

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

N. 4

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

EDITORIALE, *Riccardo Sessa*.....629

OTTANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELL'ONU (24 ottobre 1945-24 ottobre 2025)

PIETRO GARGIULO – L'ONU e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: 80 anni di (diverse) ombre e (poche) luci631
MARIA ROSARIA MAURO – Le Nazioni Unite e la cooperazione economica e sociale: dalla cooperazione allo sviluppo alla promozione dello sviluppo sostenibile667
LAURA PINESCHI – 80 anni di tutela dei diritti umani nelle Nazioni Unite: un pilastro di vetro (in)frangibile?723

CINQUANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ADOZIONE DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI (1° agosto 1975-1° agosto 2025)

IVAN INGRAVALLO – Il (mesto) cinquantesimo anniversario dell'Atto Finale di Helsinki761

INTERVENTI

GABRIELLA ARRIGO, MARIA CHIARA NOTO – Lo Spazio e il Piano Mattei per l'Africa777

NOTE E COMMENTI

ALESSIA PRETI – “It’s Genocide” – Remarks on the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory’s Latest Report791

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Consiglio di sicurezza (gennaio-dicembre 2024), p. 805

1. Considerazioni introduttive, p. 805; 2. Il rinnovo di mandati e sanzioni, p. 805; 3. La risoluzione 2744 (2024): l'attesa riforma della *delisting procedure* e l'istituzione di un Informal Working Group sulle sanzioni, p. 808; 4. La conferma delle misure di contrasto al terrorismo internazionale di Daesh e Al'Qaeda, p. 810; 5. Il caso yemenita e la lotta contro gli Houthi: nuove prospettive marittime e l'aderenza a regimi sanzionatori preesistenti, p. 812; 6. Il caso somalo tra supporto delle iniziative regionali e trasformazione di alcune missioni dell'ONU, p. 814; 7. I casi sudanese e sudsudanese: modesti risultati dovuti alle divisioni tra gli Stati, p. 815; 8. La questione palestinese e la paralisi persistente del Consiglio di sicurezza, p. 818; 9. L'utilizzo dello spazio extra-atmosferico per fini pacifici e la difficoltà a consolidare regole e norme preesistenti, p. 821; 10. Civili, fanciulli, donne e *sexual e gender-based violences*: tra azioni concrete, brevi cenni e flagranti assenze, p. 824.

Lorenzo Enrietto

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di sicurezza
(gennaio-dicembre 2024)

1. *Considerazioni introduttive.* – Il 2024 è stato un anno relativamente intenso e produttivo per il Consiglio di sicurezza, che ha adottato 46 risoluzioni nell'arco delle 326 riunioni svoltesi tra gennaio e dicembre. Il loro contenuto varia enormemente: dal semplice rinnovo dei mandati di missioni preesistenti ad una riforma della *delisting procedure*, passando per la protezione dei civili nei conflitti armati, quella dei fanciulli e altri temi essenziali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale *ex art. 24* della Carta ONU.

I risultati ottenuti fanno però in parte ombra sulle importanti divisioni esistenti all'interno del Consiglio, che ne hanno profondamente condizionato i lavori. Tali frizioni hanno riguardato non soltanto argomenti originariamente controversi – come la questione palestinese o quella dell'utilizzo dello spazio per scopi pacifici –, ma anche altri temi che, per quanto non controversi di per sé, hanno messo in luce le differenze di opinioni tra i membri dell'organo – si pensi alle questioni saharawi, libica, sudanese e nord-coreana. Numerose sono infatti le ricorrenze in cui uno o più membri permanenti hanno esercitato il diritto di veto *ex art. 27*, par. 3, della Carta ONU. Ancor più frequenti sono le occasioni in cui uno o più membri – permanenti o non – si sono astenuti durante le votazioni. Occorre inoltre evidenziare che, nonostante esplicitamente incluse nell'agenda e oggetto di numerose riunioni, alcune questioni non hanno portato all'adozione di un qualsivoglia atto del Consiglio; dei riferimenti o specifiche trattazioni di aspetti salienti di questi temi sono stati tuttavia inclusi in svariate risoluzioni o commenti degli Stati, a conferma del generale interesse a loro riguardo: per esempio, la questione delle donne e delle *sexual e gender-based violences*.

L'analisi dell'attività del Consiglio di sicurezza nell'anno in esame terrà conto non soltanto delle risoluzioni effettivamente adottate, bensì anche dei progetti di risoluzioni non approvati e, in minor parte, delle saltuarie trattazioni e inclusioni di temi di trasversale e ricorrente interesse in atti non strettamente dedicatigli.

2. *Il rinnovo di mandati e sanzioni.* – La maggioranza delle risoluzioni adottate dal Consiglio nel 2024 ha riguardato il rinnovo di mandati di missioni preesistenti e, in alcuni casi, anche una proroga delle sanzioni (mirate, o individuali) precedentemente imposte nei confronti di gruppi armati o individui all'interno dello Stato. Nonostante la maggioranza delle risoluzioni siano state adottate all'unanimità, alcuni

temi hanno messo in rilievo le spaccature ideologiche (e strategiche) tra i membri dell'organo ristretto, le quali hanno portato alcuni di essi ad astenersi durante le votazioni e a criticare il contenuto delle soluzioni raggiunte.

Adottata all'unanimità, la risoluzione 2723 del 30 gennaio ha inaugurato i lavori del Consiglio di sicurezza nell'anno in esame relativamente al rinnovo dei mandati di missioni precedentemente autorizzate o istituite. Tramite essa, il Consiglio ha rinnovato il mandato della United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) – originariamente istituita tramite la risoluzione 186 del 4 marzo 1964 per metter fine agli scontri tra greci e turchi ciprioti sull'isola e da allora periodicamente rinnovata – fino al 31 gennaio 2025¹. Allo stesso modo, il Consiglio ha approvato all'unanimità anche la risoluzione 2727 del 15 marzo – relativa al rinnovo del mandato della United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) fino al 17 marzo 2025 –, nonostante le critiche dei rappresentanti russo e cinese²; inoltre, tramite la risoluzione 2763 del 13 dicembre, esso ha confermato le sanzioni – embargo sulle armi, *travel ban* e *asset freeze* – precedentemente adottate contro i Talebani afgani e rinnovato il mandato del 1267/1998 Analytical Support and Sanctions Monitoring Team per un periodo di quattordici mesi a partire da dicembre 2024³. Lo stesso è avvenuto per altre risoluzioni, quali: la 2732 del 31 maggio, relativa all'ultimo rinnovo della United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) fino al 31 dicembre 2025, data a partire dalla quale la missione cesserà la propria attività; la 2754 del 30 ottobre, nella quale il Consiglio ha deciso di rinnovare il mandato della United Nations Verification Mission in Colombia fino al 31 ottobre 2025; la 2757 del 1° novembre, relativa al rinnovo della missione EUFOR ALTHEA per un ulteriore periodo di dodici mesi; la 2738 del 27 giugno e la 2765 del 20 dicembre, dedicate alla situazione nella Repubblica Democratica del Congo e relative rispettivamente al rinnovo delle sanzioni sulle armi – come derivanti dalla risoluzione 2293 del 23 giugno 2016 – fino al 1° luglio 2025⁴ e al rinnovo del mandato della United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC (MONUSCO) fino al 20 dicembre 2025⁵; nonché la 2745 del 30 luglio e la 2759 del 14 novembre a proposito della Repubblica Centrafricana: la prima sulla revoca dell'embargo sulle armi – imposto tramite la risoluzione 2127 del 5 dicembre 2013 – e il rinnovo del mandato del Panel of Experts fino al 31 agosto 2025 la seconda sul rinnovo del mandato della

¹ Tramite il par. 15 della risoluzione 2723 il Consiglio ha inoltre richiesto alle parti in conflitto di continuare a cooperare con la missione e di assicurare ad essa ed al suo personale una piena libertà di movimento sull'intero territorio cipriota.

² Il rappresentante cinese ha infatti affermato che «the resolution fails to reflect the most recent developments in Afghanistan by keeping pace with the times». Dal canto suo, il rappresentante russo ha invece criticato la politizzazione della «humanitarian sphere» di cui la risoluzione è, secondo lui, il risultato. V. UN Doc. S/PV.9577, 2-4.

³ Con la risoluzione 2763 il Consiglio ha riformato il mandato del Monitoring Team, estendendolo alla raccolta di informazioni riguardo alla non attuazione delle sanzioni, nonché, tra le altre cose, ad assistere il Comitato per le sanzioni nel revisionare la lista degli individui o gruppi colpiti dalle sanzioni, a presentare informazioni e rapporti al Comitato, ecc. V. risoluzione 2763, par. 5 e Allegato I.

⁴ Con il par. 5 della risoluzione 2738 il Consiglio ha altresì rinnovato il mandato del Group of Experts fino al 1° agosto 2025.

⁵ La risoluzione 2765 elenca inoltre le attività rientranti nel mandato della MONUSCO (v. paragrafi 39-45). Si precisa inoltre che tramite la risoluzione 2746 del 6 agosto – anch'essa adottata all'unanimità – il Consiglio ha chiesto alla MONUSCO di collaborare con la Southern African Development Community Mission in the Democratic Republic of Congo (SAMIDRIC).

United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) fino al 15 novembre 2025.

Contrariamente a quanto avvenuto nel precedente anno⁶, nel 2024, il Consiglio ha sempre adottato all'unanimità le risoluzioni relative alla situazione di Haiti. Con la risoluzione 2743 del 12 luglio, esso ha rinnovato il mandato dello United Nations Integrated Office in Haiti (BINUH) fino al 15 luglio 2025⁷; con la risoluzione 2751 del 30 settembre, ha rinnovato il mandato della MSS Mission fino al 2 ottobre 2025; infine, con la risoluzione 2752 del 18 ottobre, ha prorogato l'embargo sulle armi e le misure di *travel ban* e di *asset freeze* per un anno; tramite questa risoluzione il Consiglio ha infine disposto il rinnovo del Panel of Experts e del Sanction Committee – richiedendo inoltre a quest'ultimo di aggiornare tempestivamente la lista degli individui e entità colpiti dalle sanzioni imposte tramite la risoluzione 2653 del 21 ottobre 2022. È importante sottolineare l'importanza delle disposizioni di quest'ultima risoluzione, che hanno infatti esteso le misure di *travel ban* e *asset freeze* al traffico illecito di risorse naturali⁸ e ampliato i tipi di armi colpite dall'embargo⁹.

Un ulteriore e generalizzato accordo tra i membri del Consiglio di sicurezza è stato raggiunto nel contesto della situazione medio-orientale – ad esclusione della questione palestinese, di cui si tratterà in seguito –; ciò gli ha quindi permesso di adottare tutte le relative risoluzioni all'unanimità. Si tratta: della 2737 del 27 giugno, la quale ha rinnovato il mandato della United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) fino al 31 dicembre 2024, in seguito prorogato fino al 3 giugno 2025 dalla successiva risoluzione 2766 del 20 dicembre; la 2742 dell'8 luglio e la 2758 del 13 novembre a proposito della situazione in Yemen e rispettivamente relative al rinnovo della United Nations Mission to support the Hodeidah Agreement (UNMHA) fino al 14 luglio 2025 e a quello sia delle misure di *asset freeze* e di *travel ban* – adottate nei confronti degli individui che minaccerebbero l'ordine e la pace nel Paese – fino al 15 novembre 2025, che del mandato del Panel of Experts fino al 15 dicembre 2025; infine, la 2749 del 28 agosto, che ha rinnovato il mandato della United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) fino al 31 agosto 2025.

Più complessa è stata l'adozione di altre risoluzioni, approvate a maggioranza. Si tratta di quelle dedicate alle situazioni saharawi e libica. In un ulteriore caso, invece, le divisioni interne hanno portato uno dei membri permanenti a esercitare il

⁶ Si ricorda che, sebbene le risoluzioni 2692 del 14 luglio 2023 e 2700 del 19 ottobre 2023 siano state adottate all'unanimità dal Consiglio, la risoluzione 2699 del 2 ottobre 2023 ha ricevuto le astensioni di Russia e Cina. V. I. INGRAVALLO, *Consiglio di Sicurezza* (luglio-dicembre 2023), in *La Comunità Internazionale*, 2025, 159-161; cfr. UN Doc. S/PV.9430; UN Doc. S/PV.9444; UN Doc. S/PV.9377.

⁷ Tramite la risoluzione 2743, il Consiglio di sicurezza ha inoltre richiesto una maggiore collaborazione tra il BINUH, la Multinational Security Support Mission (MSS Mission), le autorità haitiane e i principali partner regionali ed internazionali ed ha sollecitato gli Stati a dare esecuzione all'embargo sulle armi istituito tramite le risoluzioni 2699 e 2700 del 2023. V. Risoluzione 2743, par. 7, 16, 22.

⁸ Risoluzione 2752, par. 1. Tale soluzione è stata esplicitamente elogiata dal Rappresentante ecuadoriano e dal Rappresentante haitiano. V. UN Doc S/PV.9752, 2, 5.

⁹ *Ibid.*, par. 2. Tale soluzione è stata esplicitamente elogiata sia dal Rappresentante cinese che dal Rappresentante haitiano. V. UN Doc S/PV.9752, 3, 4-5, ove il Rappresentante haitiano ha affermato che: «[...] [W]e are particularly encouraged by the new provisions adopted to make the sanctions more effective — for example, when it comes to the arms embargo, whose scope now has been broadened — to prevent the inflow of illicit weapons into Haiti, which fuel the epidemic of gang violence in the country. In addition to light weapons and munitions, the ban is now expanded to related weapons and material of all kinds, military vehicles and materials and spare parts, as well as technical assistance, training, financial assistance and any other assistance having to do with military activities, to name but a few.»

proprio diritto di veto – in questo caso la Federazione Russa – nei confronti di un progetto di risoluzione relativo alle sanzioni nord-coreane.

Per quanto riguarda il Sahara Occidentale, il Consiglio ha adottato il 31 ottobre la risoluzione 2756, rinnovando il mandato della United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) fino al 31 ottobre 2025. La risoluzione è stata approvata con 12 voti e le astensioni di Mozambico e Federazione Russa, mentre l'Algeria non ha partecipato alla votazione, dopo la mancata approvazione di due suoi emendamenti al testo della proposta di risoluzione¹⁰.

A proposito della situazione in Libia, il Consiglio ha adottato le risoluzioni 2733 del 31 maggio e 2755 del 31 ottobre. Tramite la prima – approvata con 9 voti a favore e 6 astensioni, tra cui quelle di Cina e Federazione Russa –, sono state rinnovate le misure di attuazione dell'embargo sulle armi imposto tramite la risoluzione 1970 del 26 febbraio 2011 – poi modificato dal par. 13 della risoluzione 2009 del 16 settembre 2011, dai paragrafi 9 e 10 della risoluzione 2095 del 14 marzo 2013 e dal par. 8 della risoluzione 2174 del 27 agosto 2014 –¹¹ per un ulteriore periodo di 12 mesi e modificate le regole applicabili allo smaltimento della armi confiscate. La maggior parte delle critiche sollevate dai membri astenutisi riguardavano nello specifico il mancato riconoscimento al Sanctions Committee di maggiori poteri nel contesto dello smaltimento delle armi¹². La risoluzione 2755 – adottata all'unanimità – ha invece sancito il rinnovo del mandato della United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) fino al 31 gennaio 2025¹³.

Contrariamente alle precedenti risoluzioni che, nonostante le divisioni tra i membri, sono state approvate dal Consiglio di sicurezza, l'adozione del progetto di risoluzione S/2024/255 presentato dagli Stati Uniti d'America – e volto a rinnovare il mandato del Panel of Experts relativo all'embargo sulle armi e misure di non proliferazione imposto alla Corea del Nord tramite le risoluzioni 1874 del 12 giugno 2009 e seguenti – è stata bloccata dall'esercizio da parte della Federazione Russa del diritto di veto *ex art. 27, par. 3*, della Carta ONU. Il rappresentante russo ha motivato il veto sostenendo gli importanti cambiamenti intervenuti negli ultimi anni in Corea del Nord e l'attuale «[loss of] relevance» del regime sanzionatorio, il quale risulterebbe agli occhi della Russia «detached from reality»¹⁴.

3. *La risoluzione 2744 (2024): l'attesa riforma della delisting procedure e l'istituzione di un Informal Working Group sulle sanzioni.* – Il 2024 ha offerto al Consiglio l'occasione di riformare la *delisting procedure* prevista nel quadro delle sanzioni mirate da esso imposte a individui o gruppi di individui. Ciò è avvenuto

¹⁰ Il primo ha ottenuto 6 voti a favore e 9 astensioni, il secondo 5 voti a favore e 10 astensioni. V. UN Doc. S/PV.9771, 2-3.

¹¹ Previste per la prima volta dal par. 3 della risoluzione 2292 del 14 giugno 2016 – poi rinnovate periodicamente da ulteriori risoluzioni –, tali misure attuative autorizzavano gli Stati membri «to inspect, without undue delay, on the high seas off the coast of Libya, vessels bound to or from Libya which they have reasonable grounds to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya, directly or indirectly, in violation of [the arms embargo], provided that [they] make good-faith efforts to first obtain the consent of the vessel's flag State prior to any inspections pursuant to this paragraph (...)».

¹² V. UN Doc. S/PV.9644.

¹³ Tramite la risoluzione 2755, il Consiglio ha anche richiesto agli Stati di aderire e rispettare l'embargo sulle armi, di rispettare la sovranità, l'indipendenza e l'unità territoriale libica e di supportare l'attuazione dell'accordo del 23 ottobre 2020 relativo ad un cessate il fuoco. V. risoluzione 2755, paragrafi 10-12.

¹⁴ V. UN Doc. S/PV.9591.

tramite la risoluzione 2744 del 19 luglio, adottata all'unanimità. Il par. 1 della risoluzione conferma la sostituzione della procedura di *delisting* originariamente sancita dalla risoluzione 1730 con le nuove regole contenute nell'Allegato I, mentre il suo par. 5 prevede la creazione di un «informal working group of the Security Council to examine general issues on the subject of United Nations Security Council sanctions», il cui mandato e obiettivi sono precisati nell'Allegato II.

Per quanto riguarda la riforma della *delisting procedure*, l'Allegato I precisa che le regole in esso contenute si applicano alle domande inviate al Focal Point da, o a nome di, individui, gruppi, società o altre entità menzionate nelle liste dei Comitati per le sanzioni istituiti dal Consiglio di sicurezza, ad eccezione di quello istituito dalla risoluzione 1267 del 15 ottobre 1999; le domande devono essere inviate tramite il procedimento menzionato all'interno dell'Allegato I in parola o tramite il proprio Stato di residenza o di cittadinanza. A norma del par. 1, in seguito alla ricezione di una domanda, il Focal Point provvede a informare il *petitioner* della corretta ricezione della sua richiesta, a spiegargli la procedura relativa alle richieste di *delisting*, a rispondere alle sue domande riguardo alle procedure dei Comitati per le sanzioni, a verificare se si tratta di una domanda nuova o ripetuta¹⁵ e, eventualmente, a informare il *petitioner* nel caso in cui la sua domanda «fails to properly address the original designation criteria (...) as set forth in the relevant resolutions of the Security Council». Nel caso in cui non sia stata rispedita al mittente, l'esame della domanda passa attraverso tre distinte fasi: una prima di raccolta di informazioni (fino a quattro mesi), una seconda di concertazione con il *petitioner* (fino a due mesi) e una terza relativa alle discussioni e alla decisione del Comitato per le sanzioni (due mesi)¹⁶. Per quanto riguarda la prima fase, il par. 2 precisa che il Focal Point può intrattenere un dialogo con gli Stati designati dalle sanzioni, gli Stati di residenza o di cittadinanza al fine di determinare la loro opinione sulla sorte da dare domanda di *delisting* e al fine di ottenere qualsiasi altra informazione utile. A norma del par. 3, il Focal Point invia inoltre la domanda ad altri organi delle Nazioni Unite per invitarli a fornire qualsiasi informazione rilevante sulla richiesta di *delisting* pervenutagli. Secondo il par. 4, al termine di questa prima fase di raccolta di informazioni, il Focal Point fornisce una relazione scritta al Comitato per le sanzioni riguardo alle misure intraprese e alle informazioni fornite dai vari Stati. Conformemente ai paragrafi 5 e 6, al termine della prima fase il Focal Point inaugura una seconda fase durante la quale intrattiene un dialogo e organizza incontri con il *petitioner* al fine di porgli delle domande e richiedergli maggiori informazioni sulla richiesta di *delisting*. Una volta concluso il periodo di concertazione, a norma del par. 7 il Focal Point provvede alla redazione di un Comprehensive Report che sintetizza i fatti e le informazioni raccolte e lo comunica al Comitato per le sanzioni conformemente al par. 8. Così inizia la terza fase. Secondo il par. 9, una volta che il rapporto del Focal Point è circolato all'interno del Comitato, il suo Presidente lo include nell'ordine del giorno; se suo un membro o uno Stato richiede di dar seguito alla domanda, il Comitato si pronuncia su di essa «through its normal decision-making procedures», conformemente al par. 10. A

¹⁵ Nel caso in cui la domanda sia ripetuta, il Focal Point provvede a rispedirla al mittente «for his or her consideration». V. risoluzione 2744, Allegato I, par. 1, e.

¹⁶ La durata della prima e della seconda fase (rispettivamente fino a quattro e due mesi) può inoltre essere prolungata per un ulteriore periodo di due mesi su domanda di un ente destinatario della *petition* – nel caso della prima fase – o del Focal Point stesso – nel caso della seconda fase. V. *ivi*, Allegato I, par. 4 s.

norma dei paragrafi 11-13, se il Comitato accetta la richiesta di *delisting*, il suo Presidente ne dà comunicazione al Focal Point, il quale a sua volta informerà il *petitioner* della decisione, prima che il nominativo sia rimosso dalla «Consolidated List and relevant lists»¹⁷. Nel caso in cui il Comitato rigetti la domanda ne informerà il Focal Point e motiverà la sua decisione; quest'ultimo comunicherà al *petitioner* il rigetto della sua richiesta entro quindici giorni. Infine, a norma del par. 15, il Focal Point è, a titolo non esaustivo, competente per notificare individui e entità riguardo a cambiamenti dello *status* delle voci ad essi correlate nelle liste, nonché per ricevere e trasmettere ai Comitati per le sanzioni le comunicazioni di individui che sostengono «to have been subjected to the sanctions measures by the relevant sanctions Committee as a result of false or mistaken identity or confusion with individuals included on a Committee's sanctions list»¹⁸.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'Informal Working Group, l'Allegato 2 specifica ai suoi paragrafi 1 e 2 che sarà composto da tutti i membri del Consiglio di sicurezza, i quali designeranno il suo Presidente. A norma dei par. 3 a 5, l'Informal Working Group si riunirà almeno due volte all'anno a porte chiuse e le sue discussioni saranno confidenziali. Conformemente al par. 6, tale organo è competente per esaminare il meccanismo del Focal Point, le «[g]ood practices of working methods of sanctions Committees and inter-committee coordination (...)», le «[b]est practices on the design, implementation and assessment of sanctions, including good practices on combining sanctions with other UN Security Council responses to threats to international peace and security (...)», «[g]eneral practices of usage and implementation of exemption measures and sustaining efforts to mitigate unintended humanitarian consequences» e per esaminare e identificare delle soluzioni che permettano agli Stati di colmare le lacune nell'attuazione delle sanzioni¹⁹. Secondo il par. 8, l'Informal Working Group lavorerà tramite consenso.

L'adozione della risoluzione 2744 è stata inoltre accompagnata dai commenti di apprezzamento degli Stati membri del Consiglio. Il Rappresentante USA, per esempio, ha ricordato che la risoluzione è la prima negli ultimi 18 anni ad aver riformato la *delisting procedure* e ha affermato che contribuisce a fornire una maggiore «transparency and fairness [to the] United Nations sanctions processes»²⁰; dal canto suo, il rappresentante svizzero ha lodato l'istituzione dell'Informal Working Group, affermando che contribuirà a rinforzare l'efficacia delle sanzioni e ne favorirà l'attuazione²¹. Non mancano tuttavia opinioni critiche in dottrina²².

4. *La conferma delle misure di contrasto al terrorismo internazionale di Daesh e Al'Qaeda.* – Data la sua responsabilità in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ex art. 24 della Carta ONU, il Consiglio di sicurezza svolge da sempre un ruolo di primo piano nel contrasto al terrorismo internazionale di matrice fondamentalista islamica. Ciò è ancor più vero in seguito agli attacchi alle

¹⁷ Ivi, Allegato I, par. 11.

¹⁸ Ivi, Allegato I, par. 15.

¹⁹ Ivi, Allegato II, par. 6.

²⁰ UN Doc. S/PV.9689, 3.

²¹ *Ibid.* Per delle visioni di insieme su entrambi gli apporti della risoluzione, v. i commenti del rappresentante coreano e di quello guyanese (ivi, 4-5).

²² V. le considerazioni di I. INGRAVALLO, *La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul delisting: un'occasione persa*, in OSORIN, 2024, disponibile sul sito: www.osorin.it.

torri gemelle dell'11 settembre 2001 e alla proliferazione di organizzazioni a stampo terrorista in varie regioni del mondo. In questo contesto, nel 2024 e sulla scia dei suoi precedenti sforzi in materia, esso ha approvato due risoluzioni relative ai regimi di Al'Qaeda e Daesh.

Inizialmente, con la risoluzione 2734 del 10 giugno, il Consiglio ha confermato le sanzioni – embargo sulle armi, *asset freeze* e *travel ban* – precedentemente adottate nei confronti dell'ISIS e di Al'Qaeda²³. Esso ha peraltro ribadito l'elenco di atti la cui commissione giustifica l'iscrizione nelle liste relative a misure sanzionatorie²⁴, al quale ha però aggiunto gli atti che ammontano a «planning, directing, or committing acts involving sexual and gender-based violence including rape, enslavement of persons, and cases of abduction and trafficking in persons (...) when such acts are being used by ISIL, AQ and associated individuals, groups and entities as a tactic of terrorism»²⁵. Quest'aggiunta cerca di risolvere il dubbio relativo alla connessione esistente tra le *sexual e gender-based violences* e il terrorismo internazionale²⁶ ed è stata lodata dalla quasi totalità dei membri dell'organo²⁷. L'inclusione dei crimini di natura sessuale tra i *listing criteria* è stata tuttavia uno dei principali motivi dell'astensione della Federazione Russa, in quanto, come confermato dal suo rappresentante, sarebbe espressione del fatto che gli «United Nations mechanisms in general, and subsidiary bodies of the Security Council in particular, [are] being utilized to abuse the sanctions toolbox»²⁸. Per di più, la risoluzione 2734 ha rappresentato per il Consiglio l'occasione di rinnovare il mandato dell'Ombudsperson per un periodo di 36 mesi a partire da giugno 2024, confermando la competenza di quest'organo a ricevere e esaminare le *delisting petitions* inviate da parte individui iscritti nella lista relativa alle sanzioni contro Al'Qaeda e Daesh, nonché di fornire delle raccomandazioni al Comitato per le sanzioni sulle persone da effettivamente rimuovere dalla lista precitata. Dopo aver ribadito le competenze del Focal Point²⁹, il Consiglio ha infine rinnovato il mandato del Monitoring Team sempre per un periodo di 36 mesi a partire da giugno 2024 e ha indirizzato tale organo a lavorare su tematiche regionali, tendenze nascenti e sui casi di non attuazione delle disposizioni della risoluzione in parola.

In secondo luogo, il Consiglio è intervenuto contro Daesh e di Al'Qaeda con la risoluzione 2761 del 6 dicembre, con la quale ha rinnovato l'applicazione a questi

²³ V. le disposizioni del par. 8, c della risoluzione 1333 del 19 dicembre 2000, dei paragrafi 1 e 2 della risoluzione 1390 del 16 gennaio 2002 e dei paragrafi 1 e 4 della risoluzione 1989 del 17 giugno 2011.

²⁴ Si tratta, come menzionato al par. 2 della risoluzione 2734, degli atti che ammontano a: «(a) Participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or (b) Supplying, selling or transferring arms and related materiel; (c) Recruiting for, or otherwise supporting their acts or activities of Al-Qaida, ISIL, or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof».

²⁵ Ivi, par. 3.

²⁶ UN Doc. S/PV.9649, 2

²⁷ Ivi, 2-4.

²⁸ Ivi, 3.

²⁹ A norma dei paragrafi 89 e 90 della risoluzione 2734, il Focal Point è competente per ricevere domande di esenzione nei confronti delle sanzioni imposte a Daesh e Al'Qaeda da parte di individui o gruppi di individui – domande che dovranno poi essere inviate al Comitato per le sanzioni –, nonché per ricevere e inviare al Comitato per le sanzioni delle comunicazioni da parte di «individuals who have been removed from the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List» e di «individuals claiming to have been subjected to the measures outlined in [this resolution] as a result of false or mistaken identification or confusion with individuals included on the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List». Si precisa che questa risoluzione precede di poco più di un mese la già esaminata risoluzione 2744, che riforma la procedura di *delisting* e, di conseguenza, anche i compiti del Focal Point in relazione ad essa.

due gruppi terroristici dell'eccezione umanitaria originariamente prevista dai paragrafi 1 e 2 della risoluzione 2664 del 9 dicembre 2022³⁰ e ricordato la competenza dell'1267/1989/2253 Sanctions Committee per monitorare l'attuazione di tale eccezione.

5. *Il caso yemenita e la lotta contro gli Houthi: nuove prospettive marittime e l'aderenza a regimi sanzionatori preesistenti.* – Nel 2024, il Consiglio si è occupato a più riprese della situazione yemenita. In primo luogo, il Paese della Penisola arabica, attualmente ancora diviso da una sanguinosa guerra civile, ha infatti ottenuto, come già accennato, un rinnovo del mandato dell'UNMHA fino al 14 luglio 2025 a seguito dell'adozione della risoluzione 2742 dell'8 luglio, nonché un rinnovo delle sanzioni e del mandato del relativo Panel of Experts rispettivamente fino al 15 novembre e al 15 dicembre 2025, tramite l'adozione della risoluzione 2758 del 13 novembre.

A queste misure si aggiungono gli sforzi intrapresi dal Consiglio di sicurezza al fine di “arginare” gli attacchi sferrati dal gruppo armato degli Houthi a supporto della popolazione di Gaza e della fine della guerra nella Striscia nei confronti di numerose navi mercantili nel loro tragitto lungo il Mar Rosso a partire dal mese di novembre 2023. Significativa a tal proposito è la risoluzione 2722 del 10 gennaio, la quale: (i) chiede agli Houthi di metter fine agli attacchi e di liberare le navi intercettate, così come il loro equipaggio; (ii) invita gli Stati membri a collaborare nel quadro dell'Organizzazione marittima internazionale per favorire il transito in sicurezza delle loro navi mercantili, a sostenere la *capacity building* degli Stati costieri del Mar Rosso e dello stretto di Baab al-Mandab al fine di aumentare la sicurezza della navigazione, nonché ad ampliare la loro cooperazione per prevenire ulteriori attacchi; (iii) riafferma il diritto di navigazione delle navi mercantili e «takes note of the right of Member States, in accordance with international law, to defend their vessels from attacks»³¹. Occorre precisare che quest'ultima frase è frutto di un intenso confronto all'interno del Consiglio, che opponeva i membri favorevoli a esprimere l'esistenza di un tale “diritto di difesa delle navi battenti la propria bandiera” – tra i quali si riscontravano persino alcuni Stati apertamente favorevoli ad interpretare questa disposizione come un esplicito riferimento al diritto per gli Stati di bandiera di agire in legittima difesa contro eventuali attacchi indirizzati alle proprie navi – e i sostenitori dell'inserimento di una formula più neutra, basata sul diritto internazionale vigente³²; è in questo secondo ordine di idee che bisogna interpretare la propo-

³⁰ Si ricorda che il par. 1 della risoluzione 2664 dispone: «[The Security Council] decides that without prejudice to the obligations imposed on Member States to freeze the funds and other financial assets or economic resources of individuals, groups, undertakings, and entities designated by this Council or its Sanctions Committees, the provision, processing or payment of funds, other financial assets, or economic resources, or the provision of goods and services necessary to ensure the timely delivery of humanitarian assistance or to support other activities that support basic human needs by the United Nations, (...) its Programmes, Funds and Other Entities and Bodies, as well as its Specialized Agencies and Related Organizations, international organizations, humanitarian organizations having observer status with the United Nations General Assembly (...), or bilaterally or multilaterally funded non-governmental organizations participating in the United Nations Humanitarian Response Plans, Refugee Response Plans, other United Nations appeals, or OCHA-coordinated humanitarian “clusters,” or their employees, grantees, subsidiaries, or implementing partners while and to the extent that they are acting in those capacities (...) are permitted and are not a violation of the asset freezes imposed by this Council or its Sanctions Committees».

³¹ Risoluzione 2722, par. 3.

³² V. UN Doc. S/PV.9527, 5-9.

sta di emendamento – una delle due – presentata dal rappresentante russo e contenente un rinvio generale ai “diritti degli Stati” in materia³³. Essa non è infine stata adottata – per 4 voti a favore, 2 astensioni e 9 voti contrari – al fine di privilegiare, come sostenuto dal rappresentante statunitense, «a reference to States’ rights of self-defense [, given that] it is long established that States have a right to defend merchant and commercial vessels from attacks»³⁴. Sull’onda – per restare in tema – delle parole del rappresentante sloveno³⁵, è infatti difficile sostenere a priori che un attacco armato perpetrato da un gruppo come gli Houthi contro delle navi mercantili rientri tra i criteri previsti dall’art. 51 della Carta ONU, il quale richiede di essere in presenza di un attacco armato perpetrato nei confronti di uno Stato membro delle Nazioni Unite da un suo pari³⁶. Ciò nonostante, la risoluzione 2722 è servita come base per le numerose missioni inviate dagli Stati occidentali nel Mar Rosso al fine di assicurare una maggiore protezione delle proprie navi mercantili e rispondere a eventuali attacchi degli Houthi – ovvero, le missioni Prosperity Guardian, Aspides³⁷. Detto ciò e anche a seguito dei bombardamenti aerei lanciati dai medesimi Stati in territorio yemenita, la risoluzione in parola ha quindi consentito un «misuse of misrepresentation of the right to self-defence through attacks on territories of sovereign countries», per riprendere le parole espresse dal rappresentante algerino in seguito all’adozione – e alla sua astensione durante la votazione – della risoluzione 2739 del 27 giugno³⁸. Quest’ultima, sempre relativa alla situazione in Yemen e al gruppo armato degli Houthi, oltre ad estendere la richiesta fatta al Segretario generale dalla risoluzione 2722 di fornire dei rapporti mensili sui nuovi attacchi in Mar Rosso e reiterare la domanda già fatta agli Houthi tramite la risoluzione appena menzionata di cessare le loro operazioni, ricorda agli Stati membri di rispettare gli obblighi relativi all’embargo mirato sulle armi imposto tramite la risoluzione 2216 del 14 aprile 2015. Nonostante i commenti positivi di vari Stati membri riguardo quest’ultima disposizione, la risoluzione è stata approvata con l’astensione di Cina, Algeria e Russia³⁹.

³³ L’emendamento russo proponeva di modificare la seconda frase del par. 3 come segue: «and in that regard takes note of applicable rights of Member States in accordance with international law». V. *ivi*, 2.

³⁴ *Ivi*, 4.

³⁵ A proposito del par. 3 della risoluzione 2722, egli ha affermato: «We believe that certain elements of the resolution could have benefited from further clarification – our interpretation of operative paragraph 3 provides that any response to attacks in the Red Sea must be in line with international law, in particular international humanitarian and human rights law, and within the strict conditions of the exercise of self-defence». *Ivi*, 8.

³⁶ Si ricordano a tal proposito le considerazioni della Corte internazionale di giustizia (CIG) relativamente all’art. 51 della Carta ONU, nonché la sua interpretazione – anche in riferimento ad attacchi armati perpetrati da entità non statali – negli affari *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (sentenza del 27 giugno 1986, *I.C.J. Reports 1986*, par. 193 ss.), *Oil Platforms* (sentenza del 6 novembre 2003, *I.C.J. Reports 2003*, par. 51 ss.), *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (parere del 9 luglio 2004, *I.C.J. Reports 2004*, par. 138 s.), e *Armed Activities on the Territory of the Congo* (sentenza del 19 dicembre 2005, *I.C.J. Reports 2005*, par. 142 ss.). V., anche per approfondire la questione, L. ZUCCARI, *Il diritto degli Stati di difendere le proprie navi mercantili tra la risoluzione 2722 (2024) del Consiglio di sicurezza e il diritto internazionale*, in *Rivista ODU*, 2024, 506 ss.; P. TURRINI, *Use of Force and Peace-Keeping: The Response to the Houthis’ Attacks in the Red Sea: Bathing an Ambiguity*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2024, 525 ss.

³⁷ P. TURRINI, *op. cit.*, 525-526.

³⁸ UN Doc. S/PV.9672, 3-4.

³⁹ I tre Stati hanno giustificato la loro astensione a ragione dell’impiego da parte di Stati occidentali della risoluzione 2722 come base per i bombardamenti intrapresi in territorio yemenita, nonché della loro

6. *Il caso somalo tra supporto delle iniziative regionali e trasformazione di alcune missioni dell'ONU.* – Nel 2024, il Consiglio è tornato a occuparsi della situazione in Somalia, muovendosi secondo una strategia “polivalente”: da un lato, ha sostenuto la necessità di assicurare il perdurante intervento sul territorio di alcune missioni regionali e ha persino accolto la loro riconfigurazione; dall'altro, ha riconfermato l'utilità di quelle istituite dalle Nazioni Unite e optato per trasformarne alcune in nuove e più complete realtà operative locali.

Il Consiglio ha adottato all'unanimità le seguenti risoluzioni: la 2741 del 28 giugno, relativa al rinnovo per un periodo di 12 mesi dell'autorizzazione concessa agli Stati membri dell'Unione Africana e all'African Union Transition Mission in Somalia (ATMIS) a norma del par. 22 della risoluzione 2628 del 31 marzo 2022⁴⁰; la 2747 del 12 agosto e la 2748 del 15 agosto, relative – oltre a rinnovare la richiesta al Segretario generale di aggiornare il «logistical support plan» tramite l'UNSOS – rispettivamente al rinnovo delle precitate autorizzazioni, fino al 15 agosto 2024 e al 31 dicembre 2024; e, infine, la 2753 del 30 ottobre, tramite la quale l'organo ristretto ha, dopo aver preso nota della lettera indirizzata al suo Presidente dal Governo federale somalo, deciso la trasformazione della United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM) nella nuova United Nations Transitional Assistance Mission in Somalia (UNTMIS), alla quale ha ulteriormente richiesto di dar inizio ad un processo di transizione nell'United Nations Country Team a partire dal 1° novembre 2024. L'inizio della prima fase di transizione è fissato al 31 ottobre 2025, a partire del quale il Consiglio ha richiesto all'UNTMIS di prioritizzare, tra le altre cose, le proprie attività di supporto allo *state-building* locale, protezione dei diritti umani, promozione della *rule of law*, supporto nell'applicazione della Human Rights Due Diligence Policy e coordinamento dell'«international donor support»⁴¹. Oltre l'assolvimento di queste priorità, esso ha richiesto all'UNTMIS di provvedere – sempre entro la prima fase del processo di transizione – al trasferimento di altre sue competenze al Governo federale e ad altre entità⁴².

Contrariamente alle precedenti, la risoluzione 2767 del 17 dicembre è stata l'unica a proposito della Somalia a non esser stata adottata all'unanimità. Tramite le sue disposizioni il Consiglio, oltre a chiedere alle parti in lite di risolvere pacificamente i loro conflitti e di permettere l'istituzione di un nuovo sistema elettorale, ha accolto la trasformazione dell'ATMIS nell'African Union Support and Stabilisation Mission in Somalia (AUSSOM). Il Consiglio ha inoltre autorizzato gli Stati membri dell'UA a prendere tutte le misure necessarie al fine di: (i) supportare il Governo federale nella sua lotta contro le forze di Al-Shabaab e Daesh; (ii) favorire il processo di stabilizzazione interno; (iii) collaborare all'istaurazione di condizioni di sicurezza che permettano l'accesso e l'erogazione di aiuti e assistenza umanitaria. Il Consiglio ha ulteriormente esteso all'AUSSOM le competenze precedentemente conferite all'ATMIS dalla risoluzione 2713 del 1° dicembre 2023 e richiesto all'UA di adottare adeguati meccanismi di controllo e monitoraggio sull'attività della nuova

interpretazione estensiva delle sue disposizioni.

⁴⁰ Tramite il par. 5 della risoluzione 2741 il Consiglio ha inoltre chiesto al Segretario generale di aggiornare il «logistical support plan» tramite l'United Nations Support Office in Somalia (UNSOS).

⁴¹ Risoluzione 2753, par. 6, ove sono anche menzionate le attività di «[c]oordination of United Nations efforts in Somalia» e di «[c]oordination with ATMIS's anticipated successor mission, with a view to the progressive and phased transfer of these tasks in the second phase of its transition».

⁴² Ivi, par. 7.

missione. Il Consiglio ha infine chiesto al Segretario generale di continuare a assicurare un «logistical support plan» – e di aggiornarlo qualora necessario – tramite l'UNSOS.

7. I casi sudanese e sudsudanese: modesti risultati dovuti alle divisioni tra gli Stati. – Anche nel 2024 il Consiglio di sicurezza è intervenuto a proposito delle situazioni in atto in Sudan e nel Sudan del Sud, due Stati lacerati da continui e logoranti guerre civili. A tal proposito ha adottato 9 risoluzioni, la maggior parte delle quali non ha beneficiato del supporto unanime dei suoi membri. Le questioni sudanese e sudsudanese hanno infatti messo in risalto le differenze di opinione (e strategia) degli Stati, le quali non hanno però in definitiva impedito al Consiglio di ottenere alcuni risultati, seppur modesti. Per questioni di chiarezza, è opportuno distinguere gli atti rivolti ad un Paese piuttosto che all'altro ed eventualmente, alla fine, discutere di quelli che, invece, riguardavano entrambi.

Per quanto riguarda il Sudan, tramite la risoluzione 2725 dell'8 marzo, dopo aver ricordato le sanzioni precedentemente adottate e poi rinnovate fino al 12 settembre 2024, il Consiglio di sicurezza ha rinnovato il mandato del Panel of Experts fino al 12 marzo 2025. Sebbene questa risoluzione non sia tra le più ambiziose dell'anno in esame, la sua adozione fa riflettere sulle diverse posizioni esistenti tra i membri del Consiglio. Durante la votazione, la Federazione Russa e la Cina hanno deciso di astenersi: la prima, in ragione delle ricorrenti menzioni relative alla situazione interna e al diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, la seconda, in ragione della propria concezione – che sembrerebbe considerare «prudent and responsible» – del meccanismo delle sanzioni⁴³. Successivamente, il Consiglio ha adottato la risoluzione 2736 del 13 giugno tramite la quale ha richiesto alle parti di: (i) interrompere il conflitto a El-Fasher; assicurare la protezione dei civili, il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani; (iii) permettere e facilitare l'erogazione di aiuti e di assistenza umanitaria, anche riaprendo dei corridoi umanitari (quello frontaliero di Adre). Come anche la precedente risoluzione 2724 dell'8 marzo – la quale pregava soltanto le parti di cessare le ostilità durante il periodo del Ramadam –, anche la risoluzione 2736 è stata adottata con 14 voti a favore e l'astensione della Russia. In questa occasione, il rappresentante russo ha giustificato la posizione del proprio Stato sostenendo: «It is difficult to determine what exactly the resolution truly seeks to achieve, apart from the obvious: to keep the eye of the United Nations on the situation and to propose decisions that are questionable from

⁴³ Egli ha infatti affermato: «We are pleased that the authors partially satisfied the wishes of a number of delegations and agreed to remove the excessive wording on the political situation, humanitarian aspects and human rights. The authors told us that the Council could not remain impartial regarding the situation in the Sudan and so the text needed to be brought in line with the current reality on the ground. Ultimately, in a single day, we are adopting two resolutions on the Sudan with overlapping content, particularly when it comes to humanitarian and human rights aspects. One should not think that, if a call is made twice, it becomes more convincing.». Dal canto suo, il rappresentante cinese ha affermato: «China has always insisted on the fact that the Security Council should take a prudent and responsible approach to sanctions. We emphasize that sanctions are only a means to an end, not an end in itself, and must be reviewed in a timely fashion and adjusted or terminated as appropriate. We regret that the resolution on which we have just voted does not go in that direction. Council resolution 2676 (2023) clearly provides that the sanctions on Darfur are to expire in September. The current resolution, which renews the mandate of the Panel of Experts on the Sudan until March 2025, appears utterly unjustified and contradictory». V. UN Doc. S/PV.9569, 2-3.

the point of view of respect for the sovereignty and unity of the country»⁴⁴. Infine, tramite la risoluzione 2750 dell'11 settembre, il Consiglio di sicurezza ha deciso, all'unanimità, il rinnovo delle sanzioni – un embargo sulle armi – fino al 12 settembre 2025.

Infine, le divisioni tra i membri del Consiglio sono diventate ancora più evidenti al momento della votazione del progetto di risoluzione S/2024/835 relativo al conflitto in Sudan. Presentata da Sierra Leone e UK, essa mirava a chiedere alle parti in conflitto di: (i) prendere tutte le misure a loro disposizione per prevenire e evitare danni ai civili e la commissione di crimini sessuali o legati al genere; (ii) assicurare un «full, rapid, safe, unhindered and sustained crossline and cross-border humanitarian access»; e (iii) assicurarsi che ogni violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani non rimanesse impunita⁴⁵. Il testo chiedeva inoltre agli Stati di astenersi da qualsiasi tipo di ingerenza esterna. Nonostante il suo contenuto a primo impatto universalmente condivisibile, il progetto di risoluzione in parola non è stato adottato a fronte dell'esercizio da parte della Federazione Russa del diritto di veto. Il rappresentante russo ha infatti aspramente criticato il testo dell'atto in parola e sottolineato che «the only way to achieve [a swift solution to the conflict in Sudan] is for the warring parties to conclude a ceasefire agreement»⁴⁶.

Per quanto riguarda invece il Sudan del Sud, tramite la risoluzione 2726 del 14 marzo il Consiglio ha rinnovato il mandato della United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) fino al 30 aprile 2024, mandato poi di nuovo rinnovato fino al 30 aprile 2025 via la risoluzione 2729 del 29 aprile. Quest'ultima risoluzione espande inoltre il mandato dell'UNMISS al fine di prevenire lo scoppio di una nuova guerra civile e una *escalation* della violenza, nonché di permettere di arrivare ad una pace duratura all'interno del Paese. Esso comprende la protezione dei civili, la creazione di condizioni per fornire assistenza umanitaria sul territorio, il supporto dell'attuazione del processo di pace e del Revitalized Agreement e, infine, il monitoraggio, l'investigazione e il *reporting* delle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani⁴⁷. Tramite la risoluzione 2729 il Consiglio chiede inoltre alle parti in conflitto di rispettare il diritto internazionale – più precisamente il diritto internazionale umanitario e dei diritti umani – e al governo locale di adottare le misure necessarie all'organizzazione di libere elezioni, di rispettare i propri ob-

⁴⁴ UN Doc. S/PV.9655, 5-6, ove il rappresentante russo afferma peraltro: «We cannot agree with the proposed call to all Sudanese parties to ensure free humanitarian access, including cross-border shipments. We draw Council members' attention to the fact that the questions of national border control and border crossing of any goods is a sovereign matter for the authorities in charge. Any attempt to impose artificial exceptions to that fundamental principle, and even delegate authority to a non-State actor, is a flagrant infringement on the sovereignty and territorial integrity of the country. I underscore that there must not and should not be any cross-border deliveries of humanitarian assistance without the consent of the official authorities of the Sudan. We call on the United Nations humanitarian wing to adhere strictly to the United Nations guiding principles of humanitarian emergency assistance».

⁴⁵ Il par. 13 del progetto di risoluzione richiede agli Stati di adottare delle misure concrete per assicurarsi che coloro che violano il diritto internazionale umanitario e i diritti umani «are held accountable, including through adequate, transparent, independent and credible accountability mechanisms, including domestic mechanisms». V. UN Doc. S/2024/826, par. 13. L'espressione «including domestic mechanisms» potrebbe far pensare che la risoluzione permetta il ricorso anche a «external mechanisms of accountability» come la Corte penale internazionale, ad esempio. Questo sembra trasparire dalle parole del rappresentante russo che hanno seguito la votazione, sebbene questi non abbia specificato a quali disposizioni del progetto di risoluzione si stava riferendo. V. UN Doc. S/PV.9786, 6.

⁴⁶ V. UN Doc. S/PV.9786, 5-6. Per l'intero commento del rappresentante russo, v. *ivi*, 5-7.

⁴⁷ V. risoluzione 2729, par. 2-3.

blighi derivanti dal SoFA e di non ostacolare – ma addirittura proteggere – l'UNMISS nell'esecuzione del suo mandato. Se la prima di queste due risoluzioni è stata adottata all'unanimità, la seconda lo è invece stata con 13 voti favorevoli e le astensioni di Cina e Federazione Russa, entrambe contrarie all'estensione del mandato dell'UNMISS e alle richieste indirizzate al governo locale⁴⁸. Infine, tramite la risoluzione 2731 del 30 maggio, il Consiglio di sicurezza ha esteso l'embargo sulle armi e le misure di *travel ban* e *asset freeze* fino al 31 maggio 2025, rinnovato il mandato del Panel of Experts fino al 1° luglio 2025, nonché richiesto alle autorità nazionali di attuare le riforme previste nel Revitalized Agreement e di istituire delle corti nazionali e delle commissioni di riconciliazione. La risoluzione 2731 richiede inoltre agli Stati dell'ONU di ispezionare i carichi presenti sul loro territorio e diretti in Sud Sudan, qualora esistano delle basi fondate per supporre che essi contengano delle armi vietate dalle misure sull'embargo, nonché di sequestrare e gestire adeguatamente tali armi qualora la loro presenza venga accertata. Questa risoluzione è stata adottata con 9 voti favorevoli e 6 astensioni – ovvero quelle di Algeria, Cina, Guyana, Mozambico, Federazione Russa e Sierra Leone –, determinate dalle mutazioni della situazione interna al Paese e dall'ormai attenuato bisogno di sanzioni particolarmente dure ed estese⁴⁹.

In aggiunta, per quanto riguarda la specifica situazione di Abyei – una porzione di territorio contesa tra Sudan e Sudan del Sud –, la risoluzione 2760 prevede il rinnovo del mandato della United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) fino al 15 novembre 2025 e richiede ai due Stati in contesa di permettere la circolazione senza ostacoli del personale e di eventuali merci o strumentazioni della missione verso e dal territorio di Abeyi. La risoluzione incoraggia inoltre l'instaurazione di una maggiore cooperazione tra l'UNISFA, l'UA, l'African Union High Level Implementation Panel (AUHIP) e l'Inviato speciale del Segretario generale per adottare dei *temporary administrative and security arrangements* e per arrivare ad una soluzione riguardo allo *status* di Abeyi. Per ultimo, tramite la risoluzione in parola, il Consiglio di sicurezza ha richiesto al Segretario generale di «implement the following activities in the planning and conduct of UNISFA's operations», tra le quali, oltre a più generali considerazioni pratiche riguardo la missione, si fa riferimento all'impatto ambientale delle sue operazioni e alla prevenzione delle *sexual e gender-based violences*⁵⁰. Questa risoluzione è stata adottata con 14 voti a favore e l'astensione della sola Federazione Russa, che ha motivato la sua posizione spiegando, tra le altre cose, che: «We would like to express our regret regarding the fact that the United States, penholder on the resolution, included elements that are barely linked to what is happening in the Area. We understand that the impact on Abyei of the events in the Sudan and South Sudan is impossible to deny, but we are categorically opposed to the approach taken by the penholder, which is based on using any opportunity to meet its unhealthy need to express condemnation of the con-

⁴⁸ Il rappresentante cinese ha sostenuto che «the resolution (...) puts undue pressure on the Government of South Sudan in many ways, and the arrangements for the UNMISS mandate are out of touch with reality», affermazioni che sembrano coincidere con quelle del rappresentante russo – nonostante queste ultime siano espresse in termini differenti. V. UN Doc. S/PV.9620, 3-4.

⁴⁹ V. UN Doc. S/PV.9639 2-4.

⁵⁰ Risoluzione 2760, par. 31. Bisogna inoltre sottolineare la presenza all'interno del testo della risoluzione di numerose altre disposizioni riguardanti la protezione dei bambini, la partecipazione delle donne, i loro diritti e la questione delle *sexual e gender-based violences*. V. *ex multis*, *ivi.*, paragrafi 22, 29-30, 33, 35.

flict in the Sudan. On purpose, Abyei was given its own agenda item. It has to do exclusively with UNISFA maintaining the appropriate security conditions pending possible agreement regarding its final status. We cannot agree with an exaggerated focus on women and children and the environment. We think it is totally unacceptable to add to UNISFA environmental issues, which they have not dealt with, as if the peacekeepers have nothing else to do»⁵¹.

8. *La questione palestinese e la paralisi persistente del Consiglio di sicurezza.*

– Tra i temi che più hanno testato la coesione tra i membri del Consiglio anche nell'anno in esame c'è sicuramente quello relativo al conflitto attualmente in atto nei territori palestinesi occupati e principalmente nella Striscia di Gaza. La questione ha infatti da sempre diviso gli Stati tra loro e soprattutto i membri permanenti tra quelli più favorevoli a sostenere (taluni quasi in modo indiscusso) Israele⁵² e quelli maggiormente propensi ad adottare una posizione neutrale o a criticare apertamente la risposta, l'occupazione e l'espansione territoriale israeliana a discapito dei territori (in teoria, ma non in pratica) sotto il “controllo” e il “potere di governo” dell'Autorità palestinese⁵³. Tali divisioni, acuitesi ancor più a seguito dei crudeli eventi che hanno avuto luogo il 7 ottobre 2023 e poi fatto seguito alla risposta israeliana, si sono riconfermate nell'anno in esame ed hanno portato ad una paralisi del Consiglio in materia. Se infatti esso è riuscito ad adottare due risoluzioni su questo tema, queste hanno portato dei risultati (necessari e attesi da un punto di vista prettamente umanitario, ma) limitati in vista del raggiungimento del duplice obiettivo di lungo periodo di portare ad una risoluzione del conflitto e alla creazione di due Stati indipendenti e in pace sul territorio. Il loro apporto avrebbe avuto maggiori effetti sulla sorte del conflitto se alle loro disposizioni si fossero potute aggiungere le soluzioni previste da altrettanti (in realtà, di maggior numero) progetti di risoluzioni ai quali uno o più membri permanenti hanno opposto il proprio veto.

Il progetto di risoluzione S/2024/173 (redatto dall'Algeria) è il primo ad essere stato esaminato dal Consiglio nell'anno in esame. Dopo aver menzionato l'ordinanza della CIG sulle misure provvisorie del 26 gennaio 2024⁵⁴, il progetto prevedeva la richiesta alle parti di: (i) provvedere ad un cessate il fuoco; (ii) rispettare il diritto internazionale, soprattutto il diritto internazionale umanitario e i diritti dell'uomo; (iii) provvedere al rilascio degli ostaggi; (iv) creare un corridoio umanitario veloce e sicuro lungo la Striscia di Gaza, atto a permettere la distribuzione di aiuti e assistenza umanitaria alla popolazione locale. Esso condannava inoltre lo sfollamento forzato del popolo palestinese e reiterava il sostegno del Consiglio nei confronti della soluzione “due popoli=due Stati”. Nonostante le sue lodevoli disposizioni, l'adozione del progetto di risoluzione è stata impedita dall'esercizio del di-

⁵¹ UN Doc. S/PV.9785, 3. Per l'intero commento del rappresentante russo, v. *ivi.*, 3-4.

⁵² Ci si riferisce agli USA e, in alcune occasioni ancor prima degli attacchi del 7 ottobre 2023, a Stati europei, come Regno Unito o, più limitatamente dato anche il suo esplicito sostegno nei confronti della Palestina, Francia.

⁵³ Ci si riferisce alla Cina e alla Federazione Russa.

⁵⁴ Come ricordato dallo stesso progetto di risoluzione, l'ordinanza è stata adottata sulla base di una violazione *prima facie* della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948 e del conseguente diritto del popolo palestinese di essere protetto da atti qualificabili come un genocidio. V. UN Doc. S/2024/173, Preambolo, par. 3; CIG, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, ordinanza sulle misure provvisorie del 26 gennaio 2024, *I.C.J. Reports 2024*, 3 ss.

ritto di veto degli USA in data 20 febbraio⁵⁵. Il rappresentante statunitense ha giustificato l'apposizione del veto sostenendo che il progetto di risoluzione in parola non avrebbe permesso di ottenere una pace duratura, ma avrebbe prodotto l'effetto contrario; questi ha inoltre precisato che gli Stati dovrebbero «finally condemn Hamas for its horrific attacks on 7 October, which set this conflict in motion»⁵⁶.

Allo stesso modo, anche il successivo progetto di risoluzione S/2024/239 (proposto dagli USA) non ha è stato approvato. Esso includeva un'esplicita condanna nei confronti di Hamas e dell'attentato del 7 ottobre e chiedeva inoltre alle parti di: (i) giungere ad un cessate il fuoco (durante il quale riprendere i negoziati) e permettere la fornitura di aiuti e di assistenza umanitaria; (ii) rispettare i propri obblighi internazionali; (iii) rispettare e proteggere ospedali e altre infrastrutture civili conformemente al diritto internazionale umanitario, ecc. Il progetto condannava inoltre, come il precedente, lo sfollamento forzato della popolazione palestinese di Gaza, nonché qualunque tipo di atto volto a ridurre il territorio della Striscia o a creare degli insediamenti sul territorio e riconfermava il suo sostegno per la soluzione «due popoli=due Stati». Il testo in questione richiedeva inoltre ad organi dell'ONU e alle parti coinvolte nel conflitto di supportare i lavori del Senior Humanitarian and Reconstruction Coordinator for Gaza, istituito tramite la risoluzione 2720 del 22 dicembre 2023, e di cooperare con esso⁵⁷. Anche questo progetto di risoluzione non è stato adottato dal Consiglio a causa dell'esercizio del diritto di voto da parte di Cina e Federazione Russa in data 22 marzo⁵⁸. In seguito alla votazione, il rappresentante cinese ha precisato che «the draft resolution (...) contains elements that respond to the international community's concerns, but it has always evaded and dodged the most central issue, that of a ceasefire. The final text remains ambiguous and does not call for an immediate ceasefire. Nor does it even provide an answer to the question of realizing a ceasefire in the short term. (...) The United States draft resolution (...) sets up preconditions for a ceasefire, which is no different from giving a green light to continued killings and that is unacceptable. Many other aspects of the draft resolution are also very unbalanced. In particular, with regard to Israel's recent and repeated declarations of plans for a military offensive into Rafah, the draft resolution does not clearly and unequivocally state its opposition, which would send an entirely wrong message and lead to severe consequences»⁵⁹. Dal canto suo, il rappresentante russo ha affermato che il testo presentato dagli USA non prevede – contrariamente a quanto detto dal Segretario di Stato Blinken il precedente 20 marzo – l'istituzione immediata di un cessate il fuoco e che sembrerebbe consentire ad Israele di procede-

⁵⁵ Occorre inoltre ricordare che il Regno Unito si è astenuto durante la votazione. V. UN Doc. S/PV.9552, 5.

⁵⁶ *Ibid.* Il rappresentante britannico ha invece indirettamente giustificato la propria astensione affermando: «Simply calling for a ceasefire, as the draft resolution does, will not make it happen. Indeed, because it could endanger the hostage negotiations, it could actually make a ceasefire less likely. The way to stop the fighting and potentially stop it from restarting is to begin with a pause to get hostages out and aid in. That is what we are calling for. It could end the fighting now.». V. *ivi*, 10.

⁵⁷ Per maggiori informazioni v. risoluzione 2720; UN Doc. S/2024/239, paragrafi 10-14.

⁵⁸ Occorre precisare che anche l'Algeria ha votato contro l'adozione del progetto di risoluzione S/2024/239, mentre la Guyana ha preferito astenersi durante la votazione. V. UN Doc. S/PV.9584, 4.

⁵⁹ *Ivi*, 7. Occorre precisare che anche l'Algeria ha votato contro l'adozione del progetto di risoluzione S/2024/239 a ragione della mancanza di disposizioni al suo interno riguardo un cessate il fuoco, aggiungendo che il testo sembra non promuovere un chiaro messaggio di pace, ma mettere a repentaglio il futuro del popolo palestinese. *Ivi*, 5-6.

re con la sua operazione militare in Rafah⁶⁰. Quanto all'astensione della Guinea, il suo rappresentante ha affermato, come i precedenti, l'assenza di un cessate il fuoco e la criticità della situazione a Rafah, ma ha inoltre adottato una posizione particolarmente critica riguardo a varie altre disposizioni del testo⁶¹.

I contrasti tra gli Stati membri del Consiglio di sicurezza sono continuati anche al momento dell'esame del progetto di risoluzione S/2024/312 (proposto dall'Algeria), che richiedeva all'Assemblea generale di ammettere la Palestina come nuovo Stato membro dell'ONU⁶². Anche questo testo non è stato approvato a fronte dell'esercizio da parte degli USA del loro diritto di veto *ex art. 27* della Carta ONU in data 18 aprile⁶³. Il rappresentante statunitense ha affermato che l'idea di rendere la Palestina un nuovo membro dell'ONU è ancora prematura dato che non sembra rispettare i criteri descritti all'art. 4 della Carta⁶⁴. A quest'affermazione si sono opposti vari membri del Consiglio di sicurezza, i quali hanno ritenuto che non solo la Palestina risponda al criterio di "Stato amante della pace", ma ancor prima a quello di "Stato"⁶⁵.

Nonostante il suo stallo riguardo alla situazione in Palestina, il Consiglio ha adottato le risoluzioni 2728 del 25 marzo e 2735 del 10 giugno. La prima chiede l'istituzione di un cessate il fuoco durante il Ramadan – il quale avrebbe dovuto portare a un altro cessate il fuoco sostenibile e duraturo –, il rilascio degli ostaggi e constata la necessità di ampliare la distribuzione di aiuti e di assistenza umanitaria nella Striscia di Gaza. Rimane il rimpianto relativo alla non adozione dell'emendamento presentato dalla Russia – che ha ricevuto 3 voti a favore, il voto contrario degli USA e 11 astensioni – che prevedeva che la fine dei combattimenti durante il Ramadan avrebbe dovuto portare ad un cessate il fuoco sostenibile e "permanente"⁶⁶. Tramite la seconda risoluzione – adottata a discapito della sola astensione della Federazione Russa –, invece, il Consiglio di sicurezza si è felicitato della proposta di cessate il fuoco annunciata il 31 maggio e accettata da Israele, ha richiesto ad Hamas di accettarla e ha definito le tre fasi che avrebbero seguito l'implementazione dell'eventuale accordo⁶⁷. Infine, oltre a richiedere agli Stati membri e alle Nazioni Unite di supportare l'implementazione della proposta – data la sua importanza per una pace duratura nella regione –, si è opposto ancora una volta a qualunque tipo di cambiamento demografico o territoriale nella Striscia di Gaza e ha ricordato il suo sostegno per la soluzione "due popoli=due Stati". L'astensione della Federazione Russa era dovuta, come affermato dal suo rappresentante, all'assenza di disposizioni relative ad un

⁶⁰ Ivi, 3.

⁶¹ Per maggiori informazioni e il testo completo dell'intervento del rappresentante guyanese, v. ivi, 8-9.

⁶² Si ricorda che a norma dell'art. 4, par. 2 della Carta ONU: «L'ammissione quale Membro delle Nazioni Unite di uno Stato che adempia a tali condizioni è effettuata con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza».

⁶³ Occorre precisare che la Svizzera e il Regno Unito si sono astenuti nella votazione. V. UN Doc. S/PV.9609, 3.

⁶⁴ Secondo, l'art. 4, par 1: «Possono diventare Membri delle Nazioni Unite tutti gli altri Stati amanti della pace che accettino gli obblighi del presente Statuto e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e disposti a farlo». Per quanto riguarda le affermazioni del rappresentante statunitense, v. UN Doc. S/PV.9609, 4.

⁶⁵ Così, ad esempio, i rappresentanti russo, guyanese, giapponese, cinese, mozambicano, sierraleonese e algerino. V. ivi, 3, 5, 7-10.

⁶⁶ UN Doc. S/PV.9586, 3.

⁶⁷ Per maggiori informazioni, v. risoluzione 2735, par. 2.

cessate il fuoco permanente e all'incertezza e mancata chiarezza riguardo i parametri della proposta d'accordo menzionata dalla risoluzione in parola⁶⁸.

Le divisioni e differenze di opinioni tra i membri del Consiglio si sono infine ed ulteriormente rivelate durante l'esame del progetto di risoluzione S/2024/835, il cui testo: (i) ricordava il ruolo del Consiglio relativo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e chiedeva alle parti di pervenire ad un cessate il fuoco immediato, incondizionato e permanente; (ii) le sollecitava a rispettare il diritto internazionale; (iii) domandava loro di permettere la fornitura dei servizi essenziali, degli aiuti e dell'assistenza umanitaria lungo tutta la Striscia di Gaza; (iv) le pregava di dare attuazione alla risoluzione 2735 precitata; (v) ricordava il ruolo della United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) e domandava alle parti di permetterle di eseguire il proprio mandato. Questo progetto di risoluzione non è tuttavia stato approvato, avendo gli USA esercitato ancora una volta il loro diritto di veto. Come sottolineato dal loro rappresentante, essi « could not support an unconditional ceasefire that failed to release the hostages because, as the Council has previously called for, a durable end to the war must come with the release of the hostages. Those two urgent goals are inextricably linked »⁶⁹. Il veto statunitense ha tuttavia suscitato – più o meno direttamente – la disapprovazione degli altri membri del Consiglio di sicurezza dato che, come da loro sottolineato, si trattava di « a text [that] was [not] by [any] means a maximalist one[, but one that] represented the bear minimum of what is needed to begin the desperate situation on the ground. »⁷⁰.

