le norme sopra citate appaiono coerentemente applicate dalle corti e si registra una positiva tendenza all’incriminazione delle persone responsabili di incitamento all’odio razziale. Tuttavia, il numero di condanne per discorsi e crimini d’odio appare limitato rispetto agli episodi registrati, anche per il permanere di una “zona grigia” nell’individuazione e nel contrasto di comportamenti razzisti, ad esempio nei media e online. Altro aspetto delicato è quello dei discorsi d’odio pronunciati da rappresentanti politici, fenomeno che in Italia assume dimensioni significative e non appare frenato dall’instaurazione di alcuni procedimenti giudiziari; è questo peraltro un ambito su cui diversi strumenti OSCE insistono, condannando la pubblica espressione di idee razziste e per converso evidenziando il ruolo che i politici possono svolgere nel promuovere i principi di parità e rispetto.

Particolare attenzione è poi dedicata – dall’OSCE e da altre organizzazioni internazionali – alle attività di sensibilizzazione e formazione, la lotta al razzismo e ad altre forme di discriminazione richiedendo anzitutto un profondo cambiamento culturale. In materia, il Governo italiano ha promosso o aderito a diverse iniziative, anche sovranazionali; numerose attività di sensibilizzazione sono poi condotte dalle ONG e dalla società civile.

Infine, per quanto riguarda il contrasto all'antisemitismo, i governi che si sono succeduti hanno più volte ribadito il loro impegno contro ogni atto di antisemitismo e in favore del dialogo inter-religioso; tuttavia, nonostante la diminuzione degli atti violenti, si è registrato un incremento delle espressioni antisemite (sotto forma di insulti, minacce e atti vandalici).

In definitiva, le norme introdotte e iniziative intraprese dall'Italia per il contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'antisemitismo meritano, complessivamente, un giudizio positivo; rimangono tuttavia spazi di miglioramento rispetto all'effettiva attuazione degli impegni assunti in sede OSCE.

### *Conclusioni e prospettive future*

Dal Rapporto emerge che l'ordinamento italiano presenta un grado soddisfacente di conformità agli impegni assunti in sede OSCE, nonché alle principali norme internazionali consuetudinarie e pattizie, nelle cinque aree selezionate. Per converso, il piano dell'attuazione delle norme in questione appare carente in diversi settori. È auspicabile quindi che l'Italia adotti un approccio olistico in grado di condurre, da un lato, all'effettiva attuazione delle norme esistenti e, dall'altro, alla progettazione e implementazione di una strategia di ampio respiro e lungo periodo, non limitata alla soluzione di problemi specifici e urgenti. Più in generale, il valore aggiunto della pratica della valutazione indipendente, così come condotta anche dalle Presidenze precedenti, risiede soprattutto nella promozione di ampi dibattiti a livello nazionale e internazionale, in grado di coinvolgere tutti gli attori rilevanti (inclusa la società civile), e così favorire un'attuazione più attenta e informata degli impegni assunti in sede OSCE. Come poter trarre il massimo vantaggio, dunque, da un esercizio giunto ormai al suo quinto anno?

A livello interno, è anzitutto opportuno che i rapporti indipendenti siano trasmessi a tutte le istituzioni competenti, a partire dal Parlamento e dalle sue commissioni; quanto ai Ministeri interessati, questi dovrebbero altresì comunicare le azioni che intendono intraprendere per porre rimedio a eventuali violazioni e mancanze evidenziate dai rapporti nelle aree di loro competenza. Inoltre, se è opportuno che i rapporti siano distribuiti presso tutte le autorità centrali che concorrono alla realizzazione (e violazione) degli impegni OSCE esaminati, altrettanto lo è che ai rapporti sia garantita ampia diffusione presso le autorità locali, essendo proprio a livello locale che spesso si riscontrano le principali carenze attuative. Ancora, è di primaria importanza che nella fase di verifica dell'attuazione delle raccomandazioni contenute nei rapporti siano coinvolti tutti i soggetti interessati, tra cui ONG e società civile, offrendo in particolare a coloro che hanno contribuito alla stesura del rapporto l'opportunità di esprimersi sul seguito dato alle raccomandazioni contenute nel rapporto stesso. Più in generale, una metodologia inclusiva che coinvolga gli attori





non statali rilevanti in tutte le fasi del processo rappresenta una buona pratica cui andrebbe auspicabilmente dato seguito da parte delle future Presidenze.

Dal punto di vista del controllo internazionale, un primo passo potrebbe consistere nell'organizzazione, da parte dello Stato interessato dalla valutazione, di un evento per la presentazione del rapporto indipendente agli altri Stati partecipanti, potenzialmente seguito da una nota ufficiale distribuita in seno all'OSCE che illustri le azioni intraprese per dare attuazione alle raccomandazioni del rapporto. In aggiunta e più incisivamente, si potrebbe attribuire all'ODIHR il compito di esaminare tali rapporti indipendenti e di monitorare l'effettiva esecuzione delle raccomandazioni ivi contenute. In alternativa, si potrebbe richiedere agli Stati di rendere conto delle conclusioni dei rapporti e delle misure adottate per darvi seguito nell'ambito della Revisione periodica universale in sede ONU. In definitiva, perché l'esercizio della valutazione indipendente sia credibile e il suo impatto sulla conformità degli Stati agli impegni OSCE massimizzato, occorre che tutti gli organi – centrali e locali – degli Stati esaminati diano seguito alle raccomandazioni contenute nei rapporti, sotto la supervisione della società civile e dei rilevanti meccanismi internazionali di monitoraggio.





III. Decisioni e Dichiarazioni OSCE adottate  
al Consiglio Ministeriale di Milano  
del 6 e 7 dicembre 2018



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**

MC.DEC/1/18  
5 December 2018

**DECISIONE N.1/18**  
**PRESIDENZA DELL'OSCE NEL 2020**

Il Consiglio dei ministri,

decide che l'Albania eserciterà le funzioni della Presidenza dell'OSCE  
nel 2020.

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione della Serbia:

“Con riferimento all’adozione della decisione del Consiglio dei ministri sulla Presidenza dell’OSCE nel 2020, la delegazione della Serbia desidera rendere la seguente dichiarazione interpretativa ai sensi del paragrafo IV.1(A)6 delle Norme procedurali dell’OSCE.

La Repubblica di Serbia si è unita al consenso su questa decisione poiché ritiene che affidare la presidenza della nostra Organizzazione alla Repubblica di Albania rappresenti un’opportunità per promuovere la regione dei Balcani occidentali, contribuendo a favorire la cooperazione regionale, incluse le aspirazioni di tutti i nostri paesi ad aderire all’Unione europea.

Tuttavia, tenendo conto dei pareri divergenti degli Stati partecipanti dell’OSCE sulla questione del Kosovo, così come del forte sostegno e del ruolo trainante dell’Albania nella promozione dell’indipendenza dichiarata unilateralmente della Provincia autonoma serba del Kosovo e Metohija (come evidenziato, tra l’altro, nella dichiarazione interpretativa dell’Albania allegata alla Decisione N.1/12 del Consiglio dei ministri e nella dichiarazione resa al Consiglio permanente e distribuita con la sigla di riferimento PC.DEL/1195/18), ci aspettiamo che l’Albania accantonerà, come tutte le Presidenze, i suoi piani nazionali durante il 2020 e assolverà i suoi compiti in modo responsabile, trasparente e imparziale, in linea con le disposizioni della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite, con le norme, i principi e gli impegni dell’OSCE, derivanti in particolare dall’Atto finale di Helsinki del 1975, e aderendo pienamente allo posizione neutrale dell’OSCE sulla questione del Kosovo.

In tale quadro, ci siamo uniti al consenso nel presupposto che tutte le decisioni dell’Albania durante la sua Presidenza dell’OSCE, con riferimento alla questione del Kosovo e Metohija, nonché dell’OMIK, saranno prese in modo trasparente, in cooperazione, consultazione e pieno accordo con tutti i membri della Troika.

Accogliamo con favore l'impegno dell'Albania, come espresso nella lettera del Ministro degli esteri dell'Albania al Primo Vice Ministro e Ministro degli affari esteri della Serbia del 28 novembre 2018, a esercitare la sua Presidenza in conformità alla Norme procedurali dell'OSCE e con piena adesione alla Decisione N.8 sul ruolo della Presidenza in esercizio dell'OSCE, adottata alla decima Riunione del Consiglio dei ministri di Porto del 2002, in particolare al paragrafo 2 in cui si afferma che la Presidenza in esercizio garantirà "che le sue azioni non siano incompatibili con le posizioni concordate da tutti gli Stati partecipanti e che venga tenuto conto dell'intera gamma di opinioni degli Stati partecipanti".

Ci aspettiamo che la Presidenza albanese rispetti e preservi il principio del consenso in seno all'OSCE e si astenga da qualsiasi azione che sia incompatibile con la posizione neutrale della nostra Organizzazione, basata sulla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite, che rimane l'unico quadro per l'impegno della Missione OSCE in Kosovo.

Cogliamo quest'opportunità per congratularci nuovamente con il nostro vicino, la Repubblica di Albania, per questo importante compito cui intendiamo offrire il nostro pieno sostegno. La Serbia è pronta a condividere l'esperienza acquisita durante la sua Presidenza nel 2015.

Chiediamo che la presente dichiarazione sia allegata alla decisione adottata e acclusa al giornale odierno."

MC.DEC/1/18  
5 December 2018  
Attachment 2

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla Delegazione della Federazione Russa:

“Nell'unirsi al consenso riguardo alla decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE sulla Presidenza OSCE dell'Albania nel 2020, confidiamo che l'Albania osserverà rigorosamente le disposizioni della decisione N.8 del Consiglio dei ministri dell'OSCE di Porto del 2002 sul ruolo della Presidenza in esercizio dell'OSCE, garantendo che le sue azioni non siano incompatibili con le posizioni concordate da tutti gli Stati partecipanti e che nelle sue azioni venga tenuto conto dell'intera gamma di opinioni degli Stati partecipanti.

Auspichiamo altresì che le dichiarazioni pubbliche della Presidenza in esercizio dell'OSCE si atterranno alla decisione N.485 del Consiglio permanente dell'OSCE del 28 giugno 2002 e saranno conformi alla regola fondamentale del consenso dell'OSCE.

Ciò si applica pienamente alle attività dell'OSCE in relazione al Kosovo sulla base della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Chiediamo che la presente dichiarazione sia allegata alla decisione adottata del Consiglio dei ministri dell'OSCE e acclusa al giornale della seduta odierna del Consiglio permanente dell'OSCE.”



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DEC/2/18  
7 December 2018

**DECISIONE N.2/18**  
**LUOGO E DATA DELLA PROSSIMA RIUNIONE DEL CONSIGLIO DEI**  
**MINISTRI DELL'OSCE**

Il Consiglio dei ministri,

decide che la ventiseiesima Riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE  
si terrà a Bratislava il 5 e 6 dicembre 2019.