9. *L'utilizzo dello spazio extra-atmosferico per fini pacifici e la difficoltà a consolidare regole e norme preesistenti.* – Un'altra area di interesse e di intervento del Consiglio di sicurezza nel 2024 è stata quella della non proliferazione e, più specificamente, dell'utilizzo dello spazio extra-atmosferico per fini pacifici. Estremamente sensibile alle diverse correnti e strategie degli Stati – data anche l'intenzione di alcuni di questi, tra cui Cina, Stati Uniti e Russia, di giungere ad una vera e propria militarizzazione dell'orbita terrestre –, questo tema ha portato a importanti spaccature all'interno dell'organo ristretto delle Nazioni Unite, le quali gli hanno infine impedito di concretizzare il proprio lavoro e di adottare delle risoluzioni in materia. Il contenuto dei progetti di risoluzione esaminati nell'anno in esame e le discussioni che ne sono seguite sono tuttavia di notevole utilità per comprendere le diverse correnti ed opinioni all'interno del Consiglio, nonché per comprendere le direzioni dei suoi ulteriori lavori sulla presente questione.

Il Consiglio si è per la prima volta occupato del tema attraverso il progetto di risoluzione S/2024/302, redatto da 65 diversi Stati membri dell'Organizzazione⁷¹.

⁶⁸ V. UN Doc. S/PV.9650, 10.

⁶⁹ UN Doc. S/PV.9790, 3.

⁷⁰ Ivi, 4. Per i commenti disapprovatori degli altri membri, v. in particolare ivi, 4-12.

⁷¹ Nello specifico – in ordine alfabetico secondo la loro traduzione inglese –: Albania, Antigua e Barbuda, Argentina, Australia, Bahamas, Bangladesh, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Capo Verde, Canada, Colombia, Costa Rica, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Gibuti, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Honduras, Ungheria, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Kenya, Lettonia, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Macedonia del Nord, Norvegia, Palau, Panama, Paraguay, Polonia, Portogallo, Corea del Sud, Moldavia, Romania, San Marino, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Timor Est, Turchia, Ucraina, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito e Stati Uniti d'America. V. UN Doc. S/PV.9616, 2.

Dopo aver ricordato le disposizioni degli articoli IV e IX del Trattato sui principi che governano le attività degli Stati in materia d'esplorazione e d'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico compresa la Luna e gli altri corpi celesti (Trattato sullo spazio extra-atmosferico)⁷², il testo in questione chiede agli Stati membri di procedere alle attività di esplorazione e utilizzazione dello spazio atmosferico in maniera conforme al diritto internazionale – tra cui la Carta ONU –, nonché nell'interesse del mantenimento della pace e sicurezza internazionale e della promozione della cooperazione internazionale. Esso richiede inoltre a tutti gli Stati – in particolare a quelli con maggiori capacità in ambito spaziale – di contribuire attivamente alla realizzazione degli obiettivi dell'utilizzazione dello spazio a fini pacifici e di prevenzione di una corsa agli armamenti. Il progetto enfatizza inoltre la necessità di adottare ulteriori misure e norme vincolanti dedicate a prevenire una tale corsa agli armamenti, ricorda la competenza della Conferenza sul disarmo riguardo tale ambito e le chiede di adottare e implementare un programma di lavoro globale e bilanciato. Infine, dopo aver ricordato i loro obblighi derivanti dal Trattato sullo spazio extra-atmosferico e dai trattati relativi ad armi nucleari, chimiche o biologiche e consistenti nei divieti di collocare in orbita delle armi nucleari o di distruzione di massa, esso richiede agli Stati di promuovere un'esplorazione e un'utilizzo dello spazio extra-atmosferico per dei fini pacifici e nell'interesse dei popoli – conformemente al diritto internazionale –, poco prima di domandare a quelli che non l'hanno già fatto di diventare parti del Trattato sullo spazio extra-atmosferico. Nonostante queste disposizioni, il rappresentante russo ha sostenuto che il testo in questione mancasse di «a strong and unequivocal signal to the international community about our firm intention to exclude outer space from the sphere of an arms race (...) and to preserve its peaceful

⁷² L'art. IV del Trattato sullo spazio extra-atmosferico dispone: «Gli Stati contraenti rinunciano a collocare in orbita terrestre oggetti vettori di armi nucleari o di qualsivoglia altro tipo di armi di distruzione di massa, a insediare dette armi su corpi celesti e a collocarle, in qualsiasi altro modo, nello spazio extra-atmosferico. Gli Stati contraenti utilizzano la luna e gli altri corpi celesti a scopi esclusivamente pacifici. Sui corpi celesti sono vietati l'insediamento di basi e installazioni militari, l'insediamento di opere di difesa militare, gli esperimenti di qualsiasi tipo di arma e l'esecuzione di manovre militari. È lecita l'utilizzazione di personale militare a scopi di ricerca scientifica o a qualsiasi altro fine pacifico. È parimenti lecita l'utilizzazione di armamenti o installazioni necessari all'esplorazione pacifica della luna e degli altri corpi celesti». Il primo periodo del suo art. IX dispone: «Nell'esplorazione e utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, gli Stati contraenti devono essere guidati dalle norme della cooperazione e assistenza reciproca e devono condurre le loro attività nello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, col dovuto rispetto per gli interessi degli altri Stati partecipi del Trattato». Si ricorda inoltre che il trattato in parola, inizialmente aperto alle firme il 27 gennaio 1967, è entrato in vigore due anni dopo, il 10 ottobre 1967, e che esso conta attualmente 117 Stati parti – ovvero (in ordine alfabetico secondo la loro traduzione inglese): Afghanistan, Algeria, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaigian, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belgio, Benin, Bielorussia, Bosnia ed Erzegovina, Brasile, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Cile, Cina, Cipro, Colombia, Corea del Sud, Corea del Nord, Croazia, Cuba, Danimarca, Ecuador, Egitto, El Salvador, Emirati Arabi Uniti, Estonia, Federazione Russa, Figi, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Islanda, India, Indonesia, Iraq, Irlanda, Israele, Italia, Giamaica, Giappone, Kazakistan, Kenya, Kuwait, Laos, Lettonia, Libano, Libia, Lituania, Lussemburgo, Madagascar, Mali, Malta, Marocco, Mauritius, Messico, Mongolia, Myanmar, Nepal, Nuova Zelanda, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvegia, Oman, Paesi Bassi, Pakistan, Panama, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Peru, Polonia, Portogallo, Qatar, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Dominicana, Romania, Saint Vincent e Grenadine, San Marino, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Siria, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Sri Lanka, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Thailandia, Togo, Tonga, Tunisia, Turchia, Uganda, Ucraina, Ungheria, Uruguay, USA, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia. V. UN Doc. A/AC.105/C.2/2025/CRP.9, 1, 5-10 (cfr. U.S. Department of State, Depositary Notification, Notification Reference No. 2025-015, 28 maggio 2025).

purposes[, which] should become a strict norm of State policy and a universally recognized international obligation»⁷³. A quest'effetto, la Federazione Russa e la Cina hanno allora proposto un emendamento al progetto di risoluzione, proponendo l'aggiunta di un ulteriore paragrafo volto a richiedere agli Stati di adottare urgentemente delle misure atte a prevenire la collocazione di armi e la minaccia dell'uso della forza nello spazio extra-atmosferico, nonché a chiedere che essi negozino degli accordi multilaterali vincolanti in materia⁷⁴. Così come l'emendamento in parola – il quale ha ottenuto 7 voti a favore, 7 voti contrari e un'astensione –, il progetto di risoluzione S/2024/302 non è stato adottato a ragione dell'esercizio da parte della Federazione Russa del diritto di veto in data 24 maggio⁷⁵, motivato dal rifiuto da parte del Consiglio di accettare l'emendamento congiunto sopra menzionato e definito dal rappresentante russo come «a balanced decision in favour of preserving space exclusively for peaceful purposes.»⁷⁶ e dal rappresentante cinese come un'aggiunta che avrebbe reso «the draft text more complete, comprehensive and balanced»⁷⁷. Della mancata adozione del progetto di risoluzione in parola si sono dispiaciuti invece gli altri membri del Consiglio⁷⁸, che hanno criticato il veto russo e definito il testo originale una «historic draft resolution on weapons of mass destruction in outer space»⁷⁹ volta a «[affirm] a legally binding obligation under the Outer Space Treaty: that [States] should not be putting weapons of mass destruction into orbit»⁸⁰.

Il Consiglio è tuttavia tornato a parlare della questione in occasione del progetto di risoluzione S/2024/383 proposto da Bielorussia, Cina, Corea del Nord, Nicaragua, Federazione Russa e Siria. Le disposizioni di questo secondo progetto erano quasi del tutto identiche a quelle del precedente, alle quali sono state aggiunte: (i) un'ulteriore frase dopo la richiesta fatta alla Conferenza sul disarmo di adottare un programma di lavoro, la quale voleva assicurarsi che tale programma comprendesse la prevenzione della corsa agli armamenti nello spazio e permettesse di progredire verso dei negoziati su questioni centrali in materia di disarmo; (ii) un paragrafo volto a domandare agli Stati membri di intraprendere il prima possibile dei negoziati riguardo ad uno o più accordi internazionali vincolanti sulla prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio, inclusa la questione della prevenzione del collocamento di armi in orbita; e, infine, (iii) un paragrafo che riprendeva lettera per lettera l'emendamento precedentemente proposto da Cina e Federazione Russa nei confronti del progetto di risoluzione S/2024/302. Oltre a queste aggiunte, occorre mettere in rilievo le varie modifiche apportate al preambolo, il quale non menzionava più l'applicazione del diritto internazionale alle attività intraprese nello spazio extra-atmosferico⁸¹. Anche questo testo non ha passato il vaglio dell'organo ristretto delle

⁷³ UN Doc. S/PV.9616, 3.

⁷⁴ Il testo completo del paragrafo aggiuntivo dispone: « Calls upon all States, and above all those with major space capabilities: (a) To take urgent measures to prevent for all time the placement of weapons in outer space and the threat or use of force in outer space, from space against Earth and from Earth against objects in outer space; (b) to seek through negotiations the early elaboration of appropriate reliably verifiable legally binding multilateral agreements.». V. *ivi*, 4.

⁷⁵ Occorre precisare che la Cina si è invece astenuta durante la votazione. V. *ivi*, 5.

⁷⁶ *Ivi*, 9-10.

⁷⁷ *Ivi*, 11.

⁷⁸ V. *ivi*, 5-6, 8, 12.

⁷⁹ *Ivi*, 6.

⁸⁰ *Ivi*, 5-6.

⁸¹ *Ivi*, 5.

Nazioni Unite, avendo ottenuto solo 7 voti a favore, a fronte di altrettanti voti contrari e di un'astensione. A parte le affermazioni che condannavano il comportamento della Federazione Russa negli ultimi lavori del Consiglio⁸², le principali ragioni che hanno portato circa la metà dei membri dell'organo a votare contro l'adozione della risoluzione in parola consistevano nell'ambiguità delle sue disposizioni⁸³, nonché nella loro limitata flessibilità e nella mancanza di un «framework of trust»⁸⁴. Il testo in questione avrebbe quindi potuto, secondo alcuni membri del Consiglio, «lead to legal divergences and open the door to the international evasion of legal obligations», invece di «further develop rules, norms and principles to address and tackle the current and potential threats in the domain of space in a relevant manner»⁸⁵.

10. *Civili, fanciulli, donne e sexual e gender-based violences: tra azioni concrete, brevi cenni e flagranti assenze.* – Ulteriori temi di studio del Consiglio nell'anno in esame sono stati quelli della protezione dei fanciulli e dei civili nei conflitti armati. A questi due si aggiungono quello delle donne nei conflitti armati, nella costituzione e mantenimento della pace e quello, legato al precedente ma anche più vasto, dei crimini sessuali e basati sul genere. Se sui primi due temi l'organo è riuscito ad adottare ottenere dei risultati concreti e ad adottare delle risoluzioni – una per ciascuno, più precisamente –, il terzo e il quarto non hanno portato all'adozione di alcun testo e ciò nonostante le numerose riunioni tenutesi a riguardo. Non mancano tuttavia le menzioni riguardo ai diritti delle donne, alla loro partecipazione e alla necessità di contrastare le *sexual e gender-based violences* nelle varie risoluzioni adottate dal Consiglio durante l'anno, anche su argomenti non strettamente legati a tali questioni. Il loro carattere trasversale conferma l'interesse per questi temi da parte dell'organo ristretto, malgrado l'assenza di una sua azione più mirata e globale a riguardo.

Per quanto riguarda la protezione dei civili nei conflitti armati, il Consiglio ha adottato la risoluzione 2730 del 24 maggio a fronte di 14 voti a favore e dell'astensione della Federazione Russa. Il suo contenuto trae larga ispirazione e si basa su quello della risoluzione 2175 del 29 agosto 2014⁸⁶; ciò nonostante, il testo adottato nel 2024 comporta alcune importanti aggiunte o precisazioni rispetto all'atto adottato dieci anni prima. Tramite le sue disposizioni, la risoluzione 2730 richiede agli Stati e alle parti in conflitto di: (i) rispettare e proteggere il personale umanitario delle Nazioni Unite e il personale associato, incluso il personale reclutato a livello locale o nazionale⁸⁷; (ii) rispettare e assicurarsi dell'applicazione del diritto internazionale umanitario in tutte le circostanze, nonché di conformarsi alla totalità dei loro obblighi internazionali derivanti da questa branca e dal diritto internazionale dei diritti umani⁸⁸; (iii) qualora non vi avessero ancora provveduto, ratificare le

⁸² Si ricordano le parole dei rappresentanti maltese, giapponese, britannico, francese e, ancor prima della votazione, quelle del rappresentante statunitense. V. UN Doc. S/PV.9630, 3-8,

⁸³ Si ricordano ad esempio le parole dei rappresentanti coreano e sloveno. V. *ivi*, 5, 9.

⁸⁴ Così si è espresso il rappresentante svizzero. V. *ivi*, 7.

⁸⁵ V. *ivi*, 5.

⁸⁶ UN Doc. S/PV.9634, 2.

⁸⁷ La menzione del personale reclutato a livello nazionale o locale è un'aggiunta rispetto alla risoluzione 2175, che è stata specialmente apprezzata da alcuni membri del Consiglio di sicurezza. V. *ivi*, 2-3, 7, 9-10; risoluzione 2175; risoluzione 2370, par. 1.

⁸⁸ Tra questi obblighi sono compresi quelli relativi alla protezione del personale umanitario dell'ONU e del personale associato, incluso quello reclutato a livello locale o nazionale. V. risoluzione 2730, par 2-3.

Convenzioni di Ginevra del 1949 e i loro Protocolli addizionali del 1977, nonché di diventare parti della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e personale associato e del suo Protocollo opzionale⁸⁹; (iv) metter fine all'utilizzo indiscriminato di armi esplosive in violazione del diritto internazionale umanitario; (v) permettere e facilitare un accesso umanitario senza ostacoli, veloce e sicuro a tutti i civili che ne abbiano bisogno, nonché di promuovere la sicurezza e libertà di movimento del personale umanitario; (vi) dopo aver condannato la disinformazione, la manipolazione dell'informazione e l'incitamento alla violenza contro il personale umanitario, prendere delle misure adeguate per contrastare queste pratiche⁹⁰; (vii) condurre delle investigazioni indipendenti, imparziali ed efficaci a livello nazionale e di perseguire gli autori di violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani commesse nei confronti del personale umanitario. Tramite questa risoluzione, il Consiglio ha inoltre colto l'opportunità di condannare gli atti qualificabili come delle *sexual e gender-based violences* e per richiedere agli Stati di permettere la totale, equa e sicura partecipazione del personale umanitario di genere femminile alle attività di loro competenza⁹¹. Il contenuto della risoluzione, così come le aggiunte ai paragrafi 1, 4, 5, 11 e 12, è stato lodato dalla totalità dei membri del Consiglio, persino dal rappresentante della Federazione Russa⁹², nonostante la sua astensione, probabilmente dovuta a quello che ha definito un «hypocritical statement made by the representative of the United States[, who, h]ere in the Security Council, (...) laments the casualties among civilians and humanitarian workers, but the truth is that Washington has been sending unprecedented quantities of weapons to West Jerusalem and Kyiv»⁹³.

Occorre tuttavia precisare che alcuni paragrafi di altre risoluzioni adottate dal Consiglio nel 2024 – relative a temi diversi – fanno riferimento alla necessità di proteggere i civili⁹⁴. Si ricordano ad esempio i paragrafi 1-5 della risoluzione 2736 del 13 giugno relativa al Sudan⁹⁵, i paragrafi 3-4 della risoluzione 2759 del 14 novembre

⁸⁹ Questa richiesta corrisponde ad un'altra aggiunta rispetto alla risoluzione 2175. V. risoluzione 2730, par. 4-5.

⁹⁰ Il tema della disinformazione è un'altra novità e aggiunta rispetto alla risoluzione 2175, particolarmente apprezzata dai membri del Consiglio di sicurezza. V. UN Doc. S/PV.9634, 3-5, 7; risoluzione 2730, par. 11 s.

⁹¹ La risoluzione si conclude con un ulteriore paragrafo relativo alle richieste del Consiglio di sicurezza per il Segretario generale. V. risoluzione 2830, par. 16.

⁹² V. UN Doc. S/PV.9634.

⁹³ Ivi, 8.

⁹⁴ Non si fa qui riferimento alle risoluzioni e progetti di risoluzioni che contengono unicamente dei paragrafi specificamente dedicati alla necessità di facilitare la distribuzione di aiuti o assistenza umanitaria.

⁹⁵ I paragrafi in questione dispongono: «1. (...) *further calls for* the withdrawal of all fighters that threaten the safety and security of civilians, with the support of local mediation mechanisms, where appropriate; 2. *Demands* that all parties to the conflict ensure the protection of civilians, including by allowing civilians wishing to move within and out of El Fasher to safer areas to do so, and recalling that all civilians must be protected in accordance with international law, and *requests* the Secretary-General, in consultation with the Sudanese authorities and regional stakeholders, to make further recommendations for the protection of civilians in Sudan, building on the existing mediation and good offices mechanisms; 3. *Calls for* the full implementation of the Jeddah Declaration of Commitment to Protect the Civilians of Sudan, and *requests* that parties to the conflict allow and facilitate the rapid, safe, unhindered and sustained passage of humanitarian relief for civilians in need, including by removing bureaucratic and other impediments, the rapid provision of the required visas and travel authorizations for humanitarian personnel and essential supplies (...); 4. *Underscores* the urgency of addressing the funding shortfall of the Humanitarian Response Plan and the Regional Refugee Response Plan and *encourages* Member States, in-

relativa alla Repubblica Centrafricana⁹⁶, nonché i paragrafi 1-3 del progetto di risoluzione S/2024/826, sempre relativo alla situazione in Sudan⁹⁷, infine non approvato.

Per quanto riguarda la protezione dei fanciulli nei conflitti armati, il Consiglio ha adottato la risoluzione 2764 del 20 dicembre all'unanimità. Tramite questa risoluzione – il cui obiettivo generale è quello di portare la Comunità internazionale a «mainstream child protection into all relevant activities in conflict prevention, conflict and post-conflict situations with the aim of sustaining peace and preventing conflict»⁹⁸ – il Consiglio ha proceduto a: (i) condannare le violazioni del diritto internazionale relativo alla protezione dei fanciulli e richiedere agli Stati di rispettare i loro obblighi internazionali in materia; (ii) ricordare l'importanza della repressione delle violazioni del diritto internazionale e dei crimini commessi nei confronti di fanciulli; (iii) istituire dei «child protection advisers», i quali devono essere assunti, ben addestrati e fatti scendere sul terreno rapidamente, così da favorire la protezione dei fanciulli tramite il monitoraggio, la prevenzione, il dialogo tra le parti, ecc.; (iv) dopo aver ricordato il ruolo dello Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict e i Co-Chairs of the Country Task Forces on Monitoring and Reporting, richiedere al Segretario generale di portare i meccanismi di monitoraggio e *reporting* alla loro massima capacità; (v) domandare una maggiore

ternational donors and partners to ensure that all pledges are honored in full and in a timely manner, and to step up contributions to enable the scaling-up of humanitarian assistance needed to prevent further deterioration of the humanitarian situation; 5. *Demands* that all parties to the conflict comply with their obligations under international law, including international human rights law, as applicable, and international humanitarian law including with regard to the conduct of hostilities and the protection of civilians and civilian objects, recalling that civilian facilities, including hospitals, medical facilities, schools, places of worship, and facilities of the UN, as well as humanitarian personnel, and UN and associated personnel, including national and locally recruited personnel, as well as medical personnel, and their means of transport, must be respected and protected, in accordance with international humanitarian law». V. risoluzione 2736, paragrafi 1-5.

⁹⁶ I paragrafi in questione dispongono: «3. *Demands* that all forms of violence against civilians, United Nations peacekeepers and humanitarian personnel, destabilising activities, incitement to hatred and violence, disinformation campaigns including through social media, restrictions on freedom of movement and obstruction of the electoral process cease immediately and that armed groups lay down their arms and permanently disband in line with their commitments under the APPR; 4. *Strongly condemns* all violations of international humanitarian law committed in the CAR, including attacks on the civilian population, MINUSCA peacekeepers and humanitarian actors, as well as human rights violations and abuses and gender-based violence (...). V. risoluzione 2759, par. 3 s.

⁹⁷ I paragrafi in questione disponevano: «1. *Condemns* the continued assault by the RSF in El Fasher, and *demands* that the RSF immediately halt all its attacks against civilians in Darfur, Al Jazirah State and Sennar State and elsewhere in Sudan (...); 2. *Demands* that the Sudanese Armed Forces (SAF) and RSF honour and fully implement their commitments made in the Jeddah Declaration of Commitment to Protect the Civilians of Sudan, including, inter alia, to take all feasible precautions to avoid and minimise civilian harm, with an aim to vacate urban centers, including civilian houses, to refrain from using civilians as human shields, to safeguard the needs and necessities indispensable to the survival of the civilian population and to ensure their protection against looting, ransacking and ravaging, to ensure checkpoints are not used to infringe the freedom of movement of civilians and humanitarian actors, to refrain from the recruitment and the use of children in hostilities, to refrain from the attacking, destroying, misappropriating or looting of relief supplies, installations, material, units and vehicles (...); 3. *Calls on* the parties to the conflict to ensure that civilian objects, including hospitals and other medical facilities, schools, places of worship and humanitarian facilities, as well as humanitarian and medical personnel, including UN and associated personnel, and their means of transport, are protected from attack, consistent with international humanitarian law, and *further calls on* the parties to the conflict to refrain from attacks targeted at the facilities of the UN and associated UN personnel, including both national and locally recruited personnel;». V. UN Doc. S/2024/826, paragrafi. 1-3.

⁹⁸ Risoluzione 2764, par. 4.

collaborazione tra gli organi delle Nazioni Unite e le autorità nazionali per favorire l'efficacia delle attività volte a proteggere i fanciulli, nonché facilitare il trasferimento delle competenze in materia di protezione dei fanciulli durante i periodi di transizione delle missioni locali. Celebrata dalla totalità dei membri del Consiglio di sicurezza, l'adozione della risoluzione in parola non è tuttavia avvenuta in assenza di critiche. Dopo aver lodato il testo in esame, il rappresentante giapponese non ha per esempio potuto esimersi dal criticare – più o meno indirettamente – l'assenza di disposizioni e di azioni concrete a favore della protezione dei fanciulli nelle situazioni post-conflitto⁹⁹.

Come in materia di protezione dei civili, anche la necessità di proteggere i fanciulli nei conflitti armati è stata evidenziata dal Consiglio tramite l'inclusione nell'anno in esame di specifici paragrafi all'interno di risoluzioni su altre questioni. Ciò è per esempio evidente al par. 16 della risoluzione 2729 del 29 aprile¹⁰⁰ e al par. 21 della risoluzione 2731 del 30 aprile¹⁰¹ relative al Sud Sudan, ai paragrafi 10 e 11 della risoluzione 2743 del 12 luglio relativa ad Haiti¹⁰², al par. 25 della risoluzione 2759 del 14 novembre relativa alla Repubblica Centrafricana¹⁰³ e ancora al par. 39 della risoluzione 2765 del 20 dicembre relativa alla Repubblica Democratica del Congo¹⁰⁴.

⁹⁹ V. UN Doc. S/PV.9823, 3.

¹⁰⁰ Il paragrafo in questione dispone: «16. *Strongly urges* all parties to armed conflict in South Sudan to implement the actions called for in The Conclusions on Children and Armed Conflict in South Sudan adopted by the Security Council Working Group on Children and Armed Conflict on 19 July 2023, *urges* all parties to fully implement the January 2020 Comprehensive Action Plan to End and Prevent All Grave Violations Against Children, and *calls upon* the GoSS to implement the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict and to strengthen the legal framework to safeguard children's rights in South Sudan;». V. risoluzione 2729, par. 16.

¹⁰¹ Il paragrafo in questione dispone: «*Requests* the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict and the Special Representative on Sexual Violence in Conflict to share relevant information with the Committee in accordance with paragraph 7 of resolution 1960 (2010) and paragraph 9 of resolution 1998 (2011), and invites the High Commissioner for Human Rights to share relevant information with the Committee, as appropriate;». V. risoluzione 2731, par. 21.

¹⁰² I paragrafi in questione dispongono: «10. *Reiterates* the need for BINUH to take fully into account child protection as a cross-cutting issue throughout its mandate and to assist the authorities, including the Haitian National Police, in the protection of children including through dedicated child-protection capacity; 11. Requests the Secretary-General to continue to monitor and report on violations and abuses affecting children in Haiti, encouraging the Secretary-General to utilize existing tools to this end, including in the annual reports on children and armed conflict, pursuant to Resolutions 1379 (2001), 1882(2009), 1998 (2011) and 2225 (2015)». V. risoluzione 2743, par. 10 s.

¹⁰³ Il paragrafo in questione dispone: «*Urges* all parties to armed conflict in the CAR, particularly armed groups, to end all violations and abuses committed against children, in violation of international law, including those involving their recruitment and use, rape and sexual violence, killing and maiming, abductions and attacks on schools and hospitals, noting that most cases were attributed to armed groups, *further calls upon* the CAR Government to respect its obligations under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict that it ratified on 21 September 2017, and to consider those children who are associated with or have been released or otherwise separated from armed forces and armed groups primarily as victims as per the Paris Principles endorsed by the CAR, *welcomes* the adoption of the child protection code, underlining the importance of the full implementation of the child protection code, and (...) *recalls* that the APPR contains several child protection provisions and *urges* the signatories to it to reinforce their efforts to implement those, and *emphasises* the need to pay particular attention to the protection, release and reintegration of all children associated with armed forces and armed groups, recalling the 2024 Security Council Working Group on Children and Armed Conflict Conclusions on children and armed conflict in the Central African Republic (S/AC.51/2024/5) and urging their full and swift implementation». V. risoluzione 2759, par. 25.

¹⁰⁴ Il paragrafo in questione dispone: «*Requests* MONUSCO to take fully into account child protec-

Infine, contrariamente ai due temi precedenti e lasciando da parte il tema delle *sexual e gender-based violences* di per sé, la questione delle donne – nei conflitti armati e più in generale – non ha portato il Consiglio di sicurezza ad adottare delle risoluzioni vincolanti per gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ciò nonostante, esso ha affrontato in sette occasioni il tema: «Women and peace and security»¹⁰⁵. Il Consiglio ha ad esempio discusso della prevenzione delle *conflict-related sexual violences*¹⁰⁶, della capacità e possibilità per le donne di creare le condizioni per una pace duratura¹⁰⁷ – attraverso la partecipazione «in conflict prevention, resolution and recovery»¹⁰⁸ –, del rispetto degli impegni sottoscritti riguardo alle donne e alla pace e sicurezza internazionale a fronte dell'accelerazione del ritiro di missioni di pace¹⁰⁹, ecc.. Queste riunioni, spesso organizzate per far seguito ai rapporti del Segretario generale, o più in generale per discutere dei temi relativi a ciascuno di esso, non hanno però spinto alcun membro dell'ONU a proporre l'adozione di una specifica risoluzione sul tema delle donne nell'anno in esame. Questo non vuol tuttavia significare l'assenza di attività normativa del Consiglio in materia: infatti, sebbene nessun testo generale sia stato proposto o adottato a proposito del tema delle donne nel 2024, l'organo ha incluso dei paragrafi ad esso relativi in numerose sue risoluzioni dedicate ad altre – ma forse connesse in un certo senso e modo – tematiche. La maggior parte di questi riguarda specificamente la protezione delle donne nei conflitti armati e la lotta contro le *sexual e gender-based violences* – sebbene il tema spesso non sia menzionato in riferimento all'uno o all'altro genere –¹¹⁰; altri trattavano invece della loro partecipazione ai processi di pace¹¹¹, ai lavori delle Nazioni Unite¹¹² o alla vita degli Stati oggetto della risoluzione¹¹³. Il carattere “trasversale” della questione delle donne – e anche di quella delle *sexual e gender-based violences* – dimostra la costante attenzione e il primario interesse del Consiglio verso questi temi, nonché la sua intenzione di assicurare la più completa partecipazione ai lavori delle Nazioni Unite e alla vita pubblica, così come di provvedere

tion as a cross-cutting issue throughout its mandate, inter alia, in DDR processes and in SSR as well as during interventions leading to the separation of children from armed groups in order to end and prevent violations and abuses against children, and to continue to ensure the effectiveness of the monitoring and reporting mechanisms on children and armed conflict and *acknowledges* the crucial role of United Nations Child Protection Advisers in MONUSCO». V. risoluzione 2765, par. 39.

¹⁰⁵ V. UN Doc. S/PV.9614; UN Doc. S/PV.9614 (Resumption 1); UN Doc. S/PV.9614 (Resumption 2); UN Doc. S/PV.9700; UN Doc. S/PV.9760; UN Doc. S/PV.9760 (Resumption 1); UN Doc. S/PV.9797.

¹⁰⁶ V. UN Doc. S/PV.9614; UN Doc. S/PV.9614 (Resumption 1); UN Doc. S/PV.9614 (Resumption 2).

¹⁰⁷ V. UN Doc. S/PV.9760; UN Doc. S/PV.9760 (Resumption 1).

¹⁰⁸ UN Doc. S/PV.9760, 2.

¹⁰⁹ V. UN Doc. S/PV.9700.

¹¹⁰ V. risoluzione 2723, par. 21; risoluzione 2734, paragrafi 3, 16-18; risoluzione 2746, par. 5; risoluzione 2765, paragrafi 7, 40-41, 48; risoluzione 2767, paragrafi 10, 27; risoluzione 2729, paragrafi 11, 14-15, 17; risoluzione 2731, par. 21; risoluzione 2760, par. 33; risoluzione 2743, par. 12; risoluzione 2759, paragrafi 26, 54. L'elenco appena formulato comprende anche quelli che fanno riferimento alle violenze sessuali in generale senza ricollegarle all'uno o all'altro genere. V. anche per quanto riguarda i progetti di risoluzione, UN Doc. S/2024/826, par. 4.

¹¹¹ V. risoluzione 2723, par. 7 s.; risoluzione 2760, paragrafi 22, 32; risoluzione 2743, par. 12; risoluzione 2759, par. 54.

¹¹² V. risoluzione 2723, par. 22; risoluzione 2730, par. 10; risoluzione 2767, par. 28; risoluzione 2759, par. 54.

¹¹³ V. risoluzione 2743, par. 12; risoluzione 2759, par. 54. V. anche per quanto riguarda i progetti di risoluzione, UN Doc. S/2024/826, paragrafi 4, 8.

alla necessaria protezione alle vittime – donne o altre vittime di violenze sessuali – delle violazioni del diritto internazionale.

LORENZO ENRIETTO

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Editoriale:

RICCARDO SESSA, Presidente della SIOI

Per la sezione *Ottantesimo anniversario dell'entrata in vigore della Carta dell'ONU*:

PIETRO GARGIULO – Professore ordinario (f.r.) di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo. Direttore responsabile “La Comunità internazionale”, SIOI.

MARIA ROSARIA MAURO – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università Mercatorum.

LAURA PINESCHI – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi di Parma.

Per la sezione *Cinquantesimo anniversario dell'adozione dell'Atto Finale di Helsinki*:

IVAN INGRAVALLO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Redattore capo “La Comunità internazionale”, SIOI.

Per la sezione *Interventi*:

GABRIELLA ARRIGO – Direttrice degli Affari Internazionali all'Agenzia Spaziale Italiana; Presidente dell'International Astronautical Federation (IAF) per il triennio 2026-2028.

MARIA CHIARA NOTO – Vice Direttrice degli Affari Internazionali all'Agenzia Spaziale Italiana e Responsabile della Cooperazione internazionale e della Diplomazia spaziale.

Per la sezione *Note e Commenti*:

ALESSIA PRETI – Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale – Università di Bologna.

Per la sezione *Rassegne*:

LORENZO ENRIETTO – Specialista in Diritto internazionale e Organizzazione internazionale. Assistente di ricerca – Associazione di Consulenza in Diritto del Mare (ASCOMARE)

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE SOMMARIO

EDITORIALE, *Riccardo Sessa*629

OTTANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELL'ONU (24 ottobre 1945-24 ottobre 2025)

PIETRO GARGIULO – L'ONU e il mantenimento della pace e della sicurezza
internazionali: 80 anni di (diverse) ombre e (poche) luci
.....631

MARIA ROSARIA MAURO – Le Nazioni Unite e la cooperazione economica e
sociale: dalla cooperazione allo sviluppo alla promozione dello sviluppo
sostenibile667

LAURA PINESCHI – 80 anni di tutela dei diritti umani nelle Nazioni Unite: un
pilastro di vetro (in)frangibile?723

CINQUANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ADOZIONE DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI (1° agosto 1975-1° agosto 2025)

IVAN INGRAVALLO – Il (mesto) cinquantesimo anniversario dell'Atto Finale di
Helsinki761

INTERVENTI

ENNIO TRIGGIANI – È ancora vivo lo «spirito» di Messina?185

GABRIELLA ARRIGO, MARIA CHIARA NOTO – Lo Spazio e il Piano Mattei per
l'Africa777

STORIA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

ARNO DAL RI JR. – La circolazione dei modelli giuridici italiani nella scienza del
diritto internazionale in Brasile tra impero e “*Estado Novo*” (1822-1945)
.....425

ARTICOLI E SAGGI

IRINI PAPANICOLOPULU, DANIELE MANDRIOLI – Combating Transnational Crime at Sea: The Unfinished Integration Between UNTOC and UNCLOS	5
GIADA GIACOMINI, EMANUELE FRATTO ROSI GRIPPAUDO – Spectrum of Anthropocentric Approaches to the Ecological Continuum: Environmental Protection Effectiveness and Legal Standing in Italy’s New Constitutional Framework	31
MARCO ARGENTINI – La nozione di “contratto internazionale di investimento” alla luce dei lavori del <i>working group</i> UNIDROIT-ICC: un’estensione applicativa del test <i>Salini</i> ?	61
FRANCESCO SEATZU – The New UN Convention on Cybercrime: Between Securing Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms	227
ANDREA CALIGIURI – Il regime giuridico dello spazio aereo sopra il territorio occupato del Sahara occidentale	247
ELOISA M. BELLUCCI – Stato, moneta e criptovalute: il contributo delle Organizzazioni internazionali all’esercizio della sovranità monetaria	263
MARIACHIARA GIOVINAZZO – The Content of Obligation of Non-Recognition: Developments and Challenges in the ICJ’s Advisory Opinion on <i>Israeli Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territories</i>	287
ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI – Ecocidio e Corte penale internazionale: un nuovo crimine?	313
PIETRO PUSTORINO – Cyberattacks and the Evolution of the Regime on the Prohibition of the Use of Force	451
ANTONIO MARICONDA – Commercio di armamenti e diritto internazionale penale: quali prospettive per la complicità degli esportatori di materiale bellico nello Statuto di Roma?	475
FRANCESCO SEATZU, NICOLAS CARRILLO SANTARELLI – Cyberattacks and NATO’s Article 5: A Credible Deterrent or a Strategic Vulnerability?	509
MARIA VITTORIA PREST – Licensing Lunar Resources Activities: The Case of the Japan-Based Company ispace	525

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

MICHELA CHIANESE – La confisca di beni culturali illecitamente acquisiti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo: riflessioni a margine del caso dell’ <i>Atleta di Fano</i>	81
PIA ACCONCI, AGOSTINA LATINO – L’approccio <i>One Health</i> nel sistema interamericano di protezione dei diritti della persona, come garantito dalla Corte di San José	343
GIUSEPPE GIOFFREDI – Consiglio dei diritti umani e <i>Universal Periodic Review</i> : il rapporto del IV ciclo di revisione sull’Italia	587

OSSERVATORIO EUROPEO

ANDREA MARIA PELLICONI – La decisione <i>Fronte Polisario II</i> della Corte di giustizia dell’Unione europea e il diritto all’autodeterminazione del popolo Saharawi	109
---	-----

FABRIZIO VISMARA – Le sanzioni economiche dell’Unione europea contro la Russia nel regolamento n. 2024/1745	369
EMMANUEL PAGANO – Recenti sviluppi delle iniziative europee in tema di difesa comune tra tendenza al riarmo, rimeditazione dei vincoli di bilancio e <i>deficit</i> democratico	547
EMILIA MARIA MAGRONE – Il <i>Meta Oversight Board</i> : sistema interno di gestione dei reclami o “tribunale” indipendente?	571

NOTE E COMMENTI

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO – Ancora sul dialogo tra corti e il primato del diritto dell’Unione europea: la sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024	139
ALESSIA PRETI – “It’s Genocide” – Remarks on the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory’s Latest Report	791

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Consiglio di sicurezza (luglio-dicembre 2023), p. 153

1. Considerazioni introduttive, p. 153; 2. Il rinnovo di mandati esistenti, p. 153; 3. L’inazione del Consiglio di sicurezza dinanzi agli eventi nella Striscia di Gaza, p. 155; 4. Il progressivo disimpegno dal continente africano, p. 157; 5. La situazione ad Haiti e l’autorizzazione al dispiegamento della *Multinational Security Support Mission*, p. 158.

Ivan Ingravallo

Consiglio di sicurezza (gennaio-dicembre 2024), p. 805.

1. Considerazioni introduttive, p. 805; 2. Il rinnovo di mandati e sanzioni, p. 805; 3. La risoluzione 2744 (2024): l’attesa riforma della *delisting procedure* e l’istituzione di un Informal Working Group sulle sanzioni, p. 808; 4. La conferma delle misure di contrasto al terrorismo internazionale di Daesh e Al’Qaeda, p. 810; 5. Il caso yemenita e la lotta contro gli Houthi: nuove prospettive marittime e l’aderenza a regimi sanzionatori preesistenti, p. 812; 6. Il caso somalo tra supporto delle iniziative regionali e trasformazione di alcune missioni dell’ONU, p. 814; 7. I casi sudanese e sudsudanese: modesti risultati dovuti alle divisioni tra gli Stati, p. 815; 8. La questione palestinese e la paralisi persistente del Consiglio di sicurezza, p. 818; 9. L’utilizzo dello spazio extra-atmosferico per fini pacifici e la difficoltà a consolidare regole e norme preesistenti, p. 821; 10. Civili, fanciulli, donne *sexual* e *gender-based violences*: tra azioni concrete, brevi cenni e flagranti assenze, p. 824.

Lorenzo Enrietto

Assemblea generale (77^a sessione), p. 387

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 387; 2. Principio della *rule of law* a livello interno e internazionale, p. 387; 3. Portata e applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 392; 4.

Questioni legate ai lavori della Commissione del diritto internazionale, p. 395; 5. Altri temi in discussione, p. 403.

Ester Ferriello

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN ASIA-PACIFICO

L'attività nel periodo dicembre 2021-ottobre 2024, p. 157

Piero Pennetta, Elisa Tino

ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO

Conferenza generale dell'OIL del 2025: rafforzamento della funzione normativa e di controllo, e rilancio del multilateralismo, p. 609

Claudio Di Turi

ORGANIZZAZIONE DEL TRATTATO DELL'ATLANTICO DEL NORD

Vertice annuale NATO 2025. La Dichiarazione dell'Aja: continuità e nuove direttrici strategiche dell'Alleanza Atlantica, p. 615

Francesco Gaudiosi

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

GENERAL SUMMARY

EDITORIAL, <i>Riccardo Sessa</i>	629
<i>EIGHTIETH ANNIVERSARY OF THE ENTRY INTO FORCE OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS (24th October 1945-24th October 2025)</i>	
PIETRO GARGIULO – The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security: 80 Years of (Numerous) Shadows and (Few) Lights	631
MARIA ROSARIA MAURO – The United Nations and Economic and Social Cooperation: From Development Cooperation to the Promotion of Sustainable Development	667
LAURA PINESCHI – 80 Years of Human Rights Protection at the United Nations: A Pillar of (Un)breakable Glass?	723
<i>FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF THE HELSINKI FINAL ACT (1st August 1975-1st August 2025)</i>	
IVAN INGRAVALLO – The (Bittersweet) Fiftieth Anniversary of the Helsinki Final Act	761
<i>INTERVENTIONS</i>	
ENNIO TRIGGIANI – Is the «Spirit of Messina» Still Alive?	185
GABRIELLA ARRIGO, MARIA CHIARA NOTO – Space and Mattei Plan for Africa	777
<i>HISTORY OF INTERNATIONAL LAW</i>	
ARNO DAL RI JR. – The Circulation of Italian Legal Models of International Law in Brazil between the Empire and the “ <i>Estado Novo</i> ” (1822-1945)	425

ARTICLES AND ESSAYS

IRINI PAPANICOLOPULU, DANIELE MANDRIOLI – Combating Transnational Crime at Sea: The Unfinished Integration Between UNTOC and UNCLOS	5
GIADA GIACOMINI, EMANUELE FRATTO ROSI GRIPPAUDO – Spectrum of Anthropocentric Approaches to the Ecological Continuum: Environmental Protection Effectiveness and Legal Standing in Italy’s New Constitutional Framework	31
MARCO ARGENTINI – The Notion of “International Investment Contract” in Light of the UNIDROIT-ICC Working Group: Towards a Functional Extension of the <i>Salini</i> Test?	61
FRANCESCO SEATZU – The New UN Convention on Cybercrime: Between Securing Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms ...	227
ANDREA CALIGIURI – The Legal Regime of the Airspace over the Occupied Territory of Western Sahara	247
ELOISA M. BELLUCCI – State, Money and Cryptocurrencies: The Contribution of International Organizations to the Exercise of Monetary Sovereignty	263
MARIACHIARA GIOVINAZZO – The Content of Obligation of Non-Recognition: Developments and Challenges in the ICJ’s Advisory Opinion on <i>Israeli Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territories</i>	287
ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI – Ecocide and the International Criminal Court: A New Crime?	313
PIETRO PUSTORINO – Cyberattacks and the Evolution of the Regime on the Prohibition of the Use of Force	451
ANTONIO MARICONDA – Arms Trade and International Criminal Law: What Prospects for Holding Arms Exporters Complicit under the Rome Statute? ...	475
FRANCESCO SEATZU, NICOLAS CARRILLO SANTARELLI – Cyberattacks and NATO’s Article 5: A Credible Deterrent or a Strategic Vulnerability?	509
MARIA VITTORIA PREST – Licensing Lunar Resources Activities: The Case of the Japan-Based Company ispace	525

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

MICHELA CHIANESE – The Confiscation of Illegally Acquired Cultural Property before the ECtHR: Reflections on the Case of the <i>Athlete of Fano</i>	81
PIA ACCONCI, AGOSTINA LATINO – The ‘One Health’ Approach within the Inter-American System for Human Rights Protection, as Framed by the Court of San José	343
GIUSEPPE GIOFFREDI – The Human Rights Council and the Universal Periodic Review: Italy’s Fourth Cycle Report	587

EUROPEAN OBSERVATORY

ANDREA MARIA PELLICONI – The <i>Front Polisario II</i> Decision of the Court of Justice of the European Union and the Right to Self-Determination of the Sahrawi People	109
FABRIZIO VISMARA – European Union Economic Sanctions Against Russia in Regulation no. 2024/1745	369
EMMANUEL PAGANO – Recent Developments in European Common Defence Initiatives between the Trend Towards Rearmament, Reconsideration of Budgetary Constraints and Democratic Deficit	547

EMILIA MARIA MAGRONE – The <i>Meta Oversight Board</i> : An Internal Complaint Management System or an Independent “Tribunal”?	571
--	-----

NOTES AND COMMENTS

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO – On the Dialogue Between Courts and the Primacy of European Union Law: The Judgment of the Constitutional Court No. 181 of 2024	139
ALESSIA PRETI – “It’s Genocide” – Remarks on the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory’s Latest Report	791

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

Security Council (July-December 2023), p. 153

1. Preliminary remarks, p. 153; 2. The renewal of existing mandates, p. 153; 3. The inaction of the Security Council Towards the events in the Gaza Strip, p. 155; 4. The progressive disengagement from the African continent, p. 157; 5. The situation in Haiti and the authorization for deployment of the *Multinational Security Support Mission*, p. 158.

Ivan Ingravallo

Security Council (January-December 2024), p. 805

1. Preliminary remarks, p. 805; 2. The renewal of existing mandates and sanctions, p. 805; 3. Resolution 2744 (2024): the long-awaited reform of the delisting procedure and the establishment of an Informal Working Group on sanctions, p. 808; 4. Confirmation of measures to counter international terrorism by Daesh and Al-Qaeda, p. 810; 5. The Yemeni case and the fight against the Houthis: new maritime perspectives and adherence to pre-existing sanctions regimes, p. 812; 6. The Somali case: support for regional initiatives and the transformation of some UN missions, p. 814; 7. The Sudanese and South Sudanese cases: modest results due to divisions between the States, p. 815; 8. The Palestinian question and the persistent paralysis of the Security Council, p. 818; 9. The use of outer space for peaceful purposes and the difficulty in consolidating pre-existing rules and regulations, p. 821; 10. Civilians, children, women and sexual and gender-based violence: between concrete actions, brief references and flagrant absences, p. 824.

Lorenzo Enrietto

General Assembly (77th session), p. 387

LEGAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 387; 2. Internal and international *rule of law* principle, p. 387; 3. Scope and application of the principle of universality of jurisdiction, p. 392; 4. Issues related to the work of the International Law Commission, p. 395; 5. Other issues, p. 403.

Ester Ferriello

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

REGIONAL ORGANIZATIONS IN ASIA AND THE PACIFIC

The activities in the period December 2021-October 2024, p. 157

Piero Pennetta, Elisa Tino

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

2025 ILO General Conference: Strengthening the Regulatory and Control Function, and Relaunching Multilateralism, p. 609

Claudio Di Turi

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

NATO annual summit 2025. The Hague Declaration: Continuity and New Strategic Directions of the Atlantic Alliance, p. 615

Francesco Gaudiosi

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

N. 4

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

EDITORIAL, *Riccardo Sessa*.....629

EIGHTIETH ANNIVERSARY OF THE ENTRY INTO FORCE OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS (24th October 1945-24th October 2025)

PIETRO GARGIULO – The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security: 80 Years of (Numerous) Shadows and (Few) Lights.....631
MARIA ROSARIA MAURO – The United Nations and Economic and Social Cooperation: From Development Cooperation to the Promotion of Sustainable Development667
LAURA PINESCHI – 80 Years of Human Rights Protection at the United Nations: A Pillar of (Un)breakable Glass?.....723

FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF THE HELSINKI FINAL ACT (1st August 1975-1st August 2025)

IVAN INGRAVALLO – The (Bittersweet) Fiftieth Anniversary of the Helsinki Final Act.....761

INTERVENTIONS

GABRIELLA ARRIGO, MARIA CHIARA NOTO – Space and Mattei Plan for Africa777

NOTES AND COMMENTS

ALESSIA PRETI – “It’s Genocide” – Remarks on the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory’s Latest Report.....791

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

Security Council (January-December 2024), p. 805

1. Preliminary remarks, p. 805; 2. The renewal of existing mandates and sanctions, p. 805; 3. Resolution 2744 (2024): the long-awaited reform of the delisting procedure and the establishment of an Informal Working Group on sanctions, p. 808; 4. Confirmation of measures to counter international terrorism by Daesh and Al-Qaeda, p. 810; 5. The Yemeni case and the fight against the Houthis: new maritime perspectives and adherence to pre-existing sanctions regimes, p. 812; 6. The Somali case: support for regional initiatives and the transformation of some UN missions, p. 814; 7. The Sudanese and South Sudanese cases: modest results due to divisions between the States, p. 815; 8. The Palestinian question and the persistent paralysis of the Security Council, p. 818; 9. The use of outer space for peaceful purposes and the difficulty in consolidating pre-existing rules and regulations, p. 821; 10. Civilians, children, women and sexual and gender-based violence: between concrete actions, brief references and flagrant absences, p. 824.

Lorenzo Enrietto

EDITORIALE

Il fascicolo 4-2025 della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale” contiene prevalentemente studi dedicati a due anniversari particolarmente importanti per le organizzazioni internazionali e per il diritto internazionale, nonché per la storia della nostra Società.

Il primo è l’ottantesimo anniversario dell’entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite (24 ottobre 1945 – 24 ottobre 2025) rispetto al quale la Rivista presenta tre studi che ricostruiscono il ruolo dell’Organizzazione, tra luci e ombre, nei tre pilastri principali delle sue attività: pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani. Ciò in linea, d’altra parte, con la particolare attenzione che la nostra Società ha sempre dedicato allo studio dell’ONU e delle iniziative volte a promuovere la sua riforma per adeguarla al mutare degli assetti sistemici internazionali.

In tal senso testimoniano, per fare solo alcuni esempi, le seguenti pubblicazioni:

- “Prospect for Reform of the United Nations System” (CEDAM, Padova, 1993) che attraverso i lavori di personalità del mondo diplomatico e accademico, italiani e stranieri, fa il punto sui problemi relativi alla struttura e al funzionamento delle principali organizzazioni internazionali alla luce degli epocali cambiamenti intervenuti nella realtà internazionale negli anni ’80 del Novecento;

- “L’ONU: cinquant’anni di attività e prospettive per il futuro” (SIOI, Roma, 1996), che raccoglie gli atti di cinque convegni organizzati in collaborazione con altrettante università e dedicati alla cooperazione economica e sociale (Università di Torino), al diritto umanitario (Università di Bologna), allo sviluppo sostenibile e ambiente marino (Università di Palermo), alla globalizzazione e al regionalismo (Università di Napoli), alle peace-keeping operations (Università di Bari);

- e, per finire, il più recente “L’ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani” (*Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, Quaderno 27 della Rivista La Comunità internazionale*) nel quale ventisei studiosi del diritto internazionale discutono di svariati temi e problemi relativi all’ONU e alle organizzazioni universali rientranti nel sistema delle Nazioni Unite, anche valutando eventuali prospettive di riforma.

Il secondo è invece il cinquantesimo anniversario dell’Atto finale di Helsinki ricordato in uno studio che fa un bilancio di quell’iniziativa, a quell’epoca straordinaria, anche alla luce dell’attuale assetto geopolitico internazionale. L’Atto finale di Helsinki, com’è noto, fu adottato al termine del processo negoziale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, svoltosi tra il 1972 e il 1975, poi divenuta, nel 1994, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Esso riveste una enorme importanza per il sistema delle relazioni transatlantiche, soprattutto nel continente europeo, perché ha dato lo slancio iniziale a quelle enormi trasformazioni che portarono alla caduta del muro di Berlino e alla fine della Guerra fredda. L’Atto finale di Helsinki, poi, ha una rilevanza specifica anche per il diritto internazionale, in quanto ricostruisce il “decalogo” dei principi del diritto internazionale sui quali doveva fondarsi la cooperazione tra gli Stati del vecchio continente. A rileggere quel decalogo, tristezza e sconforto sono i sentimenti che prevalgono pensando alla situazione attuale dell’ordine (dis-ordine?) internazionale.

Anche in quell’occasione la SIOI, non solo attraverso la Rivista, ma anche con specifiche pubblicazioni, contribuì a diffondere i contenuti di quell’esercizio diplomatico. Tra queste, una almeno merita di essere richiamata: il volume “Testimonianze di un negoziato. Helsinki – Ginevra – Helsinki 1972-1975” (CEDAM, Padova, 1977), elaborato da un significativo gruppo di diplomatici italiani, coordinati da Luigi Vittorio Ferraris, coinvolti nel negoziato, per favorire la conoscenza di come si svolsero le trattative di un processo multilaterale che ha segnato la storia della cooperazione internazionale in Europa e oltre.

Riccardo Sessa

OTTANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELL'ONU (24 ottobre 1945-24 ottobre 2025)

L'ONU E IL MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALI: 80 ANNI DI (DIVERSE) OMBRE E (POCHE) LUCI

PIETRO GARGIULO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU come originariamente previsto: aspetti generali. – 3. *Segue*: gli aspetti istituzionali. – 4. *Segue*: gli aspetti materiali e la loro mancata attuazione. Considerazioni generali. – 4.1. *Segue*: l'accertamento dell'esistenza delle fattispecie rilevanti per l'applicazione delle misure *ex* capitolo VII. L'evoluzione del concetto di minaccia alla pace. – 4.2. *Segue*: le misure provvisorie. – 4.3. *Segue*: le misure non implicanti l'uso della forza, tipiche e atipiche. – 4.4. *Segue*: le misure implicanti l'uso della forza. Il modello di intervento militare previsto dalla Carta. – 5. Le modalità di intervento del Consiglio non previste dalla Carta: a) le *peace-keeping operations*. – 6. *Segue*: le autorizzazioni agli Stati all'uso della forza. – 7. Le riforme realizzate nel campo del mantenimento della pace, anche parzialmente. – 8. *Segue*: e quelle che sono fallite, con uno sguardo alle prospettive attuali. – 9. Conclusioni.

1. Esaminare l'attività dell'ONU nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali in occasione dell'ottantesimo anniversario dell'Organizzazione non è cosa semplice. Per diversi motivi non tutti legati alla dimensione temporale da prendere in considerazione.

Un primo motivo di difficoltà è legato all'ampiezza delle regole stabilite nella Carta dell'ONU che – come è noto – oltre a indicare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali tra i fini dell'Organizzazione, forse quello principale, collega la sua realizzazione all'attuazione del sistema di sicurezza collettiva dell'Organizzazione¹. Questo è a sua volta legato, anzitutto, al rispetto da parte degli Stati membri di due principi fondamentali nella materia: il divieto della minaccia o dell'uso unilaterale della forza² e l'obbligo del regolamento pacifico delle controversie³ nelle quali sono coinvolti. In se-

¹ Carta ONU, art. 1, par. 1. Sul concetto di sicurezza collettiva e sui sistemi più importanti che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'ordine giuridico internazionale si rinvia a P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, IX, 2016, 880-960.

² Carta ONU, art. 2, par. 4. In dottrina sull'importanza fondamentale del principio in questione nell'ordinamento giuridico internazionale, tra molti, v. P. GARGIULO, *Uso della forza (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, V, 2012, 1376-1430.

³ Carta ONU, art. 2, par. 3.

condo luogo, la disciplina rilevante e completa è contenuta non solo nel capitolo VII della Carta (il “cuore” del sistema di sicurezza collettiva), relativo alle funzioni e ai poteri del Consiglio di sicurezza per quanto concerne le azioni per reagire alle minacce e alle violazioni della pace, nonché agli atti di aggressione, ma anche nelle disposizioni dei capitoli VI e VIII. Il primo si occupa di dare attuazione al principio del regolamento pacifico delle controversie, stabilendo le regole per valorizzare il primato d’azione delle parti delle controversie e per attribuire al Consiglio di sicurezza un ruolo conciliativo tra le stesse. Il secondo riguarda invece il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali attraverso una decentralizzazione “controllata” del sistema di sicurezza collettiva che si articola nel contributo di tali enti al regolamento pacifico delle controversie e nel potere del Consiglio di sicurezza di utilizzarli per la realizzazione di azioni coercitive.

Un secondo motivo di difficoltà riguarda il fatto che le disposizioni del capitolo VII non sono mai state attuate secondo le prescrizioni originarie, con notevoli conseguenze sotto il profilo del concreto funzionamento del sistema di sicurezza collettiva dell’Organizzazione.

Infatti, la mancata attuazione di tali disposizioni – che prevedono le modalità attraverso le quali il Consiglio avrebbe potuto contare sulla costituzione e sulla gestione di un apparato militare composto di forze armate nazionali poste sotto un comando internazionale e direttamente collegate al Consiglio stesso per il loro impiego operativo – ha reso impossibile la realizzazione della funzione di “polizia internazionale” dell’ONU come originariamente prevista. Questa è stata sostituita nella prassi da due modalità di intervento non previste dalla Carta e sul cui fondamento giuridico (e altro) ancora oggi si discute: le *peace-keeping operations* e le autorizzazioni all’uso della forza a coalizioni di Stati anche agenti attraverso organizzazioni regionali. Analizzare questi sviluppi non è cosa semplice in quanto tali interventi hanno assunto una dimensione quantitativa di notevole rilevanza, specialmente nella realtà internazionale del *post* guerra fredda, anche per la tendenza del Consiglio ad utilizzarli non solo rispetto ai conflitti internazionali ma anche nei conflitti interni, sempre più spesso qualificati come minaccia alla pace e alla sicurezza “regionale”.

Un terzo motivo di difficoltà è legato alla crisi attuale dell’ONU e del multilateralismo che la stessa incarna. Per gli studiosi dell’Organizzazione universale si tratta di un tema non nuovo, che periodicamente si è presentato nel contesto delle sue attività, molto spesso dan-

do luogo anche a tentativi di riforma del sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁴. Tuttavia, la crisi che si è manifestata negli ultimi anni ha assunto una dimensione di particolare gravità in ragione del fatto che è conseguente ad alcuni conflitti internazionali nei quali sono direttamente coinvolti membri permanenti del Consiglio di sicurezza, gli stessi ai quali la Carta, in ragione della *membership* permanente e del diritto di veto, attribuisce la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁵.

Ci riferiamo, in particolare: all'aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, che costituisce una flagrante violazione del divieto della minaccia o dell'uso unilaterale della forza; al tragico attacco di Hamas del 7 ottobre 2023 contro le comunità israeliane limitrofe alla Striscia di Gaza e la conseguente azione militare di Israele, con il dichiarato appoggio degli Stati Uniti e di altri Stati occidentali, che solleva questioni relative sia alla legalità dell'azione in legittima difesa sia ai crimini di guerra e contro l'umanità commessi a Gaza, ivi compreso il plausibile rischio di genocidio così come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia⁶; ancora più di recente all'intervento degli Stati Uniti del 23 gennaio 2026 contro il Venezuela e il sequestro del presidente venezuelano Maduro (e di sua moglie) che sollevano problemi non solo dal punto

⁴ Il tentativo più significativo in questo senso è costituito dal Vertice mondiale del 2005 che, tuttavia, non riuscì a produrre i risultati sperati, primo fra tutti la riforma del Consiglio di sicurezza. V. il documento finale del Vertice 2005 *World Summit Outcome* contenuto nella risoluzione dell'Assemblea generale 60/1 adottata il 16 settembre 2005. Più diffusamente sul Vertice v. *infra*, par. 8. I commenti su tale iniziativa sono molti e, pertanto, ci limitiamo a indicare, per la ricostruzione delle attività che caratterizzarono la fase preparatoria e per un'analisi critica del documento conclusivo del Vertice, N. RONZITTI, *The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, the Use of Force and the Reform of the United Nations*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2004, 3 ss. e P. GARGIULO, *Uso della forza e sicurezza collettiva dopo il vertice ONU del 2005*, in *Biblioteca della Libertà*, 2006, n. 183, 57-80.

⁵ Il riferimento normativo è, in particolare: all'art. 23, par. 1, che – oltre a stabilire che il Consiglio è composto da quindici membri – indica i cinque Stati che sono membri permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Russia – in precedenza Unione Sovietica – e Stati Uniti); all'art. 27, par. 3, che, nell'indicare che le decisioni sulle questioni di carattere non procedurale sono prese con il voto favorevole di nove membri, nel quale sono compresi i voti dei membri permanenti, attribuisce a questi ultimi un diritto di veto; e all'art. 24 con il quale «i Membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome».

⁶ V. Corte internazionale di giustizia, ordinanza su misure urgenti del 26 gennaio 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, par. 54.

di vista del divieto dell'uso unilaterale della forza, ma anche sotto il profilo del principio di non intervento negli affari interni di altri Stati, a tacere di altro.

Il coinvolgimento in queste situazioni, direttamente o indirettamente, di membri permanenti impedisce l'adozione di qualsivoglia azione da parte del Consiglio di sicurezza nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva⁷.

Oltre a ciò, l'allontanamento dal multilateralismo rappresentato dall'ONU è tangibile nell'azione di alcuni membri permanenti. Già nel 2025 gli Stati Uniti si sono ritirati dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dall'Organizzazione per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), oltre che dall'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici. Ancor più di recente, all'inizio del 2026, il Presidente Trump ha annunciato il ritiro da sessantasei entità internazionali di cui trentuno appartenenti alle Nazioni Unite, tutte colpevoli – secondo il Presidente degli Stati Uniti – di non agire in conformità agli interessi del suo Paese⁸.

Anche la Russia dal canto suo, in un recente dibattito sul multilateralismo svoltosi a livello ministeriale nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'ONU⁹, non sembra attribuire grandi possibilità a un rilancio dell'ONU e del multilateralismo in relazione alla grave crisi che caratterizza l'ordine mondiale attuale e considerato che il richiamo dei fini dell'Organizzazione e dei principi stabiliti nella Carta appare piuttosto retorico, mentre si sottolinea la necessità dell'instaurazione di un nuovo ordine multilaterale fondato su istituzioni capaci di adattarsi alla realtà del mondo attuale, nel quale abbia un maggiore potere il Sud globale. Da ciò la richiesta russa di una profonda riforma dell'ONU e delle organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite, specialmente quelle economiche e finanziarie¹⁰.

⁷ Come vedremo (*infra*, par. 7), rispetto a due delle situazioni indicate, l'aggressione russa dell'Ucraina e, più in generale, rispetto alla situazione di Gerusalemme Est e dei Territori Palestinesi Occupati (TPO) illegalmente da Israele, operano delle sessioni speciali d'emergenza convocate sulla base dei poteri dell'Assemblea previsti dalla risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950.

⁸ The White House, Fact Sheet: President Donald J. Trump Withdraws the United States from International Organizations that Are Contrary to the Interests of the United States, January 7, 2026, reperibile *online*.

⁹ I verbali delle tre riunioni del Consiglio di sicurezza sono riprodotti nei documenti seguenti: UN Doc. S/PV.9861, UN Doc. S/PV.9861 (Resumption 1), UN Doc. S/PV.9861 (Resumption 2). I primi due documenti fanno riferimento alle riunioni svoltesi il 18 febbraio, mentre il terzo fa riferimento a quella del 20 febbraio.

¹⁰ Per la posizione del rappresentante russo v. UN Doc. S/PV.9861, cit., 23.

Per tutte le ragioni indicate, seguirà un'analisi, necessariamente sintetica, tesa a mettere in evidenza, anzitutto, il contenuto del sistema di sicurezza collettiva previsto in origine dalla Carta sotto i profili sia istituzionale (gli organi e i loro poteri) sia materiale (la disciplina relativa al sistema di sicurezza collettiva, soprattutto per quanto concerne il capitolo VII). Ciò al fine di evidenziare, nonostante i limiti di funzionamento dovuti alla contrapposizione tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza e l'utilizzo del diritto di veto, l'evoluzione, determinatasi soprattutto attraverso la prassi dell'Organizzazione, degli istituti fondamentali di tale sistema e le forme d'intervento che hanno sostituito quelle originariamente previste. Il lavoro si concluderà con alcune considerazioni sulla possibilità di riformare il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU e sul futuro dell'Organizzazione per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹¹.

2. Per delineare gli elementi essenziali del sistema di sicurezza collettiva stabilito dalla Carta¹², un primo indispensabile riferimento deve essere fatto al Preambolo della stessa nel quale è resa palese l'idea ispiratrice dell'istituzione dell'ONU attraverso il riferimento all'obiettivo di «salvare le generazioni future dal flagello della guerra» e dichiarando l'impegno dei popoli delle Nazioni Unite «a praticare la tolleranza e a vivere in pace l'uno con l'altro (...), ad unire (...) le forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionali» e «ad assicurare, mediante l'accettazione di *principi* e l'istituzione di *sistemi* che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune» (*corsivo nostro*).

Per quanto concerne i “principi”, fondamentali risultano l'obbligo

¹¹ Su questi temi sono intervenuti di recente P. DE SENA, *Comunità internazionale e ordine globale*, in A. SCHIAVONE, P. DE SENA, C. SALVI, *L'ordine del mondo*, Torino, 2025, e G. NESI, *Criticità della Carta delle Nazioni Unite e prassi degli organi principali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, 947 ss. V. anche gli studi contenuti in *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI (a cura di), Napoli, 2023. Da una prospettiva diversa v. anche A. COLOMBO, *Il suicidio della pace. Perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Milano, 2025.

¹² La letteratura su questi aspetti è davvero sterminata per cui ci limitiamo a indicare sinteticamente alcuni manuali di grande valore utili per una più completa analisi degli aspetti esaminati nel testo: B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XIII ed., Padova, 2023; nonché S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Bologna, 2012; e Y. DINSTEN, *War, Aggression and Self-Defence*, V ed., Cambridge, 2011; M. ARCARI, *Mantenimento della pace e cooperazione internazionale*, in *Corso di diritto internazionale*, T. SCOVAZZI (a cura di), Vol. I, Milano, 2024, 169 ss.

di regolamento pacifico delle controversie (art. 2, par. 3) e il divieto dell'uso unilaterale della forza armata (art. 2, par. 4). Unica eccezione a tale divieto è costituita dalla legittima difesa (art. 51), individuale o collettiva, che consente agli Stati di far uso della forza militare per respingere e far cessare un attacco armato da parte di un altro Stato, fino a quando non intervenga il Consiglio di sicurezza ponendo in essere l'azione necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

In relazione ai "sistemi", è essenziale richiamare l'art. 1, par. 1, della Carta che dichiara quale fine principale dell'Organizzazione il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e attribuisce alla stessa la competenza ad adottare «efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni che potrebbero portare a una violazione della pace».

Dalla lettura congiunta delle disposizioni indicate si ricava facilmente che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nella Carta dell'ONU è stato fondato sulla realizzazione di un sistema i cui cardini sono costituiti, da un lato, dalla proibizione dell'uso unilaterale della forza da parte degli Stati e dalla gestione collettiva da parte dell'Organizzazione della forza militare nel verificarsi di una delle fattispecie a tal fine rilevanti (minaccia alla pace, violazione della pace, atti di aggressione) e, dall'altro, dall'impegno corrispondente degli Stati a regolare con mezzi pacifici le loro controversie internazionali.

In relazione a quest'ultimo, la disciplina di dettaglio è stabilita nel capitolo VI della Carta, nel contesto del quale al Consiglio di sicurezza è affidata una importante funzione "conciliativa" tra le parti della controversia, fermo restando il primato della volontà di queste ultime di scegliere il mezzo di regolamento che ritengono più opportuno ed efficace.

Per quanto riguarda, invece, la gestione collettiva della forza militare da parte dell'Organizzazione, la disciplina concreta è dettata nel capitolo VII della Carta, che stabilisce un sistema centralizzato d'intervento fondato sul ruolo del Consiglio di sicurezza cui è attribuito il potere di adottare, in presenza di una delle fattispecie rilevanti in precedenza indicate, un'ampia gamma di misure (provvisorie, non implicanti e implicanti l'uso della forza). È evidente, quindi, che le regole stabilite nel capitolo VII costituiscono il nucleo del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU.

Tuttavia, il sistema di sicurezza collettiva non si esaurisce nella dimensione centralizzata appena indicata, ma è completato da una dimensione decentralizzata “controllata” fondata sulle attività coercitive delle organizzazioni regionali operanti sotto la direzione o su autorizzazione del Consiglio di sicurezza e il cui punto di riferimento normativo è costituito dal capitolo VIII della Carta¹³.

Nel complesso, per comprendere la dimensione normativa del sistema di sicurezza collettiva prevista in origine con l'istituzione dell'ONU e i suoi limiti, è sulle disposizioni relative alle istituzioni e alle loro competenze nel mantenimento della pace e su quelle contenute nei capitoli della Carta – soprattutto il capitolo VII – che bisogna concentrare l'analisi. Ciò è quanto ci si accinge a fare nei paragrafi successivi.

3. L'approfondimento di alcuni aspetti istituzionali è necessario per sottolineare il ruolo e i poteri delle istituzioni dell'Organizzazione cui la Carta affida la garanzia della sicurezza collettiva. In proposito viene in rilievo, anzitutto, l'art. 23 della Carta che, ai paragrafi 1 e 2, stabilisce che il Consiglio è composto di quindici membri, cinque permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Russia – in precedenza Unione Sovietica – e Stati Uniti) e dieci non permanenti, questi ultimi eletti dall'Assemblea generale per un periodo di due anni, tenuto conto del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e dell'equa distribuzione geografica.

In secondo luogo è necessario tenere presente il sistema di voto del Consiglio e qui viene in rilievo l'art. 27 della Carta che, dopo aver attribuito a ciascun membro del Consiglio un voto (par. 1), stabilisce, da un lato, che le delibere su questioni di procedura sono adottate con un voto favorevole di nove membri (par. 2) e, dall'altro, che le delibere su ogni altra questione sono adottate con il voto favorevole di nove membri, ivi compresi i voti dei cinque membri permanenti (par. 3)¹⁴.

Il richiamo a queste disposizioni serve a mettere in evidenza che il ruolo principale per il mantenimento della pace e della sicurezza in-

¹³ Anche su questi aspetti sono stati oggetto di numerosissimi e approfonditi studi tra i quali ci limitiamo a indicare U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domain du maintien de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 290, 2001, 225 ss

¹⁴ Il medesimo paragrafo stabilisce, inoltre, che per le delibere attinenti al regolamento pacifico delle controversie ex capitolo VI e art. 52, par. 3 — quest'ultimo relativo al ruolo delle organizzazioni regionali nelle controversie di carattere locale — il membro del Consiglio che sia parte della controversia deve astenersi dal voto.

ternazionali è affidato, in concreto, al “direttorio” dei cinque membri permanenti. In effetti, la *membership* di diritto nel Consiglio e la possibilità di utilizzare in maniera discrezionale il diritto di veto garantiscono “formalmente” ai cinque membri permanenti un ruolo prevalente rispetto agli altri Stati membri per quanto concerne la realizzazione del fine primario dell’Organizzazione, in considerazione del fatto che il Consiglio non solo non può adottare alcuna delibera senza il loro accordo, ma non può altresì adottare delibere nei loro confronti o in situazioni nelle quali siano coinvolti loro interessi vitali di qualsivoglia natura. Tale situazione, formalizzata in regole giuridiche, costituisce il tratto caratteristico del sistema di sicurezza dell’ONU, che non può funzionare senza il supporto o la volontà comune dei membri permanenti del Consiglio. Il loro accordo è l’elemento chiave dell’ordine giuridico stabilito dalla Carta, nonché la base materiale per qualsiasi azione collettiva dell’Organizzazione.

Tornando alle funzioni e ai poteri del Consiglio di sicurezza due ulteriori disposizioni necessitano di essere richiamate: l’art. 24 e l’art. 25.

L’art. 24, al par. 1, dichiara che, per garantire all’Organizzazione «un’azione pronta ed efficace», gli Stati membri «conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali» e riconoscono che, nell’adempiere a tale responsabilità, il Consiglio «agisce a loro nome». Al par. 2 è invece stabilito che il Consiglio deve agire «in conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» e che i poteri specifici ad esso attribuiti per l’adempimento dei suoi compiti sono indicati nei capitoli VI, VII, VIII e XII della Carta.

La disposizione in questione ha dato luogo a non pochi problemi interpretativi. Due aspetti meritano, in particolare, di essere menzionati. Il primo riguarda il significato dell’espressione «responsabilità principale», che l’art. 24 attribuisce al Consiglio ai fini del mantenimento della pace, in relazione al ruolo che in tale ambito la Carta riserva, come vedremo, anche all’Assemblea generale. Ciò che bisogna mettere in rilievo è che al Consiglio spetta una priorità d’intervento sia politica che procedurale. Il secondo riguarda la portata dei poteri del Consiglio nel senso che – sulla base della storia legislativa della disposizione, della prassi dell’Organizzazioni e con il concorso dell’opinione della Corte internazionale di giustizia – si è affermata l’idea che ai termini dell’art. 24, par. 1, il Consiglio possieda i poteri necessari per adempiere ai suoi compiti per il mantenimento della pa-

ce al di là di quanto espressamente previsto nel par. 2 della medesima disposizione, fermo restando il rispetto degli scopi e dei principi dell'Organizzazione.

Per quanto concerne l'art. 25 della Carta, si tratta della disposizione che prevede il potere decisionale del Consiglio¹⁵. La prassi applicativa di questa disposizione conferma che il Consiglio ha un ampio potere decisionale e che le decisioni vanno individuate attraverso un'attenta lettura delle risoluzioni del Consiglio in modo da distinguere quelle vincolanti (le decisioni appunto) da quelle non vincolanti (le raccomandazioni).

Si è già richiamato il ruolo dell'Assemblea generale, la quale, ai termini dell'art. 10 della Carta, ha una competenza generale che le consente di discutere di qualsiasi questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; mentre ha un limitato potere di raccomandazione in quanto l'art. 12 della Carta espressamente le vieta di fare raccomandazioni su controversie o situazioni che sono oggetto di esercizio dei poteri del Consiglio di sicurezza. In verità, nella prassi l'Assemblea ha interpretato in modo piuttosto flessibile il divieto in questione conquistandosi spazi di intervento anche in parallelo con il Consiglio di sicurezza senza mai contrastarne, tuttavia, il primato per la gestione della sicurezza collettiva. Questa flessibilità e parallelismo di considerazione e valutazione da parte dei due organi è stato anche confermata dalla Corte internazionale di giustizia¹⁶.

In verità bisogna anche dire che proprio le difficoltà che sono emerse rispetto al blocco del Consiglio per l'utilizzo del veto da parte dei membri permanenti ha motivato diversi tentativi di ampliare le competenze dell'organo assembleare nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale di cui si dirà in seguito¹⁷.

¹⁵ L'art. 25 prevede: «I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto».

¹⁶ V. Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 9 luglio 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, in *ICJ Reports*, 2004, 136 ss., paragrafi 27-28.

¹⁷ V. *infra*, par. 7. In generale sul tema sia consentito il rinvio a P. GARGIULO, *Assemblea generale e mantenimento della pace: riflessioni sull'antica questione dell'ampliamento dei poteri*, in *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, cit., 3 ss. Più in generale v. S. MARCHISIO, *Le rôle de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, in *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques, Journée franco-tunisienne*, Société Française pour le Droit International, Paris, 2005.

Sotto il profilo istituzionale un richiamo merita anche il ruolo del Segretario generale per il mantenimento della pace. L'art. 99 della Carta affida al Segretario generale il compito di attirare l'attenzione del Consiglio su qualsiasi questione che a suo parere possa costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Si tratta di un'attività che di per sé richiede una grande sensibilità politica e doti diplomatiche di non poco rilievo. Il problema più importante è quello di capire se sulla base di tale disposizione il Segretario generale possa svolgere un ruolo politico autonomo rispetto al Consiglio. La prassi dell'Organizzazione sul punto non manca di presentare esempi e testimonianze che sollecitano il Segretario generale soprattutto a svolgere inchieste per l'accertamento di fatti che rappresentano un pericolo per la pace anche al fine di promuovere la diplomazia preventiva o, per quanto concerne più specificamente l'attività di pacificazione, il ricorso alla mediazione e ai buoni uffici, sebbene in stretto collegamento con il Consiglio e l'Assemblea. Un ruolo quindi, non particolarmente ampio ma significativo che dipende soprattutto dalla sensibilità e la capacità del Segretario generale di svolgerlo in maniera autonoma nell'interesse di tutti gli Stati membri contrastando con abilità le inevitabili pressioni dei membri più forti dell'Organizzazione.

4. Si è già indicato in precedenza che il capitolo VII della Carta ONU costituisce il "cuore" del sistema di sicurezza collettiva dell'Organizzazione.

Come pure si è sottolineato che i capitoli VI e VIII completano il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU. Il primo si occupa del regolamento pacifico delle controversie stabilendo una disciplina che sottolinea il primato delle parti della controversia quali attrici del suo regolamento e il ruolo "conciliativo" del Consiglio di sicurezza, soprattutto attraverso l'indicazione dei "metodi" e dei "termini" di regolamento della controversia (rispettivamente articoli 36 e 37 della Carta). Il secondo riguarda, invece, il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali che si articola nel contributo di tali enti al regolamento pacifico delle controversie di carattere locale (art. 52), nel potere del Consiglio di sicurezza di *utilizzarli* o *autorizzarli* per misure coercitive sotto la sua direzione (art. 53) e nell'obbligo che loro incombe di informare il Consiglio sulle attività che pongono in essere per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (art. 54). Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio gli assetti originari e gli sviluppi determinati dalla

prassi dell'Organizzazione anche in questi ambiti, sui quali ci limiteremo ad alcune osservazioni utili per delineare l'assetto originario del sistema di sicurezza collettiva e la sua evoluzione.

Anche per quanto concerne l'analisi del capitolo VII e delle funzioni attribuite al Consiglio di sicurezza ci limiteremo alle osservazioni essenziali volte a mettere in luce gli aspetti problematici di maggiore rilevanza e, soprattutto, le soluzioni che si sono affermate nella prassi, quali testimonianze della capacità dell'Organizzazione di agire per la realizzazione della sua finalità in questo specifico campo quando supportata dalla volontà degli Stati membri, in primo luogo i membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

4.1. Ai termini dell'art. 39, il Consiglio di sicurezza ha la competenza ad accertare l'esistenza di una delle fattispecie rilevanti per l'attivazione del capitolo VII e, conseguentemente, può fare *raccomandazioni* o *decidere* quali misure adottare in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace.

Rispetto a questa disposizione, due osservazioni vanno fatte in ragione della prassi applicativa della stessa. La prima riguarda l'ampia libertà del Consiglio nel determinare l'esistenza delle fattispecie rilevanti, soprattutto per quanto concerne la minaccia alla pace. Infatti, la prassi testimonia in modo chiaro la tendenza da parte del Consiglio a utilizzare la nozione di minaccia alla pace non solo per situazioni nelle quali non è presente la violenza militare, ma anche per situazioni conflittuali interne agli Stati. L'uso espansivo di tale nozione, specialmente a partire dagli anni '90 del Novecento, ha riguardato in gran parte situazioni che costituivano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali soprattutto sul piano "regionale". Molto spesso, inoltre, il Consiglio ha fatto riferimento a determinati fattori che incidevano sulla sua valutazione: le gravi, sistematiche e diffuse violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario; i regimi razzisti e la politica di apartheid e di discriminazione razziale; il rovesciamento di governi democraticamente eletti attraverso colpi di Stato; il terrorismo; il possesso di armi di distruzione di massa; la pirateria e le rapine in mare¹⁸.

La seconda osservazione riguarda la natura giuridica delle misure che il Consiglio può adottare *ex art. 39*. In effetti appare oramai acqui-

¹⁸ Per maggiori approfondimenti sulla prassi del Consiglio si rinvia a P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (Diritto internazionale)*, cit., 905 ss.

sito che il Consiglio possa *raccomandare*, ai termini del capitolo VII, non solo le misure coercitive *ex* articoli 41 e 42, ma anche misure dirette al regolamento pacifico di controversie o situazioni la cui disciplina è prevista, in primo luogo, dal capitolo VI. La differenza tra le raccomandazioni *ex* art. 39 e quelle *ex* capitolo VI sta nel fatto che il Consiglio, per quanto concerne le prime, può attivarsi senza la necessità del rinvio delle parti della controversia o situazione, le quali, inoltre, non sono tenute ad astenersi dal voto rispetto a controversie o situazioni nelle quali siano coinvolte, secondo quanto prescritto dall'art. 27, par. 3, della Carta.

4.2. L'art. 40, per l'essenziale, attribuisce al Consiglio di sicurezza la facoltà di invitare le parti interessate ad attuare le "misure provvisorie" che esso ritenga necessarie o desiderabili, al fine di prevenire l'aggravarsi della situazione e prima di fare le raccomandazioni o decidere le misure previste dall'art. 39. Dalla storia legislativa della disposizione si ricava agevolmente che la funzione generale dell'art. 40 sia quella di consentire al Consiglio, in presenza di una delle fattispecie rilevanti il capitolo VII, di intervenire immediatamente con misure d'urgenza per tentare di congelare la situazione e guadagnare tempo per trovare il consenso "politico" necessario per l'adozione delle raccomandazioni o delle decisioni volte al mantenimento o al ristabilimento della pace.

Anche rispetto all'art. 40, ciò che in maniera prevalente si ricava dalla prassi è l'ampia discrezionalità del Consiglio sia rispetto alla necessità di accertare l'esistenza di una delle fattispecie rilevanti per l'attivazione del capitolo VII prima di determinare le misure provvisorie, sia per quanto concerne la tipologia di misure che gli Stati sono invitati ad adottare. Sotto quest'ultimo profilo, tenendo anche presente l'ampliamento del concetto di minaccia alla pace, soprattutto in relazione ai conflitti interni, è opportuno segnalare che la prassi mostra una significativa diversificazione delle misure provvisorie cui il Consiglio ha fatto ricorso. Anzitutto, richieste di cessate il fuoco o cessazione delle ostilità, ritiro delle truppe entro le posizioni occupate prima dello scoppio delle ostilità o la loro smobilitazione, conclusione di tregue e armistizi, rilascio dei prigionieri di guerra o di ostaggi. Alle misure indicate, specificamente dirette a favorire la cessazione del conflitto, si sono spesso accompagnate ulteriori misure volte a istituire meccanismi e organi di verifica dell'osservanza delle prime. Si tratta per lo più di commissioni o gruppi di osservatori incaricati di verifica-

re il rispetto del cessate il fuoco, tregue e zone smilitarizzate. Nelle situazioni di conflitti interni caratterizzati da grave e diffusa violenza, soprattutto nei confronti della popolazione civile, il Consiglio si è trovato a determinare, quali misure provvisorie, l'istituzione di corridoi umanitari e di zone di sicurezza per l'assistenza e la protezione dei civili, il rispetto di accordi di pace eventualmente stipulati dalle parti in conflitto, l'adempimento degli obblighi relativi ai diritti umani e al diritto internazionale umanitario, la partecipazione incondizionata a processi di riconciliazione nazionale, la collaborazione con missioni e operazioni dell'ONU per porre fine all'impunità o per la realizzazione del loro mandato (soprattutto cessando gli atti di violenza contro il personale), la realizzazione e il completamento di programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione dei combattenti, la cessazione della violenza e degli abusi dei diritti umani, la creazione delle condizioni necessarie per la consegna dell'assistenza umanitaria, la prevenzione del reclutamento e dell'uso dei bambini soldato, la facilitazione dell'evacuazione di stranieri, l'abolizione di restrizioni ai *media*.

Un ultimo aspetto da mettere in rilievo rispetto all'art. 40 riguarda la natura giuridica delle misure provvisorie. La prassi del Consiglio conferma l'opinione prevalente nella dottrina secondo la quale le misure provvisorie possono avere forza vincolante o meno, tenuto conto della volontà manifestata dal Consiglio nella risoluzione pertinente (i termini utilizzati e le prese di posizione degli Stati come elementi di riferimento essenziali per ricostruire la volontà del Consiglio) cosicché le stesse potranno sostanzarsi sia in una decisione sia in una raccomandazione.

4.3. Le misure non implicanti l'uso della forza sono un ulteriore strumento, di assoluta importanza, a disposizione del Consiglio per intervenire a tutela della pace e della sicurezza internazionali.

Ai termini dell'art. 41 della Carta, nel ricorrere delle fattispecie che attivano il capitolo VII, il Consiglio ha la facoltà di decidere le misure non implicanti l'uso della forza che gli Stati membri devono applicare per dare effetto alle sue determinazioni. La disposizione indica, poi, alcune misure che il Consiglio può adottare: l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

Le difficoltà applicative di tale disposizione durante il periodo della guerra fredda sono ben note, come pure molto si è discusso e

scritto sul rilancio di tale strumento d'intervento con la fine del conflitto politico-ideologico Est-Ovest, a dimostrazione del fatto che l'assenza di contrapposizione tra i membri permanenti ha consentito, in determinate fasi storiche, lo svolgimento di attività e l'adozione di misure che sembravano inutilizzabili¹⁹.

Dall'inizio degli anni '90 del Novecento, con la gestione delle crisi del Golfo (1990) e della ex-Iugoslavia (1992), il Consiglio mostrò, anzitutto, la capacità di poter ricorrere all'adozione di embarghi generali e completi, cosa che era risultata estremamente difficile nel periodo precedente²⁰. Inoltre, a fronte delle difficoltà di carattere umanitario che l'utilizzo di tale strumento poneva per le popolazioni degli Stati oggetto dell'embargo, il Consiglio è stato capace di sviluppare la prassi degli embarghi selettivi volti a colpire determinate attività o servizi (transazioni finanziarie; congelamento di fondi e risorse finanziarie; viaggi e traffici aerei; servizi assicurativi; attività di ingegneria) e merci o altri beni sensibili (armi, munizioni ed equipaggiamenti militari; petrolio e prodotti petroliferi; legname e altre risorse naturali; beni di lusso), in ragione della natura del conflitto o della specificità della situazione.

Un ulteriore sviluppo, probabilmente quello di maggior rilievo, nella prassi del Consiglio è costituito dall'adozione di sanzioni "mirate" (*targeted*) o "intelligenti" (*smart*) dirette a colpire i responsabili (parti di un conflitto o individui, prevalentemente *leader* politici e militari) della minaccia alla pace, attraverso misure quali il congelamento di beni e risorse economiche e finanziarie o la limitazione della libertà di viaggi e di spostamenti.

Infine, c'è un altro aspetto che per quanto concerne le misure *ex art. 41* va messo in evidenza e riguarda le iniziative del Consiglio di sicurezza per la verifica della conformità dei comportamenti degli Stati con quanto previsto dai regimi sanzionatori. A ciò il Consiglio ha provveduto attraverso l'istituzione di "comitati delle sanzioni", composti da rappresentanti dei membri del Consiglio stesso, ai quali è affidato il compito non solo del controllo sull'attuazione degli embarghi, ma anche delle modalità di applicazione delle misure e delle deroghe

¹⁹ Sul punto v. I. INGRAVALLO, *L'evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'articolo 41 della Carta ONU*, in *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: riforme necessarie*, cit., 35 ss.

²⁰ Nel periodo della guerra fredda la prassi del Consiglio testimonia l'adozione di misure di embargo unicamente nei confronti della Rhodesia del Sud (oggi Zimbabwe) nel 1966 e del Sudafrica nel 1977.

di carattere umanitario, nonché dell'identificazione delle attività e dei beni oggetto dell'embargo e delle persone colpite dalle decisioni del Consiglio.

Non c'è dubbio che anche questa evoluzione tipologica delle misure *ex art. 41* ha contribuito a rendere più efficace e a "umanizzare" l'azione del Consiglio. Non vanno taciuti, tuttavia, alcuni problemi di tutela dei diritti degli individui e delle entità colpiti dalle misure sanzionatorie, in particolare per quanto concerne le procedure di inserimento, aggiornamento ed eliminazione dei nominativi dalle liste preparate dai comitati in quanto non rispettose del diritto a un equo processo e del diritto a un ricorso effettivo²¹.

Accanto all'evoluzione indicata rispetto alle misure *tipiche* non implicanti l'uso della forza, nella prassi del Consiglio di sicurezza è rilevabile una ulteriore tendenza che riguarda l'adozione di misure *atipiche ex art. 41* dirette a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. La prassi in questione ha riguardato, anzitutto, le c.d. misure "quasi-giudiziarie" attraverso le quali il Consiglio ha determinato gli obblighi e i diritti di Stati parti di controversie oggetto della sua attività²². Per quanto non sia stata esente da critiche, l'attività in questione ha ricevuto un diffuso supporto dagli Stati probabilmente in ragione del fatto che riguardava fattispecie odiose quali l'aggressione e gli atti di terrorismo. In secondo luogo, vengono in rilievo le c.d. misure "legislative" o "quasi-legislative" del Consiglio con le quali sono state adottate decisioni di carattere generale e senza limitazioni geografica e temporale. La prassi del Consiglio in tale con-

²¹ Più ampiamente su questi aspetti v. A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007 e gli studi in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Milano, 2010. Per una recente riflessione generale sul tema delle sanzioni, anche per gli aspetti relativi ai poteri del Consiglio di sicurezza, v. U. VILLANI, *Il problema della sanzione nel diritto internazionale*, di prossima pubblicazione sulla rivista online iustitiaugci.org.

²² Tra gli esempi più importanti di tali misure si può citare la risoluzione 687 (1991) con la quale il Consiglio stabilì le condizioni per la cessazione delle ostilità contro l'Iraq per l'aggressione al Kuwait e con la quale, da un lato, decise i termini di regolamento della disputa confinaria tra i due Stati e, dall'altro, determinò la responsabilità dell'Iraq per le perdite, i danni e qualsiasi altro pregiudizio a Stati, persone fisiche e società stranieri collegabili all'invasione e all'occupazione illecite del Kuwait. Altri esempi riguardano le attività del Consiglio contro la Libia per gli attentati terroristici contro i voli della Pan Am del 1988 nel cielo di Lockerbie (Scozia) e della Union des Transports Aériens del 1989 nel cielo della Nigeria e per il fallito attentato al Presidente egiziano Mubarak avvenuto ad Addis Abeba nel 1995. Anche in questi casi il Consiglio è intervenuto risolvendo in modo vincolante le controversie tra i soggetti coinvolti e l'eventuale responsabilità degli Stati (Libia e Sudan) per la mancata consegna dei responsabili degli attentati.

testo riguarda casi legati al contrasto al terrorismo internazionale e presenta interventi diretti a obbligare gli Stati ad adottare nei loro ordinamenti interni misure per: criminalizzare la fornitura e la raccolta di fondi destinati ad attività terroristiche²³; impedire qualsiasi supporto ad attori non statali che tentino di acquisire armi di distruzione di massa e loro vettori²⁴; contrastare le attività dei *foreign terrorist fighters*²⁵. Sulla competenza del Consiglio ad obbligare gli Stati ad adottare misure che non fanno riferimento ad una specifica situazione di crisi e senza limiti temporali di applicazione la dottrina ha sollevato dubbi e perplessità. Non mancano, tuttavia, tesi che ritengono possibile una interpretazione evolutiva dell'art. 41 sulla base della prassi dell'Organizzazione e soprattutto dell'accettazione da parte degli Stati membri di un ampliamento delle competenze del Consiglio previste dalla disposizione in questione. La qual cosa potrebbe non essere così irrealistica specialmente rispetto a misure in un ambito così "sensibile" come quello della lotta al terrorismo internazionale.

Meritano di essere richiamate in questo contesto anche le iniziative del Consiglio di sicurezza volte a istituire tribunali penali internazionali per reprimere le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Ci riferiamo ai ben noti casi dei tribunali penali internazionali *ad hoc* per la ex-Iugoslavia²⁶ e per il Ruanda²⁷. Su queste iniziative – è altrettanto noto – si sviluppò, in dottrina, un ampio dibattito nel quale non mancarono anche le prese di posizioni favorevoli a individuare il fondamento giuridico delle stesse nell'art. 41 della Carta. Al di là delle considerazioni sulla legalità dell'azione del Consiglio di sicurezza²⁸, ciò che va messo in rilievo in questa sede è che anche rispetto a queste situazioni di gravi crisi internazionali il Consiglio riuscì a trovare l'intesa tra i membri permanenti necessaria per interveni-

²³ Si rinvia a quanto stabilito nella risoluzione 1373 (2001), adottata all'unanimità il 28 settembre 2001 dopo gli attentati dell'11 settembre contro gli Stati Uniti.

²⁴ Viene qui in rilievo la risoluzione 1540 (2004) del 28 aprile 2004, anch'essa adottata all'unanimità.

²⁵ V. la risoluzione 2178 (2014) del 24 settembre 2014, adottata all'unanimità.

²⁶ Il Tribunale per la ex-Iugoslavia è stato istituito attraverso le risoluzioni del Consiglio di sicurezza 808 (1993) del 22 febbraio 1993 e 827 (1993) del 25 maggio 1993.

²⁷ Per quanto concerne il Tribunale per il Ruanda v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 995 (1994).

²⁸ Che l'azione del Consiglio presentasse dei limiti sotto il profilo delle sue competenze ai termini della Carta è dimostrato dal fatto che, immediatamente dopo l'istituzione dei due Tribunali, l'Assemblea generale dell'ONU convocò una conferenza diplomatica a Roma nel corso della quale fu approvato, il 17 luglio 1998, lo Statuto della Corte penale internazionale, entrato in vigore il 1° luglio 2002.

re e, soprattutto, il supporto diffuso degli Stati per l'attività dei due Tribunali.

Infine, un breve richiamo meritano le misure atipiche del Consiglio di sicurezza volte all'amministrazione di territori²⁹. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a uno sviluppo dei poteri del Consiglio di sicurezza particolarmente interessante in quanto ha contribuito a gestire situazioni di crisi particolarmente gravi attraverso l'istituzione di amministrazioni transitorie/provvvisorie cui sono stati attribuiti compiti di "governo" particolarmente ampi, tali da includere lo svolgimento di funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali³⁰. Anche il fondamento giuridico di queste misure viene ricondotto da una parte consistente degli studiosi all'art. 41, con l'Organizzazione che opera in tale contesto per svolgere azioni di "servizio pubblico internazionale" rese necessarie dall'evolvere della realtà internazionale.

4.4. Come già indicato in precedenza, gli articoli 42 e seguenti del capitolo VII della Carta costituiscono il nucleo essenziale del sistema di sicurezza collettiva in quanto delineano la natura e le caratteristiche operative del meccanismo coercitivo militare centralizzato dell'Organizzazione. È noto, tuttavia, che queste disposizioni, per diversi motivi, in gran parte legati alla mancata proiezione in tempo di pace dell'alleanza militare stabilita durante il conflitto contro le potenze dell'Asse, non hanno trovato attuazione nella prassi dell'Organizzazione. Anche rispetto a tale situazione che è stata uno dei limiti fondamentali nell'attività per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, l'Organizzazione, supportata dalla volontà degli Stati, ha saputo inventarsi dei modelli d'intervento – le *peace-keeping operations* (pko) e le autorizzazioni agli Stati membri all'uso della forza – che hanno operato in modo significativo (almeno le pko) in questi ottant'anni di attività.

Al fine di esaminare, sinteticamente, gli aspetti più rilevanti del sistema delle misure implicanti l'uso della forza, qui di seguito ci occuperemo di delineare, anzitutto, il modello di intervento militare col-

²⁹ Su questo tema si rinvia a I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008.

³⁰ Solo per citare alcuni casi si può fare riferimento: all'UNTAES, l'Amministrazione transitoria per la regione della Slavonia orientale, Baranja e Sirmium occidentale istituita con la risoluzione 1037(1996) del 15 gennaio 1996; all'UNMIK, la Missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo, istituita con la risoluzione 1244(1999) adottata il 10 giugno 1999 con l'astensione della Cina; all'UNTAET, l'Amministrazione transitoria delle Nazioni Unite a Timor Est, istituita con la risoluzione 1272(1999).

lettivo previsto originariamente dalla Carta e, successivamente, quelli delle *peace-keeping operations* e delle autorizzazioni all'uso della forza agli Stati membri.

L'art. 42 attribuisce al Consiglio di sicurezza, qualora lo stesso ritenga che le misure non implicanti l'uso della forza siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, il potere di «intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali». A titolo esemplificativo la disposizione aggiunge che tali azioni possono assumere la forma di «dimostrazioni, blocchi, ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite».

Dalla lettura della norma risulta evidente che il Consiglio – una volta determinata l'esistenza di una delle fattispecie rilevanti all'attivazione del capitolo VII – può decidere direttamente l'azione militare senza che la stessa sia necessariamente preceduta dall'imposizione di misure non implicanti l'uso della forza. L'assenza di gradualità dell'intervento del Consiglio trova la sua spiegazione nella logica che ispira il capitolo VII e, soprattutto, nell'ampia discrezionalità che lo stesso attribuisce al Consiglio non solo nella determinazione della gravità della situazione sulla quale interviene, ma anche nella scelta della tipologia di misure (implicanti o meno l'uso della forza) da adottare. Inoltre, è da tenere presente che il sistema, così come originariamente costruito, non escludeva che il Consiglio si potesse trovare ad affrontare situazioni che richiedessero una risposta militare “urgente”. Ciò spiega anche quanto disposto all'art. 45 della Carta, che impone agli Stati membri l'obbligo di tenere «ad immediata disposizione [del Consiglio] contingenti di forze aeree nazionali per l'esecuzione combinata di un'azione coercitiva internazionale». Così, la forza militare dell'ONU, costituita attraverso i contingenti nazionali, avrebbe potuto condurre le azioni militari ritenute più adeguate e opportune rispetto alla specifica situazione, interna o internazionale, nella quale intervenire.

Gli strumenti e le modalità operative dell'azione coercitiva militare del Consiglio di sicurezza sono previsti dagli articoli 43 e seguenti della Carta. L'art. 43, in particolare, riveste un ruolo centrale per comprendere le caratteristiche del sistema di sicurezza collettiva così come originariamente stabilito. La norma prevede, al par. 1, l'impegno degli Stati membri di mettere a disposizione del Consiglio di sicurezza, sulla base di uno o più accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, incluso il diritto di passaggio, necessari

per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. La conclusione di questi accordi speciali costituiva, dunque, lo strumento attraverso il quale procedere alla formazione dell' "esercito" dell'ONU, composto da contingenti militari resi disponibili dagli Stati membri. Sempre l'art. 43, dà indicazioni sul contenuto degli accordi facendo riferimento alla determinazione dei numeri e dei tipi delle forze armate, al loro grado di preparazione e alla loro dislocazione generale, alla natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornire.

L'impiego delle forze armate così costituite è di competenza del Consiglio di sicurezza così come risulta dagli articoli 46 e 47. Il primo attribuisce al Consiglio, coadiuvato dal Comitato di Stato maggiore, il compito di stabilire i piani per l'impiego delle forze armate messe a sua disposizione. Il secondo fa riferimento al Comitato di Stato maggiore, composto dai Capi di Stato maggiore dei membri permanenti (o di loro rappresentanti), cui è affidato il compito di coadiuvare e guidare il Consiglio su tutti gli aspetti militari relativi all'impiego, al comando e alla direzione strategica delle forze armate poste a disposizione del Consiglio, nonché sulla disciplina degli armamenti e sull'eventuale disarmo.

Vale la pena sottolineare che il sistema normativo previsto dalla Carta nella materia accentra nel Consiglio di sicurezza la decisione sull'utilizzo della forza armata, il controllo politico e strategico, nonché il comando delle forze armate, con il preciso obiettivo di garantire l'obiettività e l'imparzialità della forza militare.

Le disposizioni della Carta, cui abbiamo da ultimo fatto riferimento, non sono mai state applicate per la mancata conclusione degli accordi previsti dall'art. 43, privando di qualsiasi efficacia una delle più significative innovazioni previste dalla Carta dell'ONU per quanto concerne la realizzazione del sistema di sicurezza collettiva. In verità, nella prassi non sono mancati momenti nei quali sono state avanzate riflessioni e proposte volte all'attuazione di tali disposizioni³¹. Tuttavia, esse sono rimaste senza seguito e, anzi, in momenti più recenti di riflessione per favorire una riforma del sistema di sicurezza collettiva non hanno trovato alcuna considerazione³².

³¹ L'esempio più rilevante è probabilmente costituito dall'*Agenda per la pace* nella quale il Segretario generale Boutros Boutros-Ghali raccomandava, a proposito degli interventi di *peace-enforcement* dell'Organizzazione, di dare attuazione all'art. 43 e di concludere gli accordi dallo stesso previsti. V. *An Agenda for Peace*, UN Doc. A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992, par. 43.

³² Il riferimento è non solo al Vertice mondiale del 2005 e al suo documento conclusivo, cit. *supra*, nota 4, ma anche ai documenti di cui si dirà in seguito al par. 8.

5. La mancata costituzione di un “esercito” delle Nazioni Unite ha reso impossibile la realizzazione da parte del Consiglio della funzione di “polizia internazionale” originariamente prevista nella Carta. Nella prassi essa è stata sostituita da due modalità di intervento particolarmente importanti: le *peace-keeping operations* e le autorizzazioni all’uso della forza a coalizioni di Stati. È bene tenere presente che si tratta di strumenti d’intervento che hanno assunto una certa rilevanza quantitativa nella realtà internazionale del *post* guerra fredda per la tendenza del Consiglio ad utilizzarli non solo rispetto ai conflitti internazionali ma anche nei conflitti interni, sempre più spesso qualificati come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, soprattutto sul piano “regionale”.

Le *peace-keeping operations* certamente costituiscono lo strumento d’intervento più significativo cui l’ONU è ricorso nei suoi ottant’anni di attività per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Infatti, nonostante l’assenza di disposizioni nella Carta che ne prevedessero l’istituzione, le *peace-keeping operations* costituiscono un elemento permanente nell’attività dell’ONU, sebbene in costante evoluzione in ragione delle trasformazioni strutturali e funzionali che le stesse hanno subito per adeguarsi ai mutamenti del quadro sistemico internazionale. Sotto questo profilo, due dati è necessario mettere in evidenza: il cambiamento delle tipologie conflittuali, caratterizzato da una limitata presenza di conflitti tra Stati (internazionali) e una forte espansione dei conflitti interni agli Stati, per lo più motivati da contrapposizioni nazionalistiche, etniche, religiose e caratterizzati da inusuali forme di violenza e crudeltà specialmente nei confronti della popolazione civile; lo sviluppo di una dimensione conflittuale legata alla recrudescenza di particolari e inquietanti forme di terrorismo internazionale (Al Qaeda, Boko Haram e Stato islamico di Iraq e Siria, solo per fare gli esempi più noti).

È facile intuire che si tratta di un fenomeno che dal punto di vista quantitativo è imponente: oltre 70 pko sono state decise dal 1984 ad oggi (11 sono attualmente operative) ed è stato impiegato un numero particolarmente significativo di personale militare e civile (internazionale e locale) proveniente da tutto il mondo³³.

Al di là del dato quantitativo, ciò che risulta più significativo è stata la capacità dell’Organizzazione, con il supporto degli Stati mem-

³³ Per maggiori informazioni v. la pagina web delle pko sul sito web dell’ONU all’indirizzo www.un.org/en/peacekeeping.

bri, di gestire il cambiamento strutturale e funzionale delle pko in ragione dell'esigenze poste dall'evoluzione della realtà internazionale prima indicata³⁴. All'inizio, gli interventi dell'ONU si erano limitati all'istituzione di gruppi di "osservatori militari" tra le parti di conflitti internazionali per verificare il rispetto di cessate il fuoco, di tregue e armistizi, nonché il controllo di confini internazionalmente riconosciuti³⁵. L'istituzione della prima vera forza di separazione e interposizione tra le parti di un conflitto internazionale si realizzò nel 1956 in relazione alla crisi di Suez³⁶ e in quell'occasione, grazie al ruolo svolto dall'allora Segretario generale Dag Hammarskjöld, furono anche elaborati i principi fondamentali concernenti la natura, la composizione, il funzionamento, il controllo e il finanziamento delle pko che sono diventati un punto di riferimento costante in tutte le successive operazioni dell'Organizzazione³⁷.

L'evoluzione di maggior rilievo di questa forma d'intervento è costituita dalle pko che svolgono molteplici funzioni, anche per questo denominate multifunzionali. A partire dai primi anni '90 del Novecento, nel contesto del superamento della contrapposizione della guerra fredda, è iniziata una prassi che ha visto le pko svolgere, oltre al *peace-keeping* in senso stretto, anche attività di *peacemaking* e di *post-conflict peace building*. Anche per questo motivo le pko multifunzionali presentano, generalmente, una struttura complessa, articolata in quattro componenti: politica, militare, elettorale e umanitaria³⁸.

³⁴ Tra tantissimi studi, nella dottrina italiana si rinvia a P. PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 5 ss.; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, I. *Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; P. GARGIULO, *Le peace keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012. V. anche E. NALIN, *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018.

³⁵ L'esempio tipico è costituito dall'UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organizations*) istituita dal Consiglio di sicurezza nel 1948 (risoluzione 50(1948)) per verificare il rispetto della tregua in Palestina.

³⁶ L'UNEF (*United Nations Emergency Force*) fu creata – dato il coinvolgimento di due membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Francia e Regno Unito) – dall'Assemblea generale nel corso della prima sessione speciale d'urgenza convocata sulla base della risoluzione 377 (V) del 1950, *Uniting for Peace*. Su questa risoluzione v. *infra*, par. 7.

³⁷ Su tali principi v. il *Summary Study* elaborato dal Segretario generale due anni dopo l'istituzione dell'UNEF, UN Doc. A/3943.

³⁸ Uno dei primi esempi di pko multifunzionali è costituito dall'ONUMOZ (*United Nations Operation in Mozambique*) istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione

Infine, va segnalata un'ultima evoluzione che riguarda le pko il cui compito prevalente è divenuto quello di garantire il mantenimento dell'ordine interno e la protezione dell'assistenza umanitaria o, ancora, in quelle più recenti, la protezione della popolazione civile. La caratteristica distintiva di queste pko è costituita dal fatto che accanto (e oltre) alle tipologie di attività in precedenza indicate, esse si sono trovate a svolgere funzioni di *peace-enforcement* o a dover gestire la collaborazione con operazioni di *enforcement* autorizzate dal Consiglio di sicurezza a Stati o gruppi di Stati operanti attraverso organizzazioni regionali³⁹.

In precedenza si è accennato al fatto che sin dalla loro origine le pko si sono conformate ad alcuni principi fondamentali che presiedono alla loro istituzione e operatività: il consenso delle parti in conflitto; l'imparzialità tra le parti nell'adempimento del mandato; il carattere difensivo dell'uso della forza. Tuttavia, l'evoluzione in precedenza delineata – in particolare l'espansione del mandato delle pko ben al di là dell'originaria attività di osservazione della cessazione delle ostilità e di interposizione tra le parti in conflitto e la contestualizzazione

797(1992) del 16 dicembre 1992 per garantire l'attuazione dell'Accordo generale di pace che pose fine alla guerra civile nel Paese.

³⁹ Un esempio di pko il cui mandato prevedeva il mantenimento dell'ordine e la protezione dell'assistenza umanitaria è l'ONUSOM II istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 814 (1993) del 26 marzo 1993 in relazione alla disastrosa vicenda della Somalia degli inizi degli anni '90 del Novecento. Un'altra pko principalmente dedicata a garantire la protezione dell'assistenza umanitaria e, a tal fine, indirizzata a collaborare con Stati o gruppi di Stati ai termini del capitolo VII della Carta è stata l'UNPROFOR, l'operazione stabilita dal Consiglio per la situazione nella ex-Iugoslavia. In relazione alla Bosnia Erzegovina, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 770 (1992) del 13 agosto 1992, riconoscendo la situazione come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e agendo ai termini del capitolo VII, autorizzò gli Stati – anche attraverso organizzazioni o accordi regionali – a prendere, in coordinamento con le Nazioni Unite (quindi con l'UNPROFOR), «tutte le misure necessarie» per facilitare l'assistenza umanitaria a Sarajevo e dovunque necessario nel Paese. Infine, uno degli esempi più pertinenti di pko con un mandato di *enforcement* per garantire la protezione della popolazione civile è stata la MONUSCO, la *United Nations Organization Stabilization Mission in the Republic Democratic of the Congo* istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 1925 (2010) del 28 maggio 2010, in ragione della gravità della situazione conflittuale in diverse aree del Paese e i conseguenti attacchi deliberati e le violenze contro la popolazione civile. Il mandato della MONUSCO, con espresso riferimento al capitolo VII, prevedeva l'autorizzazione a «utilizzare tutti i mezzi necessari» (quindi anche l'uso della forza) per assicurare una efficace protezione dei civili, incluso il personale umanitario e i difensori dei diritti umani, sotto minaccia imminente di violenza fisica proveniente, in particolare, dalle parti in conflitto. Successivamente il Consiglio, al fine di specificare ulteriormente il mandato dell'operazione, decideva, in riferimento al capitolo VII, con la risoluzione 2098 (2013) del 28 marzo 2013, di creare all'interno della MONUSCO e sotto il diretto comando di questa una "Brigata d'intervento" con il compito di neutralizzare tutti i gruppi armati contribuendo, in tal modo, a ridurre la minaccia posta all'autorità dello Stato e alla sicurezza dei civili.

sempre più frequente delle stesse nel capitolo VII – ha fatto sì che nessuno dei principi fondamentali sopra richiamati sia rimasto esente da modifiche. Ciò ha reso particolarmente difficile ricostruire un modello normativo e operativo unico delle operazioni in questione, in grado di dare conto della complessità di tale fenomeno ma, soprattutto, ha dato anche luogo a divergenze di un certo rilievo tra gli Stati membri sulle procedure per l'istituzione, i principi di funzionamento e il finanziamento delle pko. Tuttavia, l'Organizzazione non ha mai smesso di promuovere la riflessione anche su eventuali processi di riforma delle pko di fronte alle sfide poste alle loro attività dai mutamenti sistemici internazionali. A testimonianza di ciò, due documenti, in particolare, meritano di essere richiamati. Il primo è il rapporto Brahimi, così denominato dal nome del presidente del *Panel on the United Nations Peace Operations*, istituito dal Segretario generale nel 2000 con il compito di valutare la capacità dell'Organizzazione di condurre efficacemente le operazioni di pace e per elaborare delle raccomandazioni per rafforzare tale capacità⁴⁰. In termini generali e sintetici, il rapporto sottolineava soprattutto la necessità per le pko di essere accompagnate da un rinnovato impegno politico degli Stati membri, da significative riforme istituzionali e da un incremento del supporto finanziario, oltre alla necessità di operare ai termini di un mandato, chiaro, credibile e perseguibile. Il secondo documento è il rapporto dell'*High-level Independent Panel on UN Peace Operations* istituito dal Segretario generale nel 2014 al fine di fare una valutazione complessiva dello stato delle operazioni di pace dell'ONU e delle necessità per il futuro⁴¹. In esso vengono esaminate molteplici questioni che le operazioni di pace si trovano ad affrontare e si formulano una serie di raccomandazioni per aiutare il lavoro dell'Organizzazione per la prevenzione dei conflitti, promuovere regolamenti politici durevoli, proteggere i civili, sostenere la pace.

Per concludere su questo aspetto è necessario richiamare una ulteriore tendenza che sembra profilarsi in relazione alle difficoltà, soprattutto finanziarie, che il modello delle pko sta incontrando. Ci riferiamo alla tendenza a un ridimensionamento dell'attività in questione da parte dell'ONU accompagnato da una delega operativa sul piano regionale, specialmente per quanto concerne l'Africa. In tal senso depone, in particolare, la recente adozione da parte del Consiglio di sicu-

⁴⁰ V. UN Doc. A/55/305-S/2000/809 del 21 agosto 2000.

⁴¹ V. UN Doc. A/70/95-S/2015/446 del 17 giugno 2015.

rezza, il 21 dicembre 2023, all'unanimità, della risoluzione 2719 (2023) con la quale è stato istituito un nuovo modello di supporto finanziario per le *peace support operations* condotte dall'Unione africana. Si tratta di un meccanismo che regolarizza il processo di finanziamento delle missioni indicate ma solo sulla base di una pianificazione congiunta delle due organizzazioni, l'ONU e l'UA, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza e il rispetto, sul piano operativo, dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario⁴². A poco più di tre anni dall'iniziativa ancora numerosi ostacoli persistono rispetto all'attuazione della risoluzione. Un primo ostacolo è di carattere politico ed è costituito dal mancato appoggio degli Stati Uniti che ritengono il modello di finanziamento comunque costoso per l'ONU. Un secondo ostacolo è costituito dalla crisi finanziaria dell'ONU, determinata in gran parte dai ritardi nel pagamento delle quote al bilancio dell'Organizzazione da parte di grandi contributori (tra i quali anche gli Stati Uniti), e che necessariamente comporta un taglio anche al bilancio delle pko. Infine, il ritardo – ovvio considerati i primi due ostacoli – nello stato di avanzamento della road-map stabilita dalle due organizzazioni per l'attuazione della risoluzione. Ciò a riprova del fatto che senza sostegno politico e finanziario l'Organizzazione riesce a fare ben poco nonostante l'importanza delle finalità cui la propria azione è indirizzata⁴³.

6. L'altro meccanismo cui è ricorso il Consiglio di sicurezza per intervenire militarmente rispetto alle fattispecie rilevanti il capitolo VII è stato l'autorizzazione agli Stati membri, sia individualmente sia attraverso organizzazioni/accordi regionali, a utilizzare la forza su base volontaria. La prassi dell'Organizzazione mette in rilievo che le autorizzazioni in questione sono state utilizzate sia nei conflitti internazionali sia nei conflitti interni. Per i primi, due esempi più che noti: la reazione all'aggressione della Corea del Nord contro la Corea del Sud nel 1950⁴⁴ e la risposta all'aggressione dell'Iraq di Saddam Hussein al

⁴² Su questa iniziativa v. B. TADESSE, J. RUSSO, *UN Support to Africa Union-Led Peace Support Operations: What Next for Resolution 2719?*, International Peace Institute, New York, 2024, reperibile online.

⁴³ Sul tema della riforma delle pko v. E. NALIN, *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU: prospettive di riforma*, in *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, cit., 63 ss.

⁴⁴ In quel caso il Consiglio intervenne, in un primo momento, raccomandando ai membri delle Nazioni Unite di fornire alla Corea del Sud tutto l'aiuto necessario per respingere l'aggressione e ristabilire la pace e, successivamente, raccomandando agli Stati che si erano

Kuwait nel 1990⁴⁵. In relazione ai secondi, la prassi è molto più estesa e riguarda le tante guerre civili che il Consiglio ha ritenuto, proprio a partire dalla fase successiva all'intervento contro l'Iraq, una minaccia alla pace: in Ruanda⁴⁶, ad Haiti⁴⁷, in Albania⁴⁸, in Somalia (per contrastare la pirateria)⁴⁹, in Libia⁵⁰, per citare gli esempi più noti.

La prassi delle autorizzazioni, per quanto sia riuscita a promuovere un'attività del Consiglio che nel periodo precedente alla guerra del Golfo nessuno si sarebbe aspettato, presenta comunque degli elementi di difficoltà e di inquadramento sistematico quale forma di intervento dell'Organizzazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In effetti, le operazioni militari autorizzate si discostano notevolmente dal modello delle operazioni di polizia internazionale originariamente previsto dalla Carta soprattutto perché non consentono al Consiglio il pieno controllo politico e strategico e il comando militare, tutti elementi necessari per garantire la tendenziale obiettività e imparzialità degli interventi. Certo la prassi evidenzia che, nel concreto operare, il Consiglio ha cercato di indicare con chiarezza gli obiettivi che l'operazione deve perseguire e di stabilire un controllo continuo sulle modalità della stessa, ciò anche attraverso la raccolta continua di informazioni sul comportamento degli Stati autorizzati a

resi disponibili a porre le loro forze militari e le altre forme di assistenza a disposizione di un comando unificato sotto l'autorità degli Stati Uniti, che venivano pure autorizzati a utilizzare la bandiera dell'Organizzazione. Le risoluzioni pertinenti del Consiglio sono, rispettivamente, la 83 (1950) del 27 giugno 1950 e la 84 (1950) del 7 luglio 1950.

⁴⁵ Nel caso della "crisi del Golfo" il Consiglio, considerato il rifiuto iracheno di adempiere alla richiesta di ritiro dal Kuwait e di conformarsi alle sue precedenti risoluzioni, autorizzò gli Stati membri che già cooperavano con il Kuwait a utilizzare, decorso il termine ultimativo del 15 gennaio 1991, tutti i mezzi necessari per sostenere e attuare le sue precedenti risoluzioni e per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali nell'area. La risoluzione che autorizzava l'uso della forza per gli scopi indicati fu la 678 (1990) del 29 novembre 1990.

⁴⁶ Rileva l'istituzione della forza multinazionale a guida francese (*Operation Turquoise*) istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 929 (1994) del 22 giugno 1994.

⁴⁷ Ad Haiti, il Consiglio di sicurezza dopo aver stabilito una pko per favorire il processo di riforma delle forze di polizia nel Paese, si determinò all'istituzione di una forza multinazionale per mantenere un ambiente stabile e sicuro e per favorire il ritorno delle legittime autorità di governo. V. la risoluzione 940 (1994) del 31 luglio 1994.

⁴⁸ Ci riferiamo alle vicende dell'Operazione Alba, la Forza multinazionale di protezione temporanea, condotta dall'Italia, istituita con la risoluzione 1101 (1997) del 28 marzo 1997.

⁴⁹ In connessione con il verificarsi di atti di pirateria e rapina nelle acque territoriali della Somalia e nell'alto mare al largo delle coste somale, il Consiglio di sicurezza decise, con la risoluzione 1816 (2008) del 2 giugno 2008, di autorizzare gli Stati che collaboravano con il governo somalo a utilizzare tutti i mezzi necessari per reprimere gli atti in questione.

⁵⁰ V. la risoluzione 1973 (2011) del 17 marzo 2011 con la quale il Consiglio autorizzò gli Stati membri che si erano resi disponibili a prendere tutte le misure necessarie per proteggere la popolazione civile dagli estesi e sistematici attacchi delle autorità libiche.

intervenire. Tuttavia, ciò non sempre è stato realizzato e, anzi, non mancano casi nei quali gli Stati autorizzati si sono conquistati spazi di autonomia di determinazione degli scopi, della durata e, quindi, della cessazione dell'operazione. Tuttavia, è da tenere presente che la prassi dell'Organizzazione su questo aspetto sembra sempre più accreditare l'idea che il Consiglio di sicurezza è vieppiù indirizzato a svolgere funzioni direttive più che operative per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e che l'autorizzazione ha lo scopo di rendere lecite operazioni militari degli Stati membri che altrimenti non lo sarebbero⁵¹.

7. Nonostante le contrapposizioni, soprattutto tra le grandi potenze membri permanenti del Consiglio di sicurezza, nel corso dei suoi ottant'anni di vita, l'Organizzazione è riuscita a realizzare, soprattutto in passato, alcune limitate riforme che hanno migliorato gli aspetti istituzionali e materiali anche nel settore del mantenimento della pace. Tuttavia, a fronte delle esigenze poste dall'evolvere della situazione internazionale, al mutare degli interessi dei grandi attori della realtà internazionale e, di conseguenza, dei loro contrasti, essa non è riuscita a trovare l'intesa necessaria per proporre e adottare adeguati cambiamenti della Carta di San Francisco.

Qui di seguito ci concentreremo, anzitutto, su alcuni degli episodi più significativi di queste riforme o tentativi di riforma analizzati attraverso le modifiche apportate alla Carta, tra emendamenti e prassi interpretative delle norme, nonché raccomandazioni, che hanno modificato il ruolo delle istituzioni che operano per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Nel paragrafo successivo si analizzerà il tentativo più significativo fatto per riformare l'Organizzazione in questo settore, il Vertice mondiale del 2005, e si darà uno sguardo alle proposte contenute nella "Nuova agenda per la pace"⁵² del Segretario generale formulata con l'intento di contribuire all'adozione del "Patto per il futuro", il "piano d'azione" del Vertice dei *leaders* mondiali dell'ONU del 2024, elaborato per «tutelare i bisogni e gli interessi delle generazioni esistenti e future» di fronte alle

⁵¹ Una conferma che questo sia il significato che gli Stati attribuiscono alle autorizzazioni è venuta anche dal Vertice mondiale del 2005 nel cui documento finale (2005 *World Summit Outcome*, cit., par. 79) è stata riaffermata «the authority of the Security Council to mandate coercive action to maintain and restore international peace and security».

⁵² V. United Nations, *A New Agenda for Peace*, July 2023 reperibile online.

profonde trasformazioni e alle sfide della realtà internazionale attuale⁵³.

Sotto il profilo istituzionale, per quanto concerne il Consiglio di sicurezza, la cui vera riforma, come vedremo, non è mai riuscita ad essere realizzata⁵⁴, due iniziative è opportuno evidenziare. La prima riguarda l'emendamento all'art. 23 della Carta che portava da undici a quindici il numero dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza, entrato in vigore nel 1965. Ciò al fine di adeguare la struttura del Consiglio a fronte del significativo ampliamento della *membership* dell'Organizzazione⁵⁵. La seconda concerne, invece, il significato dell'astensione dei membri permanenti. Come già ricordato in precedenza, le delibere del Consiglio di sicurezza su questioni di carattere sostanziale devono essere adottate con il voto favorevole di nove membri, ivi compreso il voto dei cinque membri permanenti (art. 27, par. 3). Nulla dice la disposizione a proposito dell'astensione di un membro permanente. Questa, alla luce di quanto dispone l'art. 27, par. 3, dovrebbe considerarsi con effetti equivalenti a quelli del veto e, pertanto, impedire l'adozione della delibera del Consiglio. Tuttavia, la prassi dell'Organizzazione si è indirizzata, sin da subito, ad ammettere le delibere del Consiglio con l'astensione di uno o più membri permanenti. È opinione condivisa dagli Stati che il consolidarsi di questa prassi abbia dato luogo al formarsi di una norma consuetudinaria interna alla Carta, in deroga a quanto originariamente previsto. Questo sviluppo è stato certamente favorito dalla capacità e volontà dei membri permanenti di autolimitarsi nell'esercizio del diritto di veto, almeno nei casi nei quali non sono in gioco loro interessi essenziali e prevalenti. Ciò ha consentito al Consiglio di adottare atti che certamente non sarebbe riuscito ad adottare con una rigida interpretazione dell'art. 27, par. 3. È da tenere presente, tuttavia, che ciò non necessariamente comporta un rafforzamento dell'azione per il mantenimento della pace

⁵³ Il *Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations*, è stato adottato dall'Assemblea generale, per *consensus*, con la risoluzione 79/1 del 22 settembre 2024.

⁵⁴ Sul tema v. di recente G. NESI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto*, in *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie*, cit., 19 ss.

⁵⁵ La modifica dell'art. 23 è avvenuta sulla base della proposta dell'Assemblea generale contenuta nella risoluzione 1991 (XVIII, lett. a) del 17 dicembre 1963 ed è entrata in vigore nel 1965 in seguito alla ratifica dei due terzi degli Stati membri, compresi i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, in conformità a quanto previsto dall'art. 108 della Carta.

e della sicurezza internazionali che, invece, ha bisogno dell'accordo e dell'azione congiunta di tutti i membri permanenti⁵⁶.

In relazione all'Assemblea generale, lo sviluppo più significativo è costituito dall'adozione della risoluzione 377 (V) *Uniting for Peace* del 1950 già richiamata in precedenza⁵⁷. La risoluzione in questione, anche denominata risoluzione Acheson dal nome del Segretario di Stato americano che la propose (all'epoca l'Occidente costituiva la maggioranza dell'Assemblea), aveva l'obiettivo di consentire all'Assemblea, in caso di blocco del Consiglio di sicurezza, di determinare l'azione necessaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Per gli aspetti che qui più specificamente interessano, la risoluzione 377 (V) prevede che – qualora il Consiglio, per l'assenza di unanimità dei membri permanenti, non riesca ad adempiere alla sua responsabilità principale per il mantenimento della pace, in qualsiasi caso che costituisca una minaccia e una violazione della pace o un atto di aggressione – l'Assemblea possa considerare la materia immediatamente nell'ambito di sessioni speciali di emergenza al fine di fare appropriate raccomandazioni agli Stati membri per misure collettive, incluso l'uso della forza armata se necessario, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Nella sostanza, con tale risoluzione l'Assemblea generale – in relazione ad una situazione disciplinata dal sistema di sicurezza collettiva stabilito dalla Carta, cioè il blocco del Consiglio di sicurezza per l'esercizio del diritto di veto da parte di un membro permanente – si auto-riconosce il diritto di supplire all'inattività del Consiglio raccomandando agli Stati membri l'adozione delle misure collettive previste dal capitolo VII, compreso l'uso della forza militare.

Nella prassi l'Assemblea generale ha utilizzato con molta cautela i poteri che le derivano dalla risoluzione 377 (V), sia per non creare competizione con il Consiglio sia in ragione della sensibilità dei temi trattati. Le più recenti di sessioni speciali d'emergenza dell'Assemblea generale sono quella relativa alle azioni illecite di Israele a Gerusa-

⁵⁶ Per recenti riflessioni sul tema v. A. KATO, *Revitalizing the obligatory abstention rule in the UN Security Council: an interpretation of the Proviso in Article 27 (3) of the UN Charter*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2025, pp. 3–22; F. NAAMAN, *Fairness in the Security Council. Rediscovering the Duty to Abstain*, in *EJIL: Talk!*, May 13, 2025, reperibile online.

⁵⁷ V. *supra*, nota 36.

lemme Est occupata e nel resto dei territori palestinesi occupati⁵⁸ e quella concernente la situazione in Ucraina conseguente all'aggressione della Russia del 24 febbraio 2022⁵⁹. In entrambi i casi, ma soprattutto nel secondo, l'iniziativa dell'Assemblea ha consentito alla comunità degli Stati membri, con un'ampia maggioranza, di esprimere la propria ferma condanna per l'aggressione russa in violazione del divieto dell'uso unilaterale della forza e l'impegno per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità dell'Ucraina⁶⁰.

La prassi applicativa della risoluzione 377 (V) attesta la diffusa accoglienza dell'idea della necessità degli interventi dell'Assemblea generale in caso di blocco del Consiglio di sicurezza come conseguenza dell'esercizio del diritto di veto.

Ciò spiega anche l'adozione di una ulteriore iniziativa anch'essa diretta ad ampliare le competenze dell'Assemblea generale nel mantenimento della pace: la c.d. *Veto Initiative*. Si fa qui riferimento all'adozione da parte dell'Assemblea generale, il 26 aprile 2022, per *consensus*, della risoluzione 76/262. L'atto in questione prevede che quando uno o più membri permanenti utilizzano il diritto di veto, il Presidente dell'Assemblea, entro dieci giorni, deve convocare una riunione plenaria della stessa per discutere della situazione rispetto alla quale è stato esercitato il veto. Ciò a meno che l'Assemblea non sia già riunita in una sessione speciale d'emergenza sulla medesima situazione. La *Veto Initiative* certamente costituisce un ulteriore elemento per coinvolgere l'intera *membership* dell'Organizzazione rispetto a questioni e situazioni nelle quali i membri permanenti sono direttamente coinvolti o che implicano, indirettamente, loro interessi⁶¹. Inol-

⁵⁸ La Decima sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea generale fu convocata per la prima volta nel 1997 su richiesta del Qatar. Da quel momento si sono succedute ben sessantuno sessioni plenarie (fino a giugno 2025) e sono state adottate 34 risoluzioni. La documentazione pertinente può essere consultata sul sito *web* dell'Organizzazione all'indirizzo: un.org/en/ga/sessions/emergency10th.shtml.

⁵⁹ La Undicesima sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea generale è stata convocata dal Segretario generale sulla base della risoluzione 2623(2022) del Consiglio di sicurezza del 27 febbraio 2022 nella quale il Consiglio, riconoscendo che la mancanza di unanimità dei membri permanenti gli impedisce di esercitare la sua responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, decide di convocare una sessione speciale d'emergenza. Anche in questo caso per la documentazione pertinente si rinvia a un.org/en/ga/sessions/emergency11th.shtml.

⁶⁰ V. la risoluzione ES-11/1 adottata il 2 marzo 2022 con 141 voti a favore, 5 contrari, 35 astensioni e 12 assenti.

⁶¹ Per approfondimenti v. L. DI GIANFRANCESCO, *La funzione di accountability dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite alla luce della risoluzione 76/262 sulla Veto Initiative*, in questa *Rivista*, 2004, 47 ss.; S. ZAPPALÀ, *Reazioni all'esercizio del potere di ve-*

tre, essa costituisce un ulteriore tassello per tentare di stabilire un maggiore equilibrio nei rapporti tra Consiglio e Assemblea in materia di mantenimento della pace. Anche in questo caso, e senza procedere attraverso modifiche formali della Carta, gli Stati membri hanno saputo e voluto dare un impulso per cercare di dare maggiore trasparenza e responsabilità al lavoro del Consiglio nella prospettiva di limitare l'esercizio del diritto di veto da parte dei membri permanenti.

8. Per testimoniare gli sforzi, non sempre riusciti, dell'Organizzazione di proporre percorsi di riforma e per analizzare la risposta degli Stati membri concentreremo l'attenzione, qui di seguito e come già anticipato, su alcune significative iniziative utili a tal fine.

Il primo riferimento è al più volte richiamato Vertice mondiale del 2005, anche perché è stato preceduto da lunga fase di preparazione il cui obiettivo era quello di promuovere una riflessione approfondita sul rafforzamento dell'Organizzazione come strumento effettivo di garanzia della pace e della sicurezza internazionali. A tal proposito furono elaborati alcuni documenti che ancora oggi costituiscono delle autorevoli prese di posizione sul tema indicato. Ci riferiamo, in particolare, al consistente rapporto elaborato dallo *High-level Panel*, nominato nel novembre del 2003 dall'allora Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, intitolato *A More Secure World: Our Shared Responsibility* e presentato nel dicembre 2004⁶², cui fece seguito un rapporto dello stesso Segretario generale intitolato *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, presentato all'Assemblea generale nel marzo 2005⁶³.

In verità è il primo documento a rivestire una sicura importanza in quanto il rapporto del Segretario generale si recepiscono sostanzialmente le proposte del *Panel* per quanto concerne il divieto dell'uso della forza, la legittima difesa e il sistema di sicurezza collettiva incentrato sul ruolo del Consiglio di sicurezza.

Nel suo documento il *Panel* prende in considerazione gli aspetti

to: recenti tendenze nei rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale delle Nazioni Unite, *ivi*, 2004, 185; E. VALENTE, *The Veto Initiative (UNGA Resolution 76/261): Assessing Its Effectiveness, Challenges, and Scope for Improvement*, in *Osservatorio Osoron*, maggio 2025.

⁶² V. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (United Nations), New York, 2004. Per l'analisi di tale documento, tra tanti, si rinvia agli autori cit. *supra* a nota 4.

⁶³ V. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/59/2005, del 21 marzo 2005.

più controversi del divieto dell'uso unilaterale della forza e della legittima difesa e ne ribadisce la centralità nell'ordinamento giuridico internazionale, sottolineando che qualsiasi uso della forza deve fondarsi su parametri di legalità e di legittimità. Inoltre, le frequenti violazioni del divieto, anche attraverso i tentativi di ampliare la nozione di legittima difesa, non fanno altro che confermare la sua persistente validità e aumentare l'aspirazione a un sistema internazionale basato sulla *rule of law* e sull'opposizione all'idea che la sicurezza possa essere meglio preservata dall'equilibrio di potenza o dall'egemonia di una singola potenza.

Per quanto concerne il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU il *Panel* ritiene che il capitolo VII sia sufficientemente ampio per consentire al Consiglio di sicurezza di determinare misure coercitive, anche di carattere militare, contro Stati e attori non statali, quando ritenga che le stesse siano necessarie per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Ciò anche al fine di fronteggiare minacce (terrorismo, Stati irresponsabili, armi di distruzione di massa), prima che le stesse diventino imminenti, in quanto il Consiglio di sicurezza, quale strumento della sicurezza collettiva della comunità internazionale può agire in qualsiasi momento esso ritenga necessario. Anzi viene suggerito di utilizzare tali potenzialità del Consiglio molto più spesso legando, tuttavia, le autorizzazioni all'uso della forza al rispetto di alcuni "criteri di legittimità" (gravità della minaccia, scopo appropriato, ultima risorsa, mezzi proporzionati, equilibrio delle conseguenze) da recepire attraverso risoluzioni del Consiglio e dell'Assemblea.

A fronte di ciò, il documento approvato alla fine del Vertice, utilizzando la retorica del linguaggio dell'ONU quando si vogliono nascondere le divisioni tra i membri, si limita a ribadire l'obbligo degli Stati di astenersi dalla minaccia o l'uso della forza, a riaffermare gli scopi e i principi della Carta e a dichiarare la determinazione a prendere misure collettive efficaci per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. Anche sul piano istituzionale, l'obiettivo di riformare il Consiglio di sicurezza non è stato nemmeno sfiorato per l'incapacità degli Stati membri di riuscire a trovare una soluzione condivisa al problema della *membership* e dell'utilizzo del veto.