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DEC/3/18  
7 December 2018

**DECISIONE N.3/18**  
**SICUREZZA DEI GIORNALISTI**

Il Consiglio dei ministri,

riaffermando tutti i pertinenti impegni dell'OSCE sul diritto alla libertà di espressione, alla libertà dei media e alla libera circolazione delle informazioni, compresi quelli sanciti nell'Atto finale di Helsinki del 1975 e nel Documento di Copenaghen del 1990, in cui gli Stati partecipanti hanno ribadito che il diritto alla libertà di espressione include la libertà di opinione e la libertà di ricevere e di comunicare informazioni e idee senza interferenza dell'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere,

tenendo conto del fatto che ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, conformemente alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in particolare l'Articolo 19, e al Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), in particolare l'Articolo 19, e che tale diritto costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e una delle condizioni fondamentali per il suo progresso e il suo sviluppo,

tenendo conto inoltre del fatto che le eventuali restrizioni al diritto alla libertà di espressione possono essere solo quelle previste dalla legge e che sono necessarie per le ragioni di cui al paragrafo 3 dell'Articolo 19 dell'ICCPR,

riaffermando che l'indipendenza dei media è essenziale per una società libera e aperta e per sistemi di governo responsabili ed è di particolare importanza per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, come affermato nel Documento della Riunione di Mosca del 1991 della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE,



riconoscendo che il giornalismo e la tecnologia si stanno evolvendo e che ciò contribuisce al dibattito pubblico, ma può anche ampliare la gamma dei rischi che recano pregiudizio alla sicurezza dei giornalisti,

prendendo atto dell'importanza di promuovere e proteggere la sicurezza di giornalisti ai fini dell'attuazione dei pertinenti Obiettivi e finalità di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 della Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile,

riconoscendo che la pratica del giornalismo può esporre i giornalisti e i loro familiari al rischio di violenze nonché a intimidazioni e molestie, anche attraverso le tecnologie digitali, che possono dissuadere i giornalisti dal continuare il loro lavoro o portare all'autocensura,

rilevando con preoccupazione che il ricorso a indebite misure restrittive nei confronti dei giornalisti può incidere sulla loro sicurezza e impedire loro di fornire informazioni al pubblico, e pregiudica pertanto il diritto alla libertà di espressione,

riaffermando che i media nella loro regione dovrebbero godere di un accesso senza restrizioni alle notizie e ai servizi d'informazione stranieri, che il pubblico trarrà vantaggio dall'analoga libertà di ricevere e di comunicare informazioni e idee senza interferenza dell'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere, anche attraverso pubblicazioni e trasmissioni straniere, e che qualsiasi restrizione all'esercizio di tale diritto sarà prescritta per legge e conforme alle norme internazionali, come affermato nel Documento della Riunione di Mosca del 1991 della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE,

preoccupato che le violazioni e gli abusi del diritto alla libertà da interferenze arbitrarie o illegali nella vita privata possono incidere sulla sicurezza dei giornalisti,

profondamente preoccupato per tutte le violazioni e gli abusi dei diritti umani commessi in relazione alla sicurezza dei giornalisti, tra cui quelli che comportano uccisioni, torture, sparizioni forzate, arresti arbitrari, detenzioni ed espulsioni arbitrarie, intimidazioni, molestie e minacce in qualsiasi forma, fisica, legale, politica, tecnologica o economica, volte a reprimere il lavoro dei giornalisti,

preoccupato per i rischi specifici che le giornaliste affrontano in relazione al loro lavoro, anche attraverso le tecnologie digitali, e sottolineando l'importanza di assicurare loro la massima sicurezza possibile e di tenere conto in modo efficace delle loro esperienze e delle loro preoccupazioni,

riconoscendo il ruolo cruciale svolto dai giornalisti nei contesti elettorali, in particolare nell'informare il pubblico in merito ai candidati, ai loro programmi e ai dibattiti in corso, ed esprimendo serie preoccupazioni per le minacce e gli attacchi violenti cui i giornalisti possono essere oggetto,

riconoscendo l'importanza del giornalismo investigativo e che la capacità dei media di indagare e pubblicare i risultati delle loro indagini senza timori di ritorsioni, anche su Internet, può avere un ruolo importante nelle nostre società, anche per l'accertamento delle responsabilità di istituzioni e funzionari pubblici,

allarmato per l'aumento di campagne che prendono di mira il lavoro dei giornalisti, erodendo la fiducia del pubblico nella credibilità del giornalismo, e riconoscendo che ciò può accrescere il rischio di minacce e violenze nei confronti dei giornalisti,

allarmato inoltre per i casi in cui responsabili politici, funzionari e/o autorità pubbliche intimidiscono, minacciano, giustificano o non condannano le violenze nei confronti di giornalisti,

esprimendo profonda preoccupazione per la crescente minaccia posta alla sicurezza dei giornalisti da, tra l'altro, gruppi terroristici e organizzazioni criminali,

ponendo inoltre in evidenza i rischi specifici posti alla sicurezza dei giornalisti nell'era digitale, anche per quanto riguarda la particolare vulnerabilità dei giornalisti a essere bersaglio di atti di pirateria informatica o di sorveglianza o intercettazione illecita o arbitraria delle comunicazioni, compromettendo il godimento del loro diritto alla libertà di espressione e il loro diritto alla libertà da interferenze arbitrarie o illecite nella vita privata,

ribadendo che gli Stati partecipanti condannano tutti gli attacchi e le molestie nei confronti dei giornalisti e che si adopereranno affinché i diretti responsabili rendano conto di tali attacchi e molestie, come affermato al Vertice CSCE di Budapest del 1994, e riconoscendo inoltre che l'accertamento delle responsabilità per i crimini contro i giornalisti è un elemento chiave per prevenire futuri attacchi,

sottolineando l'importanza della celebrazione, il 2 novembre, della Giornata internazionale per porre fine all'impunità per i reati contro i giornalisti (IDEI), proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite,

rilevando con preoccupazione il clima di impunità che prevale quando gli attacchi violenti commessi nei confronti di giornalisti rimangono impuniti e riconoscendo il ruolo dei governi, dei legislatori e della magistratura nel consentire

un ambiente di lavoro sicuro e nel garantire la sicurezza dei giornalisti, tra l'altro condannando pubblicamente e assicurando alla giustizia tutti i responsabili di reati contro i giornalisti,

ricordando le risoluzioni 1738 (2006) e 2222 (2015) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in cui si condannano tutte le violazioni e gli abusi commessi contro i giornalisti, i professionisti dei media e il personale associato in situazioni di conflitto armato e in cui si afferma che i giornalisti, i professionisti dei media e il personale associato impegnati in missioni pericolose legate alla loro professione in teatri di conflitto armato sono da considerarsi civili e tutelati come tali, a condizione che non intraprendano azioni che compromettano il loro status di civili,

invita gli Stati partecipanti a:

1. dare piena attuazione a tutti gli impegni OSCE e ai loro obblighi internazionali relativi alla libertà di espressione e alla libertà dei media, anche rispettando, promuovendo e tutelando la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni indipendentemente dalle frontiere;
2. allineare pienamente le loro leggi, politiche e pratiche relative alla libertà dei media ai loro obblighi e impegni internazionali e riesaminarle e, ove necessario, abrogarle o modificarle in modo da non limitare la capacità dei giornalisti di svolgere il loro lavoro in modo indipendente e senza indebite interferenze;
3. condannare pubblicamente e inequivocabilmente tutti gli attacchi e le violenze contro i giornalisti, come le uccisioni, le torture, le sparizioni forzate, gli arresti arbitrari, le detenzioni ed espulsioni arbitrarie, le intimidazioni, le molestie e le minacce in qualsiasi forma, fisica, legale, politica, tecnologica o economica, utilizzate per reprimere la loro attività e/o forzare indebitamente la chiusura dei loro uffici, anche in situazioni di conflitto;
4. condannare altresì pubblicamente e inequivocabilmente gli attacchi nei confronti delle donne giornaliste in relazione al loro lavoro, come le molestie sessuali, gli abusi, le intimidazioni, le minacce e la violenza, perpetrati anche attraverso le tecnologie digitali;
5. sollecitare il rilascio immediato e incondizionato di tutti i giornalisti che sono stati arrestati o sono detenuti in modo arbitrario, presi in ostaggio o sono diventati vittima di sparizione forzata;
6. adottare misure efficaci per porre fine all'impunità per i reati commessi nei confronti di giornalisti, garantendo l'accertamento delle responsabilità come elemento chiave per prevenire futuri attacchi, assicurando inoltre che

le agenzie delle forze dell'ordine svolgano indagini rapide, efficaci e imparziali su atti di violenza e su minacce nei confronti di giornalisti, al fine di assicurarne i responsabili alla giustizia e garantire che le vittime abbiano accesso a rimedi adeguati;

7. sollecitare i responsabili politici, i funzionari e/o le autorità pubbliche ad astenersi dall'intimidire, minacciare o giustificare, e a condannare inequivocabilmente, le violenze contro i giornalisti, al fine di ridurre i rischi o le minacce che i giornalisti possono dover affrontare, e di evitare di minare la fiducia nella credibilità dei giornalisti così come il rispetto dell'importanza del giornalismo indipendente;
8. astenersi da interferenze arbitrarie o illegali nell'uso da parte dei giornalisti di tecnologie per la cifratura e l'anonimato e dall'utilizzare tecniche di sorveglianza illegali o arbitrarie, rilevando che tali atti violano il godimento dei diritti umani da parte dei giornalisti e potrebbero esporli a rischi potenziali di violenza e a minacce alla loro sicurezza;
9. incoraggiare gli organismi statali e le agenzie delle forze dell'ordine a impegnarsi in attività di sensibilizzazione e di formazione sulla necessità di assicurare la sicurezza dei giornalisti e di promuovere il coinvolgimento della società civile, ove appropriato, in tali attività;
10. avviare o rafforzare, ove possibile, la raccolta di dati, analisi e resoconti a livello nazionale su attacchi e violenze nei confronti di giornalisti;
11. assicurare che le leggi sulla diffamazione non comportino sanzioni o pene eccessive che potrebbero minare la sicurezza dei giornalisti e/o censurare concretamente i giornalisti e interferire con la loro missione di informare il pubblico e, ove necessario, rivedere e abrogare tali leggi, in conformità con gli obblighi degli Stati partecipanti ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani;
12. attuare in modo più efficace il quadro giuridico applicabile per la tutela dei giornalisti nonché tutti i pertinenti impegni OSCE;
13. cooperare pienamente con il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi d'informazione, anche per quanto riguarda la questione della sicurezza dei giornalisti;
14. incoraggiare il Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi d'informazione a continuare a sostenere e a promuovere la sicurezza dei giornalisti in tutti gli Stati partecipanti dell'OSCE, in linea con il suo mandato.

MC.DEC/3/18  
7 December 2018  
Attachment 1

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

La delegazione dell'Austria, Paese che detiene la Presidenza di turno dell'Unione europea, ha dato la parola al rappresentante dell'Unione europea, che ha reso la seguente dichiarazione:

“con riferimento all'adozione della decisione sulla sicurezza dei giornalisti, desidero rendere la seguente dichiarazione interpretativa ai sensi del paragrafo IV.1(A)6 delle Norme procedurali dell'OSCE a nome dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, nonché dell'Albania, del Canada, dell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, dell'Ucraina e del Montenegro:

Accogliamo con favore l'adozione di quest'importante decisione che a nostro avviso rafforzerà le iniziative dell'OSCE e di tutti gli Stati partecipanti sul pressante problema della sicurezza dei giornalisti.

Come affermato dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani nel suo Commento generale N.34, il giornalismo è una funzione condivisa da un'ampia gamma di attori. Ci rammarichiamo che non sia stato possibile giungere a un consenso su una formulazione che chiarisca esplicitamente che gli sforzi volti a proteggere i giornalisti non dovrebbero limitarsi alla protezione di coloro che sono riconosciuti come tali, ma dovrebbero anche riguardare il personale di supporto e a altri soggetti, come i 'cittadini giornalisti', i blogger, gli attivisti dei social media e i difensori dei diritti umani, che utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione per raggiungere il grande pubblico. Questa rimane la posizione dell'Unione europea.

Sottolineiamo inoltre l'importanza che le decisioni dell'OSCE in questo campo siano pienamente conformi agli standard internazionali, tra cui le pertinenti risoluzioni adottate in seno alle Nazioni Unite, in particolare la risoluzione 39/6 del Consiglio per i diritti umani del 27 settembre 2018 e la risoluzione 72/175 dell'Assemblea generale del 19 dicembre 2017. Ci rammarichiamo che non sia stato possibile giungere a un consenso a tale riguardo.

Signor Presidente, chiedo che la presente dichiarazione sia allegata alla decisione e acclusa al giornale odierno.”

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione degli Stati Uniti d'America:

“Gli Stati Uniti sostengono con forza la sicurezza dei giornalisti e la libertà di espressione. Ribadiamo che qualsiasi restrizione all’esercizio della libertà di espressione, inclusa la libertà dei giornalisti e degli utenti dei media di cercare, ricevere e divulgare informazioni e idee di ogni tipo, deve essere compatibile con gli obblighi degli Stati ai sensi dell’Articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), che impegna gli Stati Parte a rispettare e a garantire a tutti gli individui che si trovino sul loro territorio e siano sottoposti alla loro giurisdizione il diritto alla libertà di espressione. A nostro avviso ogni riferimento a “norme internazionali” in materia è da intendersi in relazione a tali obblighi.

Reputiamo che la riaffermazione del testo tratto dal Documento della Riunione di Mosca del 1991 della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE sia da interpretarsi nel contesto delle preoccupazioni affrontate in seno a tale Riunione.

Grazie.

Signor Presidente, chiediamo che la presente dichiarazione interpretativa sia allegata alla decisione e acclusa al giornale odierno.”