Passando a documenti più recenti viene in rilievo, anzitutto, la *New Agenda for Peace* del Segretario generale Guterres. Trattandosi di un esercizio che delinea il futuro del multilateralismo per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali –

in linea e come conseguenza del rapporto *Our Common Agenda* del 2021⁶⁴ – esso meriterebbe un'analisi molto più approfondita di quella che in questo contesto è possibile produrre, limitata solo ad alcuni aspetti essenziali. Su un piano generale l'*Agenda* indica l'ampiezza e la complessità delle sfide presenti e future per la pace e la sicurezza internazionali e le aree prioritarie sulle quali bisognerebbe concentrare l'attenzione e le attività dell'Organizzazione. Il punto di partenza è il riconoscimento che un mondo più sicuro dipende dal rafforzamento della fiducia e della solidarietà tra gli Stati membri dell'ONU che necessariamente deve fondarsi sull'adesione rafforzata alle norme del diritto internazionale, inclusa la Carta dell'ONU.

Per quanto concerne le diverse aree di intervento rilievo particolare viene dato alla prevenzione dei conflitti, al rafforzamento delle pko (anche attraverso il supporto alle iniziative regionali e sub-regionali, soprattutto in Africa), al rinnovato impegno nella valutazione delle implicazioni tra cambiamento climatico, pace e sicurezza e, infine, alla necessaria riforma della governance dell'ONU.

Sotto questo profilo, viene indicata, anzitutto, la riforma della *membership* del Consiglio di sicurezza per renderlo più rappresentativo e aderente alle realtà geopolitiche del mondo attuale. Questa, inoltre, deve essere accompagnata da una genuina democratizzazione dei metodi di lavoro del Consiglio rafforzando la sua abilità nel raggiungere l'intesa tra i membri e rendere più durevoli le sue determinazioni (maggiore coinvolgimento degli Stati membri nelle situazioni regionali, una maggiore e sistematica consultazione degli Stati ospiti per il rinnovo dei mandati delle operazioni, delle organizzazioni regionali coinvolte e degli Stati contributori di militari e di forze di polizia, una maggiore responsabilità dei membri permanenti nell'utilizzo del veto). Un breve riferimento viene fatto, in questo contesto, anche alla necessità di migliorare l'efficacia delle sanzioni rafforzando la loro legittimità e valutando adeguatamente le ricadute negative sul dialogo politico e i processi di pace.

È quasi superfluo sottolineare la centralità del tema della riforma del Consiglio di sicurezza sul quale, tuttavia, ancora esistono profonde divisioni nella *membership* dell'Organizzazione⁶⁵.

⁶⁴ V. *Our Common Agenda*, Report of the Secretary-General, United Nations, New York, 2021.

⁶⁵ V. Per una recente ricostruzione del tema e delle proposte che attualmente si confrontano all'interno dell'Organizzazione, oltre al lavoro di Nesi cit. supra a nota 54, v. N. PIROZZI

Per quanto concerne la riforma dell'Assemblea generale, l'*Agenda* si mantiene sul generico facendo riferimento al suo ruolo centrale per affrontare l'ampio raggio di questioni relative alla pace e alla sicurezza in ragione della sua forte legittimazione e della membership universale. Un richiamo, anche qui molto generico, viene fatto al ruolo che l'Assemblea può svolgere quando il Consiglio non riesce ad adempiere alla sua responsabilità principale per il mantenimento della pace. Più precise risultano, invece, le indicazioni per il rafforzamento del ruolo dell'Assemblea nel campo del disarmo e per la riforma degli organi sussidiari in questo settore (Conferenza sul disarmo e Commissione disarmo).

Infine, l'Agenda fa riferimento alla *Peacebuilding Commission* come luogo nel quale gli Stati possono affrontare problemi che sono alla base del legame tra pace e sviluppo come quelli delle ineguaglianze, della violenza e dei conflitti.

Di questo documento è apprezzabile l'impianto generale ma, visto sotto il profilo della riforma della governance dell'Organizzazione, si poteva essere più precisi e più coraggiosi.

Forse proprio per i motivi indicati e per le resistenze e le divisioni tra gli Stati, non è riuscito ad avere un impatto forte nella elaborazione del *Pact for the Future*, considerato che nella sezione *International Peace and Security* i *leaders* mondiali si limitano a richiamare genericamente la necessità della riforma del Consiglio di sicurezza per migliorarne l'efficacia e la rappresentatività, anche rimediando alla storica sottorappresentazione dell'Africa. Un generico richiamo è fatto anche al disarmo nucleare, con l'obiettivo di eliminare totalmente le armi nucleari. Infine, due altri problemi hanno attirato l'attenzione del Vertice del 2024: rafforzare la cornice normativa internazionale relativa allo spazio extra-atmosferico, con un chiaro impegno a prevenire la corsa agli armamenti e la necessità di garantire che tutti i Paesi possano beneficiare dell'esplorazione sicura e sostenibile dello spazio; evitare l'uso improprio delle nuove tecnologie, come le armi autonome letali, e l'affermazione che il diritto internazionale dei conflitti armati dovrebbe applicarsi a molte di queste nuove tecnologie.

Come si può vedere in queste più recenti occasioni di riforma, deboli proposte per rilanciare il ruolo dell'ONU nel mantenimento

(with contributions by G. FINIZIO, P. GARGIULO, G. NESI), *Grasping the Nettle of the Security Council Reform: The Uniting for Consensus Proposal*, IAI-SIOI, Roma, 2023.

della pace hanno dato luogo ad ancor più deboli risposte da parte degli Stati membri.

9. La Carta delle Nazioni Unite, al par. 4 dell'art. 1, la disposizione che elenca i fini dell'Organizzazione, stabilisce che questa debba «[c]ostituire un centro di coordinamento delle attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni». A ben riflettere quanto indicato costituisce una delle più semplici ed efficaci definizioni di che cos'è un'organizzazione internazionale: un luogo nel quale gli Stati coordinano le loro attività di cooperazione, aiutati da un apparato istituzionale a tal fine predisposto, per raggiungere gli obiettivi, i fini comuni. La cooperazione internazionale istituzionalizzata tra Stati – il fenomeno delle organizzazioni internazionali – serve a questo, a dare risposte comuni ad esigenze comuni, su temi (i fini, appunto) che possono essere di enorme importanza. Tuttavia e nonostante ciò, il fenomeno presenta una ulteriore caratteristica, l'estrema “parsimonia” degli Stati nel concedere poteri effettivi alle istituzioni che pure contribuiscono a creare e ciò perché ogni potere esercitato da organi internazionali costituisce una limitazione della sovranità degli Stati membri.

A questa logica non è sfuggita nemmeno l'ONU, la maggiore istituzione universale ancora oggi esistente. Fini importanti: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale lo è certamente. Poteri limitati: certamente sì, non solo perché come abbiamo visto si riducono sostanzialmente alla possibilità di adottare decisioni vincolanti solo rispetto alle sanzioni o nella possibilità di istituire pko o autorizzare l'uso della forza nei confronti di coloro (Stati e attori non statali) che minacciano o violano la pace o compiono atti di aggressione. Con l'aggravante, però, che per esercitare questi poteri c'è bisogno dell'appoggio dei cinque membri permanenti (l'aggravante sta nel fatto che essi si sono formalmente garantiti, attraverso il diritto di veto, la possibilità di bloccare l'azione collettiva quando non corrisponde ai loro interessi).

Sebbene con difficoltà questa situazione ha retto, in modo più o meno soddisfacente, per quasi ottant'anni, con diverse ombre e poche luci. Nella realtà del mondo attuale, tuttavia, i molti elementi di problematicità che il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU presenta non sono più tollerati e tollerabili.

Le norme rilevanti della Carta, elaborate ottant'anni fa, non reggono più il peso delle trasformazioni che sono intervenute nella

realtà internazionale, anche per quanto concerne la pace e la sicurezza internazionali. Quel che lascia maggiormente perplessi e soprattutto preoccupati, alla luce dell'analisi svolta, è l'incapacità degli Stati di promuovere un veritiero processo di riforma dell'Organizzazione per dare vita a un sistema globale di sicurezza collettiva per affrontare e gestire le innumerevoli ed enormi sfide del mondo di oggi.

Anche nel settore della pace e della sicurezza, come per altri, non si può che riconoscere realisticamente l'incapacità delle cancellerie e delle diplomazie nazionali di trovare quel necessario consenso per riformare e rilanciare un'organizzazione, l'ONU, che nella sua attività quotidiana si trova ad affrontare problemi di cui tutti riconoscono la catastrofica dimensione: guerre, terrorismo, criminalità organizzata, povertà, fame, degrado ambientale, cambiamento climatico, flussi migratori e così via.

ABSTRACT

The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security: 80 Years of (Numerous) Shadows and (Few) Lights

This paper focuses on the role played by the UN in its eighty years of existence in relation to the maintenance of international peace and security.

After highlighting the serious difficulties currently faced by the Organization in relation to the impossibility of managing some conflicts in which permanent members of the Security Council are directly or indirectly involved, the paper analyzes the provisions of the Charter that outline the model of collective security as originally envisaged in the San Francisco Conference and its transformation through the Organization's practice.

Finally, the reforms implemented and the various attempts to make the Organization's actions in maintaining peace more effective are investigated.

LE NAZIONI UNITE E LA COOPERAZIONE ECONOMICA E SOCIALE: DALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ALLA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

MARIA ROSARIA MAURO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il quadro giuridico: le disposizioni in materia di cooperazione economica e sociale presenti nella Carta e l'apparato istituzionale. – 2.1. L'Assemblea generale e la cooperazione economico-sociale. – 2.2. Il Comitato economico e sociale e la cooperazione economico-sociale. – 3. Gli anni '40 e '50: le fondamenta del sistema internazionale di cooperazione allo sviluppo. – 4. Gli anni '60: il Primo decennio per lo sviluppo e la creazione delle prime organizzazioni nel settore. – 5. Gli anni '70: il Secondo decennio per lo sviluppo, l'emergere della dimensione "ambientale" e il nuovo ordine economico internazionale. – 6. Gli anni '80: il Terzo decennio per lo sviluppo e la nuova concezione di "sviluppo". – 7. Gli anni '90: il Quarto decennio per lo sviluppo e il rilancio della cooperazione economico-sociale. – 8. Gli anni 2000-2025: la cooperazione economica e sociale attraverso le Agende globali per lo sviluppo. – 9. Recenti iniziative di riforma del sistema ONU per la cooperazione economica e sociale. – 10. Considerazioni conclusive: luci e ombre di un percorso complesso.

1. Ottanta anni fa, il 26 giugno 1945, i delegati di 50 Paesi firmavano a San Francisco la Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Lo Statuto nasceva sulla spinta della tragedia che si era consumata con la Seconda guerra mondiale ma anche dell'instabilità internazionale e della crisi economica derivate dalla Grande depressione degli anni '30. Nel Preambolo dello Statuto, infatti, accanto all'esigenza di impedire conflitti futuri e garantire il rispetto dei diritti umani e della dignità umana, veniva indicata, tra i fini dell'Organizzazione, la promozione del progresso sociale e di un più elevato tenore di vita.

Dal 1945 si sono avuti, nel contesto internazionale, cambiamenti radicali e difficilmente immaginabili a San Francisco: in primo luogo, l'affermarsi di due superpotenze e la conseguente divisione del mondo in due blocchi, che hanno compromesso il pieno funzionamento dell'Organizzazione; successivamente, la fine della Guerra fredda, che ha fatto sperare in un nuovo ruolo delle NU; inoltre, l'emergere di sfide globali, come il cambiamento climatico, la pandemia di COVID-19 e minacce non tradizionali quali il terrorismo e i conflitti religiosi, che hanno fortemente destabilizzato la realtà internazionale, divenendo, al contempo, questioni prioritarie nell'agenda dell'Organizzazione.

Nonostante i numerosi limiti che hanno, spesso, fatto dubitare dell'ONU quale attore efficace del sistema internazionale, il suo ruolo nella promozione dello sviluppo economico e sociale è stato, in questi anni, rilevante. In ottanta anni di vita, l'Organizzazione ha agito per contrastare le disuguaglianze e contribuire al superamento della povertà. Pertanto, come si vedrà, il suo operato in tale pilastro ha riguardato, principalmente, la cooperazione allo sviluppo a vantaggio dei Paesi economicamente meno sviluppati, sebbene questo non sia stato l'unico settore di intervento.

L'esigenza di una cooperazione internazionale a favore dei Paesi in via di sviluppo (PVS) è emersa, in particolare, in coincidenza con il processo di decolonizzazione, grazie anche alla formazione, da parte di tali Stati, di coalizioni quali il Gruppo dei 77 (G-77)¹ e il Movimento dei non allineati².

La centralità delle questioni relative allo sviluppo nell'agenda dell'Organizzazione ha comportato inizialmente, tra il 1960 e il 1990, la proclamazione di appositi Decenni dedicati allo sviluppo, poi, a partire dagli anni '90, la convocazione di una serie di conferenze globali su temi attinenti allo sviluppo e, più di recente, l'approvazione di agende globali³ con l'adozione degli *Obiettivi di sviluppo del Millennio* (*Millennium Development Goals - MDGs*)⁴ e degli *Obiettivi per lo sviluppo sostenibile* (*Sustainable Development Goals - SDGs*)⁵.

Nel presente lavoro si vuole valutare quale sia stato il contributo

¹ Il G-77 è una coalizione politica e negoziale promossa dalla *Dichiarazione congiunta dei 77 PVS* adottata il 15 giugno 1964 a conclusione della prima sessione della *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), che ebbe luogo a Ginevra dal 23 marzo al 16 giugno 1964. Scopo del G-77 è coordinare le posizioni dei PVS su questioni economiche, sociali e ambientali.

² Si tratta della coalizione di PVS formatasi in occasione della Conferenza di Bandung (18-24 aprile 1955), nell'ambito della quale 29 Paesi asiatici e africani stabilirono l'obiettivo di promuovere la cooperazione economica e culturale tra le due aree geografiche e di opporsi al colonialismo e al neocolonialismo. In tale contesto, venne adottata una Dichiarazione finale che includeva dieci principi fondamentali, noti come i "Dieci principi di Bandung". Durante la Guerra fredda, tale Movimento si è posto come "terza via" per gli Stati che non si volevano schierare né con il blocco occidentale né con quello sovietico. Successivamente, il Movimento ha continuato a rappresentare gli interessi dei PVS.

³ V. al riguardo G. KOEHLER, *Seven Decades of 'Development', and Now What?*, in *Journal of International Development*, 2015, 733 ss.; M. LARIONOVA, E. SAFONKINA, *The First Five Decades of Cooperation for Development. Actors, Achievements and Challenges*, in *International Organisations Research Journal*, 2018, n. 4, 96 ss.

⁴ Cfr. Assemblea generale, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 dell'8 settembre 2000.

⁵ Cfr. Assemblea generale, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015.

dell'ONU nel pilastro della cooperazione economica e sociale negli ottanta anni di vita dell'Organizzazione. A tal fine, verranno presi in considerazione sia il quadro istituzionale, tramite l'analisi degli organi delle NU e degli attori della famiglia ONU maggiormente coinvolti in tale settore di attività, sia gli sviluppi a livello normativo e di politiche. Seguendo una prospettiva anche storica, si approfondirà l'evoluzione dell'attività dell'Organizzazione in materia di cooperazione economica e sociale attraverso i Decenni per lo sviluppo varati dall'Assemblea generale (AG) delle NU e le agende globali adottate da tale organo. Perciò, partendo dalle origini, sarà esaminato, in primo luogo, quanto previsto dallo Statuto, con riferimento sia agli obiettivi sia agli organi competenti in questo ambito ovvero AG e Consiglio economico e sociale (ECOSOC). Successivamente, verrà analizzata l'attività dell'ONU nel settore in riferimento ai diversi periodi storici e ai principali risultati conseguiti nelle varie epoche. Infine, ci si concentrerà su alcune recenti iniziative di riforma dell'architettura ONU destinata alla cooperazione economico-sociale, cercando, contestualmente, di trarre un bilancio dell'operato dell'Organizzazione in tale ambito nei suoi ottanta anni di vita.

2. L'art. 2, par. 3, della Carta individua, tra i fini dell'Organizzazione, la promozione della cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario.

Alla cooperazione internazionale economica e sociale è dedicato, poi, il Capitolo IX della Carta, che dà particolare enfasi all'impegno generale per la promozione di standard più elevati di vita e per la piena occupazione. Lo Statuto delle NU attribuisce, perciò, una rilevanza significativa a tale ambito⁶, che si giustifica, probabilmente, anche in considerazione dei limiti in materia del Patto della Società delle Nazioni, in cui comparivano solo riferimenti indiretti e marginali ai temi economici⁷. Infatti, all'epoca in cui venne redatto il Patto, il

⁶ V. K.A. MINGST, M.P. KARNS, A.J. LYON, *The United Nations in the 21st Century*, New York, VI ed., 2022, 171 ss.

⁷ In particolare, nell'art. 23, par. 1, lett. a) e lett. e) del Patto della Società delle Nazioni (adottato il 28 aprile 1919 in occasione della Conferenza di pace di Parigi), secondo cui i Membri della Società si impegnavano a «to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organisations (...) to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League (...)». V. anche gli articoli 18 e 21.

modello economico prevalente era quello del liberismo classico, che rifiutava qualsiasi ruolo regolatore dello Stato e, di riflesso, delle organizzazioni internazionali, ritenendo che anche il *welfare* sarebbe stato assicurato dal libero funzionamento dei mercati internazionali.

Il Capitolo IX si apre con l'art. 55, secondo il quale, al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere, ritenute preliminari per consentire rapporti pacifici e amichevoli fra le nazioni, le NU promuoveranno «(a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; (b) solutions of international economic, social, health, and related problems (...); and (c) (...) fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion». L'art. 56, inoltre, prevede l'impegno dei Membri ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per il conseguimento dei fini indicati nell'art. 55.

Pertanto, la promozione dello sviluppo economico-sociale e la lotta alla povertà sono stati inclusi tra i compiti dell'Organizzazione fin dalle origini. Tuttavia, il ruolo dell'ONU in tale ambito ha risentito delle tensioni e delle sfide via via emerse nel contesto politico-economico internazionale. Occorre evidenziare, altresì, che pure l'evoluzione del concetto di "sviluppo" a livello internazionale ha inciso sull'operato delle NU.

Dal punto di vista istituzionale, l'art. 60 della Carta chiarisce che spetta all'AG e, sotto la sua direzione, all'ECOSOC, il compito di adempiere le funzioni dell'Organizzazione nel settore della cooperazione economica e sociale. Peraltro, nel corso degli anni, sono stati istituiti numerosi programmi e agenzie specializzate con compiti specifici, al fine di integrare l'azione dell'ECOSOC e delle diverse Commissioni regionali da esso costituite. Infatti, l'art. 57 dello Statuto fa riferimento alla possibilità di creare, tramite accordi internazionali, istituti specializzati, operanti nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili, collegati con le NU in conformità alle disposizioni dell'art. 63 della Carta. Tale ultimo articolo, al par. 2, attribuisce all'ECOSOC la funzione di coordinamento delle attività degli istituti specializzati, che può, peraltro, essere esercitata pure, meramente, mediante consultazioni con tali istituti e raccomandazioni a essi o attraverso raccomandazioni all'AG e ai Membri. Pertanto, la portata effettiva del potere di coordinamento è, di fatto, molto limitata, avendo l'ECOSOC essenzialmente funzioni consultive ed essendo tenute le agenzie specializzate unicamente a presentare relazioni

periodiche a tale organo, a partecipare alle riunioni e a uno scambio di informazioni, senza sottostare ad alcun controllo dell'ECOSOC⁸. Di fatto, le diverse agenzie istituite nel corso degli anni sono state create come enti distinti, con una propria composizione intergovernativa e dotate di organi, bilancio, personale e politiche autonomi. Ha avuto origine, in tal modo, un sistema di cooperazione internazionale costituito da numerose organizzazioni separate, spesso legate da relazioni poco stabili, senza un organo centrale in grado di coordinare in modo effettivo o controllare le politiche settoriali indipendenti dei diversi istituti specializzati⁹. Tale aspetto ha rappresentato ed è, attualmente, un importante ostacolo all'efficacia dell'azione dell'ONU in questo ambito.

2.1. L'art. 7, par. 1, della Carta include l'AG tra gli organi principali delle NU. La sua rilevanza è data non tanto dai poteri che le sono attribuiti, dal momento che essa, tendenzialmente, non ha poteri vincolanti, ma dal fatto di rappresentare tutti i Membri dell'Organizzazione. L'Assemblea, dunque, costituisce un foro importante di discussione per le 193 delegazioni degli Stati membri, soprattutto per quelli politicamente ed economicamente meno rilevanti. Peraltro, l'AG non si riunisce solo in sessioni plenarie, operando anche attraverso Commissioni che svolgono un lavoro preparatorio in vista della deliberazione finale da parte di tale organo. È, in particolare, la II Commissione (economica e finanziaria - ECOFIN) a occuparsi, in seno all'AG, di cooperazione economica e sociale; tuttavia, il suo lavoro è integrato dall'attività della III Commissione (sociale, umanitaria e culturale - SOCHUM) per quanto riguarda la dimensione umana e sociale dello sviluppo.

In virtù dell'art. 10 dello Statuto, l'AG ha una competenza, *ratione materiae*, generale, potendo discutere qualsiasi questione rientrante negli scopi dell'Organizzazione e fare raccomandazioni ai Membri o al Consiglio di sicurezza. Peraltro, a partire dagli anni '60, con

⁸ Cfr. G. ROSENTHAL, *Economic and Social Council*, in T.G. WEISS, S. DAWS (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, II ed., 2018, 165 ss.; C. DUPONT, *Coordination Conundrum in the United Nations Development System*, in *Global Policy*, 2022, 57 ss.; M. WAIBEL, N. NESI, *Article 58*, in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, IV ed., Oxford, 2024, 2121 ss.

⁹ V. S. BASTID, *Sur quelques problèmes juridiques de coordination dans la famille des Nations Unies*, in D. BARDONNET ET AL. (dirs.), *Le Droit international: unité et diversité. Mélanges offerts à Paul Reuter*, Parigi, 1981, 76 ss.; D. WILLIAMS, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, New York, 1987.

l'intensificarsi del fenomeno della decolonizzazione e la conseguente ammissione dei nuovi Stati indipendenti all'ONU, tale organo ha dato sempre più spazio ai temi economici e sociali, proprio su spinta dei nuovi Membri. In particolare, negli anni, l'AG si è occupata di sviluppo economico, debito pubblico, contrasto alla povertà globale, diritti economici e sociali, anche istituendo, sulla base dell'art. 22 della Carta, appositi organi sussidiari con competenze specifiche, tra i quali particolarmente importanti sono l'UNCTAD, lo *United Nations Development Programme* (UNDP) e lo *United Nations Environment Programme* (UNEP), di cui si tratterà più avanti.

Nell'ambito del pilastro della cooperazione economica e sociale, l'AG opera, principalmente, attraverso l'ECOSOC, che agisce sotto la sua autorità (art. 60). In realtà, l'AG ha una forte influenza sull'operato dell'ECOSOC, tanto che tale organo, secondo alcuni autori¹⁰, avrebbe di fatto uno *status* molto simile a quello degli organi sussidiari creati sulla base dell'art. 22 della Carta e, in effetti, una delle questioni irrisolte in questo ambito riguarda proprio l'esigenza di un rafforzamento dei poteri dell'ECOSOC¹¹.

Minore è, invece, il ruolo svolto dall'AG in relazione agli istituti specializzati previsti dall'art. 57, nei confronti dei quali essa ha, tendenzialmente, il potere di esaminare i bilanci amministrativi al fine di fare a tali istituti raccomandazioni (art. 17, par. 3), mentre essi sono indipendenti dal punto di vista finanziario e di bilancio. Rientrano nella categoria degli istituti specializzati due organizzazioni internazionali economiche di grande rilevanza: il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)¹², entrambe istituite in occasione della *United Nations Monetary and Financial Conference* (meglio nota come "Conferenza di Bretton Woods") nel 1944 (1-22 luglio). Tali organizzazioni sono state concepite quale strumento di intervento in ambito economico della futura organizzazione politica che sarebbe nata di lì a poco, ov-

¹⁰ V. C. TOMUSCHAT, *United Nations, General Assembly*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2019, reperibile online; F. MÉGRET, *The Economic and Social Council*, in F. MÉGRET, P. ALSTON (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, II ed., 2020, 131 ss.

¹¹ V. H. CHRISTENSEN, *ECOSOC, As It Could Be*, in *Advances in Social Sciences Research Journal*, 2023, n. 10, 217 ss.

¹² Entrambe le due Organizzazioni sono divenute istituti specializzati delle NU il 15 novembre 1947, data in cui l'AG ha approvato, rispettivamente, l'Accordo tra le NU e il FMI e l'Accordo tra le NU e la BIRS (cfr. la risoluzione *The Economic and Social Council - Relationship with the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*, 124 (II) del 15 novembre 1947).

vero l'ONU, con il compito specifico di occuparsi, rispettivamente, della cooperazione monetaria e di quella finanziaria.

Inizialmente, avrebbe dovuto essere creata anche una terza organizzazione internazionale, competente per la cooperazione commerciale – l'*International Trade Organization* (ITO) – che, però, non vide mai la luce.

Invece, un'agenzia specializzata dell'ONU di grande rilevanza in riferimento ai temi sociali è l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)¹³.

2.2. L'ECOSOC, che anche rientra tra gli organi principali delle NU (art. 7, par. 1), è deputato a coordinare l'attività dell'Organizzazione in ambito economico e sociale¹⁴.

Tale Consiglio ha una composizione ristretta, che è cambiata, numericamente, nel corso degli anni¹⁵; si riunisce in una sessione di quattro settimane ogni luglio; e svolge un ruolo centrale nella promozione della cooperazione internazionale in campo economico, sociale, culturale, educativo e sanitario.

Secondo l'art. 62, esso può: fare o promuovere studi o relazioni su questioni internazionali economiche e sociali, culturali, educative, sanitarie e fare raccomandazioni riguardo a tali questioni all'AG, ai Membri delle NU e agli istituti specializzati interessati; fare raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; preparare progetti di convenzione da sottoporre all'AG riguardo a questioni che rientrino nella sua competenza; infine, convocare conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza.

L'ECOSOC ha, altresì, una funzione di coordinamento delle attività dei diversi istituti specializzati, commissioni funzionali e commissioni regionali¹⁶. Il Consiglio può anche fornire informazioni al Consi-

¹³ L'OIL, istituita l'11 aprile 1919 nell'ambito del Trattato di pace di Versailles, è divenuta un'agenzia specializzata delle NU il 14 dicembre 1946, con l'approvazione dell'accordo tra le due organizzazioni da parte dell'AG dell'ONU e della Conferenza generale dell'ILO.

¹⁴ V. V. RÖBEN, *United Nations, Economic and Social Council (ECOSOC)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2018, disponibile online.

¹⁵ Attualmente, l'ECOSOC è composto da 54 membri eletti dall'AG (art. 61, par. 1), a seguito dell'emendamento previsto dalla risoluzione dell'Assemblea generale *Enlargement of the Economic and Social Council*, UN Doc. A/RES/2847(XXVI) del 20 dicembre 1971.

¹⁶ In particolare, ai sensi dell'art. 63, l'ECOSOC può concludere accordi di collegamento con gli istituti specializzati (soggetti all'approvazione dell'AG) e coordinare le loro attività mediante consultazioni con essi e raccomandazioni a essi o mediante raccomandazioni all'AG e agli Stati membri. Il Consiglio può, inoltre, prendere disposizioni per ricevere rapporti regio-

glio di sicurezza e coadiuvarlo (art. 65). Infine, tale organo promuove l'esecuzione delle raccomandazioni dell'AG ed esegue servizi richiesti dagli Stati membri o da istituti specializzati (art. 66).

Per potere svolgere la propria attività, l'ECOSOC dispone, inoltre, del potere di creare commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo (art. 68) e può, altresì, consultare le organizzazioni non governative (ONG) interessate ai temi rientranti nella sua competenza aventi *status* consultivo¹⁷ (art. 71).

Come già osservato, l'azione dell'ECOSOC è integrata da quella degli istituti specializzati che si occupano di questioni economiche e sociali, secondo quanto previsto dall'art. 57, par. 1. Negli accordi di collegamento tra tali organismi e l'ECOSOC, conclusi sulla base dell'art. 63, vengono definite le competenze reciproche, le modalità di cooperazione e anche meccanismi di consultazione per evitare sovrapposizioni di attività.

In virtù dell'art. 68 della Carta, inoltre, l'ECOSOC ha creato cinque commissioni regionali, che rappresentano il collegamento tra le politiche globali dell'ONU e le priorità regionali, promuovendo lo sviluppo economico, sociale e ambientale a livello locale, nonché il dialogo tra i Paesi dell'area geografica interessata e tra questi e le NU. Sulla base di tale articolo e dell'art. 7, par. 2, della Carta, l'ECOSOC ha istituito, altresì, commissioni funzionali tematiche, che rappresentano uno strumento fondamentale per attuare i risultati delle conferenze ONU in ambito economico e sociale, come anche le convenzioni multilaterali che ne sono derivate. Tra tali commissioni vi era, ad esempio, la Commissione per lo sviluppo sostenibile¹⁸, sostituita, nel 2013, dall'*High-Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF), di cui tratteremo più avanti. Esse forniscono analisi, raccomandazioni e linee guida che poi vengono discusse e approvate dall'ECOSOC e dall'AG. L'ECOSOC e i suoi organi sussidiari hanno

lari dagli istituti specializzati e può concludere accordi con gli Stati membri e con tali istituti per ottenere rapporti sulle misure prese per attuare le sue raccomandazioni e le raccomandazioni dell'AG su questioni che rientrino nella sua competenza; può, poi, comunicare all'AG le sue osservazioni su tali relazioni (art. 64).

¹⁷ Cfr. Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, *Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental Organizations*, UN Doc. 1996/31 del 25 luglio 1996, che consente alle ONG di partecipare ai lavori del Consiglio, alle sue commissioni e a eventi speciali delle NU.

¹⁸ Tale Commissione è stata creata per monitorare l'attuazione dell'Agenda 21, adottata in occasione della Conferenza delle NU su ambiente e sviluppo del 2002 (cfr. Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, *Commission on Sustainable Development*, UN Doc. E/RES/1993/207 del 12 febbraio 1993).

il compito di verificare, secondo un approccio trasversale, il progresso nell'attuazione dei risultati delle principali conferenze e vertici ONU organizzati negli anni '90¹⁹, che insieme costituiscono l'Agenda per lo sviluppo delle NU. In tale contesto, l'ECOSOC svolge una funzione di coordinamento delle diverse commissioni tematiche.

Tale Consiglio svolge anche un ruolo nella promozione dei diritti economici, sociali e culturali, che rappresentano un elemento basilare delle politiche di sviluppo sostenibile. A tal fine, esso ha istituito un apposito organo, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, CESCR)²⁰, che monitora l'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966²¹. Va ricordato, altresì, che l'Alto Commissario delle NU per i diritti umani (*United Nations High Commissioner for Human Rights*, UNHCHR)²² riferisce all'ECOSOC sulle questioni trasversali relative alla tutela dei diritti economici, sociali e culturali, ad esempio sull'uso degli indicatori per monitorare l'attuazione di tali diritti.

In occasione del *2005 World Summit* (14-16 settembre), che ha individuato le priorità globali, promosso riforme istituzionali e delineato strategie per lo sviluppo e la sicurezza dopo l'adozione degli MDGs, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri hanno riconosciuto la necessità di riformare l'ECOSOC, al fine di trasformare questo organo in uno strumento realmente efficace per il coordinamento, la revisione delle politiche, il dialogo politico e la formulazione di raccomandazioni in materia di sviluppo economico e sociale, nonché per il raggiungimento degli obiettivi fissati nei principali vertici e conferenze delle NU (inclusi gli MDGs). In particolare, si è deciso di potenziare le funzioni dell'ECOSOC nel campo dello sviluppo sostenibile²³, rafforzando il ruolo dell'*High-Level Segment* (ossia la sessione

¹⁹ Cfr. Assemblea generale, *Integrated and Coordinated Implementation of and Follow-up to the Outcomes of the Major United Nations Conferences and Summits in the Economic and Social Fields*, UN Doc. A/RES/57/270 B del 3 luglio 2003.

²⁰ Cfr. Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, *Review of the Composition, Organization and Administrative Arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/RES/1985/17 del 28 maggio 1985. V. P. ALSTON, *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in F. MÉGRET, P. ALSTON (eds.), *op. cit.*, 439 ss.

²¹ Il Patto, adottato dall'AG (Assemblea generale, *International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Doc. A/RES/2200A (XXI) del 16 dicembre 1966), non prevedeva, originariamente, alcun organo di controllo.

²² L'UNHCHR è stato istituito dall'AG nel 1993 (*High Commissioner for the Promotion and Protection of all Human Rights*, UN Doc. A/RES/48/141 del 20 dicembre 1993).

²³ Cfr. Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. RES/60/1 del 16 set-

principale dell'ECOSOC, in cui si discutono le questioni politiche più importanti) con l'inclusione di due componenti essenziali: l'*Annual Ministerial Review* (AMR), quale meccanismo per monitorare i progressi nell'attuazione degli MDGs; e il *Development Cooperation Forum* (DCF), come strumento dell'ECOSOC per discutere e coordinare la cooperazione allo sviluppo internazionale.

Per dare concreta attuazione a quanto deciso in occasione del Vertice mondiale, l'AG ha adottato la risoluzione 61/16²⁴, che ha rafforzato il ruolo dell'ECOSOC quale organo di coordinamento, sia rispetto alle attività del sistema delle NU e degli istituti specializzati, sia nella supervisione dei vari organi sussidiari, sia nel coinvolgimento degli Stati membri, del settore privato e della società civile. La risoluzione, inoltre, attribuisce all'ECOSOC funzioni di revisione delle politiche economiche e di sviluppo, nonché di foro di dialogo in ambito economico-sociale. In tale risoluzione, infine, sono state espressamente previste le revisioni ministeriali annuali e la riunione ad anni alterni del DCF. Quest'ultimo, che rappresenta una piattaforma *multi-stakeholder* per lo sviluppo, esamina le tendenze e i progressi della cooperazione internazionale, fornendo orientamenti e raccomandazioni su come accrescerne la qualità; esso, inoltre, promuove il dialogo e l'azione congiunta tra Paesi sviluppati, PVS, organizzazioni internazionali, società civile e altri attori, incoraggiando una partecipazione ampia e inclusiva nei processi di cooperazione allo sviluppo. Attraverso il DCF, l'ECOSOC attua, pure, gli impegni assunti in materia finanziamento allo sviluppo noti come *Monterrey Consensus*, di cui si tratterà più avanti.

Nel 2012, il documento finale della Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro (20-22 giugno) ha proposto un ulteriore rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'ECOSOC e ha previsto l'istituzione dell'HLPF sotto l'egida di tale organo e dell'AG²⁵.

Una nuova revisione del mandato e delle funzioni dell'ECOSOC si è avuta nel 2013, quando l'AG gli ha attribuito ulteriori compiti operativi e di monitoraggio per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo dell'Organizzazione²⁶, incaricandolo sia di svolgere una fun-

tembre 2005, paragrafi 155 e 156.

²⁴ Cfr. Assemblea generale, *Strengthening of the Economic and Social Council*, UN Doc. A/RES/61/16 del 20 novembre 2006.

²⁵ Cfr. Assemblea generale, *The Future We Want*, UN Doc. A/RES/66/288 del 27 luglio 2012, paragrafi 83-88.

²⁶ Cfr. Assemblea generale, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 61/16 on the Strengthening of the Economic and Social Council*, UN Doc. A/RES/68/1

zione di guida e coordinamento in relazione a tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile sia di seguire il *follow-up* e la revisione dei risultati delle principali conferenze e vertici ONU. Anche il meccanismo di revisione in materia di attuazione degli obiettivi di sviluppo è stato ridefinito, venendo previsto l'utilizzo di rapporti nazionali volontari predisposti dagli Stati membri, che avrebbero poi portato all'introduzione delle *Voluntary National Reviews* (VNRs). Contestualmente, si è attribuito all'HLPF un ruolo primario di *leadership* politica in materia di sviluppo sostenibile, stabilendo che esso si riunisce ogni anno sotto l'egida dell'ECOSOC per otto giorni, di cui tre a livello ministeriale²⁷.

Nel 2015, l'Agenda per lo sviluppo sostenibile ha riaffermato sia il ruolo dell'HLPF quale piattaforma centrale di monitoraggio e revisione dell'Agenda 2030 e degli SDGs²⁸, sia quello dell'ECOSOC come organo responsabile di coordinare la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile²⁹. Tramite l'HLPF, dunque, l'ECOSOC guida il processo di attuazione dell'Agenda 2030, promuovendo la collaborazione tra governi, istituzioni finanziarie internazionali (IFI), settore privato e società civile e integrando le attività dell'UNEP, dell'UNDP, dello *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) e di altri organismi per il raggiungimento degli SDGs.

3. L'ONU ha iniziato a stabilire il quadro della cooperazione economico-sociale multilaterale fin dai primi anni di vita, definendo, attraverso l'AG e l'ECOSOC, i principi fondamentali, i meccanismi e le aree principali di intervento.

In tale contesto, l'Assemblea ha svolto un ruolo di orientamento politico e di impulso istituzionale, lanciando la cooperazione economica e sociale a livello internazionale. Già in occasione della sua prima sessione (10 gennaio-14 febbraio 1946), l'AG adottò ben 12 (su 17) risoluzioni riguardanti il settore della cooperazione economi-

del 20 settembre 2013 (allegato).

²⁷ Cfr. Assemblea generale, *Format and Organizational Aspects of the High-Level Political Forum on Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/67/290 del 9 luglio 2013.

²⁸ Il Forum esercita una funzione di monitoraggio sull'attuazione degli impegni assunti dagli Stati con l'Agenda 2030 attraverso revisioni periodiche volontarie previste dall'Agenda stessa (par. 84).

²⁹ Cfr. Assemblea generale, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit., paragrafi 82-90. V. anche Assemblea generale, *Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Global Level*, UN Doc. A/RES/70/299 del 29 luglio 2016.

co- sociale. Tra queste, ve n'era una che stabiliva il rapporto di collaborazione tra l'ECOSOC e le istituzioni specializzate³⁰, in attuazione degli articoli 57 e 63 della Carta, venendo, in tal modo, poste le fondamenta per la cooperazione tra l'Organizzazione e tali organismi. Subito dopo, nel 1947, l'Assemblea approvò la risoluzione 118 (II)³¹, volta a rafforzare il ruolo di coordinamento dell'ECOSOC e a istituire meccanismi per la raccolta e la diffusione sistematica di informazioni sulle condizioni economiche mondiali. Tale risoluzione dava l'incarico all'ECOSOC di preparare regolarmente relazioni sulle condizioni e le tendenze economiche mondiali, che avrebbero costituito la base per il lavoro coordinato delle agenzie specializzate.

Nel 1948, l'AG adottò le prime risoluzioni specificamente dedicate al tema dello sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati³² e a quello dell'assistenza tecnica necessaria per tale sviluppo³³, dando seguito alla risoluzione 167 dell'ECOSOC³⁴, in cui si auspicava la rapida concessione di prestiti da parte della BIRS, specialmente a favore dei Paesi economicamente sottosviluppati. Da quel momento, le questioni legate all'assistenza ai PVS, tra cui l'esigenza di una maggiore assistenza tecnica e quella della mobilitazione di capitali pubblici e privati per il finanziamento di progetti non autosufficienti, sono state all'ordine del giorno in quasi tutte le sessioni successive dell'AG, almeno fino al 1960.

Dopo la Seconda guerra mondiale, aveva cominciato ad affermarsi l'idea che il trasferimento di conoscenze, competenze e tecnologia avrebbe potuto aiutare i Paesi beneficiari a conseguire, nel giro di pochi anni, l'indipendenza economica accanto a quella politica. Lo sviluppo del capitale umano era, inizialmente, considerato un compito specifico delle NU che, a tal fine, istituirono, nel 1949, l'*Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA). L'EPTA rappresentava il primo programma globale di cooperazione tecnica multilaterale per sostenere lo sviluppo economico e sociale dei PVS nel periodo

³⁰ Cfr. Assemblea generale, *Relationship of the Economic and Social Council with the Specialized Agencies*, UN Doc. A/RES/50 (I) del 14 dicembre 1946.

³¹ Cfr. Assemblea generale, *Coordination of the Activities of Specialized Agencies through the Economic and Social Council*, UN Doc. A/RES/118 (II) del 31 ottobre 1947.

³² Cfr. Assemblea generale, *Economic Development of Under-developed Countries*, UN Doc. A/RES/198 (III) del 4 dicembre 1948.

³³ Cfr. Assemblea generale, *Technical Assistance for Economic Development*, UN Doc. A/RES/200 (III) del 4 dicembre 1948.

³⁴ Cfr. Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, *Coordination of the Activities of the Specialized Agencies through the Economic and Social Council*, UN Doc. E/167 (VIII) dell'8 marzo 1948.

postbellico³⁵. Tuttavia, in breve tempo apparve evidente che l'assistenza tecnica da sola non poteva risolvere i problemi del sottosviluppo degli Stati e, di conseguenza, si iniziò a ventilare l'ipotesi di accordare, contestualmente, prestiti a lungo termine a basso tasso di interesse per finanziare investimenti in scuole, ospedali, macchinari agricoli e impianti industriali. Peraltro, ben presto, i PVS cominciarono a sostenere che la politica di prestito della BIRS non consentiva loro di accedere ai finanziamenti, non avendo essi risorse disponibili per fare fronte al servizio del debito³⁶.

Pertanto, ritenendo che lo sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati richiedesse una mobilitazione di risorse finanziarie a livello globale e una cooperazione multilaterale strutturata con un ruolo guida dell'ONU, l'AG invitò l'ECOSOC a valutare la creazione di un fondo internazionale per lo sviluppo economico³⁷. Nel 1954, in occasione della 11^a sessione dell'AG, venne proposta l'istituzione di uno *Special UN Fund for Economic Development* (SUNFED)³⁸, che avrebbe dovuto essere istituito entro e non oltre il 1° gennaio 1959, allo scopo di supportare l'attuazione di progetti rilevanti per lo sviluppo economico dei Paesi beneficiari. Il Fondo speciale avrebbe dovuto operare, principalmente, grazie a contributi volontari annuali, che i Membri erano tenuti a indicare con diversi anni di anticipo³⁹. La proposta di istituire un Fondo speciale per lo sviluppo economico fu avversata, però, dai Paesi industrializzati e, in particolare dagli Stati Uniti⁴⁰, secondo i quali l'assistenza finanziaria internazionale rientrava tra i compiti della BIRS e non tra quelli delle NU. Tuttavia, successivamente, si giunse a un compromesso e, in occasione della sua 13^a sessione, nel 1958, l'AG istituì lo *UN Special Fund* (UNSF)⁴¹, ma non il SUNFED. Il *Fondo speciale* andava ad affiancare l'EPTA, sebbene con un manda-

³⁵ Cfr. Assemblea generale, *Expanded Programme of Technical Assistance for the Economic Development of Under-developed Countries* (EPTA), UN Doc. A/RES/304(IV) del 16 novembre 1949.

³⁶ Cfr. UN, *Official Records of the General Assembly, Sixth Session*, New York, 1951, 331-338.

³⁷ Cfr. Assemblea generale, *Financing Economic Development of Under-developed Countries*, UN Doc. A/RES/400 (V) del 20 novembre 1950.

³⁸ Cfr. Assemblea generale, *Question of the Establishment of a Special United Nations Fund for Economic Development*, UN Doc. A/RES/822(IX) dell'11 dicembre 1954.

³⁹ Cfr. Assemblea generale, *Financing of Economic Development*, UN Doc. A/RES/1219 (XII) del 14 dicembre 1957.

⁴⁰ V. al riguardo T.G. WEISS, D.P. FORSYTHE, R.A. COATE, *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder, 1995, 179.

⁴¹ Cfr. Assemblea generale, *Establishment of the Special Fund*, UN Doc. A/RES/1240 (XIII) del 14 ottobre 1958.

to più ampio. La creazione dello UNSF segnò il passaggio dalla mera assistenza tecnica a una cooperazione allo sviluppo più strutturata, aprendo la strada alla definizione delle politiche di sviluppo globale degli anni '60 e '70. Tale Fondo speciale, concepito come parte di un programma per fornire assistenza d'emergenza e sostegno allo sviluppo, poteva concedere sovvenzioni e prestiti a condizioni agevolate e, ove necessario, partecipare direttamente ad attività di investimento nei Paesi più colpiti dalle crisi economiche, anche mediante la conclusione di accordi di gestione con la Banca mondiale (BM), il FMI e le banche regionali di sviluppo.

Al termine degli anni '50, iniziarono a emergere i primi segnali della rottura tra i PVS e il blocco socialista, da una parte, e gli Stati industrializzati, dall'altra. Infatti, l'Unione Sovietica, gli Stati socialisti e i PVS consideravano il Fondo speciale una soluzione solo temporanea, volendo un fondo destinato al finanziamento dello sviluppo economico e industriale dei Paesi sottosviluppati con obiettivi e competenze molto ampi⁴². Invece, diversi Paesi industrializzati erano contrari alla creazione di un fondo apposito in ambito ONU che si occupasse di elargire sovvenzioni e prestiti a lungo termine a tasso agevolato ai Paesi sottosviluppati, preferendo riservare tale attività al FMI e alla BIRS. Alla fine, questa posizione dei Paesi industrializzati avrebbe portato, nel 1960, alla creazione della terza agenzia del *World Bank Group* (WBG), l'*International Development Association* (IDA)⁴³, il cui ruolo avrebbe dovuto essere analogo a quello della BIRS ma limitatamente ai Paesi meno avanzati, che non erano in grado di beneficiare dei prestiti della Banca⁴⁴, dovendo, quindi, essere previste condizioni particolari.

A partire dalla fine degli anni '50, cominciò ad affiorare la consapevolezza (che poi si sarebbe consolidata, pienamente, negli anni '60

⁴² Cfr. UN, *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session*, New York, 1958-1959, 504 ss.

⁴³ L'IDA è stata istituita con l'Accordo del 26 gennaio 1960. La seconda organizzazione delle cinque facenti parte del Gruppo della BM a essere istituita è stata l'*International Finance Corporation* (IFC), con l'Accordo del 25 maggio 1955. Successivamente, sono state create l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), con la Convenzione del 18 marzo 1965, e la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), con la Convenzione dell'11 ottobre 1985.

⁴⁴ La BIRS e l'IDA costituiscono insieme quella che è chiamata BM. L'IDA continua a operare solo nei confronti dei cosiddetti "Paesi IDA-only", ovvero quelli a basso reddito, e dei cosiddetti "Paesi blend" ovvero quelli che sono formalmente idonei a ricevere i finanziamenti agevolati dell'IDA (sulla base del reddito pro capite) ma che possono anche beneficiare, almeno in parte, dei prestiti ordinari della BIRS.

e '70) dell'esigenza di un approccio integrato allo sviluppo, ovvero della necessità di considerare i vari aspetti dello sviluppo umano, economico, sociale e ambientale come interdipendenti e non come ambiti separati. Tale approccio indusse anche a ritenere necessaria, al fine di contrastare il sottosviluppo, la creazione tanto di condizioni interne quanto di circostanze esterne. In tale contesto, la partecipazione al commercio internazionale venne riconosciuta dall'AG come uno strumento fondamentale per promuovere lo sviluppo economico e, di conseguenza, si cominciò a discutere della riduzione delle barriere commerciali, dell'espansione del volume degli scambi, della maggiore partecipazione dei PVS al commercio internazionale, nonché dell'istituzione di un'apposita organizzazione per la cooperazione commerciale⁴⁵. Pertanto, le questioni relative all'espansione del mercato mondiale e al miglioramento delle condizioni commerciali divennero temi centrali nell'agenda dell'Organizzazione in materia di sviluppo⁴⁶. In particolare, si iniziarono a proporre misure volte a contrastare le fluttuazioni dei prezzi nei mercati delle materie prime⁴⁷, a facilitare l'accesso dei prodotti dei Paesi sottosviluppati nei mercati dei Paesi sviluppati⁴⁸, nonché ad aumentare la quota dei prodotti dei PVS nel commercio internazionale⁴⁹. Tuttavia, anche la richiesta di istituire un'organizzazione internazionale con competenze specifiche in materia di commercio avanzata dai PVS incontrò l'opposizione degli Stati industrializzati, che non volevano un'alternativa al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), l'accordo internazionale concluso il 30 ottobre 1947 che, sempre più, stava assumendo le vesti di una organizzazione internazionale *de facto*⁵⁰.

⁴⁵ Cfr. Assemblea generale, *Development of International Economic Cooperation and the Expansion of International Trade*, UN Doc. A/RES/1027 (XI) del 20 febbraio 1957.

⁴⁶ Cfr. ad esempio Assemblea generale, *Strengthening and Development of the World Market and Improvement of the Trade Conditions of the Economically Less Developed Countries*, UN Doc. A/RES/1421 (XIV) del 5 dicembre 1959.

⁴⁷ Cfr. Assemblea generale, *Measures for the Economic Development of Under-developed Countries*, UN Doc. A/RES/1423 (XIV) del 5 dicembre 1959.

⁴⁸ Cfr. Assemblea generale, *Improvements of the Terms of Trade between the Industrial and the Under-developed Countries*, UN Doc. A/RES/1520(XV) del 15 dicembre 1960.

⁴⁹ Cfr. Assemblea generale, *Financing of Economic Development of Less Developed Countries Through Long-Term Loans and in Other Advantageous Ways, and Ensuring an Increasing Share in World Trade for Their Products*, UN Doc. A/RES/1524 (XV) del 15 dicembre 1960.

⁵⁰ V. al riguardo M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, 125 ss. Il GATT, in tal modo, andò a sostituire l'ITO, l'organizzazione internazionale prevista dalla Carta de L'Avana adottata il 24 marzo 1948 al termine della Conferenza dell'ONU sul commercio e l'occupazione, che non entrò mai in vigore per la mancanza delle ratifiche necessarie. Il GATT fu concluso come ac-

Nonostante i contrasti politici, l'ONU fu, in quegli anni, il foro in cui vennero definite le basi del sistema internazionale di cooperazione allo sviluppo, che sarebbe stato gradualmente creato attraverso l'istituzione di agenzie specializzate, fondi, programmi e meccanismi di coordinamento.

4. Negli anni '60, l'intensificarsi del processo di decolonizzazione ebbe come conseguenza immediata non solo l'aumento del numero di Stati indipendenti ma anche l'affermarsi dell'esigenza di una maggiore assistenza economica alle ex colonie.

Il decennio si aprì in un clima di grande fiducia nella pianificazione economica e negli aiuti internazionali come motori di sviluppo. Ciò indusse l'AG a raccomandare ai Paesi economicamente avanzati un maggiore impegno nella cooperazione internazionale, destinando l'1% del totale dei redditi nazionali all'aiuto allo sviluppo dei PVS⁵¹. Lo stesso Segretario generale (SG) U Thant, nel suo rapporto *The United Nations Development Decade: Proposals for Action*, invitò i Paesi sviluppati a dedicare almeno l'1% del reddito nazionale lordo a flussi netti di risorse verso i PVS, includendovi aiuti pubblici allo sviluppo, investimenti privati e assistenza tecnica⁵².

Al fine di promuovere la crescita economica e il progresso sociale nei PVS, nel dicembre 1961, l'AG inaugurò il Primo decennio delle NU per lo sviluppo (1961-1970)⁵³. In tale contesto, erano indicate varie misure, che includevano azioni per il sostegno all'industrializzazione, lo sviluppo agricolo, l'eliminazione della fame e delle malattie, l'istruzione e la formazione, la ricerca. Inoltre, veniva fissato l'obiettivo del raggiungimento entro la fine del Decennio, nei Paesi sottosviluppati, di un tasso minimo annuo di crescita del reddito nazionale aggregato del 5%. L'Assemblea invitava, altresì, i Paesi in-

cordo in forma semplificata (per evitare il coinvolgimento degli organi legislativi nazionali) e fatto entrare subito in vigore (il 1° gennaio 1948) grazie al Protocollo di applicazione provvisoria. Infatti, in attesa dell'istituzione dell'ITO, appariva fondamentale ridurre quanto prima gli elevati dazi doganali, per potere in tal modo rilanciare il commercio internazionale.

⁵¹ Cfr. Assemblea generale, *Accelerated Flow of Capital and Technical Assistance to the Developing Countries*, UN Doc. A/RES/1522 (XV) del 15 dicembre 1960.

⁵² *The United Nations Development Decade: Proposals for Action. Report of the Secretary-General U Thant*, UN Doc. A/4921 del 1° dicembre 1961, 84.

⁵³ Cfr. Assemblea generale, *United Nations Development Decade: A Programme for International Economic Co-operation*, UN Doc. A/RES/1710 (XVI) del 19 dicembre 1961. V. al riguardo W.M. KOTSCHING, *Le Nazioni Unite come strumento per lo sviluppo economico e sociale*, in R.N. GARDNER, M.F. MILLIKAN (a cura di), *Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie*, in *Quaderni dello IAI*, 12, Bologna, 1970, 33 ss.

dustrializzati a facilitare l'accesso ai loro mercati per i prodotti dei PVS, a garantire ai PVS una giusta quota dei profitti derivanti dalle risorse naturali sfruttate da investitori stranieri e a favorire l'afflusso di investimenti privati in tali Stati.

Raggiunta l'indipendenza, le ex colonie iniziarono presto a mettere in discussione l'ordine economico internazionale esistente, creato dagli Stati industrializzati e fondato sul libero commercio, sulla promozione e la protezione degli investimenti stranieri, sulla difesa degli interessi delle multinazionali. Tale contestazione, che sarebbe esplosa negli anni '70, portò l'AG ad adottare, nel 1962, una fondamentale risoluzione, contenente la Dichiarazione sulla sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali⁵⁴. La Dichiarazione, espressione dell'esigenza delle ex colonie di conseguire l'indipendenza economica, oltre a quella politica appena ottenuta, riconosceva in modo esplicito il diritto di tutti i popoli alla sovranità permanente sulle proprie risorse naturali, affermando che ogni Stato ha il diritto esclusivo di disporre, sfruttare, gestire e controllare le proprie risorse naturali in base alle proprie priorità di sviluppo e che tali risorse devono essere utilizzate nell'interesse nazionale e a beneficio del popolo, richiamando il principio dell'autodeterminazione economica. La Dichiarazione riconosceva, altresì, il diritto di ogni Stato di nazionalizzare ed espropriare gli investimenti stranieri, sebbene in presenza di un interesse pubblico, corrispondendo un indennizzo appropriato all'investitore e nel rispetto del diritto internazionale.

Nel 1965, per garantire una maggiore efficacia all'azione dell'ONU, l'AG decise di accorpate l'EPTA e il Fondo speciale, dalla cui fusione nacque lo UNDP⁵⁵. Il Programma assunse, ben presto, il ruolo di ente di coordinamento dei diversi attori delle NU che operavano in tale settore, secondo quanto previsto nel Rapporto Jackson del 1969, uno dei primi documenti dedicati al tema della riforma del sistema ONU per lo sviluppo⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. Assemblea generale, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, UN Doc. A/RES/1803 (XVII) del 14 dicembre 1962.

⁵⁵ Cfr. Assemblea generale, *Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations (UN) Development Programme*, UN Doc. A/RES/2029 (XX) del 22 novembre 1965.

⁵⁶ Cfr. R.G.A. JACKSON, *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, Vol. I-II, Geneva, 1969, UN Doc. DP/5. Nel Rapporto Jackson si suggerivano, in particolare, la riforma delle agenzie specializzate al fine di migliorare il coordinamento e l'efficacia degli interventi; la centralizzazione della pianificazione, istituendo un organismo apposito per coordinare le diverse attività nel settore dello sviluppo, allo scopo di evitare sovrapposizioni e sprechi; una maggiore trasparenza nella gestione dei fondi e l'introduzione

Inizialmente, si era ritenuto che la crescita economica dei nuovi Stati indipendenti potesse essere rapidamente favorita attraverso una cooperazione internazionale basata su un sistema di finanziamento centralizzato. Tuttavia, ben presto, si assistette alla diffusione dei progetti cosiddetti “multi-bi” (*multi-bilateral*), gestiti dalle diverse agenzie specializzate, in cui i Paesi donatori potevano più facilmente influenzare la scelta del Paese beneficiario⁵⁷. Pertanto, via via (soprattutto, a partire dagli anni ‘70), aumentarono, sensibilmente, i finanziamenti per la cooperazione tecnica da parte della BM, circostanza che avrebbe indebolito il ruolo dello UNDP e, progressivamente, marginalizzato le NU nel campo dell’assistenza tecnica⁵⁸, comportando il superamento del principio del finanziamento centralizzato⁵⁹.

Nel decennio, oltre alla creazione dello UNDP, vi furono altri importanti risultati a livello istituzionale, ad esempio l’istituzione del *World Food Programme* (WFP), che avrebbe dovuto integrare gli aiuti alimentari con il sostegno allo sviluppo nel settore agricolo⁶⁰. Inoltre, al fine di estendere l’attività delle NU nel campo dello sviluppo industriale, si iniziò a ipotizzare la costituzione di un’organizzazione apposita⁶¹, che sarebbe poi stata la *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO)⁶².

Particolarmente rilevante fu la nascita dell’UNCTAD⁶³, il cui

di meccanismi di responsabilità per garantire un uso appropriato delle risorse; un potenziamento della cooperazione tra le NU e altre istituzioni. Il Rapporto evidenziava la necessità di una maggiore collaborazione tra ONU e altre organizzazioni internazionali, come la BM, nell’ottica di ottimizzare gli sforzi per lo sviluppo.

⁵⁷ Si definiscono progetti “multi-bi” quei progetti in cui si ha una combinazione di due modalità di finanziamento dello sviluppo: multilaterale, in quanto il progetto è gestito attraverso un’organizzazione internazionale (ONU, BM, FMI ...), e bilaterale, poiché il finanziamento proviene direttamente da un solo Stato donatore che, pertanto, può mantenere un certo controllo sull’uso dei fondi, decidendo a quali progetti destinare le proprie risorse.

⁵⁸ V. al riguardo Assemblea generale, II Commissione, *Operational Activities for Development*, UN Doc. A/C.2/46/7, 1991.

⁵⁹ Cfr. al riguardo J. KAUFMANN, D. LEURDIJK, N. SCHRIJVER, *The World in Turmoil: Testing the UN’s Capacity*, Academic Council on the United Nations System (ACUNS), Hanover (NH), 1991, 93.

⁶⁰ Cfr. Assemblea generale, *World Food Programme*, UN Doc. A/RES/1714(XVI) del 19 dicembre 1961.

⁶¹ Cfr. Assemblea generale, *Activities in the Field of Industrial Development*, UN Doc. A/RES/1940 (XVIII) dell’11 dicembre 1963.

⁶² L’UNIDO è stata istituita quale organo sussidiario dell’AG (v. Assemblea generale, *United Nations Industrial Development Organization*, UN Doc. A/RES/2152 (XXI) del 17 novembre 1966) ed è divenuta successivamente, con il trattato istitutivo dell’8 aprile 1979, un’organizzazione autonoma.

⁶³ Cfr. Assemblea generale, *Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an Organ of the General Assembly*, UN Doc. A/RES/1995 (XIX) del 30

scopo era quello di promuovere una maggiore partecipazione dei PVS nel commercio internazionale, ritenuto, sempre più, un volano dello sviluppo economico. Per correggere gli effetti delle decisioni sulle eccedenze alimentari, l'AG invitò gli Stati membri a evitare misure suscettibili di creare discriminazioni commerciali o fluttuazioni nel prezzo delle materie prime, a prevenire le conseguenze negative sui mercati derivanti dallo smaltimento delle eccedenze e, soprattutto, a convocare una conferenza sui problemi del commercio internazionale⁶⁴. L'idea di tale conferenza era stata avanzata dall'Unione Sovietica e caldeggiata dai PVS, come primo passo verso la creazione di un'organizzazione internazionale del commercio. Tuttavia, la proposta suscitò le reazioni negative di numerosi Stati partecipanti al GATT, portando l'UNCTAD ad assumere (meramente) il ruolo di organismo di riferimento delle NU in materia di commercio e sviluppo. In tale veste, l'UNCTAD divenne, ben presto, la principale rappresentante degli interessi dei PVS, assumendo un ruolo centrale nella promozione del commercio internazionale, tramite l'elaborazione di principi e politiche concernenti il commercio e le problematiche connesse allo sviluppo economico, la promozione del coordinamento tra le agenzie delle NU attive nel campo del commercio internazionale e l'armonizzazione delle politiche commerciali e di sviluppo adottate sia dai Governi nazionali sia dai gruppi economici regionali.

A metà del decennio, allo scopo di migliorare l'efficienza e il coordinamento delle diverse iniziative in ambito ONU per il raggiungimento degli obiettivi del Decennio per lo sviluppo, vi fu una revisione generale dei programmi e delle attività dell'Organizzazione relativi al settore economico-sociale, nonché di varie agenzie specializzate e organismi del sistema ONU⁶⁵. Inoltre, a seguito del rapporto del Segretario generale sui risultati intermedi⁶⁶, che non registrava grandi

dicembre 1964.

⁶⁴ Cfr. Assemblea generale, *International Trade as the Primary Instrument for Economic Development*, UN Doc. A/RES/1707 (XVI) del 19 dicembre 1961. V. anche *Official Records of the General Assembly, Eighteenth Session*, 1963, 212.

⁶⁵ Cfr. Assemblea generale, *General Review of the Programmes and Activities in the Economic, Social, Technical Cooperation and Related Fields of the United Nations, the Specialized Agencies, the International Atomic Energy Agency, the United Nations (UN) Children's Fund and All Other Institutions and Agencies Related to the United Nations (UN) System*, UN Doc. A/RES/2188 (XXI) del 13 dicembre 1966.

⁶⁶ Cfr. *Report of the Secretary-General on the Mid-Term Review and Appraisal of Progress in the Implementation of the United Nations Development Decade*, UN Doc. A/6370-E/4181 (1966) del 15 settembre 1966.

progressi rispetto agli obiettivi stabiliti, si decise di elaborare una Strategia internazionale per lo sviluppo anche per gli anni '70⁶⁷.

In quel periodo, cominciò a emergere, altresì, la questione del debito dei PVS, che stava crescendo rapidamente. Nel 1965, l'onere del servizio del debito superava di oltre la metà i prestiti ricevuti, mentre, l'afflusso netto di aiuti ai PVS era rimasto quasi invariato dal 1961 al 1965 (6.600 milioni di dollari)⁶⁸. Pertanto, l'AG invitò i Paesi sviluppati a fornire almeno l'80% dell'assistenza sotto forma di sovvenzioni e prestiti con tassi d'interesse pari o inferiori al 3% e con un periodo di rimborso di almeno 25 anni; ad aumentare in modo sostanziale i contributi volontari allo UNDP; ad assicurare risorse su base pluriennale e prevedibile, in maniera da garantire la continuità dei programmi; a onorare gli impegni finanziari già assunti; ad aumentare i contributi nel contesto dell'IDA⁶⁹. In tale quadro, l'Assemblea individuò due pilastri della cooperazione allo sviluppo: lo UNDP, come strumento tecnico e programmatico del sistema ONU; e l'IDA, quale IFI primaria per il credito agevolato.

Intanto, nel 1969, vi fu un passo importante da parte dell'AG verso l'accoglimento di un nuovo concetto di sviluppo: l'adozione della Dichiarazione sul progresso e lo sviluppo sociale⁷⁰, che metteva in evidenza l'interdipendenza tra sviluppo economico e sviluppo sociale, auspicando il riconoscimento, nelle relazioni economiche internazionali, dell'uguaglianza di opportunità quale diritto tanto per le nazioni quanto per gli individui all'interno di esse.

Infine, già durante il Primo decennio per lo sviluppo, iniziò a manifestarsi l'esigenza di integrare le questioni ambientali nell'ambito dell'assistenza allo sviluppo⁷¹. Infatti, durante la preparazione della Conferenza delle NU sull'ambiente umano, si era cominciato a discutere riguardo alla responsabilità dei Paesi sviluppati non solo di sostenere finanziariamente i PVS ma anche di favorire l'attuazione di modelli di crescita compatibili con la tutela ambientale. In particolare,

⁶⁷ Cfr. Assemblea generale, *Preparation of a draft International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, UN Doc. A/RES/2213 (XXI) del 17 dicembre 1966.

⁶⁸ Cfr. Assemblea generale, *External Financing of Economic Development of Developing Countries*, UN Doc. A/RES/2169 (XXI) del 6 dicembre 1966.

⁶⁹ Cfr. Assemblea generale, *Flow of External Resources to Developing Countries*, UN Doc. A/RES/2170 (XXI) del 6 dicembre 1966.

⁷⁰ Cfr. Assemblea generale, *Declaration on Social Progress and Development*, UN Doc. A/RES/2542 (XXIV) dell'11 dicembre 1969.

⁷¹ Cfr. Assemblea generale, *Problems of the Human Environment*, UN Doc. A/RES/2398 (XXIII) del 3 dicembre 1968.

iniziava a emergere la necessità di dedicare una parte delle risorse destinate all'aiuto allo sviluppo a programmi finalizzati alla gestione sostenibile delle risorse naturali, alla prevenzione dell'inquinamento e del degrado ambientale, nonché alla promozione di tecnologie pulite e sostenibili. Tali nuovi orientamenti indussero a ritenere che, nella Strategia alla base del Secondo decennio per lo sviluppo, sarebbe stato necessario collegare gli obiettivi di sviluppo economico dei PVS con la responsabilità, da parte dei Paesi industrializzati, di fornire un sostegno finanziario supplementare, destinato non solo a garantire la crescita economica ma uno sviluppo nel rispetto dell'ambiente, integrando la dimensione ambientale nelle strategie di sviluppo⁷². Tuttavia, alla fine, la Strategia internazionale di sviluppo per il Secondo decennio non incluse la conservazione ambientale tra gli obiettivi, le finalità o le misure politiche della cooperazione allo sviluppo⁷³.

Tale Strategia individuava, quale obiettivo ultimo, un miglioramento sostenuto del benessere di tutti, distribuendo i benefici in modo equo. A tal fine, si riconosceva che l'intera comunità internazionale aveva una responsabilità comune e condivisa per il progresso economico e sociale, mentre la responsabilità primaria dello sviluppo dei PVS ricadeva su essi stessi. Venivano, altresì, indicati alcuni specifici obiettivi economici riguardanti i PVS da raggiungere entro il 1980⁷⁴. Infine, in termini di assistenza finanziaria, veniva chiesto ai Paesi industrializzati di garantire, entro il 1972, un flusso minimo netto pari all'1% del loro PNL. Fu previsto anche un sistema di misure per consentire una valutazione sistematica e un monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi a tutti i livelli. In definitiva, per la prima volta, era adottato un documento dettagliato, che avrebbe costituito la base della cooperazione internazionale allo sviluppo nei decenni successivi.