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DEC/4/18  
7 December 2018

**DECISIONE N.4/18**  
**PREVENZIONE E LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE**

Il Consiglio dei ministri,

riaffermando che la promozione e la protezione di pari diritti e opportunità per tutti sono essenziali per la democrazia e lo sviluppo economico e pertanto per la sicurezza, la stabilità e la pace sostenibile nell'area dell'OSCE,

determinato ad assicurare pieno e pari godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne e delle ragazze,

riaffermando tutti gli impegni OSCE in materia, inclusa la Decisione del Consiglio dei ministri N.14/04 sul Piano di azione dell'OSCE per la promozione della parità fra i sessi del 2014 e le Decisioni del Consiglio dei ministri N.15/05 e N.7/14 sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne,

prendendo atto dello svolgimento della seconda Conferenza di riesame sull'uguaglianza di genere tenutasi a Vienna nel giugno 2017, in cui sono stati discussi tra l'altro i progressi e le lacune nell'attuazione degli impegni OSCE nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne,

riaffermando la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne e ricordando che gli impegni OSCE sui diritti umani e la parità di genere si ispirano al quadro internazionale dei diritti umani, inclusa la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Dichiarazione e Piattaforma di Pechino e la risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, la pace e la sicurezza,

consapevole dell'importanza di prevenire e combattere la violenza contro le donne e le ragazze per l'attuazione dei pertinenti Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile,

riconoscendo che la disuguaglianza tra uomini e donne è una delle cause profonde di violenza contro le donne e le ragazze e che, in particolare, la discriminazione e le disuguaglianze economiche, inclusa la mancanza di indipendenza economica, possono accrescere la vulnerabilità delle donne alla violenza,

profondamente preoccupato del persistere della violenza contro le donne e le ragazze in tutte le sue forme come uno degli ostacoli più pervasivi al pieno godimento di tutti i diritti umani e alla piena, equa ed effettiva partecipazione delle donne alla vita politica, economica e pubblica,

constatando che la violenza contro le donne e le ragazze può essere causa di morte o danni fisici, sessuali, psicologici, economici, politici e sociali o sofferenze per le ragazze e le donne di tutte le età e comporta direttamente o indirettamente costi sociali, politici ed economici a breve e lungo termine,

constatando inoltre che la violenza contro le donne e le ragazze assume diverse forme che possono comprendere la violenza domestica, la violenza sessuale, pratiche nocive, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale e di altro tipo nonché molestie sessuali,

riconoscendo che le donne e le ragazze possono subire molti tipi di discriminazione, a volte in combinazione, che le espone a un maggiore rischio di violenza e che tali combinazioni possono portare a ulteriori discriminazioni,

riconoscendo altresì l'importante ruolo svolto dalle forze armate, dalle autorità preposte all'applicazione della legge, dai sistemi giudiziari e da altri professionisti del diritto nell'affrontare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze,

riconoscendo inoltre che gli abusi, le minacce e le molestie, incluse le molestie sessuali, sono diventate sempre più comuni, specialmente attraverso le tecnologie digitali, e possono mettere a tacere la voce delle donne e delle ragazze nella sfera pubblica,

consapevole del fatto che le donne impegnate in attività professionali pubbliche e/o nell'interesse della società, hanno maggiori probabilità di essere esposte a specifiche forme di violenza o abuso, minacce e molestie, in relazione al loro lavoro,

considerando che l'adolescenza è una fase importante nello sviluppo sociale di una persona e riconoscendo che questa fase risente spesso di persistenti ineguaglianze, atteggiamenti negativi, comportamenti e stereotipi di genere che possono esporre le ragazze e le giovani donne a un alto rischio di discriminazione e violenza,



riconoscendo l'importanza di coinvolgere attivamente uomini e ragazzi negli sforzi volti ad eliminare la discriminazione e tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, anche affrontando le cause profonde della disuguaglianza di genere e della violenza e sensibilizzando l'opinione pubblica sull'impatto degli atteggiamenti negativi, dei comportamenti e degli stereotipi di genere che possono sottendere e perpetuare la discriminazione e la violenza,

prendendo atto degli sforzi della Rete<sup>1</sup> OSCE MenEngage per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importante ruolo che gli uomini e i ragazzi possono svolgere nell'eliminazione della discriminazione e di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze,

riconoscendo che le molestie sessuali negli spazi pubblici e privati, in particolare sul luogo di lavoro e negli istituti di istruzione, hanno un impatto negativo sul pieno godimento dei diritti umani e delle pari opportunità da parte delle donne e delle ragazze, pregiudicando in tal modo la loro capacità di rimanere e/o avanzare nel posto di lavoro e negli istituti di istruzione,

riconoscendo il ruolo della società civile quale partner importante del governo, anche a livello locale, nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne e le ragazze,

prendendo atto del lavoro dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE volto a combattere la violenza contro le donne,

invita gli Stati partecipanti a:

1. garantire accesso alla giustizia, indagini efficaci, il perseguimento dei responsabili, nonché assicurare, nel rispetto dei loro diritti e della loro privacy, adeguata protezione, recupero e sostegno alla reintegrazione delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze;
2. adottare provvedimenti, anche attraverso la sensibilizzazione e il rafforzamento delle capacità delle forze armate, delle autorità preposte all'applicazione della legge, dei sistemi giudiziari e di altri professionisti del diritto, destinati a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze;

<sup>1</sup> La Rete OSCE MenEngage non è una rete affiliata all'Alleanza MenEngage. La Rete OSCE MenEngage è una rete chiusa interna all'OSCE.

3. adottare misure, se del caso, per incoraggiare l'educazione alla parità di genere, ai diritti umani e ai comportamenti non violenti, contribuendo in tal modo alla prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, che possono comprendere pratiche nocive, violenza sessuale, violenza domestica e molestie sessuali;
4. organizzare campagne di sensibilizzazione sui rischi di specifiche forme di violenza cui sono confrontate le donne e le ragazze, anche attraverso le tecnologie digitali, nonché sui loro diritti e sul sostegno disponibile alle vittime di tali violenze;
5. adottare provvedimenti destinati ad affrontare la violenza, gli abusi, le minacce e le molestie, perpetrati anche attraverso le tecnologie digitali, nei confronti delle donne;
6. adottare misure, in consultazione con le imprese che operano nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), destinate ad affrontare forme specifiche di violenza contro le donne e le ragazze attraverso le tecnologie digitali;
7. incoraggiare tutte le parti interessate, comprese quelle coinvolte nel processo politico, a contribuire a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne, comprese quelle impegnate in attività professionali pubbliche e/o nell'interesse della società, tra l'altro, sollevando la questione nei dibattiti pubblici e sviluppando iniziative di sensibilizzazione e altre misure appropriate, tenendo conto anche dell'impatto tremendo di tale violenza sulle giovani donne;
8. integrare iniziative nelle pertinenti politiche e strategie nazionali volte a promuovere l'impegno degli uomini e dei ragazzi nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne e le ragazze, anche attuando attività di sensibilizzazione incentrate sul ruolo positivo, equo e non violento che gli uomini e i ragazzi possono svolgere al riguardo e riconoscendo e affrontando gli atteggiamenti negativi, i comportamenti e gli stereotipi di genere che perpetuano tale violenza;
9. adottare misure per combattere le molestie sessuali negli spazi pubblici e privati, anche sul posto di lavoro e negli istituti di istruzione, e incoraggiare i datori di lavoro pubblici e privati ad applicare tali misure;
10. adottare misure destinate a garantire a tutte le ragazze parità di accesso a un'istruzione di qualità e a rafforzare l'emancipazione economica e l'indipendenza economica delle donne, anche garantendo politiche e pratiche

occupazionali non discriminatorie, garantendo parità di accesso all'istruzione e alla formazione, parità di retribuzione per pari lavoro e parità di accesso alle risorse economiche e di controllo sulle stesse;

11. incoraggiare il coinvolgimento della società civile nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne e le ragazze;

incarica le pertinenti strutture esecutive dell'OSCE, conformemente al loro mandato, di:

12. assistere gli Stati partecipanti, su loro richiesta, nel migliorare il loro quadro giuridico e le loro politiche e nell'attuare misure volte a prevenire e combattere ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze;
13. proseguire la cooperazione con pertinenti organizzazioni internazionali e regionali al fine di raccogliere dati e statistiche ripartiti per sesso sul verificarsi di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze nell'area dell'OSCE;
14. fornire sostegno agli Stati partecipanti e alle organizzazioni della società civile ai fini di uno scambio di buone pratiche nella prevenzione e nella lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, anche attraverso l'impegno di uomini e ragazzi;
15. sostenere gli Stati partecipanti, su loro richiesta, nell'elaborazione e nel riesame della legislazione, delle politiche e delle misure per combattere le molestie sessuali negli spazi pubblici e privati, compresi i luoghi di lavoro e gli istituti di istruzione;
16. continuare ad assicurare la piena attuazione del Codice di condotta dell'OSCE e a esaminare la necessità di rafforzare e/o accrescere la formazione in materia, per i membri del personale/delle missioni dell'OSCE e delle politiche dell'OSCE sull'ambiente di lavoro professionale, sottolineando un approccio di tolleranza zero nei confronti delle molestie sessuali, anche attraverso iniziative da parte dei quadri dirigenziali;
17. incoraggiare gli Stati partecipanti e le pertinenti strutture esecutive dell'OSCE a considerare di intraprendere attività congiuntamente con l'Assemblea parlamentare dell'OSCE e il suo Rappresentante speciale per le questioni di genere.

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione del Canada (anche a nome dei seguenti Paesi: Albania, Austria-Unione europea, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Georgia, Islanda, Montenegro, Norvegia, Serbia, Stati Uniti d'America, Svizzera e Ucraina):

“Grazie, Signor Presidente.

In relazione all'adozione della decisione, desidero rendere la seguente dichiarazione interpretativa ai sensi del paragrafo IV.1(A)6 delle Norme procedurali dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa a nome dei seguenti Paesi: Albania, Austria-Unione europea, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Georgia, Islanda, Montenegro, Norvegia, Serbia, Stati Uniti d'America, Svizzera, Ucraina e Canada.

Ci siamo uniti al consenso su questa decisione perché siamo impegnati a eliminare ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze, uno degli ostacoli più pervasivi al pieno godimento dei loro diritti umani. Accogliamo con favore il fatto che il documento faccia riferimento a tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, ma ci rammarichiamo di non aver potuto includere un riferimento specifico alla violenza inflitta dai partner, che colpisce così tante persone.

Avremmo preferito una decisione più risoluta che affrontasse esplicitamente talune tendenze diffuse oggi nella regione dell'OSCE. Nel corso degli ultimi anni abbiamo assistito a un numero crescente di attacchi, minacce, abusi e molestie, comprese molestie sessuali, diretti a donne che esercitano le loro attività di giornaliste, blogger, rappresentanti politiche, attiviste della società civile o difensori dei diritti umani, spesso perpetrati attraverso le tecnologie digitali. Dobbiamo impegnarci maggiormente per prevenire ed eliminare questi gravissimi atti e ci aspettiamo che le istituzioni e le operazioni sul terreno dell'OSCE sostengano i nostri sforzi per eliminarli.



*Decisioni e Dichiarazioni OSCE adottate al Consiglio Ministeriale* 189

Ci rammarichiamo inoltre che non sia stato possibile raggiungere un consenso sul testo relativo alla prevenzione della violenza, compresa la violenza sessuale, contro le donne e le ragazze in situazioni di conflitto. Dobbiamo garantire che i responsabili non restino impuniti.

Chiediamo che la presente dichiarazione interpretativa sia allegata alla decisione adottata e acclusa al giornale odierno.

Grazie, Signor Presidente.”





**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DEC/5/18  
7 December 2018

**DECISIONE N.5/18**  
**SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO NELL'ERA DIGITALE**

Il Consiglio dei ministri,

ricordando i principi e gli impegni su cui poggia la nostra cooperazione economica e tenendo conto dell'approccio globale alla sicurezza dell'OSCE,

ricordando gli impegni relativi allo sviluppo del capitale umano contenuti nel Documento sulla Strategia dell'OSCE per la dimensione economica e ambientale adottato alla Riunione del Consiglio dei ministri di Maastricht nel 2003, nella Decisione N.10/11 del Consiglio dei ministri sulla promozione delle pari opportunità per le donne nella sfera economica adottata a Vilnius nel 2011, nella Dichiarazione del Consiglio dei ministri sui giovani adottata a Basilea nel 2014, nella Decisione N.4/16 del Consiglio dei ministri sul rafforzamento del buongoverno e la promozione della connettività adottata ad Amburgo nel 2016, nonché nella Decisione N.8/17 del Consiglio dei ministri sulla partecipazione economica nell'area dell'OSCE adottata a Vienna nel 2017,

considerando che le esigenze degli individui dovrebbero essere al centro della crescita economica e dello sviluppo sostenibile e consapevole che gli investimenti nel capitale umano e la promozione della conoscenza e delle competenze favoriscono la partecipazione economica, l'inclusione sociale e la crescita sostenibile che sono tra loro interdipendenti e contribuiscono alla prosperità, alla fiducia, alla stabilità, alla sicurezza e alla cooperazione nell'area OSCE,

tenendo conto delle conseguenze derivanti dalla trasformazione digitale e della loro rapida evoluzione che portano al progresso e alla prosperità, ma anche all'insorgere di nuove o più insidiose sfide e minacce potenziali,

consapevole che i cambiamenti nel mercato del lavoro introdotti dalla trasformazione digitale possono potenzialmente accrescere le disparità economiche e sociali e che è d'uopo consacrare maggiore attenzione allo sviluppo del capitale umano, con particolare riguardo alle donne, ai giovani e alle persone con disabilità, soprattutto nei settori economici ad alta intensità di lavoro e con risorse umane poco qualificate,

riconoscendo che lo sviluppo del capitale umano, anche in ambito digitale, può contribuire a rendere le economie e le società più resilienti alla corruzione attraverso i suoi effetti positivi su una manodopera informata e qualificata, sullo sviluppo sostenibile, la creazione di posti di lavoro e di ricchezza,

determinato a promuovere l'apprendimento permanente e la formazione professionale lungo tutto l'arco della vita lavorativa come strumenti essenziali per lo sviluppo del capitale umano e il superamento del divario digitale, in particolare per le donne e le ragazze in ambito scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico,

riconoscendo che le nuove forme di impiego derivanti dalla trasformazione digitale dell'economia presentano opportunità e sfide e che tali cambiamenti del mercato del lavoro possono incentivare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, ma anche incidere sulla stabilità sociale e dell'occupazione,

avvalendosi dei dibattiti sostanziali tenutisi nell'ambito del ventiseiesimo Foro economico e ambientale dell'OSCE intitolato "Promuovere il progresso economico e la sicurezza nell'area OSCE attraverso l'innovazione, lo sviluppo del capitale umano, il buongoverno e la responsabilità sociale d'impresa",

riconoscendo, nel contesto della digitalizzazione dell'economia, la necessità di rafforzare la resilienza della forza lavoro e di adattare le politiche sul mercato del lavoro al fine di favorire la creazione di posti di lavoro nel pieno rispetto della dignità umana e dei diritti umani, una crescita economica sostenibile e inclusiva, e pari opportunità di partecipazione delle donne e degli uomini al mercato del lavoro,

riconoscendo che lo sviluppo del capitale umano può contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile,

1. incoraggia gli Stati partecipanti a sostenere lo sviluppo del capitale umano al fine di gestire la transizione verso economie sempre più automatizzate e digitali, anche attraverso partenariati pubblico-privati e la cooperazione tra più parti interessate;

2. incoraggia gli Stati partecipanti a promuovere l'apprendimento permanente, dalla educazione nella prima infanzia all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa, quale pilastro fondamentale per gestire tale transizione;
3. esorta gli Stati partecipanti a promuovere l'accesso a una istruzione di qualità, alla formazione, all'accrescimento delle competenze e alla riqualificazione professionale al fine di favorire le opportunità di impiego agevolando un accesso non discriminatorio per le donne, i giovani e le persone con disabilità, e con particolare riguardo a quanti lavorano nelle industrie ad alta intensità di manodopera;
4. incoraggia gli Stati partecipanti, ove appropriato, a promuovere l'istruzione, la formazione e la riconversione professionale, in particolare per le donne e le ragazze soprattutto in ambito scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico, quale misura fondamentale per colmare il divario digitale e accrescere l'emancipazione delle donne attraverso la creazione di opportunità anche nella sfera economica;
5. invita gli Stati partecipanti a consolidare i quadri strategici e istituzionali per favorire modelli imprenditoriali innovativi e un clima favorevole agli investimenti, promuovere la creazione di posti di lavoro e una crescita economica sostenibile e inclusiva;
6. incoraggia gli Stati partecipanti a interessare il settore privato, la società civile, i sindacati, il mondo accademico e altri soggetti pertinenti al fine di individuare e dare risposte alle necessità in termini di sviluppo del capitale umano nonché a collaborare all'elaborazione e all'attuazione di norme e strategie pertinenti;
7. esorta gli Stati partecipanti a esaminare ulteriormente le opportunità e le sfide insite nelle nuove forme di impiego offerte dalla trasformazione digitale dell'economia anche al fine di garantire una adeguata tutela sociale;
8. incoraggia gli Stati partecipanti a promuovere iniziative volte a contrastare la corruzione nei settori dell'istruzione e della formazione e a garantire un accesso aperto, equo e scevro da qualsiasi forma di corruzione al mondo dell'istruzione, delle competenze digitali e delle opportunità di formazione;
9. incoraggia gli Stati partecipanti ad avvalersi dell'OSCE per agevolare lo scambio di migliori prassi e promuovere iniziative tese a sviluppare le capacità conformemente alle disposizioni della presente decisione;



10. incoraggia gli Stati partecipanti ad accrescere la cooperazione nel campo dello sviluppo del capitale umano, anche con le pertinenti organizzazioni internazionali, al fine di ampliare e facilitare l'accesso agli istituti di istruzione, di ricerca e di formazione, con particolare riguardo alla promozione delle competenze digitali;
11. incarica le pertinenti strutture esecutive dell'OSCE, incluse le sue operazioni sul terreno, nell'ambito dei rispettivi mandati e delle risorse disponibili, di fornire assistenza agli Stati partecipanti che ne facciano richiesta nell'attuazione delle disposizioni della presente decisione;
12. incoraggia i Partner per la cooperazione ad attuare volontariamente le disposizioni della presente decisione.



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DEC/6/18  
7 December 2018

**DECISIONE N.6/18**  
**POTENZIAMENTO DEGLI SFORZI VOLTI A PREVENIRE**  
**E COMBATTERE LA TRATTA DI BAMBINI, INCLUSI I MINORI**  
**NON ACCOMPAGNATI**

Il Consiglio dei ministri,

profondamente allarmato dalla diffusione della tratta di bambini, compresi quelli non accompagnati, in tutte le sue forme, anche a scopo di sfruttamento sessuale, lavoro forzato, criminalità forzata, matrimonio forzato e prelievo di organi,

riaffermando tutti gli impegni dell'OSCE volti a contrastare la tratta di bambini, contenuti, in particolare, nella Decisione del Consiglio dei ministri N.13/04 sulle esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, nella Decisione del Consiglio dei ministri N.15/06 sulla lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini, nelle Decisioni del Consiglio dei ministri N.6/17 sul potenziamento degli sforzi volti a prevenire la tratta di esseri umani e N.7/17 sul potenziamento degli sforzi volti a combattere ogni forma di tratta di minori, anche a fini di sfruttamento sessuale, nonché altre forme di sfruttamento sessuale di minori, e nel Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani (2003) e i relativi Addenda del 2005 e del 2013,

prendendo atto delle pertinenti disposizioni dei relativi strumenti internazionali, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e il Protocollo opzionale delle Nazioni Unite alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pornografia infantile, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e il suo Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, e la Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile del 1999 (N.182) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL),

profondamente preoccupato per l'elevato numero di bambini non accompagnati che negli ultimi anni sono diventati vulnerabili alla tratta di esseri umani,

riconoscendo che l'adozione di un approccio incentrato sulla vittima e consapevole dei suoi traumi, che tenga conto delle rispettive problematiche specifiche di genere di ragazze e ragazzi e dell'interesse superiore del bambino, è fondamentale per prevenire efficacemente che i bambini siano vittime di tratta di esseri umani e per proteggerli da tale fenomeno,

riconoscendo che la collaborazione tra gli Stati, gli operatori di primo intervento e la società civile, può contribuire ulteriormente a prevenire che i bambini, compresi quelli non accompagnati, siano vittime di tratta di esseri umani,

ricordando che nella Decisione del Consiglio dei ministri N.7/17, gli Stati partecipanti hanno espresso preoccupazione per la vulnerabilità dei minori non accompagnati alla tratta di esseri umani e hanno incoraggiato gli Stati partecipanti a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla vulnerabilità dei minori nei flussi migratori a ogni forma di tratta di minori e ad accrescere la capacità e ampliare il raggio di azione degli operatori di primo intervento per individuare i minori vittime di tratta e garantire loro protezione e adeguata assistenza, nonché rimedi efficaci e altri servizi previsti dalla legislazione nazionale,

elogiando gli Stati partecipanti che adottano misure legislative speciali e di altro tipo per l'individuazione precoce, l'accoglienza e la protezione dei minori vulnerabili alla tratta di esseri umani, compresi i minori non accompagnati,

riconoscendo l'importanza del contributo della società civile, incluse le organizzazioni religiose, tra l'altro nell'assistere le autorità nazionali nel prevenire e contrastare tutte le forme di tratta di bambini attraverso meccanismi nazionali di lotta contro la tratta, compresi i Meccanismi nazionali di rinvio, se del caso,

prendendo atto della 17 Conferenza dell'Alleanza contro la tratta di persone sulla "Tratta di bambini e l'interesse superiore del bambino" (2017) e della prima Riunione supplementare dell'OSCE nel quadro della dimensione umana sulla "Tratta di minori: dalla prevenzione alla protezione" (2018),

invita gli Stati partecipanti a:

1. adottare misure pertinenti affinché tutti i bambini vittime della tratta di esseri umani siano trattati in linea con il principio di non discriminazione e conformemente alle loro esigenze individuali e tenendo conto del loro

- interesse superiore, offrendo loro l'opportunità di essere ascoltati, come appropriato, e garantendo e proteggendo i loro diritti umani;
2. adottare un approccio incentrato sulle vittime e informato sui traumi che tenga conto delle rispettive problematiche specifiche di genere di ragazze e ragazzi e dell'interesse superiore del bambino, e rispetti pienamente i diritti umani e le libertà fondamentali dei bambini vittime della tratta di esseri umani;
  3. fornire, se del caso, ai prestatori di servizi governativi e alle agenzie che entrano in contatto con i minori formazione e indicazioni adeguate su come individuare, segnalare, assistere e proteggere i minori vittime di tratta, in modo adeguato all'età e tenendo conto delle rispettive problematiche specifiche di genere di ragazze e ragazzi, e a prendere in considerazione offerte formative per attori del settore privato che entrano in contatto con i minori vittime della tratta;
  4. adottare misure per fornire ai minori vittime della tratta in via prioritaria, se necessario, un tutore qualificato e idoneo o equivalente e/o un rappresentante legale al fine di salvaguardare gli interessi dei minori vittime della tratta, compresi quelli non accompagnati, e facendo in modo che i loro tutori e/o rappresentanti legali siano coinvolti nelle procedure riguardanti la loro assistenza e nella ricerca di soluzioni durature e sostenibili per loro;
  5. affrontare la situazione dei minori vittime della tratta, compresi quelli non accompagnati, in un quadro di protezione dei minori;
  6. promuovere meccanismi nazionali contro la tratta, compresi Meccanismi nazionali di rinvio, ove esistenti, e sistemi di protezione dei minori, ove opportuno, che riconoscano i bisogni e i diritti dei minori vittime della tratta, prevedere un'assistenza incentrata sulle vittime, informata sui traumi e adeguata all'età, applicare un approccio multidisciplinare, nel rispetto dei diritti umani, che tenga conto delle rispettive problematiche specifiche di genere di ragazze e ragazzi, e rispecchi, se del caso, i contributi e le raccomandazioni delle vittime della tratta nel fornire assistenza immediata e nella ricerca di soluzioni durature e sostenibili, nonché istituire meccanismi di rinvio appropriati per i minori;
  7. prevedere che, nella misura possibile, qualsiasi valutazione dei bisogni di un minore vittima della tratta tenga conto dei suoi interessi e delle sue opinioni e delle necessità di assistenza, protezione e sicurezza;

8. adottare misure appropriate nel momento in cui un minore è stato individuato come vittima della tratta o se vi sono ragionevoli motivi per ritenere che un minore possa essere stato vittima di tratta al fine di garantire la sicurezza del minore, in particolare prevenendo abusi sessuali e di altro tipo, e l'ulteriore vittimizzazione, conformemente alle leggi nazionali; prevedere la possibilità di non imporre sanzioni alle vittime per il loro coinvolgimento in attività illegali, nella misura in cui sono state costrette a farlo, e fornendo adeguati programmi di recupero, reinserimento e/o rimpatrio, se del caso;
9. incoraggiare le autorità preposte all'applicazione della legge o altre autorità competenti, a seconda dei casi, a cooperare raccogliendo e scambiando informazioni, conformemente alle rispettive legislazioni nazionali, anche per quanto riguarda la protezione dei dati personali, sui minori vittime di tratta e su coloro che rischiano di essere vittime della tratta di esseri umani, al fine di rafforzare la loro protezione e affrontare la questione dei minori scomparsi;
10. rafforzare la cooperazione nazionale, regionale e internazionale per prevenire e combattere la tratta dei minori, in particolare per quanto riguarda la segnalazione e la condivisione di informazioni sui minori vittime della tratta, compresi quelli non accompagnati, conformemente alle rispettive legislazioni nazionali, anche per quanto riguarda la protezione dei dati personali;
11. prendere in considerazione la nomina di un responsabile nazionale a cui i funzionari di altri paesi possano rivolgersi per richieste di informazioni sui minori vittime della tratta, compresi quelli scomparsi e/o quelli che intendono ritornare nei rispettivi paesi di origine;
12. promuovere gli sforzi volti a prevenire la tratta di bambini, contrastando la cultura dell'impunità e riducendo e affrontando la questione della domanda che favorisce tutte le forme di sfruttamento;
13. incaricare le strutture esecutive competenti dell'OSCE, conformemente ai loro mandati, nell'ambito delle risorse disponibili e in coordinamento con il Rappresentante speciale dell'OSCE e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani, di continuare ad assistere gli Stati partecipanti, su loro richiesta, nell'affrontare tutte le forme di tratta di bambini, anche massimizzando le conoscenze di base esistenti e assicurando al tempo stesso che non si verifichino duplicazioni degli sforzi e dei programmi finanziati.