5. Negli anni '70, con il proseguire della decolonizzazione, le ex colonie divennero, in ambito ONU, il gruppo dominante dal punto di vista numerico. Ciò comportò un'attenzione crescente al problema

⁷² Cfr. *Official Records of the General Assembly, Twenty-Fifth Session*, New York, 1970, 3.

⁷³ Cfr. Assemblea generale, *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, UN Doc. A/RES/2626 (XXV) del 24 ottobre 1970.

⁷⁴ In particolare, una crescita: del PNL del 6%; del prodotto lordo pro capite di almeno il 3,5%; della produzione manifatturiera dell'8%; della produzione agricola del 4%; delle esportazioni e importazioni annue del 7%.

dello sviluppo e rese le NU il foro principale di discussione tra Paesi industrializzati e PVS.

Nel 1971, venne inaugurato il Secondo decennio per lo sviluppo (1971-1980), che aveva come obiettivo principale la riduzione delle disuguaglianze economiche tra il Nord e il Sud del mondo, attraverso una maggiore cooperazione economica internazionale. Tale Decennio fu caratterizzato dal tentativo, promosso dai PVS, di instaurare il Nuovo ordine economico internazionale (NOEI), ovvero un ordine economico non più dominato dall'Occidente, che puntasse a ridurre il divario nella redistribuzione globale della ricchezza a favore dei Paesi meno sviluppati.

Nella loro attività a sostegno della cooperazione economico-sociale internazionale e della promozione dello sviluppo, le NU avevano, inizialmente, seguito un approccio economico di stampo keynesiano, che dava particolare attenzione all'occupazione e alla formazione del capitale, abbracciando una concezione di sviluppo fondata su un significativo ruolo dello Stato. Tale orientamento, basato sull'esigenza dell'intervento pubblico, era stato accolto con grande entusiasmo dai nuovi Membri dell'ONU, appartenenti al Sud del mondo, i quali lo fecero proprio nelle risoluzioni adottate dall'AG alla base del NOEI: la Dichiarazione sull'instaurazione del NOEI, il relativo Programma di azione e la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati. Questi strumenti hanno rappresentato la manifestazione più eclatante del ruolo assunto dai PVS, in quegli anni, in ambito ONU. In particolare, la Dichiarazione sull'instaurazione di un NOEI⁷⁵ esprimeva le richieste del G-77 in settori fondamentali quali il commercio, le materie prime, gli aiuti, l'industrializzazione e il trasferimento della tecnologia. L'AG, non limitandosi a mere affermazioni di principio, adottò altresì il Programma di azione per l'instaurazione di un NOEI⁷⁶, il quale prevedeva: misure per porre fine all'instabilità del sistema monetario internazionale; la creazione di liquidità aggiuntiva per le esigenze dei PVS attraverso un'ulteriore assegnazione di diritti speciali di prelievo (DSP); una riforma del funzionamento del FMI e finanziamenti per lo sviluppo concessi dalle IFI indipendentemente dal sistema politico del Paese beneficiario. La Carta dei diritti e doveri

⁷⁵ Cfr. Assemblea generale, *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*, UN Doc. A/RES/3201 (S-VI) del 1° maggio 1974.

⁷⁶ Cfr. Assemblea generale, *Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order*, UN Doc. A/RES/3202 (S-VI) del 1° maggio 1974.

economici degli Stati⁷⁷, infine, auspicando un ordine fondato sull'uguaglianza sovrana, l'autodeterminazione e la cooperazione internazionale, stabiliva i principi fondamentali che avrebbero dovuto guidare le relazioni economiche internazionali, riguardanti la sovranità permanente sulle risorse naturali; la non ingerenza negli affari interni; l'eguaglianza economica e la giustizia internazionale; il diritto allo sviluppo; la cooperazione e l'assistenza; la disciplina delle attività delle imprese multinazionali. La Carta dei diritti e doveri economici degli Stati introduceva il principio di una responsabilità condivisa ma differenziata per uno sviluppo equo. Inoltre, erano contemplate misure per garantire la sicurezza alimentare, la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, un rapporto equo tra i prezzi delle materie prime e quelli dei prodotti manifatturieri e un migliore accesso ai mercati dei Paesi sviluppati.

Le istanze avanzate dai PVS furono, tuttavia, formulate in un contesto mondiale segnato da una profonda crisi economica e da una significativa instabilità del sistema monetario internazionale. Infatti, nell'ottobre 1973, vi era stato il primo shock petrolifero e, il 15 agosto 1974, l'allora Presidente degli Stati Uniti Richard Nixon aveva decretato la fine del *gold exchange standard*, il sistema monetario concepito in occasione della Conferenza di Bretton Woods del 1944, fondato sull'impegno unilaterale degli Stati Uniti a garantire la piena convertibilità del dollaro in oro⁷⁸. Pertanto, le richieste del Sud del mondo trovarono un muro nella condizione c.d. di "stagflazione" che aveva colpito i Paesi del Nord, che si caratterizzava per alti tassi di inflazione e, contestualmente, di disoccupazione. In tale quadro, la frattura che si era aperta nel rapporto Nord-Sud, a metà degli anni '60, quando i PVS erano riusciti a far valere le loro richieste per un commercio e investimenti equi e giusti nell'ambito dell'UNCTAD, iniziò ad allargarsi, come risultò in occasione dell'adozione delle risoluzioni alla base del NOEI.

Peraltro, non solo, da una parte, la proposta di creazione del NOEI non venne, di fatto, seguita da risultati concreti in ambito ONU, ma anche, dall'altra, tali richieste contribuirono a generare una disaffezione crescente di molti Stati industrializzati nei confronti delle NU,

⁷⁷ Cfr. Assemblea generale, *Charter of Economic Rights and Duties of States*, UN Doc. A/RES/3281 (XXIX) del 12 dicembre 1974.

⁷⁸ In particolare, il dollaro statunitense, ormai la principale valuta di riserva, era convertibile in oro a 35 dollari l'oncia; contestualmente, il valore di tutte le altre valute era ancorato al dollaro.

che si manifestò pure nel trasferimento del dibattito sui temi economici in altri fori internazionali in cui essi avevano (e hanno) un controllo maggiore, quali l'OCSE e il G7.

A partire dagli anni '70, si affermò definitivamente, a livello internazionale, la consapevolezza della gravità dei problemi ambientali e della conseguente esigenza di introdurre regole apposite per farvi fronte. Tali preoccupazioni emersero anche nel contesto del Secondo decennio per lo sviluppo, nell'ambito del quale venne promossa una graduale integrazione tra le questioni dello sviluppo e quelle ambientali. Nel 1971, in vista della Conferenza delle NU sull'ambiente umano (c.d. "Conferenza di Stoccolma"), l'AG adottò una risoluzione in cui affermava, per la prima volta, la necessità di integrare gli obiettivi di sviluppo economico e la protezione dell'ambiente e riconosceva che la lotta contro il degrado ambientale doveva tener conto delle differenti condizioni economiche e sociali dei Paesi⁷⁹. Tale risoluzione anticipava, dunque, un approccio che sarebbe stato formalizzato diversi anni dopo (nel 1992) nella Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (il principio 7 o principio della responsabilità comune ma differenziata).

La Conferenza di Stoccolma (5-16 giugno 1972) ha rappresentato il primo grande vertice mondiale sull'ambiente, nel quale si è dato l'avvio formale allo sviluppo della cooperazione internazionale ambientale. Al termine della Conferenza venne adottata la Dichiarazione di Stoccolma⁸⁰, il primo strumento internazionale a includere in modo organico i principi fondamentali del diritto internazionale ambientale, tra i quali il diritto a un ambiente sano (principio 1); la gestione razionale delle risorse naturali (principio 2); il dovere di ogni Stato di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della propria giurisdizione o sotto il proprio controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale (principio 21); e la cooperazione internazionale per la tutela dell'ambiente (principio 24).

⁷⁹ Cfr. Assemblea generale, *Development and Environment*, UN Doc. A/RES/2849 (XXVI) del 20 dicembre 1971. V. anche Assemblea generale, *Development and Environment*, UN Doc. A/RES/3002 (XXVII) del 15 dicembre 1972, in cui era chiaramente riconosciuto che la protezione ambientale non doveva ostacolare i Paesi poveri nel processo di industrializzazione e modernizzazione e si invitava a rafforzare l'assistenza tecnica e finanziaria internazionale in modo che i PVS potessero adottare tecnologie più pulite senza, però, compromettere la loro crescita.

⁸⁰ Cfr. la *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* del 16 giugno 1972.

La Conferenza portò, altresì, alla creazione dello *United Nations Environment Programme* (UNEP)⁸¹, l'organo sussidiario dell'AG avente il compito di coordinare e promuovere le politiche ambientali a livello globale.

Negli anni '70, inoltre, divenne sempre più importate il problema del debito dei PVS. Perciò, i temi della riforma del sistema monetario internazionale⁸² e della tutela degli interessi dei PVS nella revisione delle quote del FMI, della garanzia di una maggiore liquidità internazionale per i Paesi in difficoltà, della creazione di un collegamento tra diritti speciali di prelievo e risorse aggiuntive per il finanziamento dello sviluppo⁸³, dell'alleggerimento del crescente onere del debito dei PVS, nonché dell'aumento degli obiettivi di stanziamento per l'UNDP, il WFP e i fondi speciali furono, in quel periodo, costantemente all'ordine del giorno nelle sessioni dell'AG. Tuttavia, gli Stati Uniti e altri Stati occidentali si opposero a un ruolo dell'ONU nella riforma del sistema monetario internazionale⁸⁴, che invece era invocato dall'Unione Sovietica, non essendo tale Stato membro del FMI.

In verità, l'enorme debito pubblico dei PVS era dovuto non solo a un'assistenza finanziaria insufficiente, ma anche alla riduzione dei proventi derivanti dalle esportazioni e all'aumento dei costi delle importazioni. Pertanto, in vista del *Tokyo Round*⁸⁵, sia l'AG sia l'UNCTAD insistettero sull'esigenza di tutelare gli interessi dei PVS nelle relazioni commerciali internazionali⁸⁶, evidenziando la necessità

⁸¹ Cfr. Assemblea generale, *Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, UN Doc. A/RES/2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972.

⁸² Cfr. ad esempio Assemblea generale, *Reform of International Monetary System*, UN Doc. A/RES/3084 (XXVIII) del 6 dicembre 1973.

⁸³ Cfr. ad esempio Assemblea generale, *International Currency Situation*, UN Doc. A/RES/2807 (XXVI) del 2 dicembre 1971.

⁸⁴ Cfr. *Official Records of the General Assembly, Thirty-first Session*, New York, 1977, 450.

⁸⁵ Si tratta del Settimo ciclo di negoziati commerciali in ambito GATT, che ebbe luogo tra il 1973 e il 1979.

⁸⁶ A seguito della richiesta dell'UNCTAD di accordare un trattamento commerciale preferenziale alle merci dei PVS al fine di consentire loro una maggiore partecipazione al commercio mondiale (risoluzione 21 (II), *Preferential or Free Entry of Exports of Manufactures and Semi-manufactures of Developing Countries to the Developed Countries*, 26 marzo 1968), approvata in occasione della conferenza UNCTAD II (New Delhi, 1° febbraio-29 marzo 1968), venne adottata, in ambito GATT, la decisione *Generalized System of Preferences*, L/3545 del 25 giugno 1971. Tale decisione autorizzava una deroga, per 10 anni, all'art. I dell'Accordo (concernente il trattamento della nazione più favorita), consentendo ai Paesi sviluppati, in tal modo, di attuare un sistema generalizzato di preferenze, senza reciprocità né discriminazione, a favore dei PVS. Successivamente, al termine del *Tokyo Round*, fu adottata

di migliorare l'accesso ai mercati dei prodotti provenienti da tali Paesi, ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie, garantire prezzi stabili e remunerativi per le materie prime esportate dai Paesi del Sud, promuovere meccanismi di compensazione per gli effetti negativi delle fluttuazioni commerciali⁸⁷. Anche tali richieste furono contrastate dagli Stati Uniti, contrari al principio di non reciprocità e al trattamento differenziato e speciale a favore dei PVS, nonché alla riduzione significativa delle restrizioni non tariffarie a favore di tali Paesi.

Nel corso degli anni '70, in un contesto segnato dalle tensioni economiche internazionali e dal dibattito sul NOEI, il Fondo speciale delle NU, già confluito nello UNDP, assunse un ruolo centrale nella promozione di politiche di cooperazione più integrate e nella mobilitazione di risorse a favore dei PVS, grazie anche all'introduzione di riforme che consolidarono il mandato dello UNDP⁸⁸ e segnarono la transizione verso un approccio sistemico allo sviluppo.

Nel periodo considerato venne, altresì, riconosciuta la rilevanza della scienza e della tecnologia quali strumenti di promozione della crescita e dello sviluppo. In tale ottica, venne convocata la Conferenza delle NU sulla scienza e la tecnologia per lo sviluppo (Vienna, 20-31 agosto 1979), che portò alla creazione di un sistema di finanziamento apposito⁸⁹.

Tra le novità sul piano istituzionale degli anni '70, deve essere ricordato il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD)⁹⁰, creato nel 1977, a seguito del Vertice mondiale sull'alimentazione (Roma, 5-16 novembre 1974), per finanziare lo sviluppo agricolo nei PVS.

Nel 1980 fu varata la Strategia per il Terzo decennio delle NU per lo sviluppo⁹¹, che fissava obiettivi economici in riferimento ai PVS

la *Decision of GATT Contracting Parties on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, L/4903 del 28 novembre 1979, chiamata comunemente *enabling clause*, che ha esteso la deroga all'art. I del GATT a tempo indeterminato. Tale clausola di abilitazione costituisce attualmente, anche in seno all'OMC, la base giuridica del sistema di preferenze generalizzate.

⁸⁷ Cfr. Assemblea generale, *Multilateral Trade Negotiations*, UN Doc. A/RES/3040 (XXVII) del 19 dicembre 1972.

⁸⁸ Cfr. Assemblea generale, *United Nations Special Fund*, UN Doc. A/RES/3356 (XXIX) del 18 dicembre 1974.

⁸⁹ Cfr. Assemblea generale, *United Nations (UN) Conference on Science and Technology for Development*, UN Doc. A/RES/34/218 del 19 dicembre 1979.

⁹⁰ Cfr. Assemblea generale, *Establishment of an International Fund for Agricultural Development*, UN Doc. A/RES/3503 (XXX) del 15 dicembre 1975.

⁹¹ Cfr. Assemblea generale, *International Development Strategy for the Third United Na-*

ancora più ambiziosi rispetto alle Strategie precedenti⁹². Inoltre, essa indicava nuovamente l'obiettivo di una riforma del sistema monetario internazionale, che era considerata la condizione principale per lo sviluppo dei PVS e la crescita dell'economia mondiale.

Tuttavia, tale Strategia, che pur riconosceva nel preambolo l'esigenza di un "nuovo ordine economico internazionale", venne ritenuta dai PVS inadeguata rispetto alle loro necessità. Secondo il G-77, la Strategia denunciava una mancanza di volontà politica da parte di molti Paesi industrializzati di consentire l'attuazione di un nuovo ordine economico internazionale più equo e stabile⁹³. In ogni caso, la Strategia era meno ambiziosa rispetto alla Dichiarazione sull'instaurazione di un NOEI e alla Carta dei diritti e doveri economici degli Stati adottati pochi anni prima dall'AG.

Lo scontro sul NOEI e sulla richiesta di garantire un trattamento privilegiato alle merci dei PVS in ambito GATT rese chiaro che la tensione tra il Sud e il Nord del mondo aveva, negli anni '70, raggiunto il suo apice. L'iniziativa del G-77 di avviare negoziati globali in materia di cooperazione economica internazionale per lo sviluppo, approvata in occasione della 34ª sessione dell'AG⁹⁴, il cui scopo era la creazione di un nuovo sistema di relazioni economiche internazionali basato sui principi di uguaglianza e di vantaggio reciproco, nonché una soluzione globale a problemi quali l'inflazione generalizzata, la disoccupazione, il protezionismo, l'inadeguatezza dei sistemi finanziari e monetari, il continuo deterioramento della bilancia dei pagamenti e le incertezze nel commercio delle materie prime e dell'energia, non produsse alcun risultato. In realtà, i negoziati in ambito ONU trovarono un ostacolo insormontabile in Paesi, come gli Stati Uniti, per i quali eventuali lavori su tali problemi dovevano avvenire in altri contesti, ovvero il FMI per le questioni monetarie e il

tions Development Decade, UN Doc. A/RES/35/56 del 5 dicembre 1980.

⁹² In particolare: un tasso medio annuo di crescita del PIL del 7%, una crescita del PIL pro capite di circa il 4,5% all'anno, una crescita accelerata della produzione manifatturiera di circa il 9% all'anno, un aumento della quota dei PVS nella produzione manifatturiera mondiale fino al 25% entro il 2000, investimenti lordi pari al 28% del PIL entro il 1990 e una crescita delle esportazioni e delle importazioni di beni e servizi con tassi annui non inferiori rispettivamente al 7,5% e all'8%.

⁹³ Cfr. *Official Records of the General Assembly, Thirty-Fifth Session*, New York, 1981, 93.

⁹⁴ Cfr. Assemblea generale, *Global Negotiations Relating to International Economic Cooperation for Development: General*, UN Doc. A/RES/34/138 del 14 dicembre 1979.

GATT per gli aspetti legati al commercio internazionale, evitando duplicazioni di negoziati⁹⁵.

Dunque, nonostante la rilevanza politica degli atti alla base del NOEI, che avevano rappresentato un tentativo reale di modificare l'ordine esistente in funzione di una maggiore equità e una più significativa partecipazione dei PVS, tali Paesi non riuscirono, poi, a dare un seguito concreto a quanto previsto in quelle risoluzioni⁹⁶.

In definitiva, se, da una parte, il Secondo decennio si chiudeva con importanti risultati raggiunti nel rafforzamento dei meccanismi delle NU per la promozione dello sviluppo e nella definizione di obiettivi chiave per il Terzo decennio per lo sviluppo, dall'altra, appariva evidente il fallimento del tentativo dei PVS di riformare l'ordine economico internazionale a causa della forte opposizione a tale disegno manifestata dai Paesi sviluppati.

6. Nel Terzo decennio per lo sviluppo (1981-1990), le NU puntavano a promuovere uno sviluppo integrato e autosostenuto dei PVS ovvero uno sviluppo che, da una parte, includesse la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale insieme, dall'altra, potesse proseguire nel tempo grazie a capacità istituzionali, tecniche ed economiche interne senza dovere dipendere da aiuti esterni.

Peraltro, il decennio si aprì in un contesto mondiale di congiuntura economica recessiva, caratterizzato da una diffusa crisi del debito a livello globale e dalla stagnazione economica in molte economie emergenti, che avrebbe messo a rischio l'attuazione degli obiettivi di sviluppo e avrebbe comportato, al tempo stesso, una maggiore rilevanza delle IFI a discapito delle NU.

Come già osservato, negli anni '70, numerosi Paesi industrializzati avevano dovuto affrontare una condizione di grave instabilità dovuta alla contestuale presenza di elevati tassi di disoccupazione e inflazione. Contestualmente, anche a seguito della complessa situazione economica internazionale, si era determinata una spaccatura all'interno del gruppo dei Paesi del Sud del mondo, poiché, da una parte, vi erano gli Stati produttori di petrolio e, dall'altra, quelli fortemente indebitati. In tale complesso contesto, molti iniziarono a consi-

⁹⁵ Cfr. *Official Records of the General Assembly, Thirty-Fourth Session*, New York, 1980, 657.

⁹⁶ V. al riguardo G. SACERDOTI, *Nascita, affermazione e scomparsa del Nuovo Ordine Economico Internazionale: un bilancio trent'anni dopo*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber Amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, 127 ss.

derare il modello economico keynesiano e il relativo approccio statalista la causa principale sia della stagflazione degli Stati industrializzati sia del crescente debito dei PVS.

Nel corso degli anni '80 e fino all'inizio degli anni '90, la tensione tra Nord e Sud del mondo si acui, contribuendo al fallimento di diversi negoziati globali, tra cui le conferenze UNCTAD VI (Belgrado, 6-30 giugno 1983), UNCTAD VII (Ginevra, 9 luglio-3 agosto 1987) e, successivamente, UNCTAD VIII (Cartagena, 8-25 febbraio 1992). Tale tensione influi pure sui lavori per la conclusione, in ambito ONU, di un Codice di condotta per le società multinazionali, che sarebbero stati definitivamente interrotti nel 1992⁹⁷.

A seguito dello stallo nella cooperazione economica multilaterale, il ruolo delle NU quale foro per il dialogo Nord-Sud cominciò a essere messo in discussione. La posizione dell'Organizzazione fu compromessa, altresì, dall'affermarsi, in quel periodo, di governi neoliberali in alcuni dei principali Paesi occidentali (con Margaret Thatcher nel Regno Unito e Ronald Reagan negli Stati Uniti), sempre meno propensi ad affidarsi all'azione collettiva richiesta dalle NU e dalle agenzie specializzate, preferendo, anche sul piano internazionale, seguire la logica del libero mercato⁹⁸. In concreto, ciò significò che il bilateralismo e il regionalismo sostituirono il multilateralismo del sistema ONU nell'attività di promozione dello sviluppo economico. In ogni caso, i Paesi industrializzati preferivano finanziare lo sviluppo attraverso le IFI, in particolare il FMI e la BM, nell'ambito delle quali potevano esercitare il controllo grazie al sistema del voto ponderato.

Negli anni '80, esplose, in tutta la sua gravità, la questione del

⁹⁷ Il Codice di condotta delle NU per le società multinazionali, negoziato tra il 1977 e il 1992 nel contesto della *United Nations Commission on Transnational Corporations* (UNCTC), creata nel 1974 dall'ECOSOC (v. *United Nations Commission on Transnational Corporations (UNCTC)*, 1913 (LVII) del 5 dicembre 1974), ha rappresentato un fondamentale tentativo di disciplinare, a livello internazionale, le attività delle imprese multinazionali, soprattutto nell'ottica di impedire un impatto negativo di tali attività sulle politiche di sviluppo dei Paesi importatori di capitali.

⁹⁸ Al contrario, il rapporto *North-South: A Programme for Survival* (c.d. "Primo Rapporto Brandt"), pubblicato nel marzo 1980 dalla Commissione indipendente sullo sviluppo internazionale, presieduta appunto da Willy Brandt, ex cancelliere della Germania ovest, dopo avere messo in evidenza le grandi differenze in materia di sviluppo economico tra Nord e Sud del mondo e analizzato le cause del divario economico, proponeva soluzioni di ispirazione keynesiana. Nel febbraio 1983, fu pubblicato anche un "Secondo Rapporto Brandt", intitolato *Common Crisis: North-South: Cooperation for World Recovery*, da cui emergeva l'idea di una "crisi comune" che interessava sia i Paesi industrializzati sia i PVS e l'esigenza di una risposta coordinata a livello internazionale.

debito pubblico dei PVS⁹⁹, incapaci di far fronte al servizio del debito. Al contrario, nei Paesi industrializzati, nonostante la disoccupazione e l'inflazione, il reddito medio si era quadruplicato rispetto alla Seconda guerra mondiale. Tali fenomeni contribuirono a far emergere un contesto economico e sociale internazionale sempre più iniquo, caratterizzato da un profondo divario tra le due parti del globo¹⁰⁰.

In occasione della 37^a sessione dell'AG, inaugurata nel settembre 1982, si cercò di rilanciare l'iniziativa di negoziati globali sulla cooperazione internazionale, insistentemente chiesti dal G-77¹⁰¹. Peraltro, gli Stati Uniti e gli altri Stati del G7 si opposero, ponendo come condizione il rispetto di quanto stabilito nella Dichiarazione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7 a Versailles ovvero che venisse garantita l'indipendenza delle agenzie specializzate¹⁰². Dunque, il ruolo dell'ONU in materia economica e sociale vacillava sempre più, a vantaggio di quello di altre organizzazioni internazionali economiche e, in particolare, delle IFI.

A causa della crescente gravità del problema del debito pubblico a livello internazionale, in occasione della 44^a sessione dell'AG, aperta nel settembre 1989, si iniziò a ventilare l'ipotesi di una strategia per una soluzione duratura della questione, che puntasse a creare, come condizione preliminare, circostanze favorevoli alla crescita e allo sviluppo. Tra queste, in particolare, vi erano: il successo del ciclo di negoziati commerciali dell'*Uruguay Round*¹⁰³ per migliorare l'accesso ai mercati dei prodotti esportati dai PVS; sforzi attivi per diversificare le esportazioni di tali Paesi; un aumento delle risorse esterne a complemento delle misure interne per la formazione di capitale; un rafforzamento del ruolo delle IFI; la disponibilità dei Paesi creditori a cancellare o ridurre i debiti¹⁰⁴. Tuttavia, ancora una volta il G-77 e il G7 fu-

⁹⁹ V. G. ABBOTT, *International Indebtedness and the Developing Countries*, London-New York, 2011.

¹⁰⁰ V. K. RAFFER, H.W. SINGER, *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Cheltenham-Northampton, 2001.

¹⁰¹ Cfr. Assemblea generale, *Launching of Global Negotiations on International Economic Co-operation for Development*, in *Official Records of the General Assembly, Thirty-Seventh Session, Supplement No. 51, Addendum 1 (A/37/51/Add.1)*, New York, 1982.

¹⁰² Cfr. G7, *Declaration of the Seven Heads of State and Government and Representatives of the European Communities*, Versailles, 4-6 giugno 1982. In occasione della 38^a sessione dell'AG (inaugurata il 20 settembre 1983), gli Stati del G7 cercarono di fare adottare la formula di Versailles come base dei negoziati.

¹⁰³ Si tratta dell'ottavo e ultimo ciclo di negoziati commerciali avvenuti in seno al GATT, avviati il 20 settembre 1986 a Punta del Este e andati avanti fino al 1994.

¹⁰⁴ Cfr. Assemblea generale, *Towards a Durable Solution of External Debt Problems*, UN Doc. A/RES/44/205 del 22 dicembre 1989.

rono in disaccordo; gli Stati Uniti, in particolare, sostennero che non era data adeguata attenzione alle esigenze delle riforme interne nei PVS e al ruolo chiave del FMI e della BM¹⁰⁵.

Un aspetto fondamentale di quel decennio fu la consacrazione definitiva di una nuova concezione di “sviluppo”, grazie anche alla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dall'AG nel 1986¹⁰⁶. Tale Dichiarazione, infatti, proponeva l'idea di uno sviluppo non misurabile, esclusivamente, in termini economici, riconoscendo il diritto di ogni individuo e di ogni popolo a partecipare allo sviluppo economico, sociale e culturale, a contribuirvi e a beneficiarne.

Massima espressione di questa nuova concezione di sviluppo fu il rapporto *Our Common Future* (noto come “Rapporto Brundtland”), adottato poco dopo dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle NU, in cui venne formulato, per la prima volta, il concetto di sviluppo sostenibile¹⁰⁷. Tale concetto si fonda sull'esigenza di conciliare crescita economica, benessere sociale e tutela dell'ambiente, in modo da soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Nel Rapporto Brundtland per la prima volta veniva indicato, quale principio guida centrale, l'obiettivo di riorientare le politiche nazionali e internazionali verso modelli di sviluppo sostenibile. A seguito del Rapporto, l'AG invitò gli organi direttivi, le organizzazioni e i programmi del sistema delle NU a rivedere le proprie attività alla luce dello sviluppo sostenibile, formulando, altresì, il principio di una ripartizione equa dei costi ambientali¹⁰⁸. L'affermarsi del concetto di sviluppo sostenibile comportò pure, in ambito ONU, la previsione di misure e strumenti appositi per il conseguimento di tale obiettivo, soprattutto nei PVS.

Alla fine degli anni '80, le NU cercarono di rilanciare il proprio ruolo nel campo dello sviluppo attraverso la pubblicazione (sotto l'egida dell'UNICEF) del lavoro *Adjustment with a Human Face*¹⁰⁹, nel

¹⁰⁵ Peraltro, in occasione della sessione successiva, venne adottata dall'AG, senza votazione, la risoluzione *International Debt Crisis and Development: Enhanced International Cooperation Towards a Durable Solution to the External Debt Problems of Developing Countries*, UN Doc. A/RES/45/214 del 21 dicembre 1990.

¹⁰⁶ Cfr. Assemblea generale, *Declaration on the Right to Development*, UN Doc. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986. V. al riguardo S.P. MARKS, *The Human Right to Development: between Rhetoric and Reality*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2003, 137 ss.

¹⁰⁷ V. Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED), *Our Common Future* del 20 marzo 1987.

¹⁰⁸ Cfr. Assemblea generale, *Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/RES/42/187 del 11 dicembre 1987.

¹⁰⁹ Cfr. G.A. CORNIA, R. JOLLY, F. STEWART *Adjustment with a Human Face: Protecting*

1987, e del primo *Human Development Report* dello UNDP¹¹⁰, nel 1990. In entrambi i documenti venivano prese le distanze dall'approccio economico neoliberista, mettendo al centro i bisogni della popolazione e spostando l'attenzione da indicatori meramente economici, quali PIL, inflazione e debito, al benessere umano. L'idea che la finalità dello sviluppo non fosse tanto l'accesso al reddito quanto il miglioramento del benessere umano e, quindi, includesse anche altre variabili quali più lunghe aspettative di vita, la conoscenza, la libertà politica, la sicurezza personale e la garanzia dei diritti umani, venne ribadita, in quel periodo, anche in altre pubblicazioni dell'Organizzazione, quali il *Report on the World Social Situation* (RWSS) e il *World Economic and Social Survey*. Da questi strumenti risultava chiara la posizione critica dell'ONU nei confronti della strategia del FMI e della BM che, nei loro programmi di aggiustamento strutturale, puntavano esclusivamente sul mercato, trascurando invece un possibile ruolo dello Stato nel definire il quadro giuridico, predisporre infrastrutture, garantire la stabilità monetaria e finanziaria, assicurare istruzione, sanità e giustizia sociale, nonché esercitare altre fondamentali funzioni.

I nuovi orientamenti in materia di sviluppo, inteso ormai come comprensivo anche della dimensione ambientale e di quella sociale, portarono le NU a convocare, in quegli anni, apposite conferenze. In occasione della sua 44^a sessione (inaugurata il 19 settembre 1989), evidenziando il legame tra povertà e degrado ambientale, nonché l'esigenza di considerare, nei PVS, la protezione dell'ambiente come parte integrante del processo di sviluppo, l'AG decise di convocare una conferenza sui temi dell'ambiente e dello sviluppo¹¹¹. La *United Nations Conference on Environment and Development* avrebbe, poi, avuto luogo a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Nello stesso periodo, l'ONU organizzò pure vertici su temi sociali sui quali vi era un ampio consenso a livello internazionale, ad esempio la *World Conference on Education for All* (Jomtien, 5-9 marzo 1990) e il *World Summit for Children* (29-30 settembre 1990, New York).

Il nuovo approccio in materia di sviluppo ispirò anche la Strategia alla base del Quarto decennio delle NU per lo sviluppo, che includeva sei obiettivi collegati tra loro: accelerare la crescita economica nei

the Vulnerable and Promoting Growth, II vol., Oxford, 1987.

¹¹⁰ Cfr. UNDP, *Human Development Report 1990*, New York, 1990.

¹¹¹ Cfr. Assemblea generale, *United Nations Conference on Environment and Development*, UN Doc. A/RES/44/228 del 22 dicembre 1989.

PVS; garantire un processo di sviluppo che rispondesse ai bisogni sociali, mirasse a una significativa riduzione della povertà, promuovesse lo sviluppo delle risorse umane e fosse ecocompatibile e sostenibile; migliorare i sistemi monetario, finanziario e commerciale internazionali per sostenere lo sviluppo; garantire la sostenibilità e la stabilità dell'economia mondiale e una sana gestione macroeconomica; rafforzare la cooperazione internazionale per lo sviluppo; mobilitare gli sforzi per affrontare i problemi dei Paesi meno sviluppati. In tale contesto, particolare rilevanza era data alle misure per la protezione dell'ambiente¹¹².

La cooperazione economico-finanziaria aveva, dunque, assunto una nuova veste: non più *cooperazione allo sviluppo* ma *cooperazione per lo sviluppo sostenibile*. Tuttavia, complessivamente, il decennio non fu un periodo di grandi successi: infatti, nonostante il riconoscimento dell'esistenza di problemi condivisi e di compiti comuni, non si riuscì ad avvicinare Paesi con ideologie e sistemi diversi, né a superare gli interessi e le priorità nazionali.

7. Già a partire dagli '80 e, in particolare, dopo la fine della Guerra fredda, l'azione di sostegno allo sviluppo era stata delegata sempre più al FMI e alla BM, mentre, le diverse agenzie delle NU si limitavano a una discussione superficiale dei problemi economico-sociali globali, perdendo l'ONU rilevanza quale attore per la soluzione delle questioni di politica economica internazionale.

La riluttanza degli Stati Uniti a partecipare alla 18^a sessione speciale dell'AG (23 aprile-2 maggio 1990), dedicata alla cooperazione economica internazionale e alla definizione delle strategie per lo sviluppo nel nuovo decennio, fu una prova lampante della sfiducia dei Paesi occidentali nei confronti dell'ONU, contribuendo al fallimento dell'avvio di un nuovo ciclo di negoziati globali sulle politiche economiche internazionali nell'ambito dell'Organizzazione¹¹³. In tale occasione apparve evidente, inoltre, la posizione sempre più marginale dei PVS, infatti, nel discutere sulla situazione economica mondiale e sulla cooperazione economica internazionale, non si riuscì a raggiungere

¹¹² Cfr. Assemblea generale, *International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade*, UN Doc. A/RES/45/199 del 21 dicembre 1990.

¹¹³ V. J. KAUFMANN, N. SCHRIJVER, *Changing Global Needs: Expanding Roles for the United Nations System*, Academic Council on the United Nations System (ACUNS), Hanover, 1990, 17.

alcun accordo sulla possibilità di inserire, nella risoluzione da adottare, un paragrafo relativo alla riduzione del debito.

Il problema del debito, in realtà, era divenuto ormai un fenomeno globale. Le misure di cancellazione e ristrutturazione adottate per farvi fronte si erano rivelate del tutto insufficienti, facendo emergere sempre più l'esigenza di una riforma delle IFI. In quel periodo, perciò, l'AG adottò diverse risoluzioni in materia, anche anticipando soluzioni poi proposte dal FMI e dalla BM¹¹⁴. Tuttavia, ogni tentativo di riforma significativa delle Istituzioni di Bretton Woods fallì, soprattutto per l'opposizione degli Stati Uniti, interessati a mantenere il controllo sul Fondo e la Banca.

Nell'ambito del Quarto decennio per lo sviluppo (1991-2000), l'AG promosse come obiettivi principali una crescita economica sostenibile, la riduzione della povertà, l'equità sociale, il rafforzamento della cooperazione internazionale, la sostenibilità ambientale e la riforma del sistema economico internazionale, dando particolare attenzione a diritti umani, ambiente e *governance*.

Tale Decennio coincise, tendenzialmente, con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, il crollo del sistema socialista e la fine della Guerra fredda. Questi eventi determinarono anche l'inizio del processo di transizione dei sistemi economici degli Stati dell'Europa orientale da economie di Stato a economie di mercato, con una graduale integrazione dei Paesi ex socialisti nell'economia mondiale e nelle strutture della cooperazione economica internazionale e l'affermarsi del fenomeno della globalizzazione.

In un clima internazionale più disteso e collaborativo, le NU ritennero che fosse il momento giusto per rilanciare la cooperazione internazionale anche in ambito economico e sociale. Pertanto, nel decennio, furono organizzate importanti conferenze su temi di interesse globale, come ambiente e sviluppo sostenibile, popolazione, donne e uguaglianza di genere, istruzione, salute, povertà e sicurezza alimentare. Tra tali conferenze, vanno senz'altro richiamate la Conferenza del-

¹¹⁴ Cfr. in particolare le seguenti risoluzioni dell'Assemblea generale: *International Debt Crisis and Development Enhanced International Cooperation Towards a Durable Solution to the External Debt Problems of Developing Countries*, UN Doc. A/RES/47/196 del 22 dicembre 1992, che legava per la prima volta, in ambito ONU, debito e sviluppo sostenibile; *Enhancing International Cooperation Towards a Durable Solution to the External Debt Problems of Developing Countries*, UN Doc. A/RES/50/92 del 20 dicembre 1995, che promuoveva un maggiore coinvolgimento delle NU nell'alleggerimento del debito e anticipava i principi alla base della *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC Initiative), avviata nel 1996 da FMI e BM.

le NU su ambiente e sviluppo (nota come “*Earth Summit*”), il *World Summit for Social Development* e il *Millennium Summit*, che hanno contribuito all'accettazione generale di un concetto di sviluppo fondato pure sulle dimensioni ambientale, sociale e umana.

Il *Vertice della Terra* (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992)¹¹⁵, convocato per dare un seguito alle raccomandazioni del Rapporto Brundtland e definire un'agenda globale per lo sviluppo sostenibile nel XXI secolo, ha definitivamente riconosciuto lo stretto legame tra sviluppo economico, sviluppo sociale e ambiente, con l'affermazione, a livello generale, del concetto di sviluppo sostenibile. In tale contesto, sono state approvate: la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo¹¹⁶, contenente 27 principi chiave che definiscono i diritti e le responsabilità degli Stati in materia; e l'Agenda 21¹¹⁷, un programma d'azione globale con misure concrete da attuare a livello internazionale, nazionale e locale per promuovere la sostenibilità ambientale, economica e sociale. Inoltre, sono state aperte alla firma: la Convenzione quadro delle NU sui cambiamenti climatici (UNFCCC), con la quale ha preso avvio il processo che, passando attraverso il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, è culminato con l'adozione dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015; e la Convenzione sulla diversità biologica. Con la Conferenza di Rio, dunque, le questioni ambientali hanno iniziato a essere inserite, formalmente, nell'agenda dello sviluppo.

Il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale, che si è svolto a Copenaghen tra il 6 e il 12 marzo 1995, ha avuto come obiettivo la promozione di un modello di sviluppo umano più equo, con le persone al centro dell'economia e delle politiche pubbliche. A tal fine, è stata posta l'attenzione sui temi della lotta alla povertà, della lotta alla disoccupazione e dell'inclusione sociale, venendo definite le linee guida per le politiche sociali multilaterali dei decenni successivi. In tale occasione, i Governi si sono impegnati a far divenire i suddetti temi «obiettivi primari dello sviluppo». La Dichiarazione di Copenaghen sullo sviluppo sociale, adottata al termine della Conferenza, riconosce che la crescita economica da sola non è sufficiente, essendo necessaria la giustizia sociale, e afferma che la dignità e i diritti umani devono essere al centro dello sviluppo. Nella stessa occasione, è stato altresì

¹¹⁵ V. S.P. JOHNSON, *The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, London-Boston, 1993.

¹¹⁶ Cfr. la *Rio Declaration on Environment and Development* del 14 giugno 1992.

¹¹⁷ Cfr. la *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development* del 14 giugno 1992.

adottato un Programma d'azione contenente 10 impegni concreti sulle tematiche affrontate¹¹⁸.

Tali vertici hanno rappresentato un punto di svolta nel modo di intendere lo "sviluppo" in ambito ONU, spianando la strada alla c.d. "Agenda of Internationally Agreed Development Goals" (IADGs) e, soprattutto, agli MDGs. L'Agenda degli obiettivi di sviluppo internazionalmente concordati rappresentava una sintesi degli obiettivi comuni per lo sviluppo stabiliti in occasione delle principali conferenze organizzate sotto gli auspici delle NU negli anni '90. Tali obiettivi sono poi stati integrati negli MDGs adottati nel 2000, di cui tratteremo più avanti.

Nel marzo 1993, l'AG ha dato l'avvio a un nuovo partenariato globale per lo sviluppo sostenibile, prevedendo la preparazione di un rapporto su un'agenda per lo sviluppo che avrebbe dovuto indicare tutti i temi, le aree e le priorità da sottoporre all'esame degli Stati membri¹¹⁹.

Tale processo ha portato all'adozione del documento *An Agenda for Development*, proposta nel 1994 dal SG delle NU Boutros Boutros-Ghali¹²⁰ allo scopo di definire un approccio integrato alla pace e allo sviluppo. Lo scopo dell'Agenda era definire una visione globale e nuova per lo sviluppo economico e umano dopo la fine della Guerra fredda. A tal fine, essa individuava i seguenti capisaldi: la centralità dell'essere umano nello sviluppo e non solo la crescita economica; pace, sicurezza e sviluppo come dimensioni interconnesse; lo sviluppo sostenibile ovvero una crescita economica compatibile con l'ambiente; l'equità sociale e la riduzione della povertà come priorità globali; un ruolo maggiore dell'ONU nel coordinare le politiche di sviluppo; il partenariato Nord-Sud ovvero una cooperazione tra Paesi industrializzati e PVS. L'Agenda per lo sviluppo era espressione del nuovo contesto internazionale che si era affermato a seguito della fine della Guerra fredda, caratterizzato dalla globaliz-

¹¹⁸ Cfr. la *Copenhagen Declaration on Social Development e Programme of Action of the World Summit for Social Development* del 14 marzo 1995.

¹¹⁹ Cfr. Assemblea generale, *Development Agenda*, UN Doc. A/RES/47/181 del 22 dicembre 1992.

¹²⁰ Cfr. *An Agenda for Development. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/48/935 del 6 maggio 1994. Tale documento fu concepito come complemento dell'*Agenda per la pace (An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, UN Doc. A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992). V. al riguardo N. SCHRIJVER, *Agenda for Development*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, reperibile online.

zazione dell'economia e della finanza mondiali, da una conseguente maggiore interdipendenza e vulnerabilità reciproca, nonché dal possibile impatto di tali fenomeni sullo sviluppo, in particolare in relazione ai PVS.

Tale documento è stato formalmente approvato dall'AG nel 1997¹²¹, sotto la guida del nuovo SG Kofi Annan. In tale contesto, al fine di rafforzare la cooperazione internazionale allo sviluppo e promuovere lo sviluppo attraverso un approccio integrato, venivano formulati specifici obiettivi riguardo a diversi temi e aree. In particolare, in materia di politica economica, venivano previsti il coordinamento delle politiche macroeconomiche, la liberalizzazione del commercio internazionale, la mobilitazione di risorse finanziarie interne ed esterne, incluso il c.d. "peace dividend"¹²², il rafforzamento delle capacità nazionali in ambito scientifico e tecnologico, l'espansione del potenziale della cooperazione Sud-Sud e della cooperazione economica regionale, nonché uno sviluppo equilibrato nei settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi. Inoltre, in relazione allo sviluppo sociale, si indicavano quali obiettivi l'eradicazione della fame e della povertà, l'espansione dell'occupazione produttiva, l'integrazione sociale, lo sviluppo delle risorse umane e la garanzia di alloggi adeguati. In materia ambientale, infine, era prevista la piena attuazione dell'Agenda 21 del 1992. Particolare enfasi era data al ruolo dell'ONU e dei suoi organi, a quello delle agenzie specializzate e all'interazione dell'Organizzazione con altri organismi multilaterali, tra cui le Istituzioni di Bretton Woods e l'OMC. Individuando quali obiettivi chiave lo sradicamento della povertà e della fame, il conseguimento dell'istruzione primaria universale, la riduzione della mortalità infantile, il miglioramento della salute materna, la promozione dell'emancipazione delle donne, la lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie, la protezione dell'ambiente e la realizzazione di un partenariato globale per lo sviluppo, tale strumento ha rappresentato la base per l'elaborazione della *Agenda degli Obiettivi di sviluppo del Millennio* del 2000, di cui tratteremo nel paragrafo successivo.

¹²¹ Cfr. Assemblea generale, *Agenda for Development*, UN Doc. A/RES/51/240 del 20 giugno 1997.

¹²² Con tale espressione si intende il vantaggio economico e sociale che un Paese ottiene riducendo le spese militari (dopo un periodo di conflitto o di tensione internazionale) e beneficiando, in tal modo, della possibilità di destinare le risorse "liberate" in altre aree, come programmi sociali, infrastrutture civili, sviluppo economico. Tale concetto si è diffuso, in particolare, dopo la fine della Guerra fredda.

Nel 1997, scoppiò una grave crisi finanziaria nel Sud-est asiatico, con una fuga di capitali e il conseguente crollo delle borse e delle economie di numerosi Paesi dell'area, come Thailandia, Indonesia e Corea del Sud. A seguito della crescente instabilità, apparve ancora più urgente rilanciare il dialogo tra Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo al fine di promuovere una riforma del sistema finanziario internazionale e introdurre strumenti per prevenire e risolvere le crisi finanziarie. In tale contesto, fu nuovamente espressa l'esigenza di rafforzare la cooperazione tra le NU, la BM, il FMI, le banche di sviluppo regionali e l'OMC¹²³. Peraltro, riguardo alla riforma delle IFI, gli Stati Uniti continuarono a contestare la possibilità che essa venisse definita in ambito ONU, ritenendo che la competenza in materia spettasse alle stesse IFI, al *Financial Stability Forum*¹²⁴ e al G20¹²⁵. Tale posizione apparve evidente in occasione dell'approvazione della risoluzione *Towards a Strengthened and Stable International Financial Architecture Responsive to the Priorities of Growth and Development, Especially in Developing Countries, and to the Promotion of Economic and Social Equity*¹²⁶.

In quel periodo, dunque, da una parte, la capacità delle NU di fornire assistenza finanziaria e tecnica ai PVS si ridusse sensibilmente; dall'altra, anche a livello politico, il ruolo dell'Organizzazione nel campo dello sviluppo risultò sempre più oscurato dalla BM che, ben presto, sarebbe divenuta la principale agenzia di sviluppo a livello globale¹²⁷. In modo analogo, anche le Commissioni regionali

¹²³ Cfr. Assemblea generale, *The Financial Crisis and Its Impact on Growth and Development, Especially in the Developing Countries*, UN Doc. A/RES/53/172 del 15 dicembre 1998.

¹²⁴ Il *Financial Stability Forum* è stato istituito nel 1999, su iniziativa dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali dei Paesi del G7, quale primo tentativo di coordinare, a livello internazionale, le politiche di vigilanza e stabilità finanziaria. A seguito del vertice di Londra del G20 (2 aprile 2009), esso è stato ampiamente riformato, assumendo il nome di *Financial Stability Board*, che è uno dei pilastri della architettura finanziaria globale attuale.

¹²⁵ Cfr. *Official Records of the General Assembly, Fifty-Fourth Session, Supplement No. 49 (A/54/49)*, New York, 2000, 6.

¹²⁶ Cfr. Assemblea generale, *Towards Strengthened and Stable International Financial Architecture Responsive to the Priorities of Growth and Development, Especially in Developing Countries, and to the Promotion of Economic and Social Equity*, UN Doc. A/RES/55/186 del 20 dicembre 2000.

¹²⁷ La BM, in effetti, ha pubblicato il suo primo Rapporto sullo sviluppo mondiale nel 1978 (v. Banca mondiale, *World Development Report 1978*, Washington, D.C., 1978), mettendo in discussione, già dall'epoca, la rilevanza del *World Economic and Social Survey* (WESS), il principale documento dell'ONU in tale ambito, che analizza le tendenze economiche e sociali globali e propone strategie di politica economica internazionale, pubblicato già a

dell'ONU cominciarono a perdere importanza a seguito dell'affermarsi di organizzazioni con un contatto più diretto con il territorio, come le banche regionali di sviluppo ma pure l'OCSE e l'UE.

In definitiva, si generò una frattura tra l'ONU e le altre organizzazioni che operavano, a vario titolo, nell'ambito della promozione allo sviluppo. In tale contesto, le IFI iniziarono a imporre ai PVS, a fronte della concessione di finanziamenti per contrastare il problema del debito pubblico, programmi di aggiustamento strutturale e di stabilizzazione di stampo neo-liberista, in pieno contrasto con le richieste alla base del NOEI. Alla luce dei nuovi orientamenti venne meno, altresì, l'obiettivo di disciplinare l'attività delle imprese multinazionali, che era stata espressa nel contesto del NOEI; perciò, nel 1992, vennero definitivamente interrotti i negoziati in ambito ONU per l'adozione di un Codice di condotta delle imprese multinazionali. Con il varo, nel 1999, dell'iniziativa nota come *Global Compact*¹²⁸, promossa dal SG Kofi Annan, si abbandonò il tentativo di formulare regole di condotta per le imprese, optando invece per la promozione di pratiche volontarie di responsabilità sociale decise direttamente da tali attori.

Intanto, il 1° gennaio 1995, a seguito dell'entrata in vigore degli accordi conclusi durante l'*Uruguay Round*¹²⁹, veniva istituita una delle principali organizzazioni internazionali economiche: l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Da subito, l'AG invitò i Membri a tenere in considerazione le implicazioni per i PVS dalle nuove regole commerciali multilaterali e a facilitare la loro piena partecipazione al sistema OMC¹³⁰. Peraltro, tale Organizzazione, a differenza del FMI e della BIRS, non è un istituto specializzato delle NU¹³¹, né nel suo Accordo istitutivo vi è alcun riferimento alla Carta dell'ONU. Ciò rappresenta, chiaramente, una manifestazione della distanza tra il sistema ONU e l'OMC, che si è tradotta in uno scarso coordinamento tra le politiche dell'OMC e gli obiettivi dell'Agenda 2030, in una limitata cooperazione tecnica tra OMC e agenzie ONU,

partire dal 1948.

¹²⁸ V. A. RASCHE, G. KELL (eds.), *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge, 2010.

¹²⁹ In particolare, dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, contenuto nell'Atto finale di Marrakesh del 15 aprile 1994, lo strumento che ha formalmente concluso i negoziati dell'*Uruguay Round*.

¹³⁰ Cfr. ad esempio Assemblea generale, *International Trade and Development*, UN Doc. A/RES/50/95 del 20 dicembre 1995.

¹³¹ L'ONU e l'OMC hanno, comunque, concluso un accordo il 15 dicembre 1995, in cui si riconosce la complementarità dei rispettivi mandati in materia di commercio, sviluppo e *governance* economica globale.

nonché in una mancata integrazione delle dimensioni sociali e ambientali nel diritto dell'OMC¹³².

8. A partire dagli anni 2000, l'ONU ha, ulteriormente, intensificato gli sforzi nel settore della cooperazione economica e sociale, modificando, contestualmente, il proprio approccio allo sviluppo e sostituendo la logica dei Decenni per lo sviluppo con Agende globali per lo sviluppo e con apposite iniziative chiave. Come si è osservato, i Decenni per lo sviluppo erano centrati, essenzialmente, sulla crescita economica dei PVS, basandosi su obiettivi quantitativi di incremento del PIL e dell'assistenza finanziaria internazionale. Al contrario, le Agende non solo includono una visione globale, che interessa tutti i Paesi in un quadro comune di responsabilità condivise, ma anche propongono un approccio olistico che coniuga la dimensione economica con quella sociale e quella ambientale. Tali strumenti stabiliscono obiettivi misurabili, prevedendo traguardi concreti e appositi indicatori; rilanciano la cooperazione internazionale; promuovono l'equità, puntando a ridurre le disuguaglianze e le ingiustizie. Il nuovo modello scelto riflette la crescente consapevolezza della comunità internazionale della necessità di una *governance* globale capace di affrontare le sfide interconnesse della povertà, delle disuguaglianze e della sostenibilità ambientale in modo coordinato.

In un clima di grande fiducia, tra il 6 e l'8 settembre 2000, ha avuto luogo il Vertice del Millennio, che ha rappresentato un punto di svolta nella cooperazione economico-sociale internazionale poiché, da una parte, ha dato l'avvio a un processo globale e misurabile per la lotta alla povertà, alla fame e alla disuguaglianza, dall'altra, ha rappresentato la base dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In tale occasione è stata adottata da 189 Stati membri dell'ONU la Dichiarazione del Millennio¹³³, contenente gli Obiettivi di sviluppo del Millennio che i Membri si sono impegnati a raggiungere entro il 2015, allo scopo di ridurre la povertà estrema e migliorare le condizioni di vita nel mondo. Gli 8 MDGs riflettono un approccio allo sviluppo trasversale e a lungo termine, che avrebbe dovuto ispirare la cooperazione tra Stati industrializzati e PVS, ma anche l'azione degli organismi internazionali, delle ONG e del settore privato. Nonostante alcuni progressi, tali Obiettivi non sono stati pienamente conseguiti. Ad

¹³² V. sul tema D. TUSSIE (ed.), *The UN and the WTO: Institutional Interactions and Cooperation*, London-New York, 2015.

¹³³ Cfr. Assemblea generale, *United Nations Millennium Declaration*, cit.

esempio, lo sviluppo si è avuto solo in alcune aree, mentre tra regioni del globo e all'interno dei Paesi sono aumentate le disuguaglianze; alcuni traguardi non sono stati raggiunti; l'impegno dei Paesi donatori a destinare lo 0,7 % del PIL in aiuto pubblico allo sviluppo non è stato sempre rispettato; le riforme delle IFI sono state limitate. Tale esperienza ha, comunque, aperto la strada alla definizione, da parte dell'ONU, di una nuova agenda globale: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, di cui tratteremo più avanti.

All'inizio del primo decennio del nuovo secolo, l'ONU ha, inoltre, promosso importanti conferenze internazionali su temi economici e sociali, tra le quali vanno senz'altro ricordate: l'*International Conference on Financing for Development*, che ha portato al c.d. "*Monterrey Consensus*", evidenziando il fondamentale ruolo dell'aiuto pubblico allo sviluppo e della buona *governance*; e il *World Summit on Sustainable Development*, che ha rilanciato il concetto di sviluppo sostenibile.

La Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo (Monterrey, 18-22 marzo 2002) ha, per la prima volta, definito regole globali per affrontare il problema del finanziamento allo sviluppo, cercando di bilanciare le esigenze dei PVS e le responsabilità dei Paesi industrializzati. Tale Conferenza ha rappresentato la risposta a una situazione molto critica in cui versavano i PVS e che si era protratta negli anni precedenti, caratterizzata da un crescente debito estero, bassi flussi di investimenti, contrazione nell'aiuto pubblico allo sviluppo e una sempre minore partecipazione di tali Stati al commercio internazionale. Questo quadro ha reso evidente che, senza risorse finanziarie stabili, gli MDGs non avrebbero potuto essere raggiunti. Il documento finale adottato al termine della Conferenza, noto appunto come *Consensus di Monterrey*¹³⁴, ha previsto impegni al fine di: mobilitare le risorse finanziarie interne per lo sviluppo (rafforzare politiche economiche e fiscali nei PVS); mobilitare le risorse internazionali per lo sviluppo (attrazione di capitali e imprese private straniere); rafforzare il commercio internazionale come motore di sviluppo (accesso equo ai mercati globali per stimolare la crescita nei PVS); migliorare l'aiuto pubblico allo sviluppo (impegno dei Paesi sviluppati a destinare lo 0,7% del PNL all'aiuto estero); gestire il debito dei PVS in modo responsabile (riduzione del debito estero dei Paesi più poveri); creare un sistema finanziario più stabile e inclusivo (maggiore partecipazione

¹³⁴ Cfr. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development* del 22 marzo 2002.

dei PVS nei processi decisionali di FMI, BM, OMC). In tale contesto, i PVS si sono impegnati a garantire politiche economiche e di *governance* solide, mentre i Paesi sviluppati a fornire sostegno finanziario, commerciale e tecnico. In tal modo, si è rafforzato il concetto di una *partnership* tra Paesi sviluppati e PVS, basata su responsabilità reciproche.

Il *Consenso di Monterrey* è stato alla base della *Second Global Conference on Financing for Development* (Doha, 29 novembre-2 dicembre 2008) e della *Third International Conference on Financing for Development* (Addis Abeba, 13-16 luglio 2015), nelle quali sono stati ribaditi gli impegni assunti a Monterrey e la necessità di finanziare lo sviluppo sostenibile. In occasione della Conferenza di Addis Abeba, in particolare, è stata adottata l'Agenda d'azione di Addis Abeba (AAAA)¹³⁵, che prevede il Forum sul finanziamento per lo sviluppo come meccanismo permanente di monitoraggio, il cui primo incontro si è tenuto nel 2016 sotto l'egida dell'ECOSOC. Il Forum, al quale partecipano i Membri dell'ONU, le Istituzioni di Bretton Woods, l'OMC, l'UNCTAD, le banche regionali di sviluppo, il settore privato e la società civile, svolge la funzione di piattaforma di coordinamento tra le NU e le principali IFI, rafforzando la *governance* economica globale e promuovendo una maggiore integrazione tra finanza, commercio e sviluppo sostenibile.

Altra importante conferenza del primo decennio degli anni 2000 è stato il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 26 agosto-4 settembre 2002), noto come "Rio+10", il cui scopo principale è stato valutare i progressi compiuti dopo la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 e riaffermare l'impegno globale per lo sviluppo sostenibile. A tal fine, è stato previsto sia un rafforzamento del partenariato tra governi, settore privato e società civile, sia la promozione di azioni concrete in diversi settori (ad esempio, accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici; lotta alla povertà; gestione sostenibile delle risorse naturali; tutela della biodiversità; responsabilità sociale di impresa). Tuttavia, tale Conferenza non si è conclusa con l'assunzione di impegni vincolanti, venendo adottate meramente una Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile e un Piano di attuazione¹³⁶.

Proprio nel momento di maggiore successo del modello econo-

¹³⁵ Cfr. la *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* del 16 luglio 2015.

¹³⁶ Cfr. la *Johannesburg Declaration on Sustainable Development e Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development* del 4 settembre 2002.

mico fondato sulla liberalizzazione, la globalizzazione e la stabilizzazione, è esplosa la gravissima crisi economico-finanziaria del 2008-2010, che ha messo in evidenza le profonde disuguaglianze esistenti sia all'interno dei singoli Paesi che tra di essi, nonché la vulnerabilità dei PVS che, in tal modo, hanno dimostrato di non essere stati in grado di attuare, negli anni, una trasformazione strutturale adeguata. In un clima generale di disaffezione nei confronti delle organizzazioni multilaterali, la crisi economico-finanziaria ha messo in discussione, ulteriormente, il ruolo dell'ONU in materia di cooperazione economica e sociale¹³⁷. In tale quadro di instabilità, peraltro, le NU hanno continuato a rafforzare il coordinamento globale, integrare le politiche economiche e quelle sociali, sostenere finanziariamente i Paesi più poveri e creare strumenti di monitoraggio più efficaci per ridurre l'impatto della crisi sui Paesi più vulnerabili¹³⁸.

La crisi ha indotto molti governi a comprimere la spesa pubblica destinata ad ambiente, sanità e formazione, rallentando l'attuazione degli MDGs, mentre aumentavano disoccupazione e disuguaglianze sociali. Ciò non solo ha evidenziato le fragilità del sistema economico globale, ma anche ha fatto emergere l'esigenza di modelli di sviluppo più equi, resilienti e sostenibili. Pertanto, per rilanciare l'impegno politico globale sullo sviluppo sostenibile, nel 2012 è stata organizzata la *United Nations Conference on Sustainable Development* (Rio de Janeiro, 20-22 giugno), nota come "Rio+20", volta a valutare i progressi nell'attuazione degli impegni assunti nella Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, nonché a promuovere nuove linee guida in materia di *green economy* e *governance* ambientale internazionale. Anche al

¹³⁷ Invero, in quegli anni, l'ONU è stata tra le poche organizzazioni internazionali a criticare le politiche economiche neoliberiste, mettendone in luce gli effetti negativi sulle condizioni di equità e sul benessere sociale. Cfr. al riguardo Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), *Trade and Development Report 1998*, New York, Geneva, 1998, 55; Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UNDESA), *World Economic and Social Survey 1999*, New York, 1999, 4.

¹³⁸ In piena crisi economico-finanziaria, le NU hanno sostenuto l'esigenza di un ampio stimolo fiscale coordinato a livello globale, per promuovere la ripresa economica e ridurre gli impatti sociali e ambientali della crisi, soprattutto nei PVS. Cfr. al riguardo il *Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* del 21 settembre 2009, 23; Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UNDESA), *World Economic Situation and Prospects 2009*, New York, 2009, IX; Assemblea generale, *Outcome of the Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development (New York, 24-26 giugno 2009)*, UN Doc. A/CONF.214/3, 2009, par. 9; Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD), *Trade and Development Report 2009*, Geneva, 2009, XIII.

termine di tale Conferenza non sono stati, però, adottati strumenti vincolanti. Tuttavia, il documento finale *The Future We Want*¹³⁹ è stato alla base del processo di definizione degli SDGs.

Tale processo ha, gradualmente, portato al Vertice ONU sullo sviluppo sostenibile (25-27 settembre 2015) e all'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁴⁰ (per il periodo 2015-2030), finalizzata a sostituire i precedenti MDGs con un quadro ancora più inclusivo e sostenibile. L'Agenda, che si fonda sul principio *leave no one behind* ovvero “non lasciare indietro nessuno” (tentando di proporre soluzioni per fare fronte alle diverse disuguaglianze), contiene appunto i 17 SDGs (tra cui, “Povertà Zero” e “Fame Zero”) da raggiungere entro il 2030, definendo anche 169 traguardi concreti e misurabili, sulla base dei principi dell'inclusione, dell'equità, della sostenibilità ambientale e dei partenariati globali (con la collaborazione tra governi, ONU, settore privato e società civile)¹⁴¹. Gli Obiettivi stabiliti sono universali, valendo per tutti i Paesi e non solo per quelli in via di sviluppo; interconnessi, ovvero collegabili tra loro; misurabili, attraverso target chiari e indicatori; inclusivi, accogliendo appunto il principio “*leave no one behind*”.

L'Agenda 2030 rappresenta una pietra miliare nel cammino dell'ONU a supporto dello sviluppo economico-sociale, esprimendo ancora un nuovo approccio in materia da parte delle NU, non più orientato solo alla riduzione della povertà, elemento ispiratore degli MDGs, ma anche all'attuazione di un modello di sviluppo sostenibile, universale e integrato, che coinvolge tutti gli attori globali, nell'ottica di un equilibrio tra economia, società e ambiente. Dunque, gli SDGs sono espressione di un disegno ancora più ambizioso rispetto a quello che aveva ispirato gli MDGs, ponendo al centro di ogni intervento dell'Organizzazione le cosiddette “cinque P” ovvero Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partenariato.

In tale contesto, l'HLPF, cui abbiamo già fatto riferimento, è stato individuato quale organismo principale delle NU per il monitoraggio e la revisione dell'Agenda 2030 e dei 17 SDGs.

L'AG non ha indicato, in realtà, specifiche linee guida per

¹³⁹ Cfr. Assemblea generale, *The Future We Want*, cit.

¹⁴⁰ Cfr. Assemblea generale, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit. V. F. DODDS, D. DONOGHUE, *Negotiating the Sustainable Development Goals: A Transformational Agenda for an Insecure World*, Abingdon-New York, 2017.

¹⁴¹ V. D. FRENCH, L.J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Cheltenham-Northampton, 2018; W. HUCK, *Sustainable Development Goals. Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2022.

l'attuazione degli SDGs, probabilmente pure per evitare che si creasse una divisione tra i Paesi industrializzati e i PVS riguardo ai dettagli di un'eventuale strategia o del programma d'azione (come era accaduto all'epoca dei negoziati per il NOEI)¹⁴². Ciò, però, non significa che le NU abbiano inteso delegare lo sviluppo al funzionamento del libero mercato. D'altronde, di recente, pure le Istituzioni di Bretton Woods hanno dovuto ammettere i limiti dell'approccio neoliberista¹⁴³, riconoscendo esplicitamente non solo che l'aumento delle disuguaglianze è un rischio per la stabilità economica, politica e sociale, ma anche che lo Stato svolge un ruolo chiave nello sviluppo, sia come regolatore, sia come investitore e fornitore di beni pubblici essenziali (infrastrutture, istruzione, sanità, protezione sociale)¹⁴⁴. Alla fine, dunque, almeno a livello di strategia, si è assistito a una crescente convergenza tra le Istituzioni di Bretton Woods e le NU, sebbene ciò non abbia ancora avuto un impatto concreto a livello operativo. Tale convergenza può, però, facilitare il conseguimento degli SDGs, che richiedono un ruolo più attivo dello Stato, il quale è chiamato a mobilitare risorse interne, regolare il mercato, tutelare l'ambiente e promuovere l'inclusione, agendo in partenariato con società civile, imprese e sindacati.

Purtroppo, il contesto economico internazionale attuale appare molto critico, sia perché le disuguaglianze sono in aumento, sia per i numerosi conflitti interni e internazionali, sia per il fenomeno grave del cambiamento climatico, sia a seguito della recente pandemia di COVID-19, sia, infine, per la carenza di risorse.

9. A più riprese, negli anni, anche il pilastro della cooperazione economica e sociale è stato oggetto di varie proposte di riforma¹⁴⁵,

¹⁴² V. A. CHOWDHURY, *The United Nations and Development*, in J.A. OCAMPO, A. CHOWDHURY, D. ALARCÓN (eds.), *The World Economy through the Lens of the United Nations*, Oxford, 2018, 269.

¹⁴³ J. OSTRY, P. LOUNGANI, D. FURCERI, *Neoliberalism: Oversold?*, in *Finance and Development*, 2016, n. 2, 38 ss.

¹⁴⁴ Cfr. al riguardo Fondo monetario internazionale, *Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies*, IMF Staff Discussion Note 12/01, 2012; J.D. OSTRY, A. BERG, C.G. TSANGARIDES, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note, 2014; Banca mondiale, *World Development Report 2013*, Washington, D.C., 2013; ID., *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, D.C., 2017; ID., *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, Washington, D.C., 2019; J.D. OSTRY, A. BERG, C.G. TSANGARIDES, *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02, 2014.

¹⁴⁵ Sul tema della riforma delle NU v. T. RENSMANN, *Reform*, in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *op. cit.*, 41 ss., in cui vi sono riferimenti al pilastro della cooperazione economico-sociale in più parti.

nell'ottica di rendere l'azione dell'ONU più efficace e più rispondente alle nuove sfide globali, come lo sviluppo sostenibile, la lotta ai cambiamenti climatici, la riduzione delle disuguaglianze, ma anche in funzione di un maggiore coordinamento tra le diverse agenzie del sistema ONU che operano in questo ambito.