MC.DEC/6/18  
7 December 2018  
Attachment

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione della Santa Sede:

“Signor Presidente,

nell'unirsi al consenso sulla decisione del Consiglio dei ministri sul potenziamento degli sforzi volti a prevenire e combattere la tratta di bambini, inclusi i minori non accompagnati, la Santa Sede desidera rendere la seguente dichiarazione interpretativa ai sensi del paragrafo IV.1(A)6 delle Norme procedurali dell'OSCE.

La famiglia ha un ruolo del tutto originale, indispensabile e insostituibile nell'educazione dei figli. I genitori, in particolare, hanno le responsabilità, i diritti e i doveri primari di crescere e guidare i figli.

Pertanto, la Santa Sede, riaffermando l'importanza della Convenzione sui diritti del fanciullo, ritiene che – alla luce dei diritti di quest'ultimo e di quelli dei suoi genitori e della sua famiglia, sanciti dalla suddetta Convenzione – qualsiasi valutazione dei bisogni del fanciullo e qualsiasi azione appropriata per garantirne la sicurezza non può prescindere dal rispetto dei diritti primari e inalienabili dei genitori.

Occorre mettere in atto disposizioni e misure appropriate per garantire che il principio dell'interesse superiore del minore e del ruolo della famiglia, in quanto cellula fondamentale della società che si occupa della protezione e del benessere dei bambini e degli adolescenti, sia preminente in tutte le decisioni che hanno un impatto fondamentale sulla vita di un minore.

Chiediamo che la presente dichiarazione interpretativa sia allegata alla decisione e annessa al giornale della seduta relativamente a questo punto.

Grazie, Signor Presidente.”



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DOC/1/18  
7 December 2018

**DICHIARAZIONE MINISTERIALE SUI NEGOZIATI  
RELATIVI AL PROCESSO DI RISOLUZIONE IN TRANSNISTRIA  
NEL FORMATO “5+2”**

1. I Ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa:
2. richiamano le precedenti Dichiarazioni ministeriali riguardanti i lavori della Conferenza permanente sulle questioni politiche nel quadro del processo negoziale di risoluzione in Transnistria nel formato “5+2”;
3. ribadiscono la loro forte determinazione a conseguire una risoluzione globale, pacifica e sostenibile in Transnistria sulla base della sovranità e dell'integrità territoriale della Repubblica di Moldova entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti con uno status speciale per la Transnistria che garantisca pienamente i diritti umani, politici, economici e sociali della sua popolazione;
4. richiamano l'approccio orientato ai risultati ribadito dalle Dichiarazioni ministeriali di Amburgo e di Vienna e in tale contesto elogiano le Parti per gli importanti risultati conseguiti dopo il Consiglio ministeriale di Vienna in merito a quattro dei cinque accordi raggiunti nel 2017 su questioni prioritarie: vale a dire il riconoscimento dei titoli di studio rilasciati in Transnistria, il funzionamento delle scuole che insegnano in caratteri latini, l'uso di terreni agricoli nel distretto di Dubasari e l'apertura del ponte sul fiume Dniestr/Nistru tra i villaggi di Gura Bicului e Bychok, nonché per l'accordo firmato ad aprile 2018 sulla partecipazione dei veicoli della Transnistria al traffico stradale internazionale e per aver conseguito notevoli progressi in merito all'attuazione dell'accordo sulle telecomunicazioni del 2017;
5. accolgono con favore l'impegno delle Parti a continuare a adoperarsi per la piena attuazione di tutti gli accordi previsti nel Protocollo della riunione

nel formato “5+2” tenutasi a Roma il 20-30 maggio 2018, nel protocollo di Vienna del 2017 e nel protocollo di Berlino del 2016, contribuendo in tal modo a creare una base solida per far progredire ulteriormente il processo di risoluzione;

6. invitano le Parti a continuare a collaborare a tutti i livelli al fine di compiere progressi tangibili in tutti e tre i panieri dell’agenda concordata per il processo negoziale: questioni socio-economiche, questioni giuridiche e umanitarie generali e diritti umani, nonché in merito a una soluzione globale che includa le questioni istituzionali, politiche e di sicurezza.
7. Incoraggiamo le Parti ad avvalersi dei progressi già compiuti quest’anno relativamente a questioni socio-economiche, al fine di conseguire risultati tangibili in altri settori dell’agenda,
8. sottolineano l’importanza della Conferenza permanente sulle questioni politiche nel quadro del processo negoziale di risoluzione in Transnistria nel formato “5+2” quale unico meccanismo per giungere a una risoluzione globale e sostenibile, ricordano l’impegno delle Parti per un approccio orientato ai risultati, che è essenziale per il ritmo dei lavori del processo negoziale a tutti i suoi livelli, e riaffermano il ruolo importante che l’OSCE svolge a sostegno di tale processo;
9. invitano le Parti a continuare a impegnarsi, sotto gli auspici della Presidenza slovacca dell’OSCE, nel processo negoziale nel quadro dei formati negoziali esistenti e conformemente ai parametri concordati a livello internazionale di cui al paragrafo 3;
10. plaudono all’impegno, alla leadership e alla volontà politica delle Parti che hanno consentito di risolvere una serie di questioni da tempo pendenti nonché all’approccio unificato e attivo adottato dai mediatori e osservatori nella Conferenza permanente sulle questioni politiche nel quadro del processo negoziale di risoluzione in Transnistria nel formato “5+2” durante le attività da loro svolte nel 2018;
11. incoraggiano i mediatori e gli osservatori dell’OSCE, la Federazione Russa, l’Ucraina, l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America a continuare a coordinare i loro sforzi e ad avvalersi pienamente delle loro capacità di favorire collettivamente progressi per conseguire una risoluzione globale del conflitto in Transnistria.





**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DOC/2/18  
7 December 2018

**DICHIARAZIONE SULLA ECONOMIA DIGITALE  
QUALE VOLANO PER PROMUOVERE LA COOPERAZIONE,  
LA SICUREZZA E LA CRESCITA**

1. Noi, membri del Consiglio dei ministri dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, rammentiamo le disposizioni del Documento sulla Strategia dell'OSCE per la dimensione economica e ambientale adottato a Maastricht nel 2003, la Dichiarazione del Consiglio dei ministri sul rafforzamento del buongoverno e la lotta alla corruzione, al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo adottata a Dublino nel 2012, la Decisione N.4/16 sul rafforzamento del buongoverno e la promozione della connettività adottata ad Amburgo nel 2016 nonché la Decisione N.8/17 del Consiglio dei ministri sulla promozione della partecipazione economica adottata a Vienna nel 2017.
2. Abbiamo constatato nell'ambito del ciclo di incontri del ventiseiesimo Foro economico e ambientale che l'economia digitale riveste un ruolo sempre più rilevante quale volano per l'innovazione, la competitività, la crescita e la connettività nell'area dell'OSCE e che gli effetti della trasformazione digitale sulle nostre economie e sulle nostre società sono già ampiamente diffusi e continuano a crescere.
3. Riconosciamo che un mondo sempre più digitalizzato porta con sé sia opportunità che sfide. Le implicazioni emergenti della trasformazione digitale e la loro rapida evoluzione non producono soltanto progresso e prosperità, ma portano anche all'insorgere di nuove e più insidiose minacce e sfide alla sicurezza.
4. Ci impegniamo a garantire il massimo accesso possibile ad Internet e ai vantaggi che esso offre. La digitalizzazione e un uso di Internet aperto, sicuro, affidabile, interoperativo e davvero globale sono gli strumenti chiave di una crescita economica inclusiva. Riconosciamo che il libero flusso delle

informazioni e l'accesso alle stesse, anche su Internet, sono essenziali per l'economia digitale e giovano allo sviluppo.

5. La trasformazione digitale ha un effetto positivo sulle nostre economie e sulle nostre società e può contribuire in tal modo a rafforzare la nostra cooperazione nella dimensione economica e ambientale al fine di promuovere una crescita economica sostenibile e inclusiva nonché lo sviluppo, la connettività, la trasparenza e la responsabilità.
6. Riconosciamo che la trasformazione digitale può contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.
7. Riteniamo che gli Stati partecipanti dell'OSCE potrebbero rafforzare ulteriormente il dialogo e la cooperazione in alcuni ambiti, quali la valutazione degli aspetti securitari dell'economia digitale nel contesto, tra l'altro, della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT); la promozione della sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e del loro uso da parte del settore privato, comprese le piccole e medie imprese nonché l'incentivazione della condivisione delle esperienze.
8. Al fine di massimizzare i vantaggi e mitigare i rischi per la sicurezza causati dalla trasformazione digitale, ci impegniamo a rinsaldare la nostra cooperazione anche nei seguenti ambiti:

promozione di un ambiente favorevole all'innovazione digitale nel settore dell'imprenditoria;

promozione della concorrenza nell'economia digitale;

superamento del divario digitale anche attraverso la collaborazione tra gli istituti d'istruzione superiore;

promozione delle norme internazionali sul lavoro; promozione di migliori politiche sociali;

rafforzamento del buongoverno e promozione della connettività;

salvaguardia dello stato di diritto e tutela dei diritti umani;

ampliamento dell'accesso alle tecnologie e ai servizi digitali in tutti i settori dell'economia;

scambio di esperienze sulla trasformazione digitale, la digitalizzazione del governo e modelli innovativi.

9. Riconosciamo che l'e-government e il buongoverno svolgono un ruolo determinante nell'innovare e nell'accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione e contribuiscono a migliorare l'azione politica, la trasparenza, l'integrità, la responsabilità e la prevenzione della corruzione. Ravvisiamo la necessità di intensificare il nostro impegno a favore della trasformazione digitale del settore pubblico al fine di offrire servizi più efficienti, responsabili e su misura per i cittadini.
10. Al fine di colmare il divario digitale e promuovere una partecipazione economica inclusiva si dovrebbe prestare maggiore attenzione a un più ampio accesso alle tecnologie digitali e allo sviluppo di competenze nonché alla riqualificazione professionale come richiesto dall'economia digitale per favorire pari opportunità, in particolare per le donne, i giovani e le persone con disabilità.
11. Riconosciamo che l'economia digitale crea nuove opportunità per le donne. Il loro coinvolgimento e la loro emancipazione economica concorrono allo sviluppo dell'economia, alla crescita sostenibile e alla promozione di società inclusive.
12. Salutiamo con favore il dibattito sostanziale tenutosi nell'ambito del ciclo di incontri del ventiseiesimo Foro economico e ambientale dell'OSCE, sotto la guida della Presidenza italiana, su come conseguire il progresso economico e la sicurezza attraverso l'innovazione, lo sviluppo del capitale umano e un buongoverno pubblico e d'impresa.
13. Riconosciamo che i rapidi progressi compiuti nel settore dell'economia digitale sono causa di profondi cambiamenti in atto in molti aspetti della vita e questo potrebbe richiedere un adeguamento della legislazione e delle politiche nazionali pur nel rispetto del diritto internazionale e degli impegni OSCE, tra i quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo quelli attinenti ai diritti umani. Ricordando il ruolo che i parlamentari possono rivestire in tale ambito, prendiamo atto del contributo dato dall'Assemblea parlamentare dell'OSCE al dibattito sulla digitalizzazione delle nostre economie.
14. Accogliamo con favore la decisione della Presidenza slovacca entrante di proseguire nel 2019 il dibattito avviato dalla Presidenza italiana dell'OSCE sulla trasformazione digitale. Incoraggiamo le future Presidenze a mantenere vivo il dibattito sugli effetti dell'attuale trasformazione digitale sulle nostre economie e società e di riflesso sulla nostra sicurezza comune.



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DOC/3/18  
7 December 2018

### **DICHIARAZIONE SUL RUOLO DEI GIOVANI NEL CONTRIBUIRE ALLE INIZIATIVE DI PACE E DI SICUREZZA**

1. Noi, Ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, riconosciamo che i giovani sono una parte importante della società e possono svolgere un ruolo nel sostenere gli Stati partecipanti ai fini dell'attuazione degli impegni in tutte le tre dimensioni.
2. Ricordiamo gli impegni OSCE relativi ai giovani, basati sulle pertinenti disposizioni dell'Atto finale di Helsinki, sulla Dichiarazione sui giovani del Consiglio dei ministri di Basilea del 2014 e sulla Dichiarazione sui giovani e la sicurezza del Consiglio dei ministri di Belgrado del 2015.
3. Prendiamo atto delle risoluzioni 2250 (2015) e 2419 (2018) del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite sui giovani nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.
4. Prendiamo atto degli sforzi compiuti dall'attuale e dalle precedenti Presidenze dell'OSCE e del lavoro svolto dagli Stati partecipanti per promuovere l'agenda sui giovani, la pace e la sicurezza, come la conferenza OSCE "Lavorare con i giovani per i giovani: rafforzamento della sicurezza e della cooperazione in rete", tenutasi a Malaga, Spagna, il 25 e 26 maggio 2017.
5. Riconosciamo il ruolo che i giovani possono svolgere nel contribuire a una cultura di pace, di dialogo, di giustizia e di coesistenza pacifica, di fiducia e di riconciliazione.
6. Invitiamo i Partner per la cooperazione a unirsi a noi su base volontaria nel sostenere la presente dichiarazione.

MC.DOC/3/18  
7 December 2018  
Attachment

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione della Norvegia (anche a nome del Canada, della Danimarca, della Finlandia, dell'Islanda e della Svezia):

“Signor Presidente,

con riguardo all'adozione della Dichiarazione sul Ruolo dei giovani nel contribuire alle iniziative di pace e di sicurezza, desidero rendere la seguente dichiarazione interpretativa a nome del Canada, della Danimarca, della Finlandia, dell'Islanda della Norvegia e della Svezia.

La Dichiarazione, sebbene più breve e meno incisiva rispetto a quanto da noi auspicato, prende atto tra l'altro della risoluzione 2250 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che sollecita tutti i pertinenti attori a considerare la creazione di meccanismi per promuovere la pace, la tolleranza e il dialogo inter-culturale e interreligioso.

Riconosciamo il ruolo dei giovani nel campo della pace e della sicurezza e sottolineiamo l'importanza della partecipazione delle donne e dell'integrazione delle prospettive di genere nelle iniziative di pace.

La risoluzione prevede un'ampia gamma di settori in cui i giovani possono svolgere tale ruolo.

Incoraggiamo le prossime Presidenze a sondare le possibilità di coinvolgere i giovani nelle attività riguardanti la sicurezza, in linea con la menzionata risoluzione dell'ONU.

La Norvegia chiede che la presente dichiarazione sia acclusa alla Dichiarazione e riportata nel giornale della seduta odierna.

Grazie.”



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DOC/4/18  
7 December 2018

## **DICHIARAZIONE SULLA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE NEL MEDITERRANEO**

1. Noi, Ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, riaffermiamo che la sicurezza dell'area dell'OSCE è indissolubilmente legata a quella della regione mediterranea, come riconosciuto nell'Atto finale di Helsinki e affermato nella Dichiarazione commemorativa di Astana del 2010 e nella Dichiarazione del Consiglio dei ministri del 2014 sulla Cooperazione con i Partner mediterranei.
2. Riconosciamo che, dopo la Riunione di Basilea del 2014, questo legame tra sicurezza nell'area dell'OSCE e sicurezza nella regione mediterranea è diventato ancora più importante, così come la nostra cooperazione con i nostri Partner mediterranei, dato il crescente ventaglio di sfide e opportunità che derivano dalla regione mediterranea e al di là di essa. Chiediamo pertanto che le questioni riguardanti il Mediterraneo trovino un chiaro riscontro in tutta la pertinente attività dell'OSCE nelle tre dimensioni della sicurezza globale, e che ci si impegni maggiormente per promuovere un approccio comune nel far fronte alle relative sfide, molte delle quali sono di natura transnazionale e trasversale, e per cogliere le nuove opportunità in uno spirito di autentico partenariato, cooperazione e titolarità.
3. In tale contesto, riaffermando la Dichiarazione del Consiglio dei ministri del 2014 sulla cooperazione con i Partner mediterranei, riaffermiamo l'importanza e il valore del Partenariato mediterraneo dell'OSCE e accogliamo con favore la partecipazione politica ad alto livello alle Conferenze mediterranee dell'OSCE, più recentemente alla Conferenza di Palermo del 2017 e alla Conferenza di Malaga del 2018. Chiediamo che questo impegno si traduca in un dialogo rafforzato orientato all'azione con i Partner mediterranei per la cooperazione, che definisca un approccio più strategico al fine di garantire la continuità e la sostenibilità dei risultati del Partenariato.

4. Guardiamo al 25° anniversario del Gruppo di contatto mediterraneo nel 2019 come a un'occasione opportuna per discutere e fare il punto sul Partenariato mediterraneo al fine di fornire un maggiore sostegno ai suoi meccanismi, anche attraverso il Fondo di partenariato e di individuare collettivamente i settori di interesse comune che richiedono un impegno sostenuto nel medio e lungo termine.
5. Chiediamo che l'OSCE intensifichi la cooperazione pratica con i Partner mediterranei per la cooperazione in settori di interesse comune in cui l'OSCE può apportare un valore aggiunto. In particolare, apprezziamo le iniziative che l'OSCE ha sviluppato negli ultimi anni in settori sempre più rilevanti per la cooperazione mediterranea, come la migrazione, la cooperazione ambientale ed energetica, la lotta alla tratta di esseri umani lungo le rotte migratorie, la lotta alla tratta di beni culturali e la risposta ad altre sfide, compresa la sicurezza informatica/ICT in modo coerente con l'approccio globale dell'OSCE alla sicurezza. Sosteniamo le attività dell'OSCE in corso in questi settori e auspichiamo un ulteriore e più forte impegno con i Partner mediterranei per la cooperazione. Accogliamo inoltre con favore le iniziative volte a promuovere la cooperazione su questioni relative al Mediterraneo tra l'OSCE e altre organizzazioni internazionali pertinenti, conformemente alla Piattaforma per la sicurezza operativa del 1999 e nello spirito del Partenariato mediterraneo dell'OSCE.
6. Fortemente preoccupati per i legami tra i traffici illeciti, i gruppi criminali organizzati e il finanziamento del terrorismo, al riguardo accogliamo con favore gli sforzi intrapresi dall'OSCE e dai Partner mediterranei per la cooperazione per prevenire e combattere tutte le forme di traffico, in particolare la tratta di esseri umani e il traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti di culto religioso. A tal fine, incoraggiamo l'OSCE a continuare a promuovere la cooperazione tra le forze dell'ordine e le agenzie di formazione per combattere tutte le forme di tratta che pongono sfide specifiche alla sicurezza nell'area mediterranea.
7. Ribadiamo la nostra condanna del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni, in quanto costituisce una delle più gravi minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, e il nostro fermo rifiuto a identificare il terrorismo con qualsiasi etnia, nazionalità o religione. Ribadiamo la nostra determinazione a intensificare la collaborazione con i Partner mediterranei per la cooperazione per combattere questa minaccia. In tale contesto, chiediamo iniziative coordinate e orientate all'azione per prevenire e contrastare il terrorismo, l'estremismo violento e la radicalizzazione che portano al terrorismo, riconoscendo al contempo il ruolo guida delle Nazioni Unite

negli sforzi internazionali in questo settore. Inoltre, come riconosciuto recentemente dalla Conferenza antiterrorismo dell'OSCE tenutasi a Roma nel maggio 2018, riaffermiamo la necessità di affrontare, in linea con la risoluzione 2396 (2017) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la crescente minaccia rappresentata dal flusso di combattenti terroristi stranieri che ritornano o si trasferiscono, in particolare dalle zone di conflitto, verso i paesi di origine o di nazionalità, o verso paesi terzi.

8. Prendendo atto del ruolo cruciale che lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e la connettività svolgono nel promuovere la sicurezza comune, prendiamo atto con soddisfazione delle iniziative dell'OSCE volte a rafforzare il dialogo con i Partner mediterranei sulle questioni economiche e ambientali, in particolare quelle più recenti sull'energia, basate sulla condivisione di informazioni e sullo scambio di buone pratiche. Auspichiamo un maggiore impegno tra l'OSCE e i Partner mediterranei per la cooperazione in settori di comune interesse e preoccupazione, compreso il ruolo dell'energia nel promuovere la crescita e la cooperazione, la sicurezza energetica e le opportunità offerte dalle fonti energetiche rinnovabili, in linea con gli impegni dell'OSCE.
9. Sottolineiamo la costante importanza del rispetto di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali come parte integrante del concetto globale di sicurezza dell'OSCE. Richiamiamo inoltre l'attenzione sul ruolo importante e positivo svolto dai giovani nel rafforzare la sicurezza e la stabilità nell'area dell'OSCE e nella regione mediterranea e incoraggiamo le iniziative dell'OSCE volte a promuovere la partecipazione e l'impegno dei giovani e che favoriscono il dialogo e la cooperazione tra i Partner mediterranei per la cooperazione e gli Stati partecipanti dell'OSCE.
10. Accogliamo con favore l'interazione tra l'Assemblea parlamentare dell'OSCE e i parlamenti dei Partner per la cooperazione nonché l'organizzazione di un Foro parlamentare annuale sul Mediterraneo. Incoraggiamo inoltre i Partner per la cooperazione a partecipare a tali eventi.
11. Incoraggiamo i Partner mediterranei per la cooperazione ad adottare e attuare volontariamente i principi, le norme e gli impegni dell'OSCE. Accogliamo con favore l'interesse espresso dai Partner di accrescere il profilo dell'OSCE nei loro paesi, anche attraverso la cooperazione su progetti e altre attività, nonché la loro rappresentanza al più alto livello nelle pertinenti conferenze ed eventi dell'OSCE.



MC.DOC/4/18  
7 December 2018  
Attachment 1

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

Resa dalla delegazione della Federazione Russa:

“In relazione all’adozione della Dichiarazione sulla cooperazione e la sicurezza nel Mediterraneo, la Delegazione della Federazione Russa desidera rendere la seguente dichiarazione.

La Federazione Russa si è unita al consenso in relazione a detta decisione, nell’intento di stimolare una cooperazione più attiva nella regione del Mediterraneo, di garantirne la sicurezza e di contribuire al contrasto alle minacce che emergono in quest’area.

Al contempo ci rammarichiamo che, a causa della posizione di taluni Stati partecipanti, nel documento non sia stata recepita l’importante disposizione sulla lotta alla discriminazione nei confronti dei cristiani, dei musulmani e degli ebrei e dei membri di altre religioni. Tale disposizione è di particolare attualità alla luce delle persecuzioni basate sulla religione e delle tensioni interconfessionali presenti nella regione. Ricordiamo che il Mediterraneo è la culla di tre religioni universali. Il rifiuto di taluni Stati partecipanti di riaffermare gli impegni in tale campo, previsti, in particolare, nella Dichiarazione N.9/14 adottata dal Consiglio dei ministri di Basilea del 2014 (MC.DOC/9/14 Corr.1) sulla cooperazione con i Partner mediterranei desta sorpresa e impoverisce la Dichiarazione oggi adottata.

Data l’assenza di pertinenti disposizioni nella Dichiarazione adottata, consideriamo la summenzionata Dichiarazione N.9/14 (MC.DOC/9/14 Corr.1) quale base per il lavoro con i Partner dell’OSCE in tale settore.

Ricordiamo nuovamente la necessità di rafforzare lo strumentario dell’OSCE in materia di tolleranza religiosa, anche attraverso l’elaborazione di dichiarazioni ministeriali specifiche a protezione dei cristiani e dei musulmani, conformemente ai compiti assegnati dal Consiglio dei ministri di Basilea.

La Delegazione della Federazione Russa chiede che la presente dichiarazione sia acclusa alla Dichiarazione adottata e sia allegata al giornale della seduta odierna.”

**DICHIARAZIONE INTERPRETATIVA AI SENSI DEL PARAGRAFO  
IV.1(A)6 DELLE NORME PROCEDURALI DELL'ORGANIZZAZIONE  
PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA**

La delegazione dell'Austria, Paese che detiene la Presidenza di turno dell'Unione europea, ha dato la parola al rappresentante dell'Unione europea, che ha reso la seguente dichiarazione:

“Con riferimento alla Dichiarazione del Consiglio dei ministri poc'anzi adottata sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo, l'Unione europea desidera rendere la seguente dichiarazione interpretativa ai sensi delle pertinenti disposizioni delle Norme procedurali dell'OSCE (anche a nome del Montenegro):

l'Unione europea si è unita al consenso su questo testo riconoscendo che la sicurezza della regione dell'OSCE è indissolubilmente legata a quella della regione Mediterranea.