Centrale, in tale contesto, è stato il tentativo di predisporre meccanismi volti a promuovere una strategia comune tra le diverse agenzie e potenziare il ruolo di coordinamento dell'ECOSOC¹⁴⁶. In particolare, su impulso del SG António Guterres, è stata avviata una riforma del sistema ONU per lo sviluppo, allo scopo di consentire un migliore uso delle risorse, una riduzione delle duplicazioni tra le agenzie e un rafforzamento dei meccanismi di *accountability* attraverso il controllo e la valutazione dei risultati. Essa prevede: il rafforzamento del ruolo dei *Resident Coordinators* (ovvero i rappresentanti di tale sistema a livello nazionale, che guidano i *Country Teams* e coordinano il supporto delle NU ai Paesi nell'attuazione dell'Agenda 2030), i quali dovrebbero operare sotto l'autorità del SG in autonomia dallo UNDP; l'istituzione del *Development Coordination Office* (DCO); una maggiore coerenza e collaborazione tra le agenzie ONU a livello Paese; l'adozione del nuovo modello "*One UN*" ovvero un solo piano, un solo bilancio, una sola *leadership* a livello nazionale¹⁴⁷.

Un ulteriore obiettivo della riforma del sistema ONU per lo sviluppo promossa dal SG è stato quello di ridurre la dipendenza dai contributi volontari vincolati degli Stati membri e di migliorare la prevedibilità e la sostenibilità dei finanziamenti. A tal fine, è stato istituito il *Joint Fund for the 2030 Agenda*, che dovrebbe finanziare iniziative integrate per l'attuazione dell'Agenda 2030 nei PVS e in quelli a reddito medio, con tre finalità: aiutare i *Resident Coordinators* e i *Country Teams* a lavorare come un unico sistema; finanziare progetti che uniscono più agenzie ONU e più SDGs; operare con una funzione catalitica come fondo per attrarre ulteriori finanziamenti pubblici e privati a sostegno degli SDGs¹⁴⁸. Il SG ha, inoltre, proposto un *Funding Com-*

¹⁴⁶ Cfr. al riguardo Assemblea generale, *Repositioning of the United Nations Development System in the Context of the Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System*, UN Doc. A/RES/72/279 del 31 maggio 2018, paragrafi 2, 6, 13. V. anche Assemblea generale, *Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System*, UN Doc. A/RES/75/233 del 21 dicembre 2020, paragrafi 7-9.

¹⁴⁷ Cfr. al riguardo *Repositioning the United Nations Development System to Deliver on the 2030 Agenda. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/72/684-E/2018/7 del 21 dicembre 2017.

¹⁴⁸ Cfr. Assemblea generale, *Repositioning of the United Nations Development System in*

pact, che prevede l'impegno dei Membri ad assicurare finanziamenti stabili in cambio di maggiore trasparenza e risultati misurabili. Tuttavia, gli Stati membri, soprattutto quelli donatori, hanno accolto con scarso entusiasmo tali proposte, preoccupati di perdere il controllo politico sulla destinazione delle risorse¹⁴⁹.

Infine, in materia di riforma delle NU (in generale e anche per quanto riguarda il settore oggetto del presente lavoro), particolare importanza ha il Rapporto del SG *Our Common Agenda*¹⁵⁰, che definisce appunto una possibile riforma del multilateralismo. Tale Rapporto, nello specifico, propone un rafforzamento della *governance* globale e delle organizzazioni multilaterali, al fine di rendere il multilateralismo più efficace, inclusivo e "in rete" ovvero capace di coinvolgere più attori, con un dialogo tra livelli diversi, invocando un nuovo contratto sociale globale, basato su diritti, uguaglianza di genere, protezione sociale universale e accesso a servizi pubblici di qualità, con un ruolo centrale dell'ONU come piattaforma di coordinamento globale. Il Patto, inoltre, sottolinea la necessità di un sistema economico globale più equo e sostenibile e, a tal fine, viene invocata una riforma dell'architettura finanziaria internazionale. Viene chiesta, altresì, un maggiore solidarietà verso i PVS, soprattutto per supportarli in relazione agli effetti della pandemia di COVID-19, al cambiamento climatico, al debito estero e alle transizioni verde e digitale. Il Rapporto, infine, propone sia una riforma dell'HLPF, nell'ottica di rendere il Forum la piattaforma centrale di monitoraggio dei progressi in materia di SDGs, sia un potenziamento del ruolo di coordinamento dell'ECOSOC, per assicurare coerenza e allineamento tra le diverse agenzie ONU. Come specificato nello stesso Rapporto, esso non sostituisce l'Agenda 2030, ma la rafforza e ne accelera l'attuazione, proponendo strumenti concreti di coordinamento (che sono, in particolare, l'ECOSOC, l'HLPF, i *Country Teams* e il DCO) e di monitoraggio multilaterale. Il Rapporto ha anche lanciato la proposta di un *Summit of the Future* al fine di forgiare un nuovo consenso globale sul futuro

the Context of the Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System, UN Doc. A/RES/72/279 del 31 maggio 2018.

¹⁴⁹ Cfr. al riguardo Assemblea generale, UN Doc. A/RES/72/279, cit., e Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UNDESA), *The Funding Compact: Progress Report on Implementation of the UN Development System Reform*, New York, 2019; UN Joint Inspection Unit, *Review of the Funding Compact of the United Nations Development System*, JIU/REP/2020/6, Geneva, 2020.

¹⁵⁰ Cfr. *Our Common Agenda: Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021.

e sui passi per garantirlo.

In occasione del *Summit*, che ha avuto luogo tra il 22 e il 23 settembre 2024 a New York, l'AG ha adottato il *Patto per il Futuro*, che definisce azioni concrete in diversi ambiti per una riforma della *governance globale*¹⁵¹. In tale documento vi sono vari riferimenti alla cooperazione economica e sociale internazionale, la cui rilevanza è riaffermata in funzione sia del rafforzamento del multilateralismo sia del conseguimento degli SDGs. Nel capitolo II, dedicato allo sviluppo sostenibile e al finanziamento per lo sviluppo, gli Stati membri si impegnano a rilanciare la cooperazione internazionale, promuovendo partenariati equi e rafforzando la finanza multilaterale per lo sviluppo, anche attraverso una riforma dell'architettura economico-finanziaria globale (paragrafi 18-23). Il Patto evidenzia, altresì, l'importanza della coerenza tra le politiche economiche, quelle sociali e quelle ambientali, invitando a rafforzare sia la cooperazione Nord-Sud, sia quella Sud-Sud, sia quella "triangolare" tra un Paese donatore tradizionale, un PVS "emergente" e un Paese beneficiario finale (paragrafi 25-30). Infine, nel capitolo V, dedicato alla trasformazione della *governance globale*, in cui vengono proposte azioni concrete, viene previsto un rafforzamento dell'ECOSOC quale organo principale di coordinamento e revisione delle politiche in materia economico-sociale, riconoscendone il ruolo centrale nell'attuazione dell'Agenda 2030 (par. 73).

10. Nel settore della cooperazione economico e sociale, le NU hanno svolto, dunque, un ruolo molto importante che, tuttavia, ha risentito sia delle tensioni internazionali, sia del delicato rapporto con altre organizzazioni internazionali economiche e, soprattutto, con le Istituzioni di Bretton Woods.

Al termine dell'analisi svolta, si può concludere che l'azione dell'ONU nell'ambito considerato è stata influenzata da tre circostanze fondamentali, che hanno ispirato il dibattito politico all'interno dell'Organizzazione. In primo luogo, ha avuto un ruolo sostanziale la rapida decolonizzazione¹⁵², che ha comportato un aumento significativo e veloce dei Membri delle NU¹⁵³, in un clima iniziale di generale entusiasmo. Tale fenomeno ha determinato, a sua volta, un'altra real-

¹⁵¹ Cfr. Assemblea generale, *Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations*, UN Doc. A/RES/79/1 del 22 settembre 2024.

¹⁵² Solo nel 1960, ben diciassette ex colonie africane hanno ottenuto l'indipendenza.

¹⁵³ Tra il 1953 e il 1971, una quarantina di PVS hanno aderito all'Organizzazione.

tà, che ha influenzato profondamente l'operato dell'ONU in tale ambito: l'esigenza del conseguimento dell'indipendenza economica e del superamento della povertà dei Paesi che avevano appena ottenuto l'indipendenza politica. Il raggiungimento di tale obiettivo, però, ha richiesto un contributo, in termini di risorse e *know-how*, da parte dei Paesi più ricchi, che non sempre hanno dimostrato interesse e disponibilità in tal senso. Il terzo fattore rilevante è stato, dunque, proprio la disponibilità (o, talvolta, la mancanza di disponibilità) dei Paesi industrializzati non solo a trasferire ai PVS risorse e tecnologie per contrastare il problema del sottosviluppo ma anche ad aprire i propri mercati alle merci provenienti dai Paesi meno sviluppati. Da tali fattori è nata, appunto, la cooperazione allo sviluppo, che ha rappresentato la principale espressione dell'azione dell'ONU nel settore della cooperazione economica e sociale.

L'ONU ha modificato, progressivamente, il proprio approccio nel considerare i temi economici e le questioni sociali, passando dal sostegno alla cooperazione allo sviluppo alla promozione di uno sviluppo sostenibile. Nel tempo, ha preso forma un quadro normativo e istituzionale articolato, basato sul fondamentale ruolo dell'AG e dell'ECOSOC.

L'azione delle NU nel settore della cooperazione economica e sociale si è attuata, inizialmente, nel contesto dei Decenni per lo sviluppo, che rivelano il graduale cambiamento degli orientamenti dell'Organizzazione in tale ambito. Esaminando la strategia seguita dall'ONU nel corso dei diversi Decenni per lo sviluppo, infatti, si nota un progressivo ampliamento del concetto di sviluppo, sempre meno limitato a una crescita misurabile in termini esclusivamente economici. Nei primi due Decenni dedicati allo sviluppo sono state identificate le priorità, che hanno portato alla predisposizione di specifici strumenti e documenti politici. Il Primo decennio per lo sviluppo, in particolare, si è basato sul concetto "*growth plus change*" ovvero puntare a uno sviluppo che combinasse crescita economica con trasformazioni strutturali e sociali¹⁵⁴. In tale contesto, quindi, non era ritenuto importante unicamente misurare l'aumento del PIL, ma anche accertare come la crescita influisse sulla società, sulla distribuzione del reddito e sulle istituzioni, ampliando la nozione di sviluppo in modo da includere la trasformazione strutturale e il progresso sociale. Tale orientamento fu espresso chiaramente nel piano di azione proposto dal SG U Thant

¹⁵⁴ V. S. WANGWE, H. KAWAMURA, *The 1960s: High Growth, High Hopes, and Looming Structural Imbalances*, in J.A. OCAMPO, A. CHOWDHURY, D. ALARCÓN (eds.), *op. cit.*, 64 ss.

come parte degli sforzi delle NU per promuovere il Primo decennio per lo sviluppo¹⁵⁵ che, per la prima volta, delineava le basi per la cooperazione tra Stati industrializzati e PVS, prevedendo trasferimenti di risorse dai Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo, sia in termini di aiuti che di capitali privati, per un valore pari all'1% del PIL complessivo, al fine di promuovere un tasso di crescita annuale dei PVS almeno del 5%. Il Primo decennio per lo sviluppo, pertanto, è stato guidato essenzialmente dall'esigenza di ridurre il divario tra Paesi industrializzati e quelli sottosviluppati, favorendo il processo di modernizzazione in questi ultimi e, in tal modo, contrastando la povertà a livello globale¹⁵⁶. Obiettivi sempre più ambiziosi sono stati stabiliti dalle NU in riferimento al Secondo e al Terzo decennio per lo sviluppo. Il Secondo decennio per lo sviluppo, ad esempio, ha previsto obiettivi legati all'occupazione, all'istruzione e alla salute. Inoltre, si è iniziato ad affermare il principio dell'*equità* nello sviluppo, tra i diversi gruppi socioeconomici, tra il Nord e il Sud, nonché tra le generazioni presenti e future e, anche, tra uomini e donne. È infatti risultato evidente che, nonostante gli obiettivi di crescita fissati per il Primo decennio per lo sviluppo, i benefici generati non erano stati distribuiti equamente a livello globale e la povertà non si era ridotta secondo il tasso previsto, neanche nei Paesi che avevano raggiunto il target di crescita. Una volta presa coscienza di ciò, nell'ambito dei successivi Decenni per lo sviluppo l'ONU ha individuato sempre nuovi obiettivi, legati anche ai problemi collegati alla rapida urbanizzazione, al passaggio dall'agricoltura all'industria e dalle esportazioni tradizionali a quelle non tradizionali. Tale fenomeno ha portato, diversi anni dopo, all'individuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda le tematiche affrontate in seno all'AG, certamente l'agenda si è modificata, nel tempo, in funzione delle esigenze via via emerse nel contesto internazionale. Tuttavia, alcuni temi sono stati oggetto di attenzione in modo costante nel corso degli anni. Ad esempio, il ruolo del commercio internazionale ai fini dello sviluppo degli Stati ha indotto l'AG a occuparsi regolarmente delle questioni legate alla promozione del commercio e ai problemi relativi all'accesso dei PVS ai mercati internazionali. Un altro argomento ri-

¹⁵⁵ Cfr. *The United Nations Development Decade: Proposals for Action. Report of the Secretary-General U Thant*, cit., 2 ss., in cui si affermava: «Development is growth plus change; change, in turn, is social and cultural as well as economic, and qualitative as well as quantitative».

¹⁵⁶ V. R. JOLLY, L. EMMERJI, L., D. GHAI, D., F. LAPEYRE, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, 2004, 86.

corrente è stato ed è quello del finanziamento allo sviluppo, peraltro, mentre, nei primi decenni, l'obiettivo fondamentale è stato promuovere maggiori flussi di aiuti internazionali e di capitale a lungo termine, a poco a poco, hanno assunto una rilevanza sempre crescente i problemi della riduzione del debito, della liquidità internazionale e della riforma del sistema finanziario internazionale.

Un aspetto fondamentale dell'azione dell'ONU in materia economica e sociale è rappresentato, certamente, dallo sforzo portato avanti a livello istituzionale, che ha rispecchiato le necessità venute man mano in rilievo nel contesto internazionale, le crisi economiche, le tensioni tra Est e Ovest, nonché quelle tra Nord e Sud. Tali fenomeni hanno imposto all'Organizzazione di rinnovarsi nel tempo per mantenere il ruolo di attore centrale delle relazioni internazionali¹⁵⁷, anche attraverso la creazione, in particolare tra la metà degli anni '60 e l'inizio degli anni '80, di numerosi nuovi fondi speciali e agenzie, che sono andati ad ampliare la famiglia delle NU.

Tale esteso sistema che fa capo all'ONU, pur condividendo con le Istituzioni di Bretton Woods la finalità di promuovere la crescita e la cooperazione internazionale, ha espresso una concezione di sviluppo differente rispetto a quella proposta dal FMI e dalla BM (e poi, in misura minore, dall'OMC). Infatti, le agenzie delle NU hanno, tradizionalmente, adottato un approccio centrato sull'essere umano, sull'equità sociale e sulla sostenibilità ambientale, concependo lo sviluppo come un processo multidimensionale che include aspetti economici, sociali e istituzionali. Le IFIs, invece, hanno sempre perseguito uno sviluppo fondato sulla stabilità macroeconomica, sulla liberalizzazione dei mercati e sulla disciplina fiscale, secondo i canoni neoliberisti. L'UNCTAD e l'UNIDO, in particolare, nate per soddisfare gli obiettivi alla base del NOEI, hanno rappresentato la risposta dei PVS a organizzazioni controllate dagli Stati industrializzati quali il GATT e l'OIL. L'AG, l'UNCTAD e l'UNIDO, inoltre, hanno tradizionalmente sostenuto l'esigenza di interventi e meccanismi istituzionali appositi per correggere gli squilibri del mercato¹⁵⁸, in contrasto con il modello neoliberista proposto dagli Stati industrializzati ed espresso pienamente in ambito GATT/OMC, FMI e BM. I Paesi industrializzati, pertanto, da una parte, hanno cercato di aggirare

¹⁵⁷ Cfr. A. DONINI, *Resilience and Reform: Some Thoughts on the Processes of Change in the United Nations*, in *International Relations*, 1988, 289 ss.

¹⁵⁸ V. D. WILLIAMS, *The Specialized Agencies and the United Nations*, London, 1987, 145.

l'UNCTAD, che si è fatta portavoce delle istanze dei PVS¹⁵⁹, d'altra, grazie al sistema del voto ponderato, hanno mantenuto il controllo sulle Istituzioni di Bretton Woods.

Perciò, nel valutare l'operato dell'ONU in materia economico-sociale, vi è un elemento fondamentale da evidenziare. Prima degli anni '70, i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo hanno, tendenzialmente, concordato sugli obiettivi di sviluppo generali e sulle strategie politiche principali da attuare per il loro conseguimento. Infatti, vi era un ampio accordo sull'esigenza del ruolo fondamentale dei governi nel raggiungimento della crescita attraverso la pianificazione economica e, di conseguenza, anche a livello internazionale si cercava di favorire l'intervento dello Stato al fine di promuovere e guidare la crescita economica. Successivamente, tale accordo è venuto meno e, a partire dall'inizio degli anni '80, sempre più sono stati accolti principi e politiche di stampo liberista dai governi degli Stati industrializzati, avendo tale circostanza ripercussioni sull'attività delle organizzazioni internazionali operanti in ambito economico-sociale. Molto spesso, di fatto, gli Stati hanno preferito cercare soluzioni a livello bilaterale, essendo solo a tale livello possibile portare avanti negoziazioni efficaci¹⁶⁰. In ogni caso, a livello multilaterale, sono stati scelti altri fori invece che le NU.

Dunque, il contesto internazionale degli anni '70 e negli anni '80 e la gestione dei problemi connessi alla crescita emersi in quel periodo hanno avuto ripercussioni sul rapporto tra l'ONU e le Istituzioni di Bretton Woods. Infatti, il FMI e la BM sono divenuti gli attori principali in materia di sviluppo, a discapito delle NU e dell'approccio abbracciato da queste ultime in tale settore. D'altronde, il modello interventista e statalista di ispirazione keynesiana, a lungo seguito dalle NU, negli anni '70 è stato fortemente messo in discussione, sia per il costante aggravarsi della crisi del debito nei PVS, sia perché anche i Paesi industrializzati hanno dovuto fare fronte alle difficoltà economiche collegate alla condizione di stagflazione. Tali vicende hanno influenzato, in realtà, pure il dibattito in seno all'ONU e l'azione dell'Organizzazione, che ha, gradualmente, riconosciuto il ruolo predominante del mercato e l'esigenza di un parallelo, sebbene parziale,

¹⁵⁹ V. T.G. WEISS, *International Secretariat or Servant of the G77?: A Portrait of UNCTAD*, in D. PITT, DAVID, T.G. WEISS (eds.), *The Nature of United Nations Bureaucracy*, Boulder (Colorado), 1986, 84-102.

¹⁶⁰ V. M. BERTRAND, *The Third Generation World Organization*, Dordrecht, 1989, 50.

ritiro dello Stato. Secondo alcuni autori¹⁶¹, questo nuovo approccio non statalista dell'Organizzazione sarebbe stato favorito pure dal coinvolgimento sempre crescente del settore privato, divenuto via via più importante per le NU come fonte di risorse finanziarie per le attività di sviluppo al fine di compensare la riduzione dei finanziamenti provenienti dagli Stati, soprattutto da quelli più ricchi.

Quindi, dopo un percorso complesso e, spesso, conflittuale, si è assistito a una maggiore convergenza tra il sistema ONU e le Istituzioni di Bretton Woods, favorita da ultimo dall'Agenda 2030 e dagli SDGs, che mirano a unire stabilità economica e inclusione sociale in una visione globale condivisa dello sviluppo.

Andando ora alle carenze del sistema ONU in ambito economico e sociale, va senz'altro ricordato il limitato coordinamento tra le diverse agenzie dell'Organizzazione, che ha portato a duplicazioni e sovrapposizioni, indebolendo l'efficacia dell'azione delle NU in tale pilastro. Perciò, sono stati proposti, a più riprese, un rafforzamento dell'ECOSOC e un'estensione dei suoi poteri di coordinamento.

Un'altra causa di debolezza è stata la mancanza di una chiara definizione del collegamento e dei rapporti tra sistema ONU e Istituzioni di Bretton Woods. In uno dei primi e principali documenti delle NU sulla riforma per il coordinamento degli aiuti internazionali, il Rapporto Jackson del 1969, si suggeriva un possibile ruolo dello UNDP, che avrebbe dovuto essere maggiormente coinvolto nella ricerca preliminare e nell'avvio dei programmi di aiuti allo sviluppo, mentre la BM avrebbe dovuto guidare la formulazione dei programmi¹⁶². Tuttavia, con il coinvolgimento della Banca in programmi di aggiustamento strutturale e, soprattutto, per le conseguenze negative che tali progetti hanno spesso avuto sulla popolazione dello Stato beneficiario dell'intervento finanziario, a partire dall'inizio degli anni '80, si è creata una frattura con diverse importanti agenzie delle NU concentrate sulla tutela dei diritti umani, che hanno, in più occasioni, contestato l'operato delle IFIs¹⁶³.

La dicotomia tra agenzie orientate alle esigenze dei PVS e altre

¹⁶¹ V. G. KOEHLER, *Seven Decades of "Development", And Now What?*, in *Journal of International Development*, 2015, 733 ss.

¹⁶² Cfr. R.G.A. JACKSON, *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, vol. I, cit.

¹⁶³ Cfr. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*, E/C.12/2002/11 del 20 gennaio 2003; *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the Covenant)*, E/C.12/2000/4 dell'11 agosto 2000.

organizzazioni controllate dai Paesi industrializzati ha compromesso l'incisività dell'azione dell'ONU in campo economico e sociale e indebolito il ruolo del sistema delle NU nella gestione dei principali problemi economici internazionali. Infatti, sebbene le Istituzioni di Bretton Woods siano formalmente collegate all'ECOSOC in virtù dell'art. 57 della Carta delle NU, invero, esse non sono soggette né a un coordinamento dell'ECOSOC né, tanto meno, al suo controllo¹⁶⁴. D'altronde, solo nel contesto delle NU, grazie al principio *one State one vote*, i PVS avrebbero potuto far valere la loro predominanza numerica e, quindi, esprimere in modo più compiuto i loro interessi.

Nonostante i limiti e le carenze dell'azione dell'ONU in materia di cooperazione economica e sociale, vi sono stati, comunque, risultati molto importanti che meritano di essere ricordati: il progressivo consolidamento di documenti programmatici fondamentali, dal Primo decennio dello sviluppo fino all'Agenda per lo sviluppo sostenibile; il miglioramento degli strumenti di revisione e valutazione; l'integrazione tra la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale dello sviluppo; e, soprattutto, l'affermarsi di un concetto di sviluppo che mette al centro l'essere umano.

Dunque, nel celebrare gli ottanta anni di vita dell'Organizzazione, si può concludere che, almeno nel settore economico e sociale, il bilancio debba ritenersi, complessivamente, positivo.

Dopo un lungo percorso tortuoso, le NU sembrano aver ritrovato un ruolo centrale nell'ambito della cooperazione economica e sociale, quanto meno per quanto riguarda la definizione dell'agenda a livello globale. Grazie ad analisi obiettive delle sfide globali e a raccomandazioni politiche dal contenuto concreto, tale Organizzazione ha riconquistato credibilità nel settore economico-sociale.

Tuttavia, occorre un processo di riforma dell'ONU, che le consenta di diventare più efficace ed efficiente, soprattutto in considerazione dei significativi vincoli di bilancio¹⁶⁵. Il budget limitato rappresenta, certamente, un ostacolo importante, che rischia di minare la capacità delle NU di porsi come Organizzazione guida nella lotta alla povertà e, in generale, nella cooperazione economico-sociale. Vi sono, poi, tante altre modifiche che dovrebbero essere in-

¹⁶⁴ V. al riguardo A. ADEDEJI, *An African Perspective on Bretton Woods*, in M. UL HAQ, R. JOLLY, P. STREETEN (eds.), *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the Twenty-First century*, 1995, New York, 39 ss.

¹⁶⁵ V. W. MIR, *Financing the United Nations Secretariat: Resolving the UN's Liquidity Crisis*, International Peace Institute (Issue Brief), New York, marzo 2020.

trodotte. In ogni caso, le NU continuano a rimanere l'unica organizzazione inclusiva che può rappresentare tutti e, in particolare i più svantaggiati (Stati e individui).

Ciò detto, è anche doveroso ricordare che, nonostante i progressi realizzati nel contrastare la mancanza di sviluppo economico negli ottanta anni successivi alla Seconda guerra mondiale, la povertà globale non solo resta un problema irrisolto per la società internazionale ma i recenti dati sulla povertà e, in particolare, su quella estrema confermano che tale questione rimane una delle sfide principali per la comunità internazionale, la cui soluzione richiede azioni efficaci e importanti riforme. Secondo la BM, circa 700 milioni di persone (pari all'8,5% della popolazione mondiale) vivono ancora in condizioni di povertà estrema ovvero con meno di 2,15 dollari al giorno, mentre, circa 3,5 miliardi di persone (pari a ben il 44% della popolazione mondiale) vivono con meno di 6,85 dollari al giorno, un livello che rappresenta una soglia di povertà relativa in molti Paesi a reddito medio-alto¹⁶⁶. Inoltre, in 112 Paesi, che complessivamente comprendono 6,3 miliardi di persone, 1,1 miliardo di persone vive in una condizione di povertà multidimensionale acuta ovvero una povertà caratterizzata da privazioni in ambiti come abitazione, educazione, salute e accesso ai servizi di base¹⁶⁷. Infine, circa 673 milioni di persone (pari all'8,2 % della popolazione mondiale) soffrono la fame cronica e circa 2,33 miliardi di persone (pari al 28 %) vivono in condizioni di insicurezza alimentare moderata o grave¹⁶⁸.

L'individuazione di possibili strade per soddisfare meglio i bisogni di base dei gruppi sociali più poveri e vulnerabili continua a rimanere al centro del dibattito sulla riforma della *governance* globale. Occorre, dunque, una radicale riforma del sistema economico internazionale e delle diverse organizzazioni internazionali economiche e non solo delle NU, al fine di affrontare i problemi economici sistemici che perdurano e rilanciare un multilateralismo reale, più efficace, più equo e più sostenibile.

¹⁶⁶ Cfr. Gruppo della Banca mondiale, *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis*, Washington, D.C., 2024, 49.

¹⁶⁷ Cfr. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), *Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2024: Poverty Amid Conflict* del 17 ottobre 2024, 4.

¹⁶⁸ Cfr. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), World Food Programme (WFP) & Organizzazione mondiale della sanità (WHO), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025-Addressing High Food Price Inflation for Food Security and Nutrition*, Rome, 2025, xvii-xviii, 35.

ABSTRACT

*The United Nations and Economic and Social Cooperation:
From Development Cooperation to the Promotion of
Sustainable Development*

This article seeks to examine the contribution of the United Nations (UN) to the domain of economic and social cooperation throughout the Organization's eighty-year history. To this end, the analysis will encompass both the institutional framework – through a detailed examination of the main UN bodies and the actors within the UN system most actively engaged in this sector – and the evolution of relevant normative and policy developments. The inquiry will adopt a historical perspective, tracing the advancement of UN activities in economic and social cooperation through the Development Decades initiated by the General Assembly (GA) and the global agendas subsequently adopted by this body. Accordingly, the article will first consider the foundational provisions of the UN Charter, with particular reference to both the objectives and the competent bodies in this field, namely the GA and the Economic and Social Council (ECOSOC). Thereafter, the analysis will address the UN activities in the sector across distinct historical periods, highlighting the major achievements attained in each era. Finally, the article will evaluate some initiatives for reform of the UN architecture dedicated to economic and social cooperation, thereby providing a critical assessment of the Organization's overall performance in this domain.

80 ANNI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELLE NAZIONI UNITE: UN PILASTRO DI VETRO (IN)FRANGIBILE?

LAURA PINESCHI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Promozione e sviluppo dei diritti umani. – 3. Rispetto degli obblighi. – 3.1 L'esame periodico universale. – 3.2 Le procedure speciali. – 4. Tutela delle vittime e diritto alla giustizia. – 4.1 Tutele nei confronti degli Stati. – 4.2 Tutele nei confronti dell'ONU. – 5. Conclusioni

1. La centralità dei diritti umani nel sistema dell'ONU è un dato apparentemente incontrovertibile¹. Oltre a essere inclusi tra i fini della Carta di San Francisco, insieme a pace e sicurezza e sviluppo (art. 1, par. 3), tali diritti sono stati riconosciuti come uno dei pilastri dell'Organizzazione in solenni dichiarazioni di Capi di Stato e di governo, come l'atto finale del Vertice mondiale del 2005 e il *Patto per il futuro* del 2024². In detti documenti, si esclude anche qualsiasi subordinazione gerarchica rispetto agli altri obiettivi e si sottolinea la reciproca interconnessione: «(...) the three pillars of the United Nations – sustainable development, peace and security, and human rights – are equally important, interlinked and mutually reinforcing. We cannot have one without the others»³.

In effetti, fin dalla sua istituzione, l'ONU ha intrapreso innumerevoli azioni, a diversi livelli, sia per assicurare (*achieve; réaliser*) la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale o umanitario, sia per promuovere e incoraggiare (*in promoting and encouraging; en développant et en encou-*

¹ «The universal realization of human rights (...) represents the essential *raison d'être* for all activities of the United Nations - be they for the maintenance of peace, for the resolution of conflicts and disputes or for the promotion of economic and social development», B.G. RAMCHARAN, *The Concept and Present Status of International Protection of Human Rights: Forty Years after the Universal Declaration*, Dordrecht-Boston-London, 1989, 345.

² Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005 e Assemblea generale, *The Pact for the Future*, A/RES/79/1 del 22 settembre 2024.

³ Assemblea generale, *The Pact for the Future*, UN Doc. A/RES//79/1 del 22 settembre 2024, preambolo, par. 9.

rageant) il rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali senza alcuna discriminazione⁴. Non meno rilevante è il contributo che l'Organizzazione ha dato per prevenire, contenere e contrastare le conseguenze devastanti che conflitti armati, povertà e sviluppo insostenibile producono sul godimento di tali diritti⁵.

La prassi sembrerebbe evidenziare, però, una fragilità permanente della terza colonna portante dell'Organizzazione, da cui la qualificazione dei diritti umani come «pilastro di vetro»: «The human rights pillar (...) is chronically underfunded and politically under siege, and it faces unprecedented pressures to detach from the rest of the system. This, unfortunately, is the pillar of glass»⁶.

Le ragioni sono molteplici e trovano il loro fondamento in alcune ambiguità e limiti strutturali già presenti nell'atto istitutivo. I riferimenti ai diritti umani sono disseminati in varie parti della Carta⁷, ma nessun capitolo è a essi dedicato⁸. Non è previsto un organo primario con competenze specifiche in materia e non si è rimediato neppure successivamente: il Consiglio dei diritti umani (CdU), succeduto alla Commissione dei diritti umani (in seguito: Commissione) nel 2006⁹, è un organo sussidiario dell'Assemblea generale, così come la Commissione era un organo sussidiario dell'ECOSOC¹⁰. Il deficit istituzionale

⁴ Statuto delle Nazioni Unite, adottato a San Francisco il 26 giugno 1945, art. 1, par. 3.

⁵ V. *ex multis*, U. VILLANI, *Nel settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità internazionale*, 2017, 579 ss.; F. MÉGRET, P. ALSTON (eds.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford, II ed., 2020.

⁶ M. DARROW, L. ARBOUR, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2009, 497.

⁷ V. preambolo, par. 2; art. 1, par. 3 (Fini e principi); articoli 13, par. 2, e 62, par. 2 (Assemblea generale e Consiglio economico e sociale (ECOSOC)); articoli 55 e 56 (Cooperazione economica e sociale).

⁸ « [T]he human rights provisions in the Charter are rather general if not meagre, and they are more promotional than protection oriented», N. SCHRIEVER, *The UN Human Rights Council: A New 'Society of the Committed' or Just Old Wine in New Bottles?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, 810; «The Charter's references to human rights are scattered, terse, even cryptic», H.J. STEINER, P. ALSTON, R. GOODMAN, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, III ed., Oxford, 2007, 135. Per più ampie considerazioni, con specifico riferimento ai lavori preparatori, v. F. JHABVALA, *The Drafting of the Human Rights Provisions of the UN Charter*, in *Netherlands International Law Review*, 1997, 4.

⁹ Assemblea generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251 del 15 marzo 2006. Sul CdU si vedano, in particolare: N. GHANEA, *From UN Commission on Human Rights to UN Human Rights Council: One Step Forwards or Two Steps Sideways?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, 695 ss.; R. FREEDMAN, *The Human Rights Council*, in F. MÉGRET, P. ALSTON (eds.), *op. cit.*, 181 ss.; E. TISTOUNET, *The UN Human Rights Council. A Practical Anatomy*, Cheltenham-Northampton, 2020.

¹⁰ Consiglio economico e sociale, *Resolution adopted by ECOSOC on the establishment of a Commission on Human Rights with a Sub-Commission on the Status of Women*, UN Doc.

risulta ulteriormente amplificato se si considera che nessun organo primario o sussidiario al quale siano state attribuite competenze in materia di diritti umani dispone di poteri giuridicamente vincolanti in questo ambito¹¹.

Si aggiunga che il divario tra gli obiettivi perseguiti e i poteri conferiti all'ONU per promuovere e proteggere diritti e libertà fondamentali non è il frutto di distrazioni o di decisioni affrettate, ma di scelte deliberate, determinate dal timore che l'Organizzazione potesse interferire con gli affari interni degli Stati membri, imponendo il rispetto di tali diritti: «No agreement could be secured at the Conference of San Francisco for the proposal that the Charter should ensure not only 'the promotion' but also the 'protection' of human rights and fundamental freedoms. The proposal was opposed for the reason that, if accepted, it might be interpreted as giving the United Nations the right to impose actively upon the Members the observance of human rights and freedoms»¹².

La tensione tra difesa delle prerogative sovrane e tutela dei diritti umani, in realtà, non si è mai risolta; è rimasta, anzi, sempre latente, e ha sovente rallentato, se non impedito, l'adozione di soluzioni più ardite, o paralizzato l'azione dell'Organizzazione, specie nei momenti di maggiore contrasto tra le grandi potenze.

Dovendo, quindi, tentare un bilancio, sia pure parziale e imperfetto, dell'azione dell'ONU a favore dei diritti umani nel corso dei suoi (primi?) ottant'anni, è necessario tener conto di tali ambiguità e tensioni. Trattandosi, però, di una ricognizione sintetica e necessariamente parziale – considerati l'ampio arco temporale di riferimento e il limitato spazio a disposizione – l'indagine non può estendersi a tutte le azioni riconducibili all'Organizzazione in senso lato, fino a includere un approfondimento, ad esempio, sulla sia pur importante attività svolta dagli organi di garanzia (in seguito: *treaty bodies*) istituiti da vari trattati a tutela dei diritti umani stipulati sotto la sua egida¹³.

E/RES/5(I) del 16 febbraio 1946.

¹¹ Statuto delle Nazioni Unite, articoli 13, par. 2, e 62, par.1; Consiglio economico e sociale, *Resolution adopted by ECOSOC on the establishment of a Commission on Human Rights with a Sub-Commission on the Status of Women*, UN Doc. E/RES/5(I), paragrafi da 3 a 5; Assemblea generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251, paragrafi 5 e 6.

¹² Commission on Human Rights, Third Session, International Law Association, Human Rights, the Charter of the United Nations, and the International Bill of the Rights of Men, Preliminary Report by Professor Lauterpacht, UN Doc. E/CN.4/89 del 12 maggio 1948, 4.

¹³ Sulle competenze e la prassi dei nove *treaty bodies* dell'ONU, v. in particolare: F. MÉGRET, P. ALSTON (eds), *op. cit.*, 307 ss., e A. CANÇADO TRINDADE, D. GONZÁLEZ-SALZBERG, *International Law of Human Rights*, Oxford, 2024, 177 ss.

L'attenzione si concentrerà, prevalentemente, sul ruolo di alcuni *organi* dell'ONU e, in particolare, del CdU – specificamente competente in materia – che, sotto molti aspetti, può essere considerato come una sintesi emblematica della tensione tra aspirazioni e realtà nel perseguire l'obiettivo in esame. Molte questioni potranno essere solo accennate, se non semplicemente sfiorate; inevitabilmente, ambiti importanti e strettamente collegati alla tutela dei diritti umani, come il diritto internazionale umanitario e i crimini internazionali, resteranno esclusi dal campo d'indagine.

Più precisamente, l'analisi verrà svolta utilizzando tre diverse prospettive, vale a dire: contributo dell'ONU allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani; controllo sulla condotta degli Stati membri per assicurarne il rispetto; e tutela del diritto alla giustizia¹⁴ delle vittime di violazioni dei loro diritti.

In relazione ai primi due punti, non s'intende, ovviamente, distinguere, in modo astratto e artificioso, tra «promozione» e «protezione» dei diritti umani, data la loro inestricabile interrelazione e interdipendenza. Analogamente, risulta difficile separare la tutela del diritto alla giustizia dalle altre due dimensioni. In molti casi, questo diritto non è esercitabile se non sono stati preventivamente predisposti meccanismi e procedure internazionali che possano essere attivati dalle vittime. Affrontare separatamente il diritto alla giustizia consente anche, però, di soffermare l'attenzione sui mezzi a disposizione delle vittime, in caso non solo di violazioni dei loro diritti da parte degli Stati, ma anche in conseguenza di azioni od omissioni dell'ONU. Quest'ultima ipotesi non è teorica e non è trascurabile, data la proliferazione di attività operative e l'opacità dell'Organizzazione nel far fronte a eventuali reclami.

Si tratta, quindi, di un mero espediente metodologico, volto a evidenziare, secondo diverse prospettive, i pregi, i limiti e le criticità della prassi dell'ONU nel realizzare il mandato ad essa conferito in questo lungo arco temporale. Le sintetiche riflessioni conclusive tenteranno di ricondurre a unità i tre livelli di indagine, evidenziando i pregi dei risultati conseguiti, ma anche gli effetti nefasti che una cronica tensione tra diritti umani e diritti sovrani produce sul rispetto del principio di effettività.

¹⁴ Sul diritto alla giustizia come obbligo consuetudinario, v. F. FRANCONI, *The Right of Access to Justice under Customary International Law*, in F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007, 1 ss.

2. L'apporto che l'ONU ha dato allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani è notevole e particolarmente rilevante è il ruolo svolto dall'Assemblea generale, considerata la duplice funzione che ad essa è stata conferita a livello statutario: incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e promuovere il rispetto dei diritti umani¹⁵. Si pensi, innanzi tutto, alla Dichiarazione universale del 1948, la cui *ratio*, sul piano giuridico, si desume dalla sintesi degli ultimi due paragrafi del preambolo: l'impegno degli Stati membri ad assicurare il rispetto universale ed effettivo dei diritti umani e delle libertà fondamentali non può essere pienamente attuato se non si stabilisce preliminarmente «a common understanding of these rights and freedoms»¹⁶.

Grazie al ruolo propulsivo dell'Assemblea generale e al pregevole lavoro di assistenza della Commissione sul piano tecnico-redazionale¹⁷, lo stesso obiettivo è stato realizzato attraverso l'adozione di numerosi trattati multilaterali, a carattere generale o settoriale. Tra i primi rientrano i due Patti internazionali del 1966, che vincolano gli Stati parti a rispettare diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali¹⁸ già enunciati nella Dichiarazione universale, priva, però, di efficacia giuridica vincolante¹⁹. I secondi tutelano i diritti di alcune categorie di soggetti (come donne, bambini, disabili) o pongono norme volte a prevenire e reprimere atti che comportano la violazione di vari diritti (es. divieto di tortura, discriminazione razziale e protezione dalle sparizioni forzate)²⁰. Tali strumenti hanno anche influenzato la conclusione di trattati regionali²¹.

¹⁵ Statuto delle Nazioni Unite, art. 13, par. 1, a) e b).

¹⁶ Assemblea generale, Dichiarazione universale dei diritti umani, A/RES/217 (III) del 10 dicembre 1948.

¹⁷ V. Statuto delle Nazioni Unite, art. 62, par. 3, e risoluzione E/RES/5(I), paragrafi 2 e 3.

¹⁸ Patto internazionale sui diritti civili e politici (New York, 16 dicembre 1966), in seguito: ICCPR, in vigore dal 23 marzo 1976; Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (New York, 16 dicembre 1966), in seguito: ICESCR, in vigore dal 3 gennaio 1976. Il testo di questi e di altri trattati delle Nazioni Unite in seguito menzionati è disponibile al sito: <https://treaties.un.org>.

¹⁹ Sul valore normativo della Dichiarazione universale, v. F. POCAR, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fonte di un nuovo diritto internazionale*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, 1989, 31 ss.

²⁰ Per un elenco delle convenzioni e delle dichiarazioni non vincolanti adottate sulla base di un testo redatto dalla Commissione v. B. RUDOLF, *United Nations Commission/United Nations Human Rights Council*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008, 3.

²¹ Ad esempio, la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950), in vigore dal 3 settembre 1953, che nel preambolo menziona la Dichiarazione universale (paragrafi 1-2).

Anche il CdU ha contribuito allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, come previsto dalla sua risoluzione istitutiva²². Ovviamente, la necessità di adottare nuovi trattati si è ridotta con il passare del tempo, considerata l'ampia regolamentazione pattizia promossa dall'ONU nei primi decenni di attività. È anche nota, però, la prudenza (per non dire la resistenza) di molti Stati ad assumere obblighi²³. Nel 2014, il CdU ha dato mandato a un Gruppo di lavoro intergovernativo di elaborare uno strumento giuridicamente vincolante che regoli le attività di società transnazionali e altre imprese nel rispetto dei diritti umani. Tuttavia, il progetto di trattato non è ancora stato ultimato; peraltro, già nella risoluzione istitutiva del Gruppo di lavoro si evidenziava una netta spaccatura tra Stati sede di società multinazionali e altri Stati²⁴.

Sarebbe, tuttavia, errato sottovalutare l'importanza dei progetti, redatti da relatori speciali del CdU, che si pongono alla base dei negoziati finalizzati alla stipulazione di un trattato internazionale. Tali strumenti non sono un mero esercizio accademico; la prassi fornisce, anzi, vari esempi del loro impatto sulla condotta degli Stati sul piano concreto. Ad esempio, i Principi guida concernenti i diritti umani e le società transnazionali e le altre imprese – approvati dal CdU nel 2011²⁵ e punto di riferimento essenziale per il Gruppo di lavoro precedentemente menzionato – sono stati recepiti in alcuni ordinamenti nazionali²⁶, hanno portato all'adozione di provvedimenti normativi a livello

²² Assemblea Generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251, par. 5.c): «Make recommendations to the General Assembly for the further development of international law in the field of human rights».

²³ Tra i risultati più rilevanti, si segnala l'adozione del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni (New York, 19 dicembre 2011), in vigore dal 14 aprile 2014.

²⁴ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 26/9. Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/RES/26/9 del 14 luglio 2014, adottata con 20 voti a favore, 14 contrari e 13 astenuti. Sullo stato di avanzamento del progetto, v. Consiglio dei diritti umani, *Report on the eleventh session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/61/XX del 24 ottobre 2025. A titolo d'esempio, si veda anche il mandato relativo alla redazione di uno strumento giuridico vincolante in materia di diritto allo sviluppo: Consiglio dei diritti umani, *Resolution 39/9. The right to development*, UN Doc. A/HRC/RES/39/9 del 5 ottobre 2018, par. 17.e).

²⁵ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 17/4. Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, UN Doc. A/HRC/RES/17/4 del 6 luglio 2011.

²⁶ V. Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade*, UN Doc. A/HRC/47/39 del 22 aprile 2021, par. 33 ss.

regionale²⁷ e hanno inciso sulla giurisprudenza arbitrale in materia di investimenti²⁸, sulla prassi di organi internazionali di controllo a tutela dei diritti umani, e sulla giurisprudenza di tribunali nazionali²⁹.

Più in generale, vari strumenti giuridicamente non vincolanti prodotti nell'ambito dell'attività di monitoraggio del CdU³⁰ o dei *treaty bodies* contribuiscono allo sviluppo del diritto internazionale nel settore in esame o nel suo complesso. Non di rado, la Corte internazionale di giustizia (in seguito: Corte)³¹ e corti regionali³² menzionano tali documenti come prova dell'esistenza di una prassi generalizzata degli Stati a favore del consolidamento di un diritto in una norma consuetudinaria o per precisarne il contenuto.

Innegabile è, inoltre, il ruolo che la Corte – un organo primario dell'ONU che non dispone di competenza specifica in materia di diritti umani – ha svolto nell'esercizio della giurisdizione contenziosa e consultiva³³. Oltre a chiarire il contenuto e la portata di diritti già recepiti in strumenti internazionali, vincolanti e non vincolanti, la Corte si è pronunciata sulla loro natura giuridica, accertandone, ad esempio, la trasformazione in norme consuetudinarie (quindi, vincolanti per tutti gli Stati) o la loro qualificazione come norme imperative del diritto internazionale (es. divieto di genocidio e tortura o diritto di autodeterminazione dei popoli)³⁴. Nel recente parere sugli *obblighi degli*

²⁷ Per quanto riguarda l'impatto sul diritto dell'Unione europea, *ibid.*, par. 36.

²⁸ Per una ricognizione, v. F. MARRELLA, *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights as an Evolving Regime: Their Contribution to International Investment Law and Arbitration*, in D. D'AMBRA, P. DUCOULOMBIER, G. ECKERT, J.P. JACQUÉ, P. WACHSMANN (dirs.) *Mélanges en l'honneur de Florence Benoit-Rohmer. Les droits de l'homme, du Conseil de l'Europe à l'Union européenne*, Bruxelles, 2023, 327 ss.

²⁹ V. Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, *Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: taking stock of the first decade*, UN Doc. A/HRC/47/39, par. 97 ss.

³⁰ Si pensi, ad esempio, ai rapporti redatti da relatori speciali o gruppi di esperti indipendenti che ricevono mandati «tematici» dal CdU; v. *infra*, par. 3.2.

³¹ Da ultimo, v. Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 23 luglio 2025, *Obligations of States in respect of Climate Change* (in seguito: parere *clima*), par. 391.

³² V., ad esempio, Corte europea dei diritti umani [GC], sentenza del 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, *Klimaseniorinnen Schweiz et al c. Svizzera*, paragrafi 154-170 e 186-188.

³³ Per più ampie considerazioni, v. V. GOWLLAND-DEBBAS, *The ICJ and the Challenges of Human Rights Law*, in M. ANDENAS, E. BJORGE (eds.), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence of International Law*, Cambridge, 2015, 109 ss.

³⁴ V. ad es. Corte internazionale di giustizia, sentenza del 26 febbraio 2007, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, par. 16; sentenza del 20 luglio 2012, *Questions Relating to the Obligation to Prosecute or Extradite* (in seguito: caso *persecuire o estradare*), par. 99; parere consultivo del 19 luglio 2024, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including*

Stati in materia di cambiamenti climatici, la Corte si è anche pronunciata rispetto all'affermazione di un «nuovo» diritto umano, in quanto non enunciato nella Dichiarazione universale o in trattati ONU: il diritto a un ambiente sano³⁵. Sebbene alcuni Stati siano restii a riconoscere quest'ultimo come un diritto autonomo, è improbabile che, d'ora in avanti, qualsiasi discussione in materia possa prescindere dalle autorevoli osservazioni della Corte.

Se si guarda, poi, al contributo che l'Organizzazione – nel suo complesso – ha dato allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, vari esempi si possono trarre dall'incidenza, diretta e indiretta, dell'attività di codificazione della Commissione del diritto internazionale³⁶. Non meno rilevante è il ruolo svolto dai *treaty bodies* e dagli Istituti specializzati. I primi, come è noto, hanno sviluppato un'ampia prassi sia nell'esercizio della loro attività di monitoraggio, sia attraverso la redazione di commenti generali concernenti l'interpretazione di norme a tutela dei diritti umani o su questioni, di carattere generale, che possono incidere sull'effettivo rispetto di tali diritti³⁷. Il contributo dei secondi si sostanzia nell'adozione di strumenti giuridici vincolanti e non vincolanti che, sovente, contribuiscono a precisare il contenuto e la portata di diritti umani previsti da trattati internazionali o dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale. Si pensi, ad esempio, al diritto a un cibo adeguato o ai diritti culturali, enunciati nella Dichiarazione universale e nell'ICESCR, ulteriormente precisati e rafforzati da commenti generali del Comitato ICESCR³⁸, dalle linee

East Jerusalem, par. 233.

³⁵ *Parere clima*, par. 393.

³⁶ V. R. McDERMOTT, *The Human Rights Approach of the International Law Commission in Its Work on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, London-New York, 2018, 84 ss.; C. GROSSMAN GUILOFF, *Reparation to individuals for gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law*, in *Report of the International Law Commission on the work of its seventy-first session, Official Records of the General Assembly, Seventy-fourth session, Supplement No. 10*, UN Doc. A/74/10, 358 ss.

³⁷ V., ad esempio, Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 dell'11 novembre 1994.

³⁸ V. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (CESCR), *CESCR General Comment No. 12: Right to Adequate Food (Art. 11)*, UN Doc. E/C.12/1999/5 del 12 maggio 1999; *Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/21 del 21 dicembre 2009; *General Comment No. 27 (2025), on economic, social and cultural rights and the environmental dimension of sustainable development*, UN Doc. E/C.12/GC/27 del 6 novembre

guida della FAO e dalle convenzioni UNESCO³⁹.

Pressoché incalcolabile è, infine, la quantità di risoluzioni, raccomandazioni, rapporti o documenti concernenti i diritti umani adottati in seno all'ONU dal 1945 a oggi.

Malgrado questi aspetti positivi, non mancano limiti oggettivi. Come già ricordato, sono numerosi i trattati multilaterali sui diritti umani stipulati su impulso dell'ONU e moltissimi sono gli Stati ad essi vincolati⁴⁰. Il dato quantitativo non è, però, un criterio di valutazione adeguato se non si tiene conto di alcune assenze eccellenti. Limitando l'attenzione alle grandi potenze, la Cina ha firmato, ma non ratificato l'ICCPR; gli Stati Uniti hanno sottoscritto l'ICESCR, la CEDAW e la Convenzione sui diritti del bambino, ma non li hanno ratificati; né la Cina né gli Stati Uniti sono parti alla Convenzione sulle sparizioni forzate⁴¹.

Ovviamente, la ratifica di un trattato è un presupposto necessario per creare un vincolo giuridico, ma non è un elemento sufficiente per assicurarne il rispetto se lo Stato non ha la volontà e la capacità di dare a esso piena attuazione. Il sospetto che alcuni governi siano essenzialmente interessati a salvaguardare la loro reputazione sul piano formale, premurandosi, al contempo di svuotare la portata degli obblighi a proprio carico sul piano sostanziale, sembra, peraltro, confermato dalle numerose riserve da essi apposte al momento della firma o della ratifica di tali trattati⁴².

L'effettività degli obblighi risulta ulteriormente compromessa se si considera lo stato delle ratifiche dei Protocolli facoltativi a trattati

2025.

³⁹ V. FAO Council and the Committee on World Food Security (CFS), *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* (2004 Right to Food Voluntary Guidelines), UN Doc. E/CN.4/2005/131 del 28 febbraio 2005; Convenzione sulla prevenzione e protezione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 20 ottobre 2005), in vigore dal 18 marzo 2007. Per più ampie considerazioni, sia consentito fare rinvio a L. PINESCHI, *Cultural Diversity as a Human Right? General Comment No. 21 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in S. BORELLI, F. LENZERINI (eds.), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law*, Leiden-Boston, 2012, 29 ss.

⁴⁰ Ad esempio, 196 Stati sono parti alla Convenzione sui diritti del bambino (New York, 20 novembre 1989), in vigore dal 2 settembre 1990; 189 alla Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (in seguito: CEDAW) (New York, 18 dicembre 1979), in vigore dal 3 settembre 1981.

⁴¹ Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (New York, 20 dicembre 2006), in vigore dal 23 dicembre 2010.

⁴² Sulla questione v., ad es.: C. REDGWELL, *US Reservations to Human Rights Treaties: All for One and None for All?*, in M. BYERS, G. NOLTE (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, 2009, 392 ss.

ONU che consentono a individui, presunte vittime di violazioni di diritti umani, di proporre reclami ai *treaty bodies* nei confronti degli Stati parti a tali trattati. Il numero delle parti ai Protocolli è, infatti, nettamente inferiore rispetto a quello degli Stati che accettano di vincolarsi ai trattati di riferimento⁴³. Non mancano, inoltre, casi di recesso da parte di Stati nei cui confronti sono introdotte numerose comunicazioni concernenti gravi violazioni di diritti umani. Ad esempio, Giamaica, Guyana, Trinidad e Tobago (alla fine degli anni '90) e Bielorussia (nel 2022) hanno denunciato il Protocollo facoltativo all'ICCPR. I primi tre Stati sono stati oggetto di numerose denunce per le drammatiche condizioni di detenzione nelle carceri; assai elevato è stato il numero di pene capitali eseguite in Guyana e a Trinidad e Tobago, senza il rispetto del diritto a un equo processo negli anni immediatamente precedenti al loro recesso. Quanto alla Bielorussia, sono centinaia i casi di difensori di diritti umani, giornalisti, avvocati e oppositori politici concernenti gravi violazioni delle libertà di espressione, riunione e associazione e del diritto a un equo processo, anche in situazioni di esecuzione della pena di morte⁴⁴. Molte perplessità, in quanto in contrasto con il principio di buona fede, suscita infine la condotta di Guyana e Trinidad e Tobago: il giorno stesso del loro recesso, i due Stati hanno nuovamente aderito al Protocollo facoltativo, depositando contestualmente una riserva volta a escludere la competenza del Comitato dei diritti umani in relazione a comunicazioni proposte da individui condannati alla pena capitale⁴⁵.

3. Ai sensi dell'art. 55 della Carta: «(...) the United Nations shall promote⁴⁶: (...) c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion».

⁴³ Ad esempio, gli Stati parti all'ICCPR sono 175, ma solo 116 sono vincolati anche al Protocollo facoltativo (New York, 16 dicembre 1966), in vigore dal 23 marzo 1976; gli Stati parti all'ICESCR sono 173, ma solo 31 sono vincolati al Protocollo facoltativo (New York, 10 dicembre 2008), in vigore dal 5 maggio 2013.

⁴⁴ V. Amnesty International, *Unacceptably Limiting Human Rights Protection*, marzo 1999 (AI INDEX: AMR 05/01/99), e B. ÇALI, L. HELFER, *Rethinking Human Rights Treaties Withdrawals: A Process-Based Approach*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2025, 1 ss.

⁴⁵ Nel 2000, Trinidad e Tobago ha nuovamente denunciato il Protocollo facoltativo. Più in generale, sulla possibilità di recesso dall'ICCPR, v. F. POCAR, *Sulla possibilità di ritiro dal Patto internazionale sui diritti civili e politici*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, 1074 ss.

⁴⁶ Nella versione francese: «favoriseront».

Come è stato ampiamente illustrato in dottrina, le espressioni utilizzate nella norma (*shall promote; favoriseront*) si prestano ad ambiguità tali da indurre a dubitare dell'esistenza di un obbligo di controllo dell'ONU sul rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri⁴⁷.

A prescindere da qualsiasi discussione sull'esito di una interpretazione testuale, la vaghezza dei termini impiegati nella Carta non ha impedito che, a pochi anni dalla sua entrata in vigore, l'Organizzazione si dotasse di organi competenti a vigilare sulla condotta degli Stati. La Commissione, istituita dall'ECOSOC nel 1946 con mere funzioni di «redazione», ha svolto anche attività di monitoraggio a partire dalla metà degli anni '60, in seguito all'approvazione delle c.d. procedure 1235⁴⁸ e 1503⁴⁹.

L'importanza di questa funzione risulta, inoltre, sia dalla risoluzione 60/251 dell'Assemblea generale, istitutiva del CdU, che ad esso conferisce la competenza a esaminare violazioni dei diritti umani, incluse quelle flagranti e sistematiche⁵⁰, sia dalla risoluzione 5/1 di quest'ultimo organo, che attua tale mandato attraverso la regolamentazione di tre meccanismi: l'esame periodico universale (UPR), le procedure speciali e le comunicazioni individuali⁵¹.

Con l'istituzione del CdU, l'ONU ha dimostrato un'apprezzabile capacità di reazione nel tentare di porre rimedio, in tempi rapidi, al deficit di credibilità della Commissione, emerso a partire dagli anni '90 a causa della sua eccessiva politicizzazione e selettività. Malgrado, pe-

⁴⁷ V. S. KARAGIANNIS, *À propos des droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies*, in *Journal du droit international*, 2018, 785-788. Sui falliti tentativi, sia a Dumbarton Oaks sia durante la Conferenza di San Francisco, di includere il *rispetto* dei diritti umani tra gli obiettivi dell'Organizzazione, v. F. JHABVALA, *op. cit.*, 3 ss.

⁴⁸ Consiglio economico e sociale, *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories*, risoluzione 1235 (XLII) del 6 giugno 1967; v. *infra*, par. 3.2.

⁴⁹ Consiglio economico e sociale, *Procedure for dealing with communications relating to violations of human rights and fundamental freedoms*, risoluzione 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970; v. *infra*, par. 4.1.

⁵⁰ Assemblea generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251 del 15 marzo 2006, par. 3. Si noti, però la discrepanza tra le versioni in inglese e in francese: «the Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations»; «le Conseil examinera les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques» (corsivi aggiunti).

⁵¹ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex.

rò, alcuni progressi, la svolta radicale che era stata da molti auspicata non è stata realizzata.

Come già ricordato, il CdU non è un organo primario e, come la Commissione, è un organo politico, in quanto composto da rappresentanti di Stati, non da individui, esperti indipendenti; non è un organo snello (47 membri); dispone solo di poteri raccomandatori.

La risoluzione istitutiva ha introdotto alcuni correttivi rispetto alla Commissione: i componenti del CdU sono eletti dall'Assemblea generale, quindi, con la partecipazione di tutti gli Stati membri⁵²; le regole relative alla ripartizione dei seggi e al suo funzionamento sono state formulate nel rispetto dei principi di uguaglianza (nessuno dispone di un seggio permanente e nessuno può essere rieletto dopo due mandati consecutivi) e di coerenza: può candidarsi qualsiasi Stato, nel rispetto del principio dell'equa ripartizione geografica, ma, in sede di elezione, si terrà conto del contributo dei candidati alla promozione e alla protezione dei diritti umani e degli impegni volontari assunti nello stesso ambito⁵³. Tale requisito incide, inoltre, sullo *status* di membro in carica, in quanto l'Assemblea generale, su proposta del CdU, può sospendere lo Stato che commetta violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani durante il suo mandato⁵⁴.

In effetti, il principio di universalità è stato rispettato sul piano formale, in quanto, dal 2006 a oggi, più di due terzi degli Stati membri dell'ONU hanno ottenuto un seggio nel CdU almeno una volta. Inoltre, due Stati sono stati sospesi durante il loro mandato: la Libia, nel 2011, in quanto ritenuta responsabile di violazioni gravi e sistematiche di diritti umani nel reprimere pacifiche manifestazioni popolari⁵⁵, e la Federazione Russa, nel 2022, in ragione delle atrocità denunciate in seguito all'aggressione dell'Ucraina⁵⁶.

⁵² Assemblea generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251 del 15 marzo 2006, par. 7.

⁵³ *Ivi*, par. 8.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Assemblea Generale, *Suspension of the rights of membership of the Libyan Arab Jamahiriya in the Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/65/265 del 1° marzo 2011, adottata all'unanimità. Per un elenco dei principali abusi e violazioni perpetrati, si veda la raccomandazione del CdU all'Assemblea generale, *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya*, UN Doc. A/HRC/S-15/2 del 25 febbraio 2011, par. 1.

⁵⁶ Assemblea Generale, *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/ES-11/3 del 7 aprile 2022. Si noti che, dopo l'adozione della risoluzione, il rappresentante permanente della Federazione Russa dichiarò che il suo governo aveva già deciso, quello stesso giorno, di ritirarsi dal CdU, prima della fine del mandato.

È sufficiente, però, scorrere l'elenco dei membri del CdU dal 2006 al 2025⁵⁷ per rendersi conto che sono stati ammessi anche Stati i cui governi non si distinguono tanto per il loro contributo alla promozione e alla protezione dei diritti umani, quanto per la repressione delle libertà democratiche e altre gravi violazioni.

Infine, non tutti gli Stati che aspirano a essere membri del CdU assumono impegni volontari al momento della presentazione della loro candidatura⁵⁸. L'Italia, che sarà di nuovo membro dal 2026 al 2028, lo ha fatto regolarmente, ma non sempre con condotte congruenti. Dalla nota verbale del 24 febbraio 2025, trasmessa all'Assemblea generale in vista delle più recenti elezioni, risulta tra l'altro, che l'Italia ha promosso attivamente l'istituzione della Corte penale internazionale (CPI) «(...) in the belief that the cause of peace can be served only if those responsible for the most serious crimes having an international impact are prosecuted and brought to justice». Pertanto, «(...) Italy will: (...) Continue to prevent and combat international crimes and impunity, including by taking concrete steps to ensure the accountability of perpetrators»⁵⁹. La dichiarazione appare, però, difficilmente conciliabile con la palese violazione degli obblighi di cooperazione nel caso di Osama Elmasry, arrestato a Torino il 19 gennaio 2025 e consegnato tre giorni dopo alla Libia, malgrado un mandato d'arresto della CPI e un'espressa richiesta di cooperazione da parte della stessa al governo italiano⁶⁰.

In buona sostanza, malgrado i correttivi introdotti rispetto alla precedente Commissione, la risoluzione 60/251 non contiene meccanismi sufficientemente efficaci⁶¹. La natura politica dell'organo incide inevitabilmente su tutta l'attività del CdU e, come vedremo, la prassi

⁵⁷ Disponibile al sito del CdU. V. anche le schede di valutazione degli Stati che si candidano al CdU, pubblicate regolarmente dall'International Service for Human Rights, disponibili al sito: <https://ishr.ch/about-human-rights/>; v. anche *infra*, par. 3.2.

⁵⁸ V. risoluzione 60/251, par. 8 e risoluzione 5/1, Annex, par. 1.d).

⁵⁹ *Note verbale dated 24 February 2025 from the Permanent Mission of Italy to the United Nations addressed to the President of the General Assembly* UN Doc. A/80/67 del 25 febbraio 2025, paragrafi 5 e 11.

⁶⁰ V. Corte penale internazionale, Pre-Trial Chamber I, ICC-01/11 del 17 ottobre 2025, *Decision on Italy's non-compliance with a request for cooperation*, par. 62, ove si constata che: «Italy failed to comply with its obligations under the Statute, and this non-compliance prevented the Court from exercising its functions and powers under the Statute».

⁶¹ Per più ampie considerazioni v. R. GROTE, *The Human Rights Council at 15: How (Not) to Promote Human Rights in Times of Growing Political Polarization*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2022, 246 ss.

dimostra che i problemi strutturali irrisolti possono incidere pesantemente sull'efficacia della sua attività di monitoraggio.

3.1 Tra i meccanismi di controllo di cui si avvale il CdU, l'UPR è una procedura innovativa particolarmente interessante, in quanto *tutti* gli Stati membri, a intervalli regolari, sono valutati sul rispetto (*fulfilment; respect*) di *tutti* gli obblighi in materia di diritti umani a loro carico, vale a dire: la Carta; la Dichiarazione universale; i trattati internazionali di cui essi sono parti; e gli obblighi di diritto internazionale umanitario⁶². Nella verifica sono inclusi anche gli impegni volontari assunti dagli Stati membri del CdU al momento della presentazione della loro candidatura⁶³.

L'UPR assicura, quindi, un monitoraggio assai più ampio rispetto a quello dei *treaty bodies*, le cui competenze sono limitate *ratione personae* (solo gli Stati parti) e *ratione materiae* (solo gli obblighi contenuti nel trattato di riferimento). Inoltre, in quanto basato su un approccio «integrato», l'UPR «completa» l'attività di tali organi, in parte rafforzandola⁶⁴.

L'obiettivo perseguito attraverso l'UPR non consiste nel sanzionare gli Stati inadempienti, ma nel *migliorare* la situazione dei diritti umani sul piano concreto⁶⁵, attraverso una procedura non conflittuale e basata su un dialogo costruttivo⁶⁶ a livello interstatale. A differenza, infatti, di quanto previsto da trattati sui diritti umani, i rapporti periodici nazionali non sono oggetto di osservazioni dell'organo internazionale di controllo, ma, prevalentemente, da parte di altri Stati. Si tratta, infatti, di un meccanismo a carattere intergovernativo («an intergovernmental process, United Nations Member-driven»⁶⁷), o, in altri termini, di una valutazione tra pari. La risoluzione 5/1 ammette, inoltre, che gli Stati sottoposti a esame possano dichiarare di non accettare alcune delle raccomandazioni ricevute dagli altri Stati o di accettarle solo in parte, fornendo i propri commenti⁶⁸.

⁶² Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 4.b).

⁶³ *Ibid.*, paragrafi 1 e 2.

⁶⁴ Sovente, nel corso di tale procedura, viene dato rilievo al mancato rispetto, ad opera di alcuni Stati, non solo di diritti umani contemplati in specifici trattati, ma anche delle raccomandazioni espresse dai *treaty bodies*.

⁶⁵ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 4.a).

⁶⁶ *Ibid.*, par. 3.b) e g).

⁶⁷ *Ibid.*, par. 3.d).

⁶⁸ *Ibid.*, par. 32: «Recommendations that enjoy the support of the State concerned will be

I dati che emergono dalla prassi (il quarto ciclo si concluderà nel 2027) sono, nel complesso, positivi. Alla fine del 2024, risultava, infatti, che *tutti* gli Stati membri si erano sottoposti all'UPR; un fatto per nulla scontato, considerati i ritardi cronici che si riscontrano nella trasmissione di alcuni rapporti nazionali ai *treaty bodies*⁶⁹. Inoltre, in media, il 76% delle raccomandazioni risultava accettato⁷⁰.

La debolezza di un sistema, che dipende interamente dalla cooperazione, in buona fede, degli Stati, si manifesta però in tutte le fasi dell'UPR, lasciando seri dubbi sulla piena attuazione del mandato conferito al CdU dalla risoluzione 60/251, ossia: «[p]romote the *full implementation* of human rights obligations undertaken by States»⁷¹.

La tensione tra (una malintesa) tutela degli interessi sovrani e osservanza dei diritti umani si manifesta con particolare evidenza quando gli Stati decidono di non accogliere alcune raccomandazioni espresse da altri Stati. Supposto che sia fornita una motivazione, sovente tali raccomandazioni sono considerate inaccettabili o solo parzialmente accettabili, perché sono ritenute provocatorie o perché non terrebbero conto delle leggi vigenti nel Paese⁷².

Ad esempio, nel 2011, gli Stati Uniti hanno accolto solo in parte le raccomandazioni con le quali si chiedeva di chiudere il carcere di Guantanamo e tutti i centri di detenzione segreta della CIA, affermando che: «We intend to close the Guantánamo Bay detention facility (...). [T]he United States maintains certain internment facilities abroad, consistent with applicable U.S. and international law»⁷³. Fermo restando che il carcere di Guantanamo risulta tuttora in funzione, gli Stati Uniti precisavano, nelle loro osservazioni, che: «When we say we 'support in part' such recommendations, we mean that we support

identified as such. Other recommendations, together with the comments of the State concerned thereon, will be noted».

⁶⁹ Dati reperibili online.

⁷⁰ V. Consiglio dei diritti umani, *Universal Periodic Review. Facts & Figures 2024*, reperibile *online*.

⁷¹ *Ivi*, Par. 5.d).

⁷² V. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Islamic Republic of Iran. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/59/12/Add.1 dell'11 giugno 2025, par. 3.

⁷³ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. United States of America. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/16/11/Add.1 dell'8 marzo 2011, par. 14 (il riferimento è alle raccomandazioni 136 (Repubblica Democratica di Corea), 147 (Federazione Russa), 148 (Brasile), 156 (Egitto e Irlanda), e 157 (Cina).

the proposed action or objective but reject the often provocative assumption or assertion embedded in the recommendation»⁷⁴.

Nel 2023, la Federazione Russa ha ricevuto 360 raccomandazioni, di cui 158 non accettate. Tra queste, sono state respinte categoricamente quelle relative all'«operazione militare speciale» in Ucraina o alla situazione in tale Paese, in quanto ritenute non rilevanti (*irrelevant to; sans rapport avec; Как не имеющие отношения к*) rispetto ai fini e ai principi dell'UPR⁷⁵. Le ragioni per cui raccomandazioni concernenti il rispetto del diritto alla vita, della libertà e della sicurezza personale e dei diritti del bambino non rientrerebbero in tale esame restano obiettivamente oscure; affermazioni analoghe si riscontrano, però, anche nelle repliche di altri Stati⁷⁶.

Non di rado, non vengono accolte raccomandazioni che sollecitano una maggiore collaborazione dei governi con gli organi internazionali di monitoraggio, opponendo agli Stati la propria giurisdizione esclusiva o la garanzia delle proprie leggi nazionali.

Nella prima ipotesi si colloca, ad esempio, la reazione dell'Arabia Saudita alle raccomandazioni del terzo UPR, concernenti le indagini sulla morte di Jamal Khashoggi, un giornalista dissidente di origine saudita, ucciso all'interno del consolato di tale Paese a Istanbul nel 2018: «(...) the Kingdom affirms that it has considered recommendations submitted with regard to the murder of its citizen Jamal Khashoggi (may he rest in peace), in line with its positive cooperation, owing to its conviction of the gravity and horrendous nature of this offence, the soundness of the proceedings conducted, the fact that the Saudi judiciary is the authority with basic jurisdiction in the case, and that the actions taken are based on constitutional principles and legal foundations aimed at guaranteeing their integrity and validity»⁷⁷.

⁷⁴ *Ibid.*, par. 4.

⁷⁵ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Russian Federation. Addendum. Views on conclusions and/or recommendation, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/55/14/Add.1 del 19 dicembre 2023, par. 7. Tra queste, rientrano le raccomandazioni relative al diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona nel contrasto al traffico di esseri umani (par. 14) e i diritti del bambino (par. 16).

⁷⁶ Cfr. Stati Uniti: «These responses should not be construed to suggest that the U.S. necessarily regards each of the matters addressed as subject to U.S. international human rights obligations», *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. United States of America. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/46/15/Add.1 del 4 marzo 2021, par. 5.

⁷⁷ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Kingdom of Saudi Arabia. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations,*

Sulla base di tali premesse, l'Arabia Saudita non accettava due raccomandazioni, volte, rispettivamente, a ottenere la collaborazione delle autorità di governo con il CdU nell'organizzare un'inchiesta imparziale e indipendente e consentire a esperti internazionali di partecipare alle indagini nazionali, assicurando pieno accesso a prove e testimonianze⁷⁸.

La Cina, nel 2024, non ha accolto le raccomandazioni che la invitavano a rispettare alcune osservazioni di *treaty bodies* (ICESCR e CEDAW)⁷⁹. Si sottolineava, comunque, che essa «(...) will implement the recommendations of U.N. treaty bodies in accordance with its national conditions»⁸⁰. Veniva, inoltre, respinto l'invito a revocare le leggi che restringono la libertà di riunione ed espressione⁸¹, in quanto: «China protects its citizens' freedom of speech, association and assembly in accordance with the law, and deals with violations in accordance with the law»⁸².

Più in generale, si pone il problema dell'effettiva attuazione delle raccomandazioni accolte dai governi. Al termine di ciascun esame, l'Alto Commissario per i diritti umani invia una lettera a ogni Stato per riassumere le principali raccomandazioni formulate nei suoi confronti e da tenere in considerazione in vista della redazione del rapporto nazionale successivo. La risoluzione 5/1 prevede, infatti, che ogni

voluntary commitments and replies presented by the State under review, UN Doc. A/HRC/40/4/Add.1 del 26 febbraio 2019, par. 5.

⁷⁸ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review*, UN Doc. A/HRC/40/4 del 26 dicembre 2018, Raccomandazioni 168 (Costa Rica) e 173 (Islanda). Indagini indipendenti venivano, comunque, effettuate dalla relatrice speciale sulle esecuzioni extragiudiziarie, sommarie o arbitrarie; conclusioni in Consiglio dei diritti umani, *Investigation of, accountability for and prevention of intentional State killings of human rights defenders, journalists and prominent dissidents. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN Doc. A/HRC/41/36 del 4 ottobre 2019 e *Annex to the Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: Investigation into the unlawful death of Mr. Jamal Khashoggi*, UN Doc. A/HRC/41/CRP.1 del 19 giugno 2019.

⁷⁹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. China. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/56/6 dell'11 marzo 2024, par. 22.7.

⁸⁰ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. China. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/56/6/Add.1 del 31 maggio 2024, par. 24 (corsivo aggiunto).

⁸¹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. China*, UN Doc. A/HRC/56/6, par. 22.161.

⁸² Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. China. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/56/6/Add.1, par. 42.

procedura d'esame debba concentrare l'attenzione sull'attuazione delle raccomandazioni espresse durante il ciclo precedente⁸³. Vari Stati sembrano, però, inclini a fornire informazioni generali sulla situazione dei diritti umani a livello nazionale, piuttosto che a riferire quanto hanno fatto per dare seguito alle raccomandazioni accettate.

Non sorprende, quindi, che si verifichino casi di inerzia persistenti. Ad esempio, l'Italia, in occasione del primo ciclo d'esame, annunciava un progetto di legge relativo all'istituzione di un organo nazionale indipendente a tutela dei diritti umani, come richiesto dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 1993⁸⁴.

Sebbene siano trascorsi più di quindici anni da tale dichiarazione, un organo che risponda ai requisiti richiesti dall'Assemblea generale («effective national institutions (...) ensuring the pluralism of their membership and their independence»⁸⁵) non è stato istituito. Nell'ultimo rapporto presentato dall'Italia sono menzionati diversi progetti di legge in discussione⁸⁶ e, a conclusione dell'esame, vari Stati hanno reiterato l'auspicio che la procedura si concluda rapidamente⁸⁷.

Una situazione senza precedenti si è verificata, infine, all'inizio del 2025: Nicaragua e Stati Uniti hanno cessato ogni forma di cooperazione con il CdU. In seguito all'ordine esecutivo emesso dal Presidente⁸⁸, gli Stati Uniti non hanno trasmesso il loro rapporto nazionale.

⁸³ *Ivi*, Par. 34.

⁸⁴ Consiglio dei diritti umani, *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1. Italy*, UN Doc. A/HRC/WG.6/7/ITA/1 del 16 novembre 2009, par. 33.

⁸⁵ Assemblea generale, Risoluzione sulle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, adottata il 20 dicembre 1993, par. 2.

⁸⁶ Consiglio dei diritti umani, *National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Italy*, UN Doc. A/HRC/WG.6/48/ITA/1 dell'11 ottobre 2024, par. 18.

⁸⁷ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Italy*, UN Doc. A/HRC/59/4 del 18 marzo 2025, raccomandazioni 34.22-34.51. L'Italia ha accettato tali raccomandazioni, precisando, però, che: «Italy cannot commit to a specific prompt deadline for compliance. However, the fact of accepting a recommendation demonstrates the country's willingness to incorporate these measures into its future human rights road map», Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Italy. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, UN Doc. A/HRC/59/4/Add.1 del 7 aprile 2025, par. 5.

⁸⁸ The White House, Presidential Actions, *Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*, 3 febbraio 2025, ove si precisa che: «The United States will not participate in the UNHRC and will not seek election to that body», sezione 2.a).

Analogamente, il Nicaragua non ha partecipato alla procedura d'esame dopo aver comunicato il proprio «recesso» dal CdU⁸⁹.

Si tratta, quindi, di una svolta radicale, alla quale non si era assistito in altre situazioni di tensione. Ad esempio, nel 2018, gli Stati Uniti si erano ritirati dal CdU, a metà del loro mandato, ma avevano continuato a partecipare all'UPR; inoltre, la Federazione Russa si è sottoposta all'esame periodico anche dopo la sua sospensione.

La recente interruzione dei rapporti dei due Stati con tale organo si inserisce nel quadro di più ampie scelte politiche, posto che tanto il Nicaragua, quanto gli Stati Uniti hanno anche deciso di recedere (sia pure per motivi diversi) da agenzie specializzate e trattati multilaterali⁹⁰. La mancata partecipazione all'UPR, non è, però, solo un precedente pericoloso⁹¹; è la negazione stessa del principio di universalità su cui si fonda il processo di monitoraggio realizzato attraverso tale esame, svuotandolo, in sostanza, del suo significato.

Nulla esclude che si tratti di una situazione transitoria, in quanto riconducibile all'orientamento delle forze politiche al governo dei due Paesi. Molto dipende, inoltre, dalla capacità di reazione del CdU, posto che la risoluzione 5/1 lascia allo stesso organo la massima discrezionalità su come far fronte a casi di non cooperazione persistente nella procedura in esame: «After exhausting all efforts to encourage a State to cooperate with the universal periodic review mechanism, the Council will address, as appropriate, cases of persistent non-cooperation with the mechanism»⁹².

Nei confronti del Nicaragua, il CdU ha adottato un'ampia risoluzione, in cui auspica un «ravvedimento» di tale Stato, ma esprime anche una ferma condanna per le violazioni, gravi e sistematiche, di diritti umani denunciate in un ampio rapporto redatto da un Gruppo di esperti indipendenti precedentemente designato⁹³.

⁸⁹ Il rapporto nazionale era stato trasmesso regolarmente nel 2024, prima del «recesso».

⁹⁰ Si veda il lungo elenco contenuto nella risoluzione 58/18 del Consiglio dei diritti umani, *Promotion and protection of human rights in Nicaragua*, UN Doc. A/HRC/RES/58/18 del 3 aprile 2025, preambolo, paragrafi 11-13.

⁹¹ V.M. LANE, A. STOREY, *Opting out of Accountability: The United States and the Implications of Withdrawal from the Universal Periodic Review*, in *EJIL Talk!*, 3 novembre 2025.

⁹² Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 38.

⁹³ V. Consiglio dei diritti umani, *Resolution 58/18. Promotion and protection of human rights in Nicaragua*, UN Doc. A/HRC/RES/58/18 del 3 aprile 2025. Il Gruppo di esperti indipendenti è stato istituito dal CdU nel 2022 (Consiglio dei diritti umani, *Resolution 49/3. Promotion and protection of human rights in Nicaragua*, UN Doc. A/HRC/RES/49/3 del 7 aprile 2022), con il mandato di indagare su presunte violazioni dei diritti umani perpetrate in Nica-

Proseguire l'attività di monitoraggio senza la cooperazione degli Stati interessati (ad esempio, incaricando un relatore speciale di sostituirli nello svolgimento della procedura) potrebbe essere, forse, una soluzione di maggiore impatto. Come da più parti sottolineato, la decisione di cessare ogni forma di collaborazione con il CdU sarebbe, in realtà, determinata da una sostanziale «insofferenza» per controlli ritenuti troppo incisivi o per i controlli internazionali *tout-court*. Il «recesso» del Nicaragua è avvenuto pochi giorni prima che venisse pubblicato un documento, redatto dal gruppo di esperti indipendenti precedentemente menzionato, contenente in allegato l'elenco delle istituzioni e dei 54 individui ritenuti responsabili di violazioni gravi e sistematiche dei diritti di oppositori al governo e di loro familiari⁹⁴. Quanto agli Stati Uniti, il ritiro dal CdU del 2018 era stato giustificato in quanto tale organo veniva considerato «a protector of human rights abusers and a cesspool of political bias», oltre a dimostrarsi cronicamente ostile nei confronti di Israele⁹⁵. Si ritiene, però, che ad essere determinante fosse stata una dichiarazione pubblica dell'Alto Commissario per i diritti umani, che condannava la politica di tolleranza zero attuata dal governo statunitense nei confronti degli immigrati irregolari ai confini con il Messico e la crudele separazione di quasi 2.000 bambini dai loro genitori⁹⁶.

In conclusione, qualsiasi valutazione critica dell'UPR non può prescindere dalla specificità dei suoi obiettivi e dai suoi limiti strutturali. Se si considera l'intento primario di indurre gli Stati membri ad accettare di sottoporsi a un meccanismo di controllo «pubblico» sul rispetto dei diritti umani, il risultato, quanto meno sul piano formale, è stato raggiunto. I rapporti periodici possono essere anche un documento utile ai fini della rilevazione della prassi degli Stati⁹⁷. Non si possono, però, trascurare i difetti intrinseci di una procedura caratterizzata da una componente politica particolarmente rilevante: le raccomandazioni non sono formulate dal CdU, ma da Stati nell'esercizio di una valutazione tra pari, con inevitabili «alleanze» e contrapposizioni

ragua a partire da aprile 2018. Il mandato è stato, da ultimo, esteso fino al 2027 (risoluzione 58/18 del 3 aprile 2025).

⁹⁴ UN Doc. A/HRC/58/CRP.8 del 3 aprile 2025, che integra il rapporto finale (UN Doc. HRC/58/26 del 24 febbraio 2025).

⁹⁵ V. *United States Withdraws from the UN Human Rights Council, Shortly After Receiving Criticism About Its Border Policy*, in *American Journal of International Law*, 2018, 747-748.

⁹⁶ *Ibid.*, 749 ss.

⁹⁷ V. parere *clima*, par. 391.

ideologiche. Il maggiore rischio è, infine, che l'UPR si traduca in un mero rito formale e che la credibilità del CdU sia messa a repentaglio dagli stessi Stati che si proclamano fervidi sostenitori delle libertà democratiche e dei diritti umani.

3.2 Un sistema di monitoraggio più efficace, in quanto basato su indagini e studi effettuati da individui (*independent experts; special rapporteurs*) o gruppi di individui (*working groups*), è realizzato attraverso le procedure speciali, concernenti il rispetto di alcuni diritti, in generale (*thematic mandates*), o la tutela dei diritti umani nel loro complesso all'interno di alcuni Stati (*country mandates*). Le informazioni, ottenute anche attraverso visite *in loco*, previo consenso dello Stato interessato, sono analizzate in appositi rapporti, corredati da raccomandazioni finali.

Le procedure speciali si sono affermate nella prassi della Commissione nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla risoluzione 1235 del 1967 e hanno consentito di fare luce sul sistema di sparizioni forzate attuato in Cile e in Argentina, a metà degli anni '70.

Anche il CdU può istituire procedure speciali⁹⁸. Numerosissimi sono i mandati tematici in corso (46); assai meno i mandati Paese (13)⁹⁹, comprensibilmente poco graditi ai governi. Sovente, i rapporti che i titolari dei mandati sottopongono al CdU sono franchi e diretti sia nella descrizione delle situazioni, sia nelle valutazioni e nelle raccomandazioni finali. Non stupisce, quindi, che le procedure speciali non siano particolarmente gradite agli Stati che preferirebbero esperti indipendenti... meno indipendenti.

Se, quindi, l'indipendenza dei titolari dei mandati di procedure speciali è un presupposto indispensabile per assicurare l'efficacia delle loro attività¹⁰⁰, è altrettanto evidente che nulla è possibile senza la cooperazione degli Stati interessati e la volontà politica dei membri

⁹⁸ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 39 ss. Sulle procedure speciali, v. in particolare: R. KM SMITH, *UN Special Procedures. System Puppets or User's Saviours?*, in E. BIRBOSIA, I. RORIVE (eds.), *Human Rights Tectonics. Global Dynamics Integration and Fragmentation*, Cambridge, 2018, 41 ss.; G. CITRONI, *Le procedure speciali del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite*, Napoli, 2024.

⁹⁹ Dati aggiornati al 15 dicembre 2025.

¹⁰⁰ V. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, August 2008, par. 11: «Mandate-holders are selected on the basis of their expertise and experience in the area of the mandate, personal integrity, independence and impartiality and objectivity. The independent status of the mandate-holders is crucial in order to enable them to fulfill their functions in all impartiality».

del CdU. La decisione di istituire tali procedure, prorogarle o adottare risoluzioni volte a dar seguito alle raccomandazioni formulate dai titolari dei mandati dipende, infatti, dal voto favorevole della maggioranza degli Stati che siedono all'interno dell'organo. Non sorprende, quindi, che nel 2010, nessun seguito sia stato dato allo studio sulla pratica delle detenzioni segrete nell'ambito delle attività di contrasto al terrorismo, redatto congiuntamente da due esperti indipendenti e due componenti di gruppi di lavoro¹⁰¹. Alcuni Stati, come la Federazione Russa, hanno stigmatizzato il ricorso a fonti anonime; Canada e Stati Uniti hanno espresso preoccupazione per il metodo utilizzato nella raccolta delle prove. Come risultato, l'attenzione si è spostata dalle questioni sostanziali a quelle di metodo e nessuna risoluzione è stata adottata per dare seguito alle raccomandazioni contenute nello studio congiunto.

Non ha, invece, precedenti la decisione degli Stati Uniti di imporre sanzioni nei confronti della relatrice speciale sulla situazione dei diritti umani nel Territorio palestinese occupato¹⁰², in seguito alla pubblicazione, nel 2025, di un rapporto che denunciava la complicità di società commerciali, pubbliche e private, nella politica israeliana di dislocamento e ricollocazione dei Palestinesi in tali territori¹⁰³.

Come hanno sottolineato gli esperti indipendenti dell'ONU in una loro dichiarazione congiunta, le sanzioni nei confronti di un relatore speciale nell'esercizio di un mandato del CdU costituiscono un attacco diretto contro l'integrità del sistema dei diritti umani dell'Organizzazione e una violazione dei privilegi e delle immunità necessarie per consentire ai relatori speciali di esercitare le loro funzioni in modo indipendente¹⁰⁴: «Violating this framework sends a dangerous message, threatens the independence of the Special Procedures system and has a chilling effect on global human rights advocacy»¹⁰⁵.

¹⁰¹ Consiglio dei diritti umani, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Joint study on global practices in relation to secret detention in the context of countering terrorism [...]*, UN Doc. A/HRC/13/42 del 19 febbraio 2010.

¹⁰² Marco Rubio, Secretary of State, *Sanctioning Lawfare that Targets U.S. and Israeli Persons*, disponibile al sito www.state.gov.

¹⁰³ Consiglio dei diritti umani, *From economy of occupation to economy of genocide. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese*, UN Doc. A/HRC/59/23 del 2 luglio 2025.

¹⁰⁴ Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (New York, 13 febbraio 1946), in vigore dal 17 settembre 1946, art. VI.

¹⁰⁵ Dichiarazione dell'8 agosto 2025, disponibile al sito www.ohchr.org. Più in generale, il CdU, esprimendo particolare preoccupazione per i crescenti attacchi nei confronti dei titola-

Più in generale, il conferimento di un mandato o il suo rinnovo può essere ostacolato da maggioranze di «blocco» variamente costituite. Ad esempio, la designazione di un esperto indipendente sulla protezione contro la violenza e la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere è stata approvata (di stretta misura) solo nel 2016, dopo anni di inutili tentativi; un gruppo di Stati africani ha cercato, inoltre, di ottenere la cessazione del mandato del relatore speciale in occasione della discussione del primo rapporto del CdU in Assemblea generale¹⁰⁶. In altri casi, Stati non membri di tale organo hanno tentato di porre termine a un mandato con il sostegno di altri Paesi «alleati». È quanto ha fatto l'Eritrea nel 2025, introducendo una bozza di risoluzione volta a ottenere la cessazione delle attività del relatore speciale sulla situazione dei diritti umani in tale Paese. La proposta è stata respinta ad ampia maggioranza. Se, però, il CdU avesse approvato, non sarebbe più stato possibile documentare le atrocità, gli abusi e le gravi violazioni di diritti umani che avvengono in questo Paese¹⁰⁷.

Suscita, infine, particolare preoccupazione il crescente numero di casi di intimidazione e rappresaglia, di cui sono vittime individui che collaborano con esperti dell'ONU in materia di diritti umani o membri delle loro famiglie. Dal 2010, su richiesta del CdU, il Segretario generale pubblica ogni anno un dettagliato rapporto su tali casi, precisando le azioni e le omissioni di singoli Stati e menzionando, ove possibile, il nome delle vittime. Al rapporto del Segretario generale segue una risoluzione del CdU di condanna di tali atti, in cui si invitano gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per non ostacolare chiunque cerchi di collaborare, o abbia collaborato, con l'ONU, prevenire tali atti ed evitare l'impunità dei responsabili, attraverso adeguate indagini¹⁰⁸.

ri di procedure speciali nell'esercizio del loro mandato, ha sollecitato gli Stati a: «(...) refraining from adopting, and considering reviewing, amending or repealing, laws that have the aim or effect of deterring or hindering cooperation with the United Nations», Consiglio dei diritti umani, *Resolution 60/23. Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights* 23 del 7 ottobre 2025, preambolo, par. 20, e par. 5 del dispositivo.

¹⁰⁶ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 32/2. Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*, UN Doc. A/HRC/RES/32/2 del 30 giugno 2016, approvata con 23 voti a favore, 18 contrari e 8 astensioni. Per maggiori approfondimenti, v. A. CANÇADO TRINDADE, D. GONZÁLEZ-SALZBERG, *op. cit.*, 205 ss.

¹⁰⁷ La bozza di risoluzione proposta da Bielorussia, Eritrea, Federazione Russa, Iran, Repubblica Democratica di Corea, Sudan e Venezuela (UN Doc. A/HRC/59/L.1/Rev.1 del 3 luglio 2025) ha ottenuto 4 voti a favore (Bolivia, Cina, Cuba e Sudan), 25 voti contrari e 18 astenuti.

¹⁰⁸ V. da ultimo, Consiglio dei diritti umani, *Resolution 60/23. Cooperation with the Unit-*

Come già ricordato, il CdU dispone solo di poteri raccomandatori. C'è, però, un motivo supplementare di preoccupazione. Da un recente rapporto emerge che queste situazioni si sono verificate in 24 Stati¹⁰⁹ e otto di questi sono attualmente membri di tale organo (Bangladesh, Cina, Cuba, Indonesia, Messico, Repubblica Democratica del Congo, Sudan e Thailandia). Un fatto che lascia interdetti, posto che, per poter essere eletti, occorre che i candidati osservino *gli standard più elevati* in materia di promozione e protezione dei diritti umani e *cooperino pienamente* con il CdU¹¹⁰.

4. Le attività di monitoraggio sulla condotta degli Stati sono uno strumento importante per favorire il rispetto del principio di effettività nel passaggio dall'enunciazione dei diritti umani all'attuazione degli obblighi internazionali nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali. Ancora più incisive possono essere, però, le azioni volte a proteggere le vittime di abusi o atrocità sul piano concreto o ad assicurare procedure che consentano a individui o gruppi di individui di ottenere giustizia.

L'ONU ha contribuito in vari modi alla realizzazione di questi obiettivi. L'espansione, in generale, delle sue attività ha però avuto, talvolta, implicazioni pregiudizievoli per la tutela dei diritti umani. In alcuni casi, individui o gruppi di individui hanno invocato la responsabilità dell'Organizzazione, lamentando abusi o violazioni dei loro diritti avvenuti nell'ambito, o in conseguenza, di attività da essa autorizzate, ma senza ottenere giustizia.

4.1 Innumerevoli attività operative sono state realizzate o coordinate dall'ONU, nell'arco di 80 anni, attraverso propri enti o agenzie specializzate, in particolare, in caso di emergenze o catastrofi umanitarie¹¹¹. Azioni concrete sono state intraprese anche dal Consiglio di sicurezza, al quale la Carta attribuisce la responsabilità principale per

ed Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights, UN Doc. A/HRC/RES/60/23 del 7 ottobre 2025.

¹⁰⁹ Consiglio dei diritti umani, *Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights. Report of the Secretary General*, UN Doc. A/HRC/60/62 del 9 settembre 2025.

¹¹⁰ Assemblea generale, *Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/60/251 del 15 marzo 2006, par. 9.

¹¹¹ Es. l'UNDP (*United Nations Development Programme*), l'UNHCR (*United Nations Refugees Agency*), l'UNICEF (*United Nations Children's Fund*), il WFP (*World Food Programme*), l'UNFPA (*United Nations Population Fund*).

il mantenimento della pace (art. 24), ma nessuna competenza espressa in materia di diritti umani¹¹². Già in piena guerra fredda, il Consiglio era intervenuto per porre termine a gravi violazioni. Si pensi, ad esempio, alle risoluzioni che, oltre a condannare risolutamente le politiche di discriminazione e *apartheid*, chiedevano al Sud Africa di: liberare i prigionieri politici o concedere un'amnistia; cessare pratiche di detenzione senza la contestazione di capi d'accusa; non eseguire (o commutare) una pena capitale pronunciata nei confronti di un oppositore nominalmente indicato¹¹³.

È, però, a partire dall'inizio degli anni '90 che i diritti umani diventano parte integrante dell'azione svolta dal Consiglio di sicurezza per mantenere la pace¹¹⁴. In tale contesto, varie funzioni a tutela dei diritti umani sono state inserite nel mandato di operazioni di *peace-keeping* (in seguito: PKO) e nelle risoluzioni istitutive di amministrazioni territoriali¹¹⁵. Diffuse violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario sono state, inoltre, qualificate come minaccia alla pace. Su tale base, sono stati istituiti anche tribunali penali internazionali – *in primis* quelli per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda – competenti a indagare e giudicare individui sospettati di gravi violazioni di diritti umani e di diritto internazionale umanitario qualificabili come crimini internazionali¹¹⁶.

Esempi significativi si ricavano anche dalla prassi dell'Assemblea generale. Basti menzionare, in primo luogo, un pregevole lavoro di codificazione: i Principi fondamentali e le direttive concernenti il diritto a un ricorso e alla riparazione delle vittime di violazioni flagranti del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, approvati con la risoluzione 60/147 del 2005¹¹⁷. Di straordinario valore, per le sue implicazioni concrete è,

¹¹² Per più ampie considerazioni sul ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza in materia di diritti umani, v. J. GENSER, B. STAGNO UGARTE (eds.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*, Cambridge, 2014; *Human Rights and the Security Council – An Evolving Role, Security Council Report*, gennaio 2016; F. MÉGRET, *The Security Council*, in F. MÉGRET, P. ALSTON (eds.), *op. cit.*, 39 ss.

¹¹³ Si vedano, ad esempio, le seguenti risoluzioni: 181 (1963) del 7 agosto 1963, par. 2; 190 (1964) del 9 giugno 1964, par. 1; 191 (1964) del 18 giugno 1964, par. 4; 547 (1984) del 13 gennaio 1984, par. 1.

¹¹⁴ V. dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza, al termine del vertice di Capi di Stato e di governo su: *The responsibility of the Security Council in the maintenance of international security*, UN Doc. S/23500 del 21 gennaio 1992, 2.

¹¹⁵ Per maggiori informazioni, v. <https://peacekeeping.un.org/en/promoting-human-rights>.

¹¹⁶ Risoluzioni 827 (1993) del 25 maggio 1993 e 955 (1994) dell'8 novembre 1994.

¹¹⁷ V. Assemblea generale, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious*

inoltre, l'iniziativa intrapresa dallo stesso organo per evitare l'impunità dei responsabili di gravi violazioni di diritti umani e di diritto internazionale umanitario (come torture sistematiche nei centri di detenzione e sparizioni forzate) commesse in Siria a partire dal marzo 2011. Preso atto della paralisi del Consiglio di sicurezza¹¹⁸, ed esercitando le proprie competenze in modo «creativo», nel 2016 l'Assemblea generale ha istituito un meccanismo d'inchiesta volto a raccogliere, conservare e analizzare prove per «facilitate and expedite fair and independent criminal proceedings, in accordance with international law standards, in national, regional or international courts or tribunals that have or may in the future have jurisdiction over these crimes, in accordance with international law»¹¹⁹. Grazie a tali evidenze, vari procedimenti giudiziari sono stati avviati in diversi Paesi, come Belgio, Germania e Svizzera¹²⁰.

Un ruolo particolarmente rilevante è stato, inoltre, svolto dalla Corte internazionale di giustizia, specie nel dare concreta attuazione al riconoscimento dell'esistenza di un interesse collettivo alla tutela dei diritti umani, in quanto obblighi *erga omnes* od obblighi *erga omnes partes*.

In questa prospettiva s'inserisce la sentenza *Belgio c. Senegal*, ove la Corte ha riconosciuto il diritto di legittimazione attiva del ricorrente, in quanto *tutte* le parti alla Convenzione contro la tortura¹²¹ hanno «[t]he common interest (...) to ensure, in view of their shared values, that acts of torture are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity»¹²². Questo interesse comune si fonda esclusivamente sulla natura *erga omnes* degli obblighi da essa previsti. Se, infatti, fosse necessario dimostrare un interesse speciale per invocare la cessazione di una presunta violazione della Convenzione ad opera di un'altra parte: «(...) in many cases no State would be in the

Violations of International Humanitarian Law, UN Doc. A/RES/60/147 del 21 marzo 2006.

¹¹⁸ Nel 2014 Cina e Federazione Russa avevano opposto il veto al deferimento della situazione in Siria alla Corte penale internazionale: UN Doc. S/PV.7180 del 22 maggio 2014.

¹¹⁹ Assemblea generale, *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011*, UN Doc. A/RES/71/248 dell'11 gennaio 2017, par. 4.

¹²⁰ Per maggiori approfondimenti, v. A. PUES, *The UN General Assembly as a Security Actor: Appraising the Investigative Mechanism for Syria*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2021 553 ss.

¹²¹ Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (New York, 10 dicembre 1984), entrata in vigore il 26 giugno 1987.

¹²² Sentenza nel caso *persequire o estradare*, par. 68 (corsivo aggiunto).

position to make such a claim»¹²³. La Corte ha, pertanto, concluso che il Belgio aveva titolo per pretendere dal Senegal il rispetto dell'obbligo *aut dedere aut iudicare*, perseguendo Hissène Habré (all'epoca presente in Senegal e ritenuto responsabile di atti di tortura, quando era presidente del Ciad, dal 1982 al 1990) o estradandolo in Belgio. Incarcerato in Senegal con l'accusa di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e atti di tortura, nel 2017 Habré è stato condannato all'ergastolo¹²⁴.

Ancora di recente, il diritto di legittimazione attiva fondato sulla presunta violazione di obblighi *erga omnes* è stato esercitato in tre casi: *Gambia c. Myanmar*, *Sud Africa c. Israele* e *Nicaragua c. Germania*¹²⁵. Questi procedimenti sono ancora pendenti dinanzi alla Corte. Qualora, però, le istanze dei ricorrenti venissero accolte, risulterebbero ulteriormente rafforzati gli strumenti attraverso i quali è possibile accertare violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e, auspicabilmente, ottenere dagli Stati responsabili di tali illeciti la riparazione degli stessi.

In un cono d'ombra si colloca, invece, la sentenza nel caso *Germania c. Italia*¹²⁶, ove la Corte ha escluso che, nel diritto internazionale, si sia affermata una norma consuetudinaria che precluda agli Stati il diritto di invocare l'immunità dalla giurisdizione dei tribunali di un altro Stato in caso di gravi violazioni di diritti umani o del diritto internazionale umanitario.

Secondo il ragionamento della Corte, le regole (procedurali) che disciplinano le immunità degli Stati dalla giurisdizione e le norme (sostanziali) che vietano l'uccisione, la deportazione e la riduzione in schiavitù di prigionieri, palesemente violate dal Terzo Reich tra il 1943 e il 1945¹²⁷, appartengono a due diverse categorie giuridiche che,

¹²³ *Ibid.*, par. 69.

¹²⁴ Il procedimento giudiziario è stato condotto, grazie alla cooperazione tra Stati africani, nell'ambito di una giurisdizione ibrida, vale a dire Camere straordinarie africane, istituite a Dakar tramite un accordo tra l'Unione Africana, il Ciad e il Senegal. Per approfondimenti, v. S. WEILL, K.T. SEELINGER, K. CARLSON (eds.), *The President on Trial: Prosecuting Hissène Habré*, Oxford, 2020.

¹²⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Gambia v. Myanmar)*, richiesta depositata l'11 novembre 2019; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, richiesta depositata il 29 dicembre 2023; *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, richiesta depositata il 1° marzo 2024.

¹²⁶ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 3 febbraio 2012, *Jurisdictional Immunities of the State* (in seguito caso *immunità*), 99.

¹²⁷ «The illegality of these acts is openly acknowledged by all concerned», *ibid.*, par. 94.

in quanto tali, non possono entrare in conflitto. Veniva, pertanto, accolto il ricorso della Germania, volto a riconoscere il compimento di un illecito internazionale da parte dell'Italia, in quanto i tribunali nazionali non avevano accolto l'eccezione dell'immunità giurisdizionale dello Stato convenuto e si erano pronunciati sulle azioni civili intentate dalle vittime di crimini internazionali durante la Seconda guerra mondiale per ottenere il risarcimento dei danni subiti.

Le conclusioni della Corte sono state ampiamente commentate in dottrina¹²⁸. Appare, tuttavia, ragionevole affermare che, nel caso di specie, la tensione tra diritto internazionale classico (basato su una concezione Stato-centrica e concepito come diritto degli Stati per gli Stati) e norme internazionali dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (volte a tutelare l'essere umano e la sua dignità dagli abusi degli Stati sovrani) si è risolta a favore di una concezione tradizionale del diritto internazionale e dei diritti sovrani dello Stato. Come è stato efficacemente sottolineato dal giudice Cançado Trindade nella sua opinione dissenziente: «(...) what jeopardizes or destabilizes the international legal order are the international crimes and not individual suits for reparation in the search for justice. (...) what troubles the international legal order, are the cover-up of such international crimes accompanied by the impunity of the perpetrators, and not the victims' search for justice. When a State pursues a criminal policy of murdering segments of its own population, and of the population of other States, it cannot, later on, place itself behind the shield of sovereign immunities, as these latter were never conceived for that purpose. Grave breaches of human rights and of international humanitarian law, amounting to international crimes, are not at all acts *jure imperii*. They are anti-juridical acts, they are breaches of *jus cogens*, that cannot simply be removed or thrown into oblivion by reliance on State immunity. This would block the access to justice and impose impunity»¹²⁹.

Tornando, infine, alla regolamentazione di meccanismi che consentano l'introduzione di reclami individuali dinanzi a istanze internazionali, come è già stato ricordato, vari trattati ONU sui diritti umani sono completati da protocolli facoltativi che disciplinano specifiche procedure. Gli organi competenti a pronunciarsi non dispongono di

¹²⁸ Per avere un'idea delle posizioni contrapposte, cfr. B. SIMMA, *The International Court of Justice*, in F. MÉGRET, P. ALSTON (eds), *op. cit.*, 167 e T. SCOVAZZI, *Una scelta tra il presente e un lontano passato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, 491 ss.

¹²⁹ Caso *immunità*, *Dissenting Opinion Judge Antonio Cançado Trindade*, par. 129.

poteri vincolanti. La prassi dei *treaty bodies* (organi di individui) è, però, assai ricca e particolarmente apprezzabile per aver dimostrato di utilizzare tutti i mezzi a propria disposizione per assicurare il rispetto del principio di effettività e per far fronte a nuove esigenze o sfide nella tutela dei diritti umani¹³⁰.

Maggiori limiti si riscontrano nei risultati conseguiti in seno all'Organizzazione. Nella risoluzione dell'Assemblea generale contenente la Dichiarazione universale del 1948, il diritto di petizione veniva riconosciuto come «un diritto umano essenziale»¹³¹, ma solo nel 1970, la risoluzione 1503 conferiva alla Commissione (organo di Stati) il potere di esaminare reclami di individui o gruppi di individui in relazione a condotte statali che potevano configurarsi come «a consistent pattern of gross and reliable attested violations of human rights and fundamental freedoms»¹³².

Anche il CdU può ricevere comunicazioni di individui che lamentino simili violazioni, purché debitamente provate, di qualsiasi diritto umano o libertà fondamentale, *in qualsiasi parte del mondo* e in qualsiasi circostanza¹³³. Permane, quindi, il principale aspetto positivo della «procedura 1503», vale a dire quello di costituire l'unica forma di reclamo internazionale a disposizione di individui, *nei confronti di qualsiasi Stato*, senza che occorra la preliminare accettazione della competenza dell'organo preposto da parte del governo interessato. Per contro, non è stato introdotto alcun emendamento volto a ovviare al limite di tale procedura, vale a dire la mancanza di trasparenza, in quanto l'intero *iter* rimane confidenziale¹³⁴, a meno che il CdU non decida altrimenti¹³⁵. Nel complesso, sembra che gli Stati oggetto di ri-

¹³⁰ Per più ampie considerazioni, v. *supra*, nota 13.

¹³¹ Risoluzione 217(III) del 10 dicembre 1948, Parte B, preambolo, par. 1. La proposta della Commissione e di due Stati (Cuba e Francia) di inserire anche tale diritto nella Dichiarazione universale (UN Doc. A/C.3/306 del 25 ottobre 1948) non era stata accolta.

¹³² Risoluzione 1503 (XLVIII) del 17 maggio 1970, emendata dalla risoluzione 2000/3 del 16 giugno 2000. Si noti che, negli anni '50, l'ECOSOC aveva esplicitamente affermato che la Commissione «has no power to take any action in regard to any complaints concerning human rights», risoluzione 728F(XXVIII) del 30 luglio 1959.

¹³³ Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 85; sulla procedura, v. T. RATHGEBER, *Complaints Procedure: Human Rights Council*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, December 2024, par. 5.

¹³⁴ L'autore della comunicazione viene informato soltanto in alcune fasi considerate «cruciali», come la dichiarazione di irricevibilità e la decisione finale: Consiglio dei diritti umani, *Resolution 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007, Annex, par. 106.

¹³⁵ *Ibid.*, par. 109.d).

corsi si dimostrino collaborativi – aprendosi al dialogo, o adottando misure concrete – ma solo se si palesa il rischio che si renda pubblico il caso¹³⁶. Le informazioni che si ricavano dal sito o dai rapporti annuali del CdU sono, però, assai succinte. Posti questi limiti, non sorprende, quindi, che individui e ONG preferiscono avvalersi di altri strumenti di reclamo internazionale, ove disponibili¹³⁷.

4.2 Se è vero che, con la fine della guerra fredda e la contrapposizione tra le superpotenze, si è assistito a un notevole attivismo del Consiglio di sicurezza, con la conseguente proliferazione di misure – tipiche e atipiche – per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (ma anche della sicurezza umana¹³⁸), è altrettanto vero che alcune di tali azioni hanno avuto implicazioni pregiudizievoli per i diritti di individui e gruppi di individui¹³⁹.

Innanzitutto, sono noti gli effetti nefasti riconducibili ad alcune decisioni del Consiglio di sicurezza. Sanzioni «generali» possono avere un notevole impatto sul godimento dei diritti umani della popolazione civile dello Stato oggetto di tali misure, come dimostrano le gravi conseguenze sui diritti al cibo e alla salute causate dall'embargo commerciale imposto nei confronti dell'Iraq dopo l'aggressione del Kuwait nel 1990. Tuttavia, anche le sanzioni «mirate» – adottate per evitare gli effetti collaterali delle sanzioni generali – possono comportare violazioni dei diritti umani di individui o entità il cui nominativo è stato erroneamente inserito nelle liste su cui si fondano le decisioni del Consiglio di sicurezza¹⁴⁰.

Più in generale, con l'espandersi delle attività operative, si sono moltiplicate le denunce di violazioni di diritti umani ricollegabili ad

¹³⁶ *Ibid.*, par. 65.

¹³⁷ *Ibid.*, par. 67. V. anche paragrafi 68-69.

¹³⁸ Per una definizione di tale nozione v. Assemblea generale, *Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/66/290 del 10 settembre 2012, par. 3.

¹³⁹ Per un inquadramento generale, v. F. MÉGRET, F. HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Law Quarterly*, 2003, 314 ss. e M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020.

¹⁴⁰ V. Consiglio dei diritti umani, *Impact of unilateral coercive measures on the right to health. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Alena Douhan, UN Doc. A/HRC/54/23 del 28 marzo 2024; *Impact of unilateral coercive measures on economic, labour and social rights. Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Alena Douhan, UN Doc. A/HRC/60/36 del 16 luglio 2025.

azioni od omissioni di amministrazioni territoriali e di PKO autorizzate dall'ONU o del personale impegnato in tali missioni.

Nel 2002, ad esempio, il difensore civico istituito dal Rappresentante speciale dell'ONU in Kosovo¹⁴¹ segnalava problemi strutturali e il mancato rispetto di obblighi internazionali da parte dell'UNMIK (*UN Administration ad Interim in Kosovo*): «(...) UNMIK is not structured according to democratic principles, does not function in accordance with the rule of law, and does not respect important international human rights norms. The people of Kosovo are therefore deprived of protection of their basic rights and freedoms three years after the end of the conflict by the very entity set up to guarantee them»¹⁴².

Sempre a titolo esemplificativo, violazioni di diritti umani – tra cui diritto alla vita, divieto di tortura, diritto alla salute, diritto di accesso alla giustizia e a un rimedio effettivo – sono state lamentate da individui detenuti nelle basi di PKO¹⁴³ o per atti di violenza o sfruttamento sessuale compiuti da militari o civili impegnati in missioni di pace. Grande risonanza ha avuto, infine, il caso delle migliaia di vittime dell'epidemia di colera ad Haiti del 2010. Come dimostrato da studi scientifici, l'introduzione e la rapida diffusione del virus non erano riconducibili a eventi naturali, ma a negligenze nella pianificazione della MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*), dispiegata nel Paese in seguito a un grave terremoto, e a successivi ritardi e inefficienze nel contenimento della diffusione del contagio da parte dell'Organizzazione¹⁴⁴.

¹⁴¹ UNMIK, *Regulation no. 2000/38 on the establishment of the ombudsperson institution in Kosovo*, UN Doc. UNMIK/REG/2000/38 del 30 giugno 2000.

¹⁴² *Ombudsperson Institution in Kosovo*, Second Annual Report 2001-2002, 1; v. anche: The Human Rights Advisory Panel, parere del 26 febbraio 2016, caso n. 26/08, *N.M. and Others v. UNMIK*. Sulle difficoltà sorte nel sottoporre l'UNMIK a procedure di controllo sul rispetto dei diritti umani, v. R. ISTREFI, *Should the United Nations Create an Independent Human Rights Body in a Transitional Administration? The Case of the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK)*, in J. WOUTERS, E. BREMS, S. SMIS, P. SCHMITT (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*, Antwerp-Cambridge-Portland, 2010, 355.

¹⁴³ G. HIRSCHMANN, *UN Peacekeeping and the Protection of Due Process Rights: Learning How to Protect the Rights of Detainees*, in M. HEUPEL, M. ZÜRN (eds.), *Protecting the Individual from International Authority*, Cambridge, 2017, 186 ss.

¹⁴⁴ V. A. CRAVIOTO, C.F. LANATA, D.S. LANTAGNE, G.B. NAIR, *Final Report of the Independent Panel of Experts on the Cholera Outbreak in Haiti*, 2011, par. 64. Per più ampie considerazioni, v. R. PAVONI, *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il rapporto 'Alston' e le 'scuse' del Segretario generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 133 ss. e M. BUSCEMI, *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali. Il caso della diffusione del*

Rinviando ai numerosi e autorevoli contributi dottrinali in materia per ulteriori approfondimenti, in questa sede ci limiteremo a due considerazioni di carattere generale.

La prima riguarda le iniziative intraprese dall'ONU per prevenire il ripetersi di situazioni analoghe a quelle menzionate. Le azioni positive non mancano e sono apprezzabili. Ad esempio, al fine di contenere gli effetti pregiudizievoli delle sanzioni mirate, sono state approvate apposite procedure affinché i soggetti erroneamente inseriti nelle liste del Consiglio di sicurezza possano ottenere la rimozione del proprio nome¹⁴⁵.

Inoltre, allo scopo di ribadire la proibizione di abusi e traffici sessuali da parte di civili o militari impegnati in PKO e di prevenire e contrastare tali atti, il Segretario generale ha adottato regole di condotta a integrazione delle norme a tutela dei diritti umani o di diritto internazionale umanitario applicabili nei casi di specie¹⁴⁶. Con la risoluzione 2272 (2016), il Consiglio di sicurezza ha, inoltre, autorizzato l'immediato rimpatrio delle unità militari e di polizia del contingente di uno Stato, se il Segretario generale viene a conoscenza di abusi o traffici sessuali, diffusi o sistematici, ad opera dei componenti di tali unità¹⁴⁷. La stessa misura si applica se lo Stato d'invio non indaga sui fatti denunciati, non reprime i crimini accertati o non informa l'ONU delle azioni intraprese dopo aver avuto notizia o ricevuto una denuncia di violenze sessuali compiute dal proprio personale militare o di polizia¹⁴⁸.

Non sempre, però, le misure adottate sono state pienamente soddisfacenti ed efficaci. È stato osservato, ad esempio, che individui ed entità oggetto di sanzioni mirate non dispongono di sufficienti tutele,

colera ad Haiti, ibid., 989 ss.

¹⁴⁵ Da ultimo, v. Consiglio di sicurezza, risoluzione 2744 (2024) del 19 luglio 2024, che sostituisce la risoluzione 1730 (2006) del 19 dicembre 2006.

¹⁴⁶ V. i bollettini del Segretario generale dell'ONU: *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13 del 6 agosto 1999, in particolare, sezione 7, par. 2-4 e *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, UN Doc. ST/SGB/2003/13 del 9 ottobre 2003, in particolare, sezione 3.

¹⁴⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione 2272 (2016) dell'11 marzo 2016, par. 2.

¹⁴⁸ La risoluzione è stata adottata con 14 voti a favore e un'astensione (Egitto), paragrafi 1 e 2. Sulla risoluzione, v. E. BRANCA, *Recenti sviluppi in materia di repressione degli abusi sessuali commessi dai caschi blu nel corso delle missioni di pace delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, 68 e G. NESI, *La repressione dei crimini di sfruttamento e abusi sessuali da parte dei peacekeepers. Recenti sviluppi e prospettive future*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, vol. I, 173 ss.

né *ex ante* (es. diritto all'informazione e ad essere ascoltati), né *ex post* (es. diritto a un rimedio effettivo in tempi rapidi)¹⁴⁹.

Nel 2016, il Segretario generale ha istituito un apposito fondo, alimentato da donazioni volontarie, per attuare un'azione coordinata volta a eliminare il colera ad Haiti e dare assistenza alle vittime¹⁵⁰. La dotazione complessiva è, però, risultata estremamente esigua (non ha superato il 10% dei 400 milioni di dollari originariamente previsti)¹⁵¹; l'azione coordinata è stata realizzata solo in parte e numerosi casi sospetti di colera si sono ancora manifestati di recente nel Paese¹⁵².

Infine, malgrado la politica di tolleranza zero adottata dall'ONU in materia di abusi e sfruttamento sessuale, il problema non è risolto. I casi continuano a essere numerosi¹⁵³ ed elevato è il rischio che i responsabili non siano puniti. Sovente, le vittime non denunciano perché temono rappresaglie, non conoscono le procedure da attivare o, semplicemente, non hanno fiducia nei meccanismi di tutela. L'impunità dei responsabili di tali atti può anche derivare da omissioni a livello nazionale, a causa dell'inerzia o dell'inefficienza degli Stati di invio: «Concerns persist that measures to hold perpetrators of sexual exploitation and abuse accountable remain insufficient and that leaders and managers who fail to uphold their responsibilities are not being held to account for these failures (...) [A]pproximately 65 per cent of cases concerning sexual exploitation and abuse have received no response, with some pending since 2008»¹⁵⁴.

La seconda considerazione riguarda i ritardi e le resistenze dell'ONU nell'ammettere le proprie responsabilità.

Nel caso del colera ad Haiti, si sono dovuti attendere sei anni perché il Segretario generale porgesse le scuse alla popolazione nel nome dell'Organizzazione: «On behalf of the United Nations, I want to say very clearly: we apologise to the Haitian people. We simply did not do

¹⁴⁹ M. ARCARI, *La tutela dei diritti umani nel quadro dell'attività del Comitato delle sanzioni dell'ONU*, in P. GARGIULO, C. VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009, 55 ss.; A. CIAMPI, *Security Council Targeted Sanctions and Human Rights*, in B. FASSBENDER, *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford, 2011, 98 ss.

¹⁵⁰ V. Assemblea generale, *A new approach to cholera in Haiti*, UN Doc. A/71/620 del 25 novembre 2016, par. 1 e Assemblea generale, *New approach to cholera in Haiti. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/71/895 del 3 maggio 2017, par. 60.

¹⁵¹ V. UNDP, *Haiti Cholera Response Multi-Partner Trust Fund*, maggio 2025.

¹⁵² Più di 3.100 tra gennaio e settembre 2025, *UN News*, 30 settembre 2025.

¹⁵³ V. Assemblea generale, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/79/789 del 17 febbraio 2025, par. 79.

¹⁵⁴ *Ibid.*, paragrafi 49 e 64.

enough with regard to the cholera outbreak and its spread in Haiti. We are profoundly sorry for our role»¹⁵⁵.

Soprattutto, però, l'ONU ha costantemente invocato l'immunità dalla giurisdizione dei tribunali nazionali investiti delle istanze di riparazione introdotte dalle vittime nei propri confronti.

Ancora una volta, quindi, la tensione tra i diritti (e i privilegi) di cui godono i soggetti di diritto internazionale (nel caso di specie, l'immunità dell'ONU dalle giurisdizioni nazionali) e la tutela effettiva di diritti umani di individui o gruppi di individui si risolve a favore dei primi, senza la garanzia di rimedi alternativi a tutela delle vittime, come previsto dalla Convenzione sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione del 1946¹⁵⁶.

Pienamente condivisibili appaiono, pertanto, le osservazioni del relatore speciale dell'ONU sulle responsabilità dell'Organizzazione in relazione al colera ad Haiti, poco prima che il Segretario generale porgesse le scuse ufficiali e avviasse un piano di supporto alle vittime. Un simile approccio è inqualificabile sul piano morale, giuridicamente infondato e politicamente controproducente: «The legal position of the United Nations to date has involved denial of legal responsibility for the outbreak, rejection of all claims for compensation, a refusal to establish the procedure required to resolve such private law matters, and entirely unjustified suggestions that the Organization's absolute immunity from suit would be jeopardized by adopting a different approach. The existing approach is morally unconscionable, legally indefensible and politically self-defeating»¹⁵⁷.

5. Se, come è stato opportunamente osservato, il 1945 può essere considerato l'«anno zero» dei diritti umani¹⁵⁸, i risultati realizzati dall'ONU in questo ambito, nei successivi 80 anni, sono per molti versi straordinari.

Indiscutibile è il ruolo svolto dall'Organizzazione nel promuovere l'adozione di trattati o di strumenti giuridicamente non vincolanti,

¹⁵⁵ *UN News*, 1° dicembre 2016.

¹⁵⁶ V. art. VIII, par. 29. Per una dura presa di posizione nei confronti dell'Organizzazione, si veda la lettera che cinque relatori speciali dell'ONU hanno inviato al Segretario generale il 25 settembre 2014, disponibile al sito: <https://ijdh.org/wp-content/uploads/2019/11/261396799-SR-Allegation-Letter-2014.pdf>.

¹⁵⁷ Assemblea generale, *Extreme poverty and human rights. Note by the Secretary-General*, UN Doc. A/71/367 del 26 agosto 2016, 2.

¹⁵⁸ V. T. KLEINLEIN, *Article 1*, in B. SIMMA, D-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS (eds.), *The Charter of the United Nations*, IV ed., Oxford, 2024, paragrafi 49 e 50.

contenenti norme o principi successivamente consolidatisi in norme consuetudinarie, favorendo lo sviluppo di un sistema di obblighi degli Stati nei confronti di altri Stati e della comunità internazionale nel suo complesso.

Si constata, inoltre, che tutti gli organi, primari e sussidiari, hanno contribuito a questa formidabile evoluzione, talvolta senza disporre di uno specifico mandato o interpretando creativamente le proprie competenze. Non meno rilevanti sono, infine, i progressi relativi allo sviluppo di meccanismi di controllo e pressione sulla condotta degli Stati, sottraendo progressivamente i diritti umani dalla competenza interna degli Stati.

Al contempo, però, sono numerose le criticità che incidono sull'efficacia del sistema onusiano, che traggono spesso origine dalla strenua difesa dei propri diritti e interessi sovrani da parte degli Stati membri.

Si pensi soltanto alla riforma parziale successiva alla soppressione della Commissione. Come la prassi dimostra, mancanza di coerenza e selettività nelle decisioni non caratterizzano soltanto le azioni del Consiglio di sicurezza – in cui dominano le grandi potenze, forti dei privilegi riconosciuti dalla Carta – ma anche un organo politico come il CdU, in cui intese elettorali e maggioranze di blocco possono impedire l'attivazione di procedure speciali, la loro prosecuzione o l'adempimento delle raccomandazioni formulate da esperti indipendenti.

Quanto all'attuazione degli obblighi internazionali – questione centrale ove si affronti la tutela dei diritti umani nel rispetto del principio di effettività – il principale impedimento è facilmente identificabile. La maggior parte degli Stati (a qualsiasi area geografica essi appartengano) non è disposta a dotare l'ONU di meccanismi di controllo più incisivi. Segnali preoccupanti si desumono, inoltre, dalla prassi relativa all'esecuzione delle pronunce della Corte internazionale di giustizia rilevanti in materia di diritti umani. Le misure provvisorie ordinate nei confronti di Israele, in relazione alle azioni intraprese nella Striscia di Gaza in seguito ai gravi attacchi terroristici del 7 ottobre 2023, non hanno avuto seguito¹⁵⁹. Inoltre, sebbene siano trascorsi più di vent'anni dal parere sul muro nel Territorio palestinese occupato, l'imponente struttura è stata portata a compimento e non è mai stata smantellata, in palese contrasto con la constatata violazione di obbli-

¹⁵⁹ Corte internazionale di giustizia, ordinanze del 26 gennaio, 28 marzo e 24 maggio 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*.

ghi internazionali (ivi comprese norme a tutela dei diritti umani)¹⁶⁰ e le inequivocabili misure indicate dalla stessa Corte per porre termine all'illecito internazionale¹⁶¹. Si aggiunga che non solo lo Stato direttamente interessato non si è conformato al parere della Corte¹⁶²: nessuno Stato o gruppo di Stati ha intrapreso azioni per pretendere l'attuazione del parere del 2004 da parte del governo di Israele, pur avendo, la Corte, non solo constatato la violazione di obblighi *erga omnes*, ma anche precisato gli obblighi a carico degli *omnes* che ne derivavano¹⁶³.

Gravi conseguenze per la credibilità dell'ONU possono, infine, scaturire dalla preclusione di adeguate forme di tutela a favore delle vittime di violazioni dei loro diritti, derivanti da azioni od omissioni attribuibili all'Organizzazione. Un approccio inaccettabile sul piano giuridico e morale, ma anche pericoloso nel momento in cui possa essere percepito come l'adozione di un doppio standard nel rispetto dei diritti umani, a seconda che si tratti degli Stati membri o della stessa Organizzazione.

Ovviamente, il sistema illustrato va apprezzato nella misura in cui si guardi all'ONU, come suggeriva il Segretario generale nel 2002: «(...) not as a static memorial to the aspirations of an earlier age, but as a work in progress – imperfect, as all human endeavours must be, but capable of an adaptation and improvement»¹⁶⁴.

Inoltre, nel corso di 80 anni, l'Organizzazione è stata in grado di superare fallimenti e situazioni di crisi, riaffermando e rafforzando gli

¹⁶⁰ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 9 luglio 2004, *Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (in seguito: parere *muro*), paragrafi 122 e 134.

¹⁶¹ *Ibid.*, par. 163.B.

¹⁶² In una sentenza del 2005, la Corte Suprema di Israele, pur affermando che avrebbe tenuto in debita considerazione le norme internazionali come interpretate nel parere sul *muro*, ha precisato che non si riteneva obbligata a concludere che «each and every segment of the fence violates international law», *Mara'abe v. The Prime Minister of Israel*, HCJ 7957/04 del 15 settembre 2005, par. 74. Quanto al parere della Corte del 22 ottobre 2025 su *Obligations of Israel in Relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in Relation to the Occupied Palestinian Territory*, il giorno stesso, il Ministro degli esteri israeliano ha comunicato su X che: «Israel categorically rejects the ICJ's 'advisory opinion (...) This is yet another political attempt to impose political measures against Israel under the guise of 'International Law'. Israel will not cooperate with an organization that is infested with terror activities. Israel fully upholds its obligations under International Law. Israel fully rejects the politicization of International Law, which seeks to produce political outcomes and impose measures intended to harm the State of Israel».

¹⁶³ Parere *muro*, par. 159.

¹⁶⁴ Assemblea generale, *Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/57/387 del 9 settembre 2002, par. 3.

obiettivi indicati dalla Carta. Il pilastro di vetro dei diritti umani ha dimostrato, quindi, di resistere, malgrado la sua intrinseca vulnerabilità.

La situazione internazionale attuale presenta, però, caratteristiche inusitate. L'affermazione di governi autoritari e la contestuale compressione delle libertà democratiche in varie parti del mondo non favorisce il multilateralismo e la cooperazione istituzionalizzata. Sia all'interno sia all'esterno dell'ONU, la comunità internazionale appare inerte, malgrado violazioni gravi e sistematiche del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, come il ricorso alla fame come arma di guerra, o gli attacchi armati deliberati nei confronti di civili, ospedali, scuole e beni culturali. Tagli finanziari massicci al bilancio dell'Organizzazione incidono, inoltre, pesantemente sulla proroga dei mandati delle procedure speciali, sulle azioni umanitarie e su qualsiasi impeto di rinnovo dell'ONU nel suo ottantesimo anniversario.

Data la gravità della situazione, è, quindi, ragionevole chiedersi se il pilastro di vetro dei diritti umani (malgrado tutto, non ancora infranto) possa ancora resistere indenne o, addirittura, rafforzarsi. In alternativa, resta una sola speranza: che un intervento di forze soprannaturali rinnovi quell'autentico miracolo – l'ONU – come è stato sapientemente definito da chi, in materia di eventi che oltrepassano l'azione umana, dispone di una competenza indiscussa¹⁶⁵.

ABSTRACT

*80 Years of Human Rights Protection at the United Nations:
A Pillar of (Un)breakable Glass?*

The United Nations (UN) has played an undisputable role in the advancement of international human rights law since their establishment. Through the creation of international monitoring mechanisms, the Organization has also made a considerable contribution to removing human rights from the exclusive domestic jurisdiction of States. Nevertheless, a strenuous defense of sovereign rights by governments has frequently impaired the effective implementation of these achievements. This article aims to assess strengths and weaknesses of the UN undertakings from the perspective of the three goals that can be drawn from the UN Charter in this area: promotion,

¹⁶⁵ A. TORNIELLI, *UN Charter: 80 Years of a Fragile Miracle*, Vatican News, 26 giugno 2025.

protection and respect of human rights. The Organization's «glass pillar» – as the UN human rights system has been called – has overall held up well, despite its inherent vulnerability. The current international political situation is, however, characterized by unprecedented challenges to multilateralism and their pernicious effects. Will the glass pillar be capable to resist these attacks and preserve the progress made by the UN during their (first?) 80 years?

CINQUANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ADOZIONE DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI (1° agosto 1975-1° agosto 2025)

IL (MESTO) CINQUANTESIMO ANNIVERSARIO DELL'ATTO FINALE DI HELSINKI

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'Atto finale di Helsinki, la creazione della CSCE e la trasformazione in OSCE. – 3. L'Atto finale e i documenti della CSCE/OSCE: il valore degli impegni politici. – 4. *Segue*: e i loro effetti giuridici. – 5. Conclusioni.

1. Il 2025 è stato un anno di anniversari rilevanti per il diritto internazionale, sia a livello universale (a partire dagli 80 anni dell'ONU), sia a livello regionale (si pensi, per il contesto europeo, ai 75 anni della CEDU e della Dichiarazione Schuman). Ogni anniversario offre l'occasione per stilare un bilancio e, specie nell'attuale assetto geopolitico multipolare – caratterizzato da forti spinte verso il nazionalismo e da rinnovate tensioni tra Stati e gruppi di Stati desiderosi di gestire proprie sfere di influenza –, questo risulta in qualche misura doveroso.

Il 2025 segna anche il cinquantenario dell'Atto finale di Helsinki, con cui si concluse la prima fase della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), nel contesto della c.d. guerra fredda tra i blocchi contrapposti guidati da USA e URSS. Nei decenni successivi la CSCE ha aperto la strada al “disgelo” Est-Ovest, favorendo una serie di misure di distensione e di collaborazione, prodromiche al profondo mutamento occorso alla fine degli anni '80, che ha portato all'evoluzione e progressiva istituzionalizzazione della stessa Conferenza, trasformata in OSCE a partire dal 1995 (senza peraltro fondarsi su un trattato istitutivo)¹.

¹ In senso critico v., *ex multis*, L. SIMONET, H.G. LÜBER, *The OSCE and its Legal Status: Revisiting the Myth of Sisyphus*, in *OSCE Yearbook*, 2016, 277 ss., nonché i contributi raccolti in M. STEINBRÜCK PLATISE, C. MOSER, A. PETERS (eds.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, 2019. Sullo *status* giuridico dell'OSCE v., anche per ampi riferimenti bibliografici, la recente monografia di T. HÖBEK, *Legal Personality of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Instrument. The Case of the OSCE*, Ankara, 2022.

L'osservazione del processo evolutivo della CSCE/OSCE ne mostra con evidenza il carattere di strumento che, al pari di ogni organizzazione internazionale, manifesta l'intensità della collaborazione tra gli Stati². Esso ha, infatti, conosciuto un lento consolidamento durante la guerra fredda, un'accelerazione intensa negli anni '90 e 2000, un rallentamento negli ultimi dieci-quindici anni³, fino a un sostanziale stallo in tempi più recenti, acuito dall'intervento militare unilaterale della Russia contro l'Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022⁴. Ciò è anche dovuto alla regola del *consensus*, che disciplina l'adozione dei suoi atti, fissata dal par. 69 delle Raccomandazioni finali, approvate nel 1973 all'apertura della Conferenza e che, salvo limitatissime (e alquanto rare) eccezioni, caratterizza tuttora il funzionamento degli organi apicali dell'OSCE (Vertici, Consiglio ministeriale, Consiglio permanente). Esso si determina in caso di «assenza di qualsiasi obiezione espressa da un rappresentante e da esso presentata come costituente un ostacolo all'adozione della decisione in questione» e limita il funzionamento della CSCE/OSCE, specie nelle fasi contraddistinte da forti tensioni tra i suoi Stati partecipanti (con il tempo cresciuti fino a raggiungere l'attuale numero di 57)⁵.

2. La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa ini-

² Sia consentito il rinvio – per osservazioni di ordine generale – a I. INGRAVALLO, *Considerazioni sullo stato attuale delle organizzazioni internazionali e del loro diritto (ma cos'è questa crisi...)*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 15 ss.

³ L'ultimo Vertice dei Capi di Stato e di governo si è svolto ad Astana nel 2010, senza risultati significativi. Il precedente aveva avuto luogo a Istanbul nel 1999. Si rinvia alle riflessioni già svolte in I. INGRAVALLO, *L'OSCE 35 anni dopo Helsinki: ascesa (e declino) di un'organizzazione internazionale sui generis*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, vol. III, Torino, 2011, 221 ss. N. BADALASSI, *L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe de la Guerre froide aux défis du 21e siècle*, in G. GRIN, F. NICOD, B. ALTERMATT (dirs.), *Formes d'Europe. Union européenne et autres organisations, Forms of Europe. European Union and other organisations*, Paris, 2018, 363 ss., colloca una “crisi di identità” dell'OSCE già all'inizio del XXI secolo.

⁴ Ne è testimonianza il documento che raccoglie gli atti della più recente riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE (la ventinovesima), svoltasi a Lodz, in Polonia, l'1-2 dicembre 2022, in un clima di marcata divisione tra gli Stati partecipanti. Tutti i principali documenti del processo CSCE/OSCE sono reperibili sul sito *web* dell'Organizzazione: www.osce.org. Anche il Consiglio permanente ha, negli ultimi anni, notevolmente diminuito il numero di decisioni approvate, peraltro spesso accompagnate da dichiarazioni critiche di alcuni Stati partecipanti.

⁵ V. le riflessioni (pro e contro il *consensus*) di A.V. ZAGORSKIJ, *Contested Consensus Rule: How to Make the OSCE more Effective*, in *Security and human rights*, 2014, 180 ss.; R. FAWN, *The Limits and Potential of Consensus in Times of Crisis*, in *OSCE Insights*, 2023, 55 ss., reperibile *online*.

ziò il 3 luglio 1973⁶ e si concluse ad Helsinki il 1° agosto 1975, in occasione di un incontro tra i Capi di Stato e di governo di 34 Paesi, oltre alla Santa Sede⁷. In quella occasione si riunirono i rappresentanti degli Stati europei, inclusi l'Unione Sovietica e i membri del Patto di Varsavia, e dei due alleati nordamericani dell'Europa occidentale (USA e Canada)⁸.