Al tempo stesso, l'UE tiene a sottolineare l'importanza che attribuisce alla parità di genere in tutte le attività dell'OSCE. Ci rammarichiamo che l'inclusione di una formulazione sulla promozione della parità di genere e dell'emancipazione delle donne non abbia raccolto un consenso, alla luce del ruolo importante che tali aspetti rivestono per la nostra sicurezza comune.

Chiedo che la presente dichiarazione interpretativa sia allegata alla relativa dichiarazione e acclusa al giornale odierno.”



**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**  
**Consiglio dei ministri**  
**Milano 2018**

MC.DOC/5/18  
7 December 2018

**DICHIARAZIONE SUGLI SFORZI DELL'OSCE  
NEL CAMPO DELLE NORME E DELLE MIGLIORI PRATICHE  
RELATIVE ALLE ARMI DI PICCOLO CALIBRO E LEGGERE  
E LE SCORTE DI MUNIZIONI CONVENZIONALI**

1. Noi, Ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, riconosciamo l'importanza delle norme e delle migliori pratiche dell'OSCE destinate a combattere il traffico illecito in tutti i suoi aspetti relativamente alle armi di piccolo calibro e leggere (SALW) e le scorte di munizioni convenzionali (SCA), nonché il loro contributo alla riduzione e alla prevenzione dell'accumulazione eccessiva e destabilizzante e la diffusione incontrollata di tali armi e munizioni.
2. Riaffermiamo tutti gli impegni OSCE in materia di SALW e SCA, inclusi i Documenti sulle SALW e le SCA, che stabiliscono tra l'altro norme e migliori pratiche in materia.
3. Sottolineiamo l'importanza di proseguire nell'attuazione della Decisione N.10/17 sulle SALW e le SCA.
4. Siamo preoccupati per l'impatto negativo del traffico illecito di SALW sulle nostre società, in particolare sulle donne e i bambini.
5. Riconosciamo il contributo dell'OSCE e prendiamo atto dei risultati della terza Conferenza di riesame delle Nazioni Unite sui progressi compiuti nel quadro dell'attuazione del Programma di azione per prevenire, contrastare ed eliminare il commercio illecito di armi di piccolo calibro e leggere in tutti i suoi aspetti (Programma di azione), nonché sui progressi compiuti nell'attuazione del suo Strumento internazionale di rintracciamento, che si è tenuta dal 18 al 29 giugno 2018.

6. Accogliamo con favore l'avvio di riunioni biennali per valutare l'attuazione dei Documenti OSCE sulle SALW e le SCA al fine di garantire che gli sforzi dell'OSCE nel campo delle SALW e delle SCA siano più mirati e integrati per facilitare l'attuazione del Programma di azione, e accogliamo con favore lo svolgimento della prima riunione di questo tipo svoltasi a Vienna il 2 e 3 ottobre 2018, che è servita da piattaforma per tracciare un bilancio sulle norme e le migliori pratiche OSCE esistenti e individuare margini di miglioramento e di cooperazione.
7. Esprimiamo apprezzamento per l'adozione della Guida OSCE delle migliori prassi sulle norme minime per le procedure nazionali di disattivazione delle armi di piccolo calibro e leggere.
8. Riconosciamo il contributo di tali sforzi da parte dell'OSCE all'efficace attuazione del Programma di azione e al perseguimento dei pertinenti Obiettivi di sviluppo sostenibili dell'ONU.
9. Riconosciamo la necessità che l'OSCE continui a migliorare le norme e le migliori pratiche in materia di SALW e SCA e la loro attuazione.
10. Sottolineiamo la nostra determinazione ad affrontare congiuntamente i rischi e le minacce avvalendoci pienamente delle norme e delle migliori pratiche dell'OSCE.
11. Accogliamo con favore l'ampia gamma di assistenza dell'OSCE nel settore delle norme e delle migliori prassi connesse alle SALW e alle SCA e riconosciamo il prezioso contributo degli Stati partecipanti dell'OSCE che ne sono stati beneficiari all'efficace attuazione di tali progetti di assistenza. Riconosciamo gli sforzi in corso per quanto riguarda l'istituzione di appropriati processi sostenibili di gestione nazionali, comprese le rispettive strutture e procedure.
12. Incoraggiamo gli Stati partecipanti, su base volontaria, a continuare a fornire consulenza, contributi fuori bilancio e risorse per sostenere i lavori in seno al Foro di cooperazione per la sicurezza (FSC) sull'aggiornamento e l'ulteriore sviluppo di norme e migliori pratiche in materia di SALW e SCA.
13. Invitiamo i Partner per la cooperazione dell'OSCE ad attuare su base volontaria gli impegni OSCE in materia di SALW e SCA.

MC.DEL/40/18  
Milan, 7 December 2018  
OSCE+

## **“QUADRIGA” STATEMENT ON THE CRISIS IN AND AROUND UKRAINE**

1. We, the Ministers for Foreign Affairs of Italy, Slovakia, Austria and Albania, recalling the commonly agreed principles and commitments of the Organization for Security and Co-operation in Europe, remain deeply concerned about the crisis in and around Ukraine, its impact on stability and co-operation in Europe, and the continued suffering of the conflict-affected population.
2. We would have preferred to reach consensus on a joint declaration on the OSCE’s response to the crisis in and around Ukraine. The increased tensions between Ukraine and the Russian Federation and the continued existing disagreements on key issues, in particular over a reference to the internationally recognized borders of Ukraine and the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, have made it impossible. At the same time, we welcome that during the negotiation process, the voices of nearly all participating States clearly reaffirmed that full respect for the independence, territorial integrity, unity and sovereignty of Ukraine within its internationally recognized borders, is the basis for stability and security in the region.
3. We express our concerns over the reported developments in the area of the Azov Sea, the Kerch Strait and the wider area. As most of participating States did, we call on all parties to contribute by political and diplomatic means to de-escalate the situation and ease tensions to avoid further destabilization in the region. Relevant provisions of international law should be the basis for returning to the unhindered access to and from the Azov Sea through the Kerch Strait. We called on Russian Federation to return the vessels and their crew unconditionally and without delay.
4. We reaffirm the importance of achieving a full and comprehensive implementation of the Minsk agreements as the only way to achieve sustainable peace. In this regard, we take note of the goodwill steps undertaken recently, while at the same time we condemn those initiatives that run counter to their letter and spirit. We call on all sides to work effectively and in good faith to respect all their commitments, including adhering to a full and

comprehensive ceasefire, withdrawing all heavy weapons, and accelerating the disengagement process.

5. As expressed by all participating states, we remain extremely concerned about the appalling humanitarian impact of the conflict, which has caused the loss of more than ten thousand lives. We underline the urgent need to protect civilians and to reduce the suffering of the conflict-affected population, including an unprecedented number of people that left their homes as internally displaced persons (IDPs) or refugees, by addressing the wide range of pressing humanitarian issues.
6. We condemn the ceasefire violations, including those in the vicinity of critical civilian infrastructures, that have left many inhabitants on both sides of the line of contact with intermittent access, or entirely without access, to adequate water, sanitation, gas or electricity. We call on the sides to establish safety zones around such infrastructures and to continue to enable local ceasefires that allow them to be repaired, using the valuable facilitation of the SMM as needed. We call for urgent steps to facilitate safe civilian movement across the line of contact, including much needed improvements to the security and accessibility of the existing crossing points and the opening of new ones. We denounce the indiscriminate use of mines and other explosive devices, which pose a constant life-threatening risk to the population and to SMM staff. We underline the urgent need to proceed with humanitarian demining, especially in populated areas and entry/exit crossing points, to refrain from laying additional mines, to increase mine awareness and to fulfil all commitments on mine action, as foreseen in the Minsk agreements and the relevant decisions of the Trilateral Contact Group.
7. The OSCE will continue to work towards a peaceful solution to the crisis, fully committed to upholding the United Nations Charter, the Helsinki Final Act, and all other OSCE principles and commitments to which all OSCE participating states have agreed. We support the diplomatic efforts in the Normandy format, and welcome close cooperation between the Chairmanship, the Trilateral Contact Group (TCG), the Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), and the members of the Normandy Group.
8. Like all participating States, we recognize the principal role of the Trilateral Contact Group (TCG) and its working groups in facilitating the implementation of the Minsk agreements by maintaining a constant dialogue between the sides. We reiterate our full support for the Special Represen-

tatives of the OSCE Chairperson in Office in Ukraine and the Trilateral Contact Group, and for the co-ordinators of the working groups. We appreciate the good offices provided by Belarus in hosting the meetings.

9. We welcome that all participating States have expressed their continued support for the Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) and for its monitors, who are operating in a very challenging environment. All recognize the Mission's constant and valuable efforts to contribute to the full implementation of the Minsk agreements. We commend the SMM's endeavours to implement its mandate to defuse tensions on the ground, promote the normalization of the situation, and foster peace, stability and security.
10. We strongly reaffirm that the SMM must have safe, secure and unrestricted access for its personnel and assets in the entire area of its operations throughout Ukraine, including in the proximity of the internationally recognized borders. We call on the sides to ensure respect for these principles in practice, and we condemn any threat to, harassment of, or obstruction of SMM monitors, or the targeting of SMM assets, including its unmanned aerial vehicles.
11. We stress that there can be no justification for any form of interference in the Mission's work and emphasize the need to ensure that incidents against SMM personnel or its assets are prevented and that remedial action is taken immediately.
12. We call for enhancing transparency at the Ukrainian-Russian State border through monitoring activities, until the reinstatement of full control by the government of Ukraine throughout the conflict area. We acknowledge the role played by the OSCE Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk.
13. We thank the OSCE Parliamentary Assembly and the relevant OSCE executive structures, including the High Commissioner on National Minorities, the Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Representative on Freedom of the Media, for their contributions to addressing the crisis and encourage them to continue their results-oriented work.
14. We underscore the OSCE's work in addressing the crisis in and around Ukraine as a positive example of adding value in the region, demonstrating the Organization's contribution to the maintenance of international peace and security in accordance with Chapter VIII of the United Nations Charter.

MC.DEL/41/18  
Milan, 7 December 2018  
OSCE+

### **MILAN QUADRIGA DECLARATION ON DIALOGUE, OWNERSHIP AND RESPONSIBILITY FOR A SAFER EUROPE**

1. On the occasion of the OSCE Ministerial Council in Milan, we, the Foreign Ministers of Austria, Italy, Slovakia and Albania, representing the previous, current and incoming Chairmanships of the the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), express the urgent need to rebuild trust, confidence and co-operation, in order to enhance our common security at a time of instability in an increasingly interdependent world scarred by conflicts in Europe.
2. We continue to witness the existence of mistrust and divergent security perceptions, and conflicts both caused by, and resulting in, flagrant violations of OSCE norms and principles. We underline the urgent need to find peaceful and sustainable solutions to the existing conflicts in the OSCE area.
3. We remain deeply concerned about the crisis in and around Ukraine, its wider impact on security and co-operation in Europe, and about the continued suffering of the conflict-affected population. We call on all parties to contribute by political and diplomatic means to de-escalate and ease tensions to avoid further risks of destabilization in the region. Using political and diplomatic means is the only possible way forward. We reiterate our strong support for the existing formats, and particularly for the Normandy Format and the Trilateral Contact Group, and for the OSCE Missions deployed on the ground, which are essential in contributing towards the full implementation of the Minsk agreements. In particular, we express our unconditioned support for the Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, reaffirming that the SMM must have safe, secure and unrestricted access for its personnel and assets throughout Ukraine.
4. We stress the role of the OSCE as a vital instrument for preventing and resolving persisting conflicts. In particular, the OSCE continues to address the conflict in Georgia, to facilitate the Transdniestrian settlement process and contributes to facilitating negotiations and reducing tensions concerning the Nagorno-Karabakh conflict. We welcome corresponding talks that took place during the Ministerial Council and in particular take positive note of the Joint Statement of Azerbaijan and Armenia and the Minsk



Group Co-Chair countries. We commend the continued progress on the Transdniestrian settlement process, and are encouraged by today's OSCE Ministerial Statement. We confirm our support to the Geneva International Discussions, which have proven to be unique and indispensable after a decade of existence, and call upon the participants to resume the Incident Prevention and Response Mechanisms without further delay.

5. To enhance stability, we need a strong and responsible multilateralism. We reaffirm the validity of all OSCE norms, principles and commitments, starting from the Helsinki Final Act, and we recommit ourselves to them. We are accountable to our citizens and to each other for the full implementation of these commitments in good faith. This is our shared responsibility.
6. We reaffirm the vision of a free, democratic, common and indivisible Euro-Atlantic and Eurasian security community, rooted in agreed principles, shared commitments and common goals, as agreed in the last OSCE Summit in Astana in 2010. The OSCE was established to manage and stabilize relations between States, and to promote dialogue, also in difficult times. By working through the OSCE, operating on the basis of consensus and the sovereign equality of States, we can reduce risks and increase predictability and transparency, both in political and in military relations.
7. We recall that security in Europe is inextricably linked to security in the Mediterranean area, as enshrined in the Helsinki Final Act [and we welcome today's OSCE Ministerial Declaration on Med.] We urge the OSCE to further strengthen ties with its Mediterranean Partners for co-operation. Furthermore, we stress the value of effective co-operation with our Asian Partners.
8. Shrinking space for dialogue makes the OSCE all the more relevant. We must make full use of the existing negotiation formats and decision-making bodies, and strengthen our work in all three dimensions of comprehensive security. The Structured Dialogue on the current and future challenges and risks to security in the OSCE area is key to enhancing co-operation and rediscovering a sense of common purpose.
9. Working through the OSCE enables us to identify and pursue shared goals and objectives, including preventing and countering terrorism and violent extremism, and countering other transnational threats, including all forms of illicit trafficking.
10. Important politico-military agreements, including the Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe have delivered significant security gains for many years. We rei-

terate the importance of conventional arms control and confidence- and security-building measures (CSBMs) for enhancing comprehensive, co-operative and indivisible security in the OSCE area.

11. Economic and environmental co-operation can enhance comprehensive security and contribute to improving relations and trust among participating States. We recognize that the economic and environmental dimension of the OSCE's work is one of the entry points for advancing dialogue and co-operation in the Organization, contributing to sustainable development, strengthening good governance and promoting connectivity.
12. We reaffirm that respect for democratic values, the rule of law, human rights and fundamental freedoms, tolerance and non-discrimination, and the rights of persons belonging to national minorities should remain the common aims of all participating States. We stress the importance of the work carried out by the OSCE Secretariat, the High Commissioner on National Minorities, the Office for Democratic Institutions and Human Rights, and the Representative on Freedom of the Media, as well as the OSCE field operations, in accordance with their respective mandates, in assisting participating States with implementing their OSCE commitments.
13. We recall that the full and equal exercise by men and women of their human rights is essential to achieving a more peaceful, prosperous and democratic OSCE area. True equality between men and women is a fundamental aspect of a just and democratic society based on the rule of law, so we recommit to making this an integral part of our policies, both at the level of our States and within our Organization.
14. We will champion efforts to enhance the OSCE's effectiveness. We urge participating States to provide the OSCE with the necessary political support and with adequate resources, which must continue to be used efficiently.
15. We appreciate the work of the OSCE Parliamentary Assembly in promoting security, democracy and prosperity throughout the OSCE area, and view the OSCE Parliamentary Assembly as an important platform for dialogue.
16. We value the OSCE's role as a regional arrangement in the sense of Chapter VIII of the Charter of the United Nations. We will work through the OSCE to implement our international commitments in the OSCE area.
17. Individually and collectively, we are committed to providing leadership to the OSCE. At the same time, we urge all participating States to work together — in a spirit of shared ownership and responsibility — for a safer Europe.

## Indice degli Autori

**Maria Alcidì** è stata la negoziatrice della decisione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e ha coordinato l'intenso programma di attività dei Rappresentanti speciali per i giovani. In precedenza ha lavorato per più di dieci anni per l'OSCE in Kosovo e presso l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo di Varsavia. È impegnata attualmente nella formazione delle giudici afgane per conto della *Max Planck Foundation*.

**Alessandro Azzoni** è un diplomatico italiano dal 1991. Dopo incarichi in Spagna, Senegal, Austria e Turchia e alla Farnesina, dove è stato responsabile per la politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea, dal luglio 2016 è Rappresentante Permanente presso l'OSCE. Presidente del Gruppo di contatto mediterraneo nel 2017, presidente del Gruppo di contatto asiatico nel 2019 ma soprattutto presidente del Consiglio Permanente OSCE per tutto il 2018, anno della Presidenza italiana. È coautore di *Civili in Missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione Europea* (Nuova Cultura, Roma, 2016).

**Marta Cioffi** lavora al Ministero degli Affari Esteri dal 2005, con esperienze a Roma, New York (Nazioni Unite) e Vienna. Durante la Presidenza italiana è stata assistente personale del Rappresentante Permanente. Attualmente è in servizio al Ministero degli Esteri, presso la Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione.

**Edoardo Da Ros** è stato l'esperto per l'Asia Centrale e il *Media Manager* della Presidenza italiana. Dal 2009 studia e lavora in paesi ex-sovietici (Russia, Polonia, Ucraina, Kirghizistan e Uzbekistan). A fine Presidenza è tornato in Kirghizistan, dove studia e sviluppa il nesso tra *peace-building* e sviluppo economico per la missione OSCE a Bishkek.

**Fabrizio Fabrizi** è un Tenente Colonnello dell'Esercito Italiano in Servizio permanente del Ruolo Speciale delle Armi. Durante la Presidenza italiana, in qualità di Esperto militare nel settore del Controllo Armamenti, della Sicurezza e del Disarmo, ha curato la gestione di tutte le materie attinenti alla sfera politico-militare.

**Luca Fratini** è un diplomatico italiano dal 1992, con incarichi in Svizzera, Zimbabwe, Marocco, Francia, Ghana. Dal 2013 al 2016 è stato Vice Rappresentante Permanente d'Italia presso il polo ONU di Roma e nel 2015 è stato eletto Vice Presidente del Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS). È stato Vice Rappresentante Permanente d'Italia presso l'OSCE da luglio 2017 a dicembre 2019 e presidente del Comitato Preparatorio durante l'anno di Presidenza italiana. Nel 2019 è stato Presidente del Gruppo di lavoro informale sulla partecipazione della società civile agli eventi OSCE.

**Anastasia Fusco** è stata per due anni esperta per la dimensione umana presso la Rappresentanza italiana all'OSCE. Dopo aver partecipato a progetti per la promozione dei diritti umani di gruppi vulnerabili in Turchia e Moldavia, ha lavorato presso l'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODIHR).

**Isa Ghivarelli** è una diplomatica italiana dal 2009 e durante la Presidenza italiana è stata vice capo delegazione per gli aspetti politico-militari. Prima di Vienna ha lavorato in due direzioni generali del Ministero degli Affari Esteri e presso l'Ambasciata d'Italia a Baghdad. Dal settembre 2019 si occupa di cooperazione internazionale contro le minacce globali e sicurezza cibernetica presso la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza del Ministero degli Esteri.

**Carlo Giovannone** è stato incaricato di seguire il conflitto in Ucraina e il ruolo di mediazione svolto dall'OSCE per conto della Presidenza italiana e anche della successiva Presidenza slovacca dell'OSCE. In precedenza, ha lavorato nell'ambito della protezione dei diritti umani e gestione di conflitti in Ecuador, Kosovo, Repubblica Democratica del Congo e Ucraina.

**Simone Guerrini** si è occupato dei Balcani nella squadra della Presidenza italiana ed è attualmente Capo Consigliere per la preparazione della Presidenza albanese 2020 dell'OSCE. Prima del 2019 ha lavorato come consigliere politico nella missione OSCE a Skopje e nella Missione EULEX in Kosovo. Svolge incarichi di insegnamento presso ISPI e altri enti.

**Cecilia Vera Lagomarsino** ha seguito durante la Presidenza il coordinamento e vari negoziati. Prima di entrare a far parte della Delegazione italiana, ha lavorato presso l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) al Dipartimento di ricerca e delle migrazioni, presso l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, presso l'Ufficio Informazioni del Parlamento europeo, nonché presso il Consolato Generale d'Italia ad Amburgo. Ha partecipato a missioni di osservazione elettorale dell'OSCE / ODIHR.

**Marco Lapadura**, diplomatico “per caso e per destino” dal 2003, con incarichi ad Asmara, a Ginevra e nella Direzione degli Affari Politici della Farnesina anche connessi alla presidenza del G7, durante la Presidenza italiana ha presieduto il Comitato consultivo per la gestione e le finanze (ACMF). Amante del dialogo e della comprensione, quali strumenti di sopravvivenza e uguaglianza, appassionato di musica, pittura, sport e arti.

**Roberto Magni**, Colonnello della Guardia di Finanza, è dal gennaio 2016 addetto presso l’Ambasciata e le Rappresentanze Permanenti presso le Organizzazioni Internazionali di Vienna. Arruolato nel 1985, ha prestato servizio in vari incarichi, acquisendo esperienza internazionale in Kosovo (missioni UNMIK ed EULEX) e a Vienna. È coautore del libro *Kosovo: un Paese al bivio* (Franco Angeli, Milano, 2013).

**Giulia Manconi** ha curato gli aspetti economici e ambientali per la Delegazione italiana all’OSCE dal 2016 e per tutta la Presidenza, dopo un’esperienza a Sarajevo. È attualmente in servizio presso il Segretariato OSCE a Vienna, dove si occupa di sicurezza energetica e sostenibilità ambientale.

**Matteo Pianca** è un diplomatico italiano dal 2010 e dal settembre 2017 è in servizio presso la Rappresentanza d’Italia all’OSCE, dove durante la Presidenza è stato il vice capo delegazione per gli aspetti economico-ambientali e il responsabile del coordinamento della Presidenza italiana. Prima di arrivare a Vienna ha lavorato al Ministero degli Affari Esteri a Roma e presso l’Ambasciata d’Italia in Etiopia.

**Claudio Ramunno** è un diplomatico italiano dal 2016, dopo esperienze di collaborazione con la Rappresentanza permanente degli Stati Uniti a Roma. Al Ministero degli Affari Esteri si è occupato di promozione della lingua e dell’editoria italiane e di internazionalizzazione delle università, prima di essere integrato nella squadra di Presidenza italiana dell’OSCE, dove si è occupato di coordinamento politico. Attualmente è vice capo dell’ufficio che si occupa di investimenti esteri in Italia e strumenti finanziari per l’internazionalizzazione della Direzione Generale per la promozione del sistema Paese al Ministero degli Affari Esteri.

**Alessia Rossinotti** è laureata in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali e attualmente laureanda in *World Politics and International Relations* presso l’Università degli Studi di Pavia. Tirocinante MAE-CRUI, ha diritti umani, democratizzazione e conflitti come interessi principali.

**Andrea Salvoni** ha assistito il *Liaison Officer* italiano nel coordinamento tra la Presidenza italiana e le strutture esecutive OSCE sui temi nell’agenda dell’Organizzazione. Prima e dopo ha lavorato nel gabinetto del Segretario Generale

dell'OSCE in diverse funzioni dal 2016. Prima di arrivare in OSCE, ha ricoperto diversi incarichi nel settore privato e nella cooperazione a Gerusalemme e a Mosca.

**Silvia Maria Lucia Santangelo** è una diplomatica italiana dal 2007 e durante la Presidenza italiana 2018 è stata vice capo delegazione per la dimensione umana e coordinatrice per gli aspetti connessi alla crisi ucraina. Prima di Vienna ha lavorato al Ministero degli Affari Esteri e presso l'Ambasciata d'Italia ad Algeri. Dal gennaio 2019 si occupa di relazioni con le organizzazioni sindacali presso la Direzione Generale delle Risorse Umane del Ministero degli Affari Esteri.

**Alessandra Scalia** è stata per due anni esperta politico-militare nella Delegazione italiana, in particolare relativamente ai temi delle minacce transnazionali con un focus su anti-terrorismo, contrasto ai traffici illeciti, *cyber security* e la promozione dell'Agenda "Donne, pace e sicurezza". Prima, ha lavorato presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI), in cui ha collaborato principalmente a progetti di ricerca relativi alla sicurezza e difesa a livello europeo.

**Arturo Sessa** è Colonnello dei Carabinieri, Esperto per la Sicurezza della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali in Vienna. Dopo l'Accademia Militare e la Scuola Ufficiali, ha svolto incarichi in Sicilia, Emilia-Romagna e presso la sede militare della NATO a Mons (Belgio). È stato Capo sezione relazioni internazionali dell'Agenzia italiana antidroga (DCSA).

**Paola Suffia** è stata addetta alla Segreteria particolare dell'Ambasciatore Azzoni e parte integrante del team di coordinamento durante la Presidenza italiana dell'OSCE. In precedenza aveva collaborato con le Missioni Permanenti della Santa Sede presso le Nazioni Unite di Ginevra e di Vienna.

**Siegfried Woerber** è stato l'esperto per i conflitti protratti nel Caucaso e in Europa orientale sia nella Presidenza austriaca che in quella italiana dell'OSCE. È oggi il Capo dell'ufficio Caucaso meridionale presso il Centro di Prevenzione Conflitti del Segretariato OSCE.





Edizioni ETS  
Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di gennaio 2020