Le motivazioni alla base della convocazione della Conferenza furono essenzialmente politiche: l'URSS e i Paesi dell'Europa orientale, in un incontro tenutosi a Budapest il 17 marzo 1969, proposero di istituire un *forum* di discussione a livello continentale sui problemi della sicurezza, al fine di ottenere un riconoscimento dello *status quo* relativamente ai loro confini, mentre gli Occidentali erano interessati ad aprire un dialogo Est-Ovest su temi come il rispetto dei diritti umani e la riduzione degli armamenti.

Al termine del Vertice di Helsinki i partecipanti sottoscrissero l'Atto finale, composto da una Introduzione e da cinque sezioni. La prima, la seconda e la quarta sezione – in seguito denominate “cesti” e che racchiudono i principali ambiti di collaborazione tra gli Stati partecipanti al processo CSCE/OSCE – furono dedicate a: questioni relative alla sicurezza in Europa (comprendente la Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti, il c.d. “decalogo” di Helsinki)⁹; cooperazione nei settori dell'economia, della scien-

⁶ In quella occasione furono approvate le, già ricordate, Raccomandazioni finali, che racchiudono le norme procedurali elaborate per la Conferenza. Sui lavori preparatori v. G. FINOCCHIARO, *La Conferenza per la Sicurezza Europea. Il dibattito internazionale fino al 1971*, Padova, 1972; C. ZORGBIBE, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, in *Revue générale de droit international public*, 1973, 424 ss.; L.V. FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Ginevra-Helsinki 1972-75*, Padova, 1977.

⁷ Solo l'Albania, a causa dei forti legami con la Cina popolare, rifiutò l'invito del Governo finlandese.

⁸ Tra i numerosi contributi relativi al Vertice di Helsinki segnaliamo: J.F. PREVOST, *Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, in *Annuaire français de droit international*, 1975, 129 ss.; H.S. RUSSELL, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?*, in *American Journal of International Law*, 1976, 242 ss.; A.M. ALTING VON GESAU, *From Yalta to Helsinki: Developments in International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1977, 35 ss.; P. VAN DIJK, *The Final Act of Helsinki – Basis for a Pan-european system?*, *ivi*, 1980, 97 ss.; J.J. MARESCA, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, London, 1985; G. RULLI, *Per un'Europa senza frontiere. Da Yalta ad Helsinki*, Roma, 1985, 41 ss.; A. BLOED, *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Basic Documents 1972-1993*, Dordrecht, 1993, 4 ss., 45 ss.; E. GREGORIC, *L'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (1975-1996)*, Milano, 1997, 47 ss.; G. BARBERINI, *Sicurezza e Cooperazione da Vancouver a Vladivostok. Introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, Torino, II ed., 2004.

⁹ In tema v., in particolare, D. NINCIC, *Les implications générales juridiques et historiques*

za e della tecnica, e dell'ambiente; cooperazione nel settore umanitario e in altri settori¹⁰.

I principi contenuti nel decalogo dell'Atto finale di Helsinki si riferiscono, rispettivamente a: 1. eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; 2. astensione dalla minaccia o dall'uso della forza; 3. inviolabilità delle frontiere; 4. integrità territoriale degli Stati; 5. soluzione pacifica delle controversie; 6. non intervento negli affari interni; 7. rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo; 8. eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli; 9. cooperazione fra gli Stati; 10. esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale. Un elemento comune è il richiamo al rispetto dei fini e principi della Carta ONU, presente sia nel preambolo, sia in specifici principi.

Con riferimento al decalogo, l'Atto finale stabilisce che i suoi principi devono essere «applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri». Questa affermazione mostra il carattere compromissorio del decalogo¹¹, che include principi difficilmente conciliabili, come l'inviolabilità delle frontiere e l'eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli, o come il rispetto per la *domestic jurisdiction* e quello dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

All'indomani del Vertice di Helsinki del 1975 la CSCE era giuridicamente qualificabile come una conferenza diplomatica di tipo classico, che riuniva organi apicali degli Stati partecipanti e non esprimeva una volontà autonoma¹². La quinta sezione dell'Atto finale non ha previsto la creazione di un apparato istituzionale, né l'assegnazione di un complesso di funzioni in capo a un ente terzo, limitandosi a disci-

de la Déclaration d'Helsinki, in *Recueil des Cours*, vol. 154, 1977, 43 ss.

¹⁰ Su cui v. il notissimo corso di G. ARANGIO-RUIZ, *Human Rights and Non Intervention in the Helsinki Final Act*, in *Recueil des Cours*, vol. 157, 1977, 207 ss.

¹¹ In questo modo, come segnalato da D. NINCIC, *op. cit.*, 74 s., si garantiva a Paesi aventi un sistema politico o ideologico differente la possibilità di enfatizzare l'importanza di un determinato principio. Per diversa valutazione v. V.Y. GHEBALI, *L'idée de l'identité paneuropéenne, de la CSCE à l'OSCE*, in M.T. BITSCH, W. LOTH, R. POIDEVIN (dirs.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, 1998, 259 ss., secondo il quale il decalogo «ne proposait que des valeurs relevant de ce que l'on pourrait appeler le "démolibéralisme"» (partic. 264).

¹² Secondo P. PENNETTA, *Atti normativi*, in AA.VV., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, II ed., 2024, 309, nota 95, l'Atto finale di Helsinki e la Carta di Parigi del 1990 costituiscono «il momento genetico delle *soft organizations*» CSCE/OSCE. In tema v., per tutti, A. DI STASI, *About Soft International Organizations. An Open Question*, in R. VIRZO, I. INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015, 44 ss.

plinare la prosecuzione della Conferenza attraverso le “Riunioni sui seguiti”, per verificare l’attuazione, da parte degli Stati partecipanti, degli impegni assunti, nonché incontri tematici dedicati, tra l’altro, alla soluzione delle controversie e al controllo degli armamenti¹³. Durante la guerra fredda furono convocate alcune Riunioni sui seguiti che, nonostante momenti di grave difficoltà dovuti all’inasprirsi dei rapporti tra gli Stati partecipanti, consentirono di tenere aperto un canale di dialogo Est-Ovest¹⁴. Una peculiarità consisteva nel fatto che, al termine dei Vertici, era deciso il successivo appuntamento, configurando così la CSCE, in questa fase, quale «processo multilaterale permanente»¹⁵ o conferenza istituzionalizzata.

Come accennato, gli avvenimenti che, tra la fine degli anni ‘80 e l’inizio del decennio successivo, hanno mutato il volto politico dell’Europa, hanno coinvolto anche la CSCE, con la progressiva istituzionalizzazione e la trasformazione in OSCE, cui gli Stati partecipanti hanno affidato nuovi compiti e funzioni, anche operative¹⁶. Tale

¹³ La bibliografia relativa allo sviluppo della CSCE fino al Vertice di Parigi del 1990 è assai vasta. Si v., in particolare, P. VAN DIJK, *op. cit.*, 97 ss.; K. MÖTTÖLÄ, *Ten Years after Helsinki: The Making of the European Security Regime*, Boulder, 1986; V.Y. GHEBALI, *La diplomatie de la détente: la CSCE, d’Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, 1989; A. BLOED, *Institutional Aspects of the Helsinki Process after the Follow-up Meeting of Vienna*, in *Netherlands International Law Review*, 1989, 342 ss.; S. LEHNE, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989: A turning point in East-West relations*, Boulder, 1991; E. DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Paris, 1992; G. SACERDOTI, *Origini e sviluppi della CSCE (1975-1989)*, in ID., *Diritto e istituzioni della nuova Europa: I testi normativi del nuovo assetto europeo con saggi introduttivi e note*, Milano, 1995, 1 ss.; G. BARBERINI, *op. cit.*, 11 ss.; J. FLINN, H. FARRELL, *Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the “Construction” of Security in Post-Cold War Europe*, in *International Organization*, 1999, 505 ss.

¹⁴ Essi hanno avuto luogo a Belgrado (4 ottobre 1977-9 marzo 1978), Madrid (11 novembre 1980-9 settembre 1983) e Vienna (4 novembre 1986-19 gennaio 1989).

¹⁵ G. SACERDOTI, *op. cit.*, 13. U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, V ed., 2024, 16, definisce i seguiti della CSCE «organizzazioni internazionali in embrione». E.B. SCHLAGER, *A Hard Look at Compliance with ‘Soft’ Law. The Case of the OSCE*, in D. SHELTON (ed.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000, 346 ss., ha efficacemente definito l’evoluzione della CSCE fino al 1989 come «an amorphous process of diplomatic brinkmanship moving from city to city, with no fixed beginning and no fixed end» (partic. 349).

¹⁶ Sull’evoluzione e le principali caratteristiche del processo CSCE/OSCE v. i contributi raccolti nel recente volume interdisciplinare, corredato da ampia bibliografia: S. BALDI, L. MONZALI (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall’Atto finale di Helsinki 1975 all’OSCE di oggi*, Napoli, 2024. V. anche, per una descrizione dei principali profili istituzionali e operativi dell’OSCE, S. BALDI (ed.), *Inside the OSCE*, Napoli, 2023. Nella dottrina giuridica straniera, v. D.J. GALBREATH, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, London, 2007; G. HAUSER, *Die OSZE*, Leverkusen, 2016; M. STEINBRÜCK PLATISE, C. MOSER, A. PETERS (eds.), *op. cit.*; nonché il recente volume di P. TERRENCE HOPMANN, *The Organization for Security and Cooperation in Europe at 50. Conflict Management During and After the*

mutamento è avvenuto in maniera non sempre lineare, anche in ragione del fatto che, mancando un atto istitutivo cui fare riferimento, le deliberazioni degli organi apicali della CSCE/OSCE si sono avvicinate al di fuori di un contesto di regole chiaramente definito.

3. A partire dall'Atto finale del 1975 gli Stati partecipanti alla CSCE hanno ripetutamente dichiarato di fondare la loro collaborazione su documenti non giuridicamente obbligatori, anche dopo la trasformazione in OSCE. Questi documenti si inseriscono a pieno titolo nel dibattito relativo al valore degli atti di impegno politico nel diritto internazionale e al loro rapporto con quelli giuridicamente vincolanti¹⁷.

L'Atto finale non è un trattato internazionale concluso in forma solenne, come conferma la circostanza che per esso non è stata prevista alcuna procedura di ratifica, anche se autorevole dottrina non ha escluso la configurabilità di un trattato concluso in forma semplificata¹⁸. In ogni caso, esso si caratterizza per la inequivoca volontà degli Stati partecipanti di dichiarare, al più alto livello possibile – quello rappresentato dai Capi di Stato e di governo –, la volontà di impegnarsi politicamente a rispettare determinati principi¹⁹.

Le motivazioni che spingono gli Stati partecipanti alla CSCE/OSCE a mantenere sul piano di vincolo politico piuttosto che giuridico il carattere dei loro reciproci impegni sono molteplici. In

Cold War, Cham, 2025.

¹⁷ Da una parte c'è chi, come B. CONFORTI, *I rapporti tra la CSCE e le Nazioni Unite*, in G. BARBERINI, N. RONZITTI (a cura di), *La Nuova Europa della CSCE*, Milano, 1994, 167, sostiene che i giuristi «hanno poco da dire in materia di CSCE e quel poco che hanno da dire interessa pochi (...) l'interesse per questi fenomeni è fondamentalmente politico e trascende il campo giuridico formale». All'opposto troviamo chi, come M. VIRALLY, *La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus, Rapport définitif*, in *Annuaire IDI, Session de Cambridge (1983)*, vol. I, 328 ss., afferma che l'importanza «de ces engagements purement politiques, qui a toujours été grande dans la pratique, n'a cessé de croître (...)». Le juriste ne peut s'en désintéresser» (330). V. anche le considerazioni di P. VAN DIJK, *op. cit.*, 119. Come recentemente messo in luce da A.J. PALMA, *La natura degli atti finali dei vertici internazionali*, Napoli, 2024, 24 s., «una quota significativa del dibattito [sugli accordi internazionali informali] si è sviluppata intorno all'Atto finale di Helsinki del 1975. Quest'ultimo, in effetti, ha costituito una rilevante novità nel panorama internazionale coevo, appalesandosi come uno strumento internazionale multilaterale strutturato come un vero e proprio trattato, ma dalla natura incerta».

¹⁸ Per riprendere le parole di G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, 214: «one could well assume (...) that the Final Act was a "direct" agreement between the top-ranking persons who signed it at Helsinki, any ratification being superfluous». In adesione A.J. PALMA, *op. cit.*, 30 ss.

¹⁹ A. BLOED, *The Conference on Security*, cit., 22.

primo luogo, si intende così evitare l'applicazione delle norme internazionali che regolano i rapporti giuridici tra gli Stati²⁰. Inoltre, occorre tenere conto del contenuto dell'impegno che si assume, rispetto al quale può risultare impossibile raggiungere un'intesa su un testo giuridicamente vincolante²¹, mentre spesso un atto solo politicamente vincolante è più facilmente accettabile²²; così come può capitare che, a causa della portata innovativa di quanto si vuole affermare, si preferisca restare al di fuori del mondo del diritto²³. Un'altra motivazione risiede nella volontà di garantire l'applicazione uniforme di un determinato principio nei confronti di tutti i contraenti²⁴, il che discende dalla minore rigidità dell'impegno politico rispetto al vincolo giuridico²⁵. Il primo, infatti, può essere accettato e, se del caso, riformulato senza osservare le regole relative alla stipulazione e alla modifica degli accordi internazionali²⁶.

L'esperienza della CSCE/OSCE conferma la circostanza per cui, in generale, il criterio principale per distinguere un impegno politico

²⁰ O. SCHACHTER, *op. cit.*, 302; M. BOTHE, *op. cit.*, 91.

²¹ P. KOOLMANS, *op. cit.*, 35 e 38; M.M. GOMAA, *op. cit.*, 249.

²² M. BOTHE, *op. cit.*, 91, M. VIRALLY, *Rapport définitif*, cit., 339. Con riferimento alle organizzazioni internazionali v. J. KLABBERS, *op. cit.*, 417.

²³ O. SCHACHTER, *op. cit.*, 353 s. Secondo A. COSTANTINIDES, *The Involvement of the Organization for Security and Cooperation in Europe in Issues of Minority Protection*, in *Leiden Journal of International Law*, 1996, 376, «the political character of the OSCE commitments often becomes its comparative advantage when it comes to finding quick solutions to emerging new problems».

²⁴ M. VIRALLY, *La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales)*, *Rapport provisoire*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Cambridge (1983)*, vol. I, 235. Con specifico riferimento all'OSCE v. M. SAPIRO, *op. cit.*, 635.

²⁵ P. VAN DIJK, *op. cit.*, 118; L. CORTESE, *Les activités de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, in J. COMBACAU, P.M. DUPUY (dirs.), *Organisations Internationales I. Organisations Internationales et mutations de l'Europe de l'Est*, Paris, 1992, 18. A. DI STASI, *La OSCE: effettività istituzionale e "processo normativo"*, in *La Comunità internazionale*, 1999, 258, definisce la produzione normativa dell'OSCE come «diritto in movimento». Per una valutazione critica di questa «flessibilità» v. J. KLABBERS, *op. cit.*, 421.

²⁶ Si pensi, per l'Italia, all'art. 80 della Costituzione, che richiede l'autorizzazione delle Camere, data con legge, per la ratifica dei trattati aventi, tra l'altro, natura politica. Ora, è certo che gli impegni dell'Atto finale ricadono in questa categoria, ma il fatto che non si tratti di un trattato esenta il Governo dal richiedere l'autorizzazione del Parlamento. Peraltro, il processo iniziato ad Helsinki nel 1975 si è trasformato in una organizzazione internazionale che gestisce un apparato complesso e ha svolto numerose missioni sul campo e, pur continuando a mancare un trattato istitutivo (e una corrispondente legge di autorizzazione alla ratifica), il Parlamento italiano ha approvato alcuni atti legislativi, mostrando così di essere a conoscenza e di condividere la partecipazione a questa organizzazione.

da un obbligo giuridico è la volontà manifestata dagli Stati²⁷. L'Atto finale e i documenti successivi della CSCE (come la Carta di Parigi, le conclusioni del Vertice di Helsinki del 1992 o il Codice di condotta sugli aspetti politico-militari della sicurezza) sono stati trasmessi, dal Governo del Paese ospitante la riunione, al Segretario generale dell'ONU per essere diffusi tra i suoi membri, ma gli Stati partecipanti hanno dichiarato che essi "non sono ammissibili" per la registrazione ai sensi dell'art. 102, par. 1, della Carta ONU²⁸. Questa espressione non dispone che essi "non devono essere registrati", il che lascerebbe impregiudicata la questione del loro valore giuridico, ma che "non sono ammissibili" per la registrazione, il che mostra che sono ritenuti inadeguati in sé stessi, non essendo trattati o accordi internazionali²⁹. Con specifico riguardo all'Atto finale di Helsinki, la lettera di accompagnamento del Governo finlandese esplicitò la volontà dei firmatari, chiarendo che tale formula implicava che non fosse possibile considerarlo un trattato³⁰.

²⁷ L'importanza di considerare la volontà delle parti come criterio fondamentale è sostenuta da numerosi autori: M. VIRALLY, *Sur la notion d'accord*, in *Festschrift für Rudolf Bindschedler zum 65*, Bern, 1980, 171 s. Tra gli autori che hanno messo in luce tale criterio con specifico riferimento alla CSCE/OSCE v. J.F. PREVOST, *op. cit.*, 143; M. BOTHE, *Legal and non-legal norms – A Meaningful distinction in international relations?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, 73 e 94; P. VAN DIJK, *op. cit.*, 109; L. CONDORELLI, *Diritto e non diritto nella CSCE*, in G. BARBERINI, N. RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, 43; C. BERTRAND, *La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)*, in *Revue générale de droit international public*, 1998, 390.

²⁸ Come noto, in base a questa norma: «Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore del presente Statuto deve essere registrato al più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo».

²⁹ J.F. PREVOST, *op. cit.*, 141; R.R. BAXTER, *International Law in "Her Infinite Variety"*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1980, 558; M. BOTHE, *op. cit.*, 73; N. RONZITTI, *Conferenze internazionali, V) Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. VIII, 1993, 7; L. CONDORELLI, *op. cit.*, 48; G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico europeo dalla Carta di Parigi alla Unione europea*, in ID., *Diritto e istituzioni*, cit., 234; M. SAPIRO, *Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation*, in *American Journal of International Law*, 1995, 631; H. HILLGENBERG, *A Fresh Look at Soft Law*, in *European Journal of International Law*, 1996, 504; C. BERTRAND, *op. cit.*, 391; A. DI STASI, *La OSCE*, cit., 244. Sostanzialmente è questa anche la posizione di M. VIRALLY, *Rapport provisoire*, cit., 206. Per una diversa ricostruzione v. P. VAN DIJK, *op. cit.*, 108; B. CONFORTI, *op. cit.*, 167; A.J. PALMA, *op. cit.*, 36 ss. J. KLABBERS, *Institutional Ambivalence by Design: Soft International Organizations in International Law*, in *Nordic Journal of International Law*, 2001, 412, sostiene che l'interpretazione accolta dalla gran parte della dottrina «on its own is at best a possible interpretation among various possible interpretations».

³⁰ In tal senso v. P. VAN DIJK, *op. cit.*, 109; T. BUERGENTHAL, *CSCE Human Dimension: the Birth of a System*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, vol. I-2, Dordrecht, 1992, 200.

Gli Stati partecipanti, quindi, accettano di rispettare questi impegni, senza considerarsi vincolati giuridicamente, ma solo politicamente³¹. A conferma di ciò, nel 1975 manifestarono la loro determinazione ad agire in conformità con l'Atto finale in ragione «dell'alto significato politico che essi attribuiscono ai risultati della Conferenza» e numerosi delegati dichiararono che quel documento non doveva essere considerato come un trattato³². Una parte della dottrina riporta gli impegni assunti con i documenti della CSCE/OSCE alla categoria dei *non-binding agreements*³³, ma ciò non convince; gli impegni politici, infatti, dovrebbero essere più correttamente definiti come atti “*non legally binding*”³⁴, altrimenti sarebbe loro negata qualsiasi possibilità di “legare” un gruppo di Stati all'osservanza di un comportamento comune. In definitiva, come è stato sostenuto, l'Atto finale «is a new kind of animal. It has the body of a treaty, the legs of a resolution, and the head of a declaration of intent»³⁵.

La prassi poc'anzi descritta ha trovato conferma nei successivi incontri dei Capi di Stato e di governo, fino al Vertice di Budapest del 1994 che ha trasformato la CSCE in OSCE. In seguito, non è più stata seguita, né i documenti finali dei successivi Vertici contengono alcun riferimento alla loro trasmissione al Segretario generale dell'ONU o all'art. 102 della Carta, né alla obbligatorietà (politica o giuridica) de-

³¹ Con riferimento alla CSCE/OSCE la diversità tra il vincolo giuridico e quello politico si manifesta anche attraverso la differente denominazione degli “impegni” assunti in tale ambito rispetto ai consueti “obblighi” internazionali. Peraltro, O. HERMAN, J. WOUTERS, *The OSCE as a Case of Informal International Lawmaking?*, in M. STEINBRÜCK PLATISE, C. MOSER, A. PETERS (eds.), *op. cit.*, 260, segnalano che «the distinction is between legal and political, and not between binding and non-binding», aggiungendo (a 261): «Whilst OSCE decisions have generally been placed in the soft law basket, it is argued that their non-legal nature does not necessarily affect their binding force». V. anche, in una prospettiva più ampia, M.I. GARRIDO GÓMEZ, *El soft law como fuente del derecho extranacional*, Madrid, 2017.

³² Per un'opinione diversa v. A.J. PALMA, *op. cit.*, 50: «Questa disposizione, perciò, converge nel suffragare la natura giuridicamente vincolante dell'Atto finale; infatti, non avrebbe senso inserire previsioni come questa in un atto non giuridicamente obbligatorio, dal quale i firmatari possano discostarsi *ad libitum*».

³³ Tra gli autori che utilizzano questa definizione, o altre ad essa affini, v. F. MÜNCH, *Non-binding Agreements*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1969, 1; O. SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, in *American Journal of International Law*, 1977, 300; A. DI STASI, *La OSCE*, cit., 262; D. SHELTON, *Editor's Concluding Note: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, in ID. (ed.), *op. cit.*, 535 ss.

³⁴ Si vedano, in proposito, le considerazioni di M. BOTHE, *op. cit.*, 68; P. VAN DIJK, *op. cit.*, 110; A. BLOED, *The Conference on Security*, cit., 22; P. KOOIJMANS, *op. cit.*, 34; K. ZEMANEK, *op. cit.*, 858.

³⁵ J.E.S. FAWCETT, *The Helsinki Act and International Law*, in *Revue Belge de Droit International*, 1977, 5.

gli stessi. Questa circostanza non va però intesa come una scelta degli Stati partecipanti di rinunciare ad affermare la “politicalità” dei loro impegni reciproci, ma è da ricollegare al fatto che, dopo il 1994, l’OSCE è considerata un soggetto autonomo nell’ambito delle relazioni internazionali, il che rende non più necessario inviare i documenti finali dei Vertici al Segretario generale dell’ONU per renderli noti ai membri delle Nazioni Unite quali “documenti ufficiali”, secondo la formula adottata a partire dall’Atto finale del 1975. La mancata previsione relativa alla trasmissione degli atti al Segretario generale dell’ONU e l’omissione di ogni riferimento all’art. 102 della Carta non sembrano, quindi, mutare il valore politico degli impegni che gli Stati partecipanti assumono. Se essi avessero voluto caratterizzarli in maniera differente, avrebbero dovuto dichiararlo in maniera esplicita.

4. La circostanza che i documenti della CSCE/OSCE hanno carattere di impegno politico non esclude che producano effetti giuridici. D’altro canto, sarebbe eccessivo sostenere che «there are good reasons to doubt whether is possible (or plausible) at all to enter into a politically binding commitment which is not automatically legally binding as well»³⁶, dal momento che in questo modo si fa passare del tutto in secondo piano la volontà espressa dagli Stati partecipanti, il che appare ingiustificato alla luce di quanto finora osservato.

La dottrina ha messo in evidenza quali sono gli effetti giuridici che emergono da impegni di carattere politico³⁷, come la sottrazione della materia che ne è oggetto al dominio riservato degli Stati interessati³⁸, l’obbligo di considerarli in buona fede³⁹ e la possibilità di rea-

³⁶ In questo senso si pronuncia J. KLABBERS, *op. cit.*, 412.

³⁷ In argomento v. M. BOTHE, *op. cit.*, 93; W.H. REINICKE, J.M. WITTE, *Interdependence, Globalization and Sovereignty: The Role of Non-binding International Legal Accords*, in D. SHELTON (ed.), *op. cit.*, 94 ss.

³⁸ O. SCHACHTER, *op. cit.*, 304; R.R. BAXTER, *op. cit.*, 565; M. VIRALLY, *Rapport définitif*, cit., 347; L. CONDORELLI, *op. cit.*, 52; H. HILLGENBERG, *op. cit.*, 514; M. IOVANE, *L’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la tutela del principio di autodeterminazione interna*, in *La Comunità internazionale*, 1998, 512. Secondo A.C. KISS, M.F. DOMINICK, *The International Legal Significance of the Human Rights Provisions of the Helsinki Final Act*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1980, 293 ss., l’Atto finale comportava la possibilità, per gli Stati partecipanti, di un monitoraggio reciproco (in adesione v. E.B. SCHLAGER, *op. cit.*, 355). Per tali autori, inoltre, esso appartiene a una speciale categoria di fonti del diritto internazionale (denominata «directive texts»), che produce limitati effetti giuridici. In questo senso si era già espresso J.F. PREVOST, *op. cit.*, 153 («droit directif»).

³⁹ Appare significativo riportare l’opinione di G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, 214: «the Final Act is a set of political enunciation which in part reiterates existing international rules (...) and in part would remain mere declarations of intent or programme; intent or programme, howev-

lizzare una condizione di *estoppel*⁴⁰, laddove uno Stato che, con il proprio comportamento inequivoco, ha indotto un altro Stato, che agisce in buona fede, a tenere una determinata posizione giuridicamente rilevante (di azione o di astensione), non può successivamente adottare atti in contrasto con il proprio precedente comportamento.

In secondo luogo, anche per i testi a carattere politico è possibile utilizzare le regole di interpretazione previste per gli atti aventi valore giuridico, che sono applicabili con riferimento a qualsiasi documento⁴¹.

Inoltre, gli impegni politici, inclusi quelli approvati in ambito CSCE/OSCE, possono incidere sul consolidamento o sull'affermazione di una norma consuetudinaria o anticipare la formazione di un impegno pattizio⁴².

Con riferimento alle norme consuetudinarie l'attenzione della dottrina si è concentrata proprio sulla Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti contenuta nell'Atto finale di Helsinki⁴³, giacché alcuni dei principi contenuti nel decalogo corrispondono a norme di diritto internazionale consuetudinario e, pertanto, gli Stati partecipanti, nel sottoscrivere l'Atto finale, ne hanno confermato l'esistenza⁴⁴: si pensi al principio n. 2 (astensione dalla mi-

er, express at such a high level, after such a detailed negotiation and in such elaborate terms as to render a bit futile a discussion of the technical question whether one is in presence of a treaty. It could even be contended (...) that the Final Act was meant to be something *more* than just an ordinary treaty». V. anche T. BUERGENTHAL, *op. cit.*, 203; P. KOOLJMAN, *The Code and International Law*, in G. DE NOOY (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and Its Code of Conduct*, The Hague, 1996, 39; H. HILLGENBERG, *op. cit.*, 511. *Contra* M. BOTHE, *op. cit.*, 95. M. VIRALLY, invece, che in un primo tempo si pronuncia in senso contrario (*Rapport provisoire*, cit., 236), successivamente accoglie una diversa impostazione (*Rapport définitif*, cit., 336 s.).

⁴⁰ O. SCHACHTER, *op. cit.*, 301 ss.; M. BOTHE, *op. cit.*, 87; T. BUERGENTHAL, *op. cit.*, 203; L. CONDORELLI, *op. cit.*, 52; M.M. GOMAA, *Non-binding Agreements in International Law*, in *The International Legal System in Quest of Equity and Universality. Liber amicorum Georges Abi-Saab*, Leiden, 2001, 245. M. VIRALLY si esprime inizialmente in senso contrario (*Rapport provisoire*, cit., 183), ma nel Rapporto finale modifica la sua opinione (*Rapport définitif*, cit., 343).

⁴¹ Così G. ARANGIO-RUIZ, *op. cit.*, 215.

⁴² T. BUERGENTHAL, *op. cit.*, 203; H. HILLGENBERG, *op. cit.*, 511; M.M. GOMAA, *op. cit.*, 246 ss.

⁴³ Così già R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. I: Principi generali*, Torino, 1985, 292 ss.

⁴⁴ J.E.S. FAWCETT, *op. cit.*, 5 ss., rileva che anche alla base della norma giuridica vi è l'obbligatorietà politica e che l'inserimento di alcuni obblighi in accordi internazionali, come la Carta ONU, non cambia la loro natura, ma «strengthen their enforceability» (9). Tale sembra essere anche la posizione di M. IOVANE, *op. cit.*, 513, secondo il quale l'Atto finale era «un realistico accordo politico (...) il quale si reggeva però sull'adesione al più importante

naccia o dall'uso della forza), al n. 4 (rispetto dell'integrità territoriale degli Stati), al n. 5 (soluzione pacifica delle controversie) e al n. 6 (non intervento negli affari interni)⁴⁵.

Ciò trova conferma nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. Nella sentenza del 27 giugno 1986 (caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*)⁴⁶ essa ha affermato che l'accettazione dei principi dell'Atto finale di Helsinki può contribuire alla formazione di una norma consuetudinaria, in particolare per quel che riguarda la verifica dell'esistenza di una *opinio iuris*⁴⁷. Alcuni principi del decalogo di Helsinki sono stati richiamati anche nel parere dell'8 luglio 1996 relativo alla *Legalità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*: la Corte (par. 102) e il giudice Weeramantry, nella sua opinione dissenziente (parte V, par. 3), hanno fatto riferimento, rispettivamente, al principio di buona fede e a quello sul divieto di minaccia della forza⁴⁸. E nella sentenza del 26 febbraio 2007, sulla controversia tra Bosnia-Erzegovina e Serbia in tema di *Applicazione della Convenzione sul genocidio*, avuto riguardo al materiale che le Parti le sottopongono, la Corte richiama, oltre a documenti di diversi organi dell'ONU e a quelli del Tribunale penale internazionale per la ex-Yugoslavia, anche «documents from other intergovernmental organizations such as the Conference for Security and Cooperation in Europe»⁴⁹.

A proposito del ruolo che i principi del decalogo di Helsinki possono svolgere in rapporto alla consuetudine, in dottrina è stato anche sostenuto che gli impegni CSCE, pur non avendo la capacità di generare obblighi convenzionali, funzionano in modo simile alle convenzioni di codificazione perché, oltre a «cristallizzare» una norma consuetudinaria e a confermarne l'esistenza, potrebbero contribuire alla sua formazione⁵⁰, così come rilevò in generale, con riferimento alle

principio giuridico internazionale del dopoguerra», rappresentato dal divieto dell'uso della forza nei rapporti internazionali.

⁴⁵ Tra gli altri, ricordiamo, nella dottrina italiana, N. RONZITTI, *Conferenza sulla Sicurezza*, cit., 7; L. CONDORELLI, *op. cit.*, 49; G. SACERDOTI, *Origini e sviluppi*, cit., 12. Secondo A.J. PALMA, *op. cit.*, 122, «la presenza di disposizioni che richiamano norme consuetudinarie all'interno di un atto finale (...) può corroborare il convincimento che tale atto sia o contenga, in realtà, un accordo internazionale in forma semplificata» (v. anche 161 s.).

⁴⁶ *Recueil*, 1986, 14 ss.

⁴⁷ Si vedano, in particolare, i paragrafi 189 e 204.

⁴⁸ *Recueil*, 1996, rispettivamente a 226 ss. e a 429 ss.

⁴⁹ *Recueil*, 2007, par. 211, 130.

⁵⁰ Cfr. P. VAN DIJK, *op. cit.*, 113; L. CONDORELLI, *op. cit.* In senso critico v. R.L. BINSCHEDLER, *La Conférence sur la sécurité en Europe et le règlement pacifique des diffé-*

convenzioni di codificazione, la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 20 febbraio 1969 relativa alla *Piattaforma continentale nel Mare del Nord*⁵¹.

Accanto alla possibilità di riconoscere a singoli principi affermati dall'Atto finale il valore di norme consuetudinarie di diritto internazionale, alcuni tra gli impegni assunti nell'ambito della CSCE/OSCE sono divenuti giuridicamente rilevanti, sia perché richiamati in trattati internazionali (si pensi al Trattato sull'Unione europea che, nell'art. 21, par. 2, lett. c, inserisce tra gli obiettivi della PESC quello di mantenere la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale conformemente «agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto Finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi»)⁵², sia perché hanno influenzato le costituzioni e leggi nazionali⁵³.

È stato sostenuto in dottrina che in ambito CSCE/OSCE obblighi di carattere giuridico sono posti al servizio di impegni non giuridici, in quanto il funzionamento dell'Organizzazione «prende appoggio su un insieme di obblighi giuridici in senso stretto, e ciò malgrado sia destinato all'elaborazione ed alla messa in opera di obblighi non giuridici», e la circostanza che gli impegni abbiano natura politica non impedisce agli organi di chiederne il rispetto attraverso procedure di tipo giuridico⁵⁴. Questa opinione è condivisibile, dal momento che, in alcuni casi, sembra ipotizzabile che gli Stati partecipanti non abbiano assunto solo un impegno politico/morale. Se, in generale, è necessario rispettare la loro volontà di mantenere la collaborazione su una base non giuridicamente obbligatoria, non si può ignorare che, accanto agli impegni politici, si è sviluppato un intreccio di relazioni giuridiche, formatosi attraverso la prassi quotidiana degli Stati partecipanti e delle istituzioni progressivamente create.

Occorre individuare in che modo avviene il passaggio dall'impegno solo politicamente vincolante all'obbligo giuridico. A tale proposito in dottrina è stato rilevato che singoli atti della CSCE/OSCE, per le loro caratteristiche e alla luce della prassi successiva, possono esse-

rends, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV, 1975, 102, secondo il quale «à trop vouloir répéter les principes, on finit par les affaiblir».

⁵¹ *Recueil*, 1969, 3 ss.

⁵² E.B. SCHLAGER, *op. cit.*, 368.

⁵³ D. THÜRER, *op. cit.*, 458; M.M. GOMAA, *op. cit.*, 246.

⁵⁴ L. CONDORELLI, *op. cit.*, 54 (v. anche 56). A. DI STASI, *L'OSCE*, cit., 264, sostiene che «l'esecuzione degli impegni assunti, attraverso una prassi consuetudinaria, assurge a strumento di parziale "compensazione" del difetto di *vis* giuridica originaria».

re considerati accordi in forma semplificata⁵⁵, osservando che «la volontà degli Stati di assumere obblighi risulta dal contenuto oggettivo e dal senso naturale delle espressioni usate al riguardo, mentre l'assenza di obbligatorietà sarebbe in contraddizione con l'oggetto e lo scopo voluto»⁵⁶.

Appare invece eccessivo sostenere che, nelle relazioni tra gli Stati partecipanti, «le norme internazionali in conflitto con gli impegni CSCE sono abrogate o subiscono una deroga»⁵⁷, poiché verrebbe così eliminata ogni differenza tra l'obbligo giuridico e l'impegno politico, mentre in realtà le differenze vi sono e non è possibile ignorarle, in quanto occorre rispettare il fondamentale criterio di distinzione rappresentato dalla volontà degli Stati partecipanti.

Una ulteriore differenza tra gli impegni giuridicamente e politicamente vincolanti riguarda le vicende connesse alla loro violazione. A tale riguardo, infatti, anche se l'esame della prassi internazionale mostra che un documento come l'Atto finale non è meno rispettato di un trattato internazionale e che la «reciprocità» – ossia l'attendarsi che gli altri Stati partecipanti rispettino gli impegni assunti – è una caratteristica tanto degli atti giuridici che di quelli politici⁵⁸, occorre comunque considerare che il mancato rispetto di un obbligo di natura politica non produce un illecito internazionale e, quindi, non giustifica l'adozione di contromisure⁵⁹. La prassi mostra come, nelle relazioni internazionali, assai di frequente alla commissione di un illecito giuridico può conseguire, a discrezione del soggetto leso, un mero comporta-

⁵⁵ G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico*, cit., 234 s. Tra gli autori che hanno qualificato la Carta di Parigi nella sua interezza come un accordo in forma semplificata, v. F.M. MARIÑO MENENDEZ, *La «Carta de París para una Nueva Europa»*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, 173.

⁵⁶ G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico*, cit., 236. Del resto, già all'epoca della CSCE era stato sostenuto che le disposizioni relative alle manovre militari contenute nell'Atto finale «come close to obligation or may even be obligatory». R.R. BAXTER, *op. cit.*, 559.

⁵⁷ L. CONDORELLI, *op. cit.*, 52.

⁵⁸ G. SACERDOTI, *Origini*, cit., 12. K. ZEMANEK, *Is the Term 'Soft Law' Convenient?*, in *Liber amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, Leiden, 1998, 858.

⁵⁹ O. SCHACHTER, *op. cit.*, 300; M. VIRALLY, *Sur la notion*, cit., 167; P. KOOIJMANS, *op. cit.*, 38; H. HILLGENBERG, *op. cit.*, 511 e 514; E.B. SCHLAGER, *op. cit.*, 351. L.V. FERRARIS, *Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, vol. IV, 2000, 939 rileva che disattendere un impegno assunto in ambito OSCE comporta una crisi politica rilevante. Secondo D. NINCIC, *op. cit.*, 69, dal momento che i principi di Helsinki sono principi di diritto internazionale, la loro non osservanza comporterebbe l'insorgere di una responsabilità a livello internazionale. In senso contrario, v. L. CONDORELLI, *op. cit.*, 49, il quale, correttamente, identifica nella mancanza di una tale conseguenza «la ragione e lo scopo essenziali di questo modo di procedere».

mento inamichevole, che non si sostanzia in una lesione giuridicamente significativa, mentre talora le reazioni alla violazione di un impegno non giuridicamente vincolante possono produrre, in concreto, gravi conseguenze, pur con il limite costituito dall'impossibilità di qualificarli, rispettivamente, come illecito e come contromisura⁶⁰. Dal momento che la reazione è discrezionale, a seguito della violazione di un impegno giuridico il soggetto leso potrà decidere di non rispondere, o di farlo adottando un comportamento meramente inamichevole (una ritorsione), che parimenti può essere assunto in seguito al mancato rispetto di un impegno a carattere politico⁶¹. Anche per quanto concerne la responsabilità, quindi, la prassi mostra un avvicinamento tra le due tipologie di impegni⁶². Ma questo non elimina la differenza di disciplina che li caratterizza.

Si segnala, infine, come la progressiva istituzionalizzazione della CSCE, la sua trasformazione in OSCE e l'attribuzione in capo a essa di funzioni anche a carattere operativo hanno fatto emergere una terza categoria di atti dell'OSCE, distinti in base ai loro effetti: oltre agli atti aventi valore politico (atti giuridicamente non obbligatori) e a quelli aventi effetti giuridici, alcuni dei quali qualificabili come accordi in forma semplificata, l'OSCE si caratterizza anche per la presenza di risoluzioni organizzative e operative.

5. La rilettura dell'Atto finale di Helsinki, in particolare della sua parte più rilevante, consistente nella Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti, cinque decenni dopo la sua approvazione consente di valutare quanto di esso resti ancora rilevante. Nell'attuale contesto delle relazioni internazionali, si tratta di una rilettura a tratti straniante: molti dei principi proclamati in questo documento risultano, infatti, oggi messi in discussione dalle posizioni espresse a gran voce da alcune delle principali potenze mondiali, a partire dagli USA e dalla Russia, entrambi Stati partecipanti all'OSCE.

La messa in discussione, se non addirittura la palese violazione,

⁶⁰ M. VIRALLY, *Rapport provisoire*, cit., 168 sostiene che la violazione di un impegno politico «s'accompagne d'une perte de crédibilité – c'est à dire de crédit – et souvent de prestige»; ID. *Rapport provisoire*, cit., 232; ID., *Rapport définitif*, cit., 337 s. V. anche K. ZEMANEK, *op. cit.*, 861; D. SHELTON, *op. cit.*, 556.

⁶¹ A questo proposito si vedano le considerazioni di K. ZEMANEK, *op. cit.*, 854.

⁶² M. BOTHE, *op. cit.*, 85 ss.; G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico*, cit., 235; J.L. CHARNEY, *Commentary: Compliance with International Soft Law*, in D. SHELTON (ed.), *op. cit.*, 116; D. BROWN WEISS, *Conclusions: Understanding Compliance with Soft Law*, *ivi*, 542.

di norme e principi rilevanti per il diritto internazionale contemporaneo colpisce anche il decalogo di Helsinki, nella misura in cui a una parte di esso è possibile riconoscere rilevanza giuridica, nei termini indicati nel precedente paragrafo.

A questo si aggiunge il sostanziale stallo in cui versa da anni l'Organizzazione di Vienna, dovuto alla regola del *consensus*, assai difficile da raggiungere nell'attuale clima di costante e crescente tensione nelle relazioni internazionali. Il processo CSCE/OSCE ha la "cooperazione" quale suo elemento caratteristico, ne è condizionato in modo palese. E, in tale contesto non sorprende, come anche il cinquantesimo anniversario dell'Atto finale sia sostanzialmente passato sotto silenzio nella stessa Organizzazione.

ABSTRACT

The (Bittersweet) Fiftieth Anniversary of the Helsinki Final Act

This contribution examines the evolution of the CSCE/OSCE fifty years after the Helsinki Summit, which marked its inception. This unusual legal phenomenon has characterized the evolution of international relations on the European continent during the Cold War and the post-Cold War periods; the role of international organizations in measuring the intensity of cooperation among their members has been confirmed as a result. The Helsinki Final Act is the focus of particular attention, with an assessment of its legal value and relevance, as well as broader remarks on soft law acts in contemporary international law.

INTERVENTI

LO SPAZIO E IL PIANO MATTEI PER L'AFRICA

GABRIELLA ARRIGO, MARIA CHIARA NOTO

Durante il discorso per il conferimento della laurea honoris causa all'Università di Camerino nel 1961, Enrico Mattei disse: «Mio padre diceva che è brutto essere poveri, perché non si può studiare e senza titolo di studio non si può fare strada».

Ci piace iniziare questo articolo con una citazione famosa di Mattei che forse più di altre pone il progetto del “Piano Mattei per l’Africa” e, in particolare, delle attività spaziali in suo favore, nella corretta posizione. Infatti, al centro dell’impegno della comunità spaziale italiana e dell’Agenzia Spaziale Italiana (ASI), in particolare, c’è la formazione quale strumento di sviluppo e progresso sociale ed economico.

L’Agenzia Spaziale Italiana, infatti, sin dal lancio del Piano da parte del governo italiano ha aderito con entusiasmo e generosità, partecipando all’esercizio di coordinamento del settore guidato dal Consigliere militare della Presidente del Consiglio e dal suo Ufficio. Al coordinamento partecipano, a vario titolo e modalità, diverse istituzioni coinvolte nel Comitato interministeriale per le politiche spaziali e aerospaziali¹ presieduto dall’Autorità delegata dal Presidente del Consiglio, il Ministro Adolfo Urso.

¹ Il Comitato Interministeriale per le Politiche spaziali e aerospaziali è stato istituito con art. 2 della LEGGE 11 gennaio 2018, n. 7 «Al fine di assicurare l’indirizzo e il coordinamento in materia spaziale e aerospaziale anche con riferimento ai servizi operativi correlati è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale, di seguito denominato “Comitato”». Il Comitato è composto dai Ministri della difesa, dell’interno, dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell’istruzione, dell’università e della ricerca, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell’economia e delle finanze, nonché dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dal presidente dell’ASI.

L'iniziativa del Piano Mattei è stata lanciata durante la Conferenza Italia Africa svoltasi a Roma nei giorni 28-29 gennaio 2024, alla quale hanno partecipato quarantasei Paesi africani e venticinque organismi internazionali. Il suo avvio ha coinciso con la Presidenza italiana del G7. Il Summit dei leader del G7 svoltosi in Puglia tra il 13 e il 15 giugno 2024, infatti, ha confermato l'attenzione dell'Italia all'Africa con l'estensione dell'invito al Summit ad alcuni leader di Paesi africani e dell'Unione Africana come osservatori a varie sessioni del programma, nonché ad incontri a latere, dedicati a temi d'interesse del continente².

Il settore spaziale in tale contesto rappresenta una leva strategica per lo sviluppo sostenibile dell'Africa, offrendo strumenti innovativi per affrontare sfide cruciali, come il controllo del territorio, la sicurezza delle popolazioni in generale e quella alimentare in particolare, la gestione delle emergenze ambientali e climatiche.

L'ASI, forte della propria esperienza nel settore e della disponibilità di asset satellitari nazionali, come la costellazione in osservazione della Terra, radar, COSMO-SkyMed, l'iperspettrale PRISMA, e la più recente IRIDE equipaggiata con differenti sensori, il Centro spaziale "Luigi Broglio" (LBMSC) a Malindi, in Kenya, che è già attivamente impegnato da decenni in diverse iniziative di cooperazione con il Kenya e altri Paesi africani.

Il Piano Mattei

Il decreto-legge del 15 novembre 2023, n. 161³, convertito con modificazioni dalla legge dell'11 gennaio 2024, n. 2 dispone misure urgenti di collaborazione tra Italia e Stati del continente africano, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale e di prevenire le cause profonde delle migrazioni irregolari.

L'articolo 2 recita «Il Piano Mattei individua ambiti di intervento e priorità di azione, con particolare riferimento ai seguenti settori:

² Durante il Summit sono stati promessi fondi per 320 milioni di dollari per progetti infrastrutturali in Africa, versati da Italia, UE e Stati Uniti nell'ambito della *Partnership for Global Infrastructure and Investment* (PGII), l'iniziativa congiunta del G7 per lo sviluppo infrastrutturale nei Paesi in via di sviluppo, confermando la volontà del Piano di muoversi in sinergia con iniziative già esistenti, White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/g7->

³ Cfr. DECRETO-LEGGE 15 novembre 2023, n. 161, Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano (23G00173). Entrato in vigore il 14/01/2024 (GU n.267 del 15-11-2023).

cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e formazione professionale, ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, *partenariato nel settore aerospaziale*, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo, sostegno all'imprenditoria e in particolare a quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali».

I primi Paesi coinvolti nel Piano Mattei sono stati Egitto, Tunisia, Marocco, Algeria, Kenia, Etiopia, Mozambico, Repubblica del Congo e Costa d'Avorio, ai quali ad inizio 2025 si sono aggiunti, in una logica incrementale del Piano stesso, Angola, Gana, Mauritania, Senegal e Tanzania⁴.

Così come previsto dagli articoli 2 e 3 del decreto-legge, nel mese di marzo 2024 il governo ha poi provveduto alla formale costituzione della *Cabina di Regia*, con lo scopo di coordinare, tra l'altro, le attività di collaborazione con gli Stati del continente africano, di promuovere le attività di incontro tra i rappresentanti della società civile, di monitorare l'attuazione del Piano, di promuovere iniziative finalizzate all'accesso a risorse messe a disposizione dall'Unione europea e da organizzazioni internazionali⁵.

⁴ Questi Paesi rivestono un'importanza strategica per l'Italia sotto il profilo energetico, delle migrazioni e della cooperazione allo sviluppo, *Il Piano Mattei: Rilanciare l'Africa Policy dell'Italia, Position Paper del Progetto Comunità Italiana di Politica Estera*, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in collaborazione con ISPI, IAI, CESPI, Aspen Institute Italia ed ECFR, 2024.

⁵ Cfr. artt. 2 e 3 del D.L. 15 novembre 2023, n. 161. La Cabina di Regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, dagli altri Ministri, dal Vice Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale delegato in materia di cooperazione allo sviluppo, dal Vice Ministro delle imprese e del made in Italy delegato in materia di promozione e valorizzazione del made in Italy nel mondo, dal Vice Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica delegato in materia di politiche e attività relative allo sviluppo sostenibile, dal presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, dal presidente dell'ICE-Agenzia italiana per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, nonché da un rappresentante della società Cassa depositi e prestiti S.p.A., uno della società SACE S.p.A. e uno della società Simest S.p.A. Della Cabina di regia fanno, altresì, parte rappresentanti di imprese a partecipazione pubblica, della Conferenza dei rettori delle università italiane, della società civile e del Terzo

L'articolo 4 dispone la creazione della *Struttura di Missione* incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶ con il compito di: assicurare supporto alla Presidente del Consiglio per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento connesse all'attuazione del Piano Mattei e ai suoi aggiornamenti; fornire supporto al Presidente e al vicepresidente della Cabina di regia nello svolgimento delle rispettive funzioni; garantire il segretariato della Cabina di regia; predisporre la relazione annuale al Parlamento ai sensi dell'articolo 5.

In aggiunta alla Cabina di Regia, inoltre, sono stati *creati tavoli tecnici tematici* al fine di condividere le azioni programmatiche nelle diverse politiche di intervento in Africa e approfondire la programmazione delle iniziative.

La metodologia utilizzata nelle collaborazioni è riassumibile nella formula "ascoltare, rispettare, costruire insieme", tesa alla partecipazione delle Nazioni africane nelle fasi di elaborazione, definizione e attuazione di nuovi progetti o nello sviluppo di iniziative già in corso, al fine di garantire un pieno ritorno economico e sociale degli stessi sul territorio e la generazione di risorse per successive espansioni⁷.

Il governo ha attivato fino ad oggi diversi *strumenti finanziari* tra i quali:

- la collaborazione con la Banca mondiale (BM) attraverso la firma di un accordo quadro di co-finanziamento⁸. L'Italia, peraltro, ha svolto attraverso la Presidenza G7, un ruolo chiave di coordinamento nel corso dei negoziati per la ricostituzione dell'*International development association* (IDA), gruppo Banca mondiale, favorendo la convergenza su alcune specifiche priorità in linea con i pilastri del Piano Mattei e ha aumentato di circa il 25% il proprio contributo al rifinanziamento triennale dell'IDA con 733 milioni di euro, anche al fine di permettere alla BM, che destina il 75% delle sue risorse alle Nazioni africane a basso reddito;
- il *Mattei Plan and Rome Process Financing Facility*

settore, nonché rappresentanti di enti pubblici o privati, esperti nelle materie trattate. La Cabina di Regia ha svolto fino ad oggi 4 riunioni.

⁶ La Struttura di missione è stata istituita con DPCM 22 dicembre 2023 ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

⁷ Audizione dell'Ambasciatore Fabrizio Saggio, Consigliere diplomatico della Presidente Del Consiglio e Coordinatore della struttura di missione, sul Piano Mattei, il 25 luglio 2025, alle Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato.

⁸ Il testo del Co-Financing Framework Agreement between the Government of the Republic of Italy and the World Bank è disponibile al sito <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099846104282520226/pdf/IDU-6e0a8f67-6556-4177-8edf-cfe0d6038214.pdf>

nell'ambito dell'approfondimento della collaborazione con la Banca africana di Sviluppo per il finanziamento di iniziative nei settori prioritari del Piano Mattei per l'Africa e del Processo di Roma per la Migrazione e lo Sviluppo. Il Fondo è oggi operativo con una dotazione di circa 140 milioni di euro provenienti dai contributi del Fondo Italiano per il Clima, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, cui si aggiunge un primo contributo degli Emirati Arabi Uniti di 25 milioni di dollari;

- il *Piano Mattei co-financing and technical assistance arrangement* che prevede un contributo iniziale da parte dell'Italia di 141,8 milioni di euro. Anche in questo caso, la Banca africana di sviluppo parteciperà con risorse proprie per un ammontare almeno pari a quello investito dall'Italia per ciascuno dei progetti identificati congiuntamente;

- la *Growth and Resilience platform for Africa* per incentivare investimenti nel settore privato per il finanziamento di attività imprenditoriali e il sostegno alla creazione di occupazione. A dicembre 2024 è stato firmato l'accordo istitutivo della piattaforma da Cassa Depositi e Prestiti e dalla Banca Africana di Sviluppo con una dotazione iniziale di 400 milioni di euro e l'obiettivo di mobilitare ulteriori 350 milioni di euro da partner internazionali, per arrivare ad un totale di 750 milioni di euro⁹;

- il *Plafond Africa* per permettere a Cassa depositi e prestiti di investire in aziende che attuano progetti nei settori di intervento del Piano Mattei. Gli investimenti sono garantiti dallo Stato italiano per una copertura massima dell'80%¹⁰;

- il *Misura Africa*, nuovo strumento introdotto dal decreto-legge del 29 giugno 2024, n. 89, convertito con modificazioni dalla legge dell'8 agosto 2024, n. 120, che abilita SIMEST a concedere finanziamenti agevolati, fino a 200 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo della legge n. 394/81, in favore delle imprese italiane che investono nel continente africano, finalizzato alla realizzazione di investimenti strategici, tra cui le spese per la formazione di personale locale,

⁹ Maggiori Informazioni sul contenuto dell'Accordo tra Cassa Depositi e Prestiti e dalla Banca Africana di Sviluppo sono disponibili al sito <https://afdb.africa-newsroom.com/press/africa-investment-forum-african-development-bank-and-italys-cassa-depositi-e-prestiti-cdp-to-mobilise-up-to-euro750-million-for-africa>.

¹⁰ Istituito ai sensi del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 120, che permette a Cassa Depositi e Prestiti di investire fino a 500 milioni di euro per il 2025.

apprendistato, tirocinio, e altre spese connesse all'inserimento in azienda;

- il *Programma TERRA*, iniziativa che combina risorse finanziarie europee e capitali privati con la finalità di promuovere lo sviluppo e la transizione sostenibile e resiliente della catena del valore in campo agricolo, con focus sul continente africano.

Nel quadro dell'internazionalizzazione del Piano, il 20 giugno 2025, Italia e Unione Europea hanno presieduto il Vertice "*The Mattei Plan for Africa and the Global Gateway a Common effort with the African Continent*", che ha visto la partecipazione delle Autorità delle Nazioni africane coinvolte nel progetto del Corridoio di Lobito (Angola, Repubblica Democratica del Congo, Zambia e, in prospettiva, Tanzania) e delle principali istituzioni finanziarie internazionali. L'evento ha focalizzato l'attenzione sul progetto del Corridoio, una sfida complessa e ambiziosa per collegare l'Africa da occidente a oriente, fondamentale per la crescita economica e l'occupazione del continente¹¹.

Tra le novità più rilevanti emerse durante la conferenza spicca la creazione di un *AI Hub per lo Sviluppo Sostenibile*, promosso dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy in collaborazione con United Nations Development Program (UNDP). L'obiettivo è quello di sostenere fino a 500.000 startup africane entro il 2028, attraverso partenariati ad alto impatto e investimenti in settori chiave come intelligenza artificiale, energia rinnovabile, agricoltura e salute.

Infine, altro pilastro della strategia d'internazionalizzazione riguarda la transizione verde. Il Piano Mattei mira a favorire lo sviluppo di filiere di materie prime critiche, la produzione di energia pulita e il rafforzamento delle interconnessioni infrastrutturali tra Mediterraneo e Africa.

Il settore spaziale e l'Agenzia Spaziale Italiana

Nella prima relazione al Parlamento¹² sullo stato di attuazione del Piano Mattei per l'Africa è stato citato *il settore spaziale* tra i settori di cooperazione e future prospettive e, in particolare, è stato ricordato il

¹¹ Seconda relazione al Parlamento illustrata nel corso della riunione della Cabina di Regia del 19 maggio 2025.

¹² La prima Relazione al Parlamento è del 10 ottobre 2024 (Doc. CCXXXIII, n. 1) trasmessa l'11 novembre 2024, la seconda è del 30 giugno 2025 (Doc. CCXXXIII, n. 2), trasmessa il 9 luglio 2025, entrambe disponibili sul sito del parlamento.

percorso già avviato e concretizzatosi con l'organizzazione della prima *Conferenza sullo spazio Italia-Africa*, ospitata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale il 15 luglio 2024 e dall'Agenzia Spaziale Italiana il giorno seguente, focalizzata su formazione, applicazione dei servizi spaziali per la sostenibilità e partenariati internazionali.

L'Agenzia Spaziale Italiana, ai sensi del decreto legislativo del 4 giugno 2003 n. 128 e successive modifiche¹³ e del proprio Statuto¹⁴, opera sulla base degli indirizzi del governo in materia spaziale e aerospaziale¹⁵, come definiti dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro o Sottosegretario di Stato delegato e dal Comitato interministeriale per le Politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale, tenuto conto degli Indirizzi della politica estera nazionale e della politica dell'Unione europea nel settore spaziale e aerospaziale. Specificamente alle attività di cooperazione internazionale, l'ASI opera nel quadro del coordinamento delle relazioni internazionali assicurato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale¹⁶.

Pertanto, tutte le attività messe in atto o in fase di programmazione relative al Piano Mattei sono coordinate con le Autorità di riferimento, oltre che con quelle specificatamente previste dallo stesso Piano Mattei.

Più concretamente, ASI mette in atto attività e progetti di cooperazione sulla base degli Indirizzi di governo in materia spaziale e aerospaziale e di alcuni documenti a carattere strategico e programmatico, quali il Documento Strategico di Politica Spaziale Nazionale (DPSN), il Documento di Visione Strategica dello Spazio (DVSS), il Piano Triennale delle Attività (PTA)¹⁷.

Il Piano Mattei è citato espressamente dagli *Indirizzi del governo in materia spaziale e aerospaziale*, pubblicati il 9 gennaio 2025, sotto il paragrafo "Relazioni internazionali e cooperazione" in cui si dichiara che la Diplomazia Spaziale negli ultimi anni ha amplificato signifi-

¹³ Al decreto legislativo 4 giugno 2003 n. 128 sono seguiti il Decreto Legislativo 31 dicembre 2009 n. 213 e la Legge 11 gennaio 2018 n. 7.

¹⁴ Lo Statuto dell'ASI in vigore è del 13 febbraio 2024 disponibile al sito https://www.asi.it/wp-content/uploads/2024/02/Nuovo_statuto_ASI.pdf

¹⁵ Gli Indirizzi di governo in materia spaziale e aerospaziale sono pubblicati al sito www.presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/UfficiDirettaPresidente/UfficiDiretta_Meloni/Ufficio_ConsMilitare/IndirizzoGovernoMateriaSpazialeAerospaziale.pdf

¹⁶ Articolo 2 dello Statuto ASI – Missioni e Obiettivi.

¹⁷ I documenti strategici e programmatici di ASI sono disponibili al sito <https://www.asi.it/lagenzia/documenti-istituzionali>.

cativamente il suo raggio d'azione divenendo un elemento essenziale della strategia nazionale nel contribuire agli sforzi di cooperazione internazionale. Tra i Paesi extra europei a cui gli Indirizzi danno priorità ci sono anche i Paesi africani membri dell'Unione africana, al fine di valorizzare gli sforzi e le attività intraprese dal governo italiano con il Piano Mattei per affrontare le sfide legate alla sostenibilità, alla sicurezza e promuovere collaborazioni scientifiche e tecnologiche.

Il Piano Mattei è richiamato anche tra i documenti discendenti e, in particolare, in relazione alle opportunità offerte dalla Base spaziale di Malindi in Kenya e all'analisi prospettica su progetti del Piano, finalizzata a orientare la partecipazione italiana e la valorizzazione dei progetti in ambito ESA, UE, inclusa EUSPA¹⁸.

Se negli indirizzi di governo, l'ASI trova i principi d'indirizzo per la sua strategia, è nel *Piano triennale di Attività (PTA)* che la stessa trova la forza programmatica ed economica. Il PTA in corso è quello riferito agli anni 2024-2026¹⁹, il successivo relativo agli anni 2025-2027 è in corso di definizione. Dunque, nel PTA 2024-2026 si trova il primo riferimento al Piano Mattei per il quale il governo italiano ha individuato nel settore economico spaziale un importante pilastro della cooperazione con i paesi africani. Da ciò deriva la pianificazione da parte di ASI di una serie di iniziative afferenti a diverse aree programmatiche, quali:

- alta Formazione in Africa;
- studio di fattibilità di una costellazione africana di nano e mini-satelliti;
- telemedicina;
- il progetto Space One Health per la salute in ambiente terrestre e extraterrestre
- un Osservatorio Geodetico

Da tempo ASI segue l'evolversi dell'interesse africano verso le attività e le applicazioni spaziali. Per decenni l'interesse è stato concentrato quasi esclusivamente sul Kenia per la presenza italiana presso il Centro spaziale Luigi Broglio, ex Base San Marco. Pertanto, anche gli altri paesi venivano seguiti alla luce dell'interesse rivolto al Kenia.

Da qui l'avvio di alcune iniziative, come nel febbraio 2018, l'organizzazione dell'*International Space Forum – The African Chapter*, in collaborazione con l'International Astronautical Federation (IAF) e l'Agenzia Spaziale del Kenya a Nairobi. Al Forum hanno par-

¹⁸ L'Agenzia dei Programmi dell'Unione Europea (EUSPA)

¹⁹ PTA 2024-2026 in www.asi.it

tecipato trentuno delegazioni di paesi africani a livello ministeriale, che si sono impegnate, tramite l'adozione di una Dichiarazione finale²⁰ a promuovere la cooperazione spaziale regionale, a coinvolgere nei programmi e nelle attività spaziali le Università africane e a valorizzare i Centri e le facilities esistenti sul territorio africano, come il Centro spaziale Luigi Broglio a Malindi in Kenya²¹.

In qualche modo, ASI ha contribuito concretamente e promosso la cooperazione spaziale regionale nel continente africano, che nel gennaio 2025 ha visto l'inaugurazione della sede della nuova Agenzia Spaziale Africana (AFSA), al Cairo, in Egitto.

La conferenza Italia-Africa sullo Spazio a Roma e l'incontro di Milano

Nel quadro del rafforzamento della cooperazione internazionale tra l'Italia e i Paesi africani, ASI, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha organizzato la prima *Conferenza Italia-Africa sullo Spazio*, svoltasi a Roma il 15 e 16 luglio 2024 e culminata con l'approvazione di un *White Paper on Space Cooperation between ASI and Africa Space Leaders*. Il documento ha l'obiettivo di delineare future collaborazioni, in particolare, attraverso lo sviluppo di una costellazione di piccoli satelliti africani.

Alla conferenza hanno partecipato i rappresentanti di Algeria, Angola, Costa d'Avorio, Egitto, Gabon, Gana, Kenia, Mauritius, Mozambico, Namibia, Nigeria, Repubblica del Congo (Congo Brazzaville), Sénégal, Somalia, Tanzania, Tunisia, Zimbabwe e Unione Africana. Presente alla conferenza anche il rappresentante dell'Unione Africana, Tidiane Uattara, attuale Presidente del Consiglio dell'Agenzia Spaziale Africana.

Durante la conferenza, le delegazioni hanno avuto modo di confrontarsi anche con i rappresentanti di grandi, piccole e medie aziende nazionali.

²⁰ La Nairobi Page <https://www.iafastro.org/events/international-space-forum-at-ministerial-level-isf/international-space-forum-at-ministerial-level-2017.html>

²¹ Cfr G. ARRIGO, *Italia-Africa nel segno del Piano Mattei*, Air Press n.158 del settembre 2024.

A margine del 75mo *International Astronautical Congress* (IAC), ospitato dall'Italia a Milano in ottobre 2024, si è svolto il secondo incontro degli *Space Leaders* africani, a cui hanno partecipato i rappresentanti di dieci paesi: Algeria, Angola, Egitto, Ghana, Kenia, Marocco, Ruanda, Somalia, Tunisia e Zimbabwe. Era altresì presente il Presidente del Consiglio dell'Unione Africana.

Inoltre, per facilitare la partecipazione dei Paesi africani allo IAC, l'ASI ha lanciato l'iniziativa "Support in Identifying Outstanding Talents and Enterprises". L'iniziativa creata in collaborazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca ha finanziato la partecipazione al congresso di quattordici borsisti, tra giovani professionisti e studenti provenienti da undici paesi africani. In collaborazione, poi, con ICE Agenzia, ASI ha selezionato dodici rappresentanti di Piccole e Medie Imprese e startup provenienti da vari Paesi africani, e quattordici delegati, tra Capi delle agenzie spaziali e delle istituzioni responsabili delle politiche spaziali.

La rete spaziale di ASI in Africa

Attualmente 26 sono i paesi che hanno creato agenzie spaziali nazionali e programmi dedicati alle attività spaziali. Nel 2025 il budget totale investito dai governi africani si assesta a 426.3 milioni di dollari con un aumento del 7.73% rispetto agli investimenti fatti nel 2024. Questa spesa ha portato alla produzione e al lancio di 58 satelliti, 55 dei quali sono stati sviluppati da 15 Paesi africani e 114 sono in fase di sviluppo. Purtroppo, solo l'1% dei componenti satellitari sono sviluppati in Africa e concentrati in Sud Africa, Kenya e Nigeria. Anche se la comunità spaziale africana è disomogenea, gli investimenti si concentrano per tutti i paesi su tre aree principali: amministrazione per sostenere le agenzie spaziali nazionali, piccoli progetti in osservazione della Terra, comunicazioni satellitari e astronomia, creazione di infrastrutture a terra e in orbita.

ASI ha sottoscritto quattro accordi di cooperazione con l'Agenzia Spaziale del Kenia (KSA), l'Agenzia spaziale egiziana (EgSA), l'Agenzia spaziale algerina (ASAL) e l'Agenzia spaziale del sud Africa (SANSA). È in fase di negoziato anche l'accordo con la nuova Agenzia Spaziale Africana.

ASI incontra regolarmente alcune delegazioni africane in seno al Comitato per l'Uso Pacifico dello Spazio extra-atmosferico (CO-PUOS) delle Nazioni Unite a Vienna, dove siedono: Algeria, Angola,

Benin, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Etiopia, Gana, Libia, Mauritius, Marocco, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Sudafrica, Sudan, Tunisia²².

A seguito della prima Conferenza e il primo incontro tra gli *Space Leaders* africani a Roma nel luglio 2024, l'Agenzia ha predisposto un questionario per raccogliere tra i paesi invitati le priorità e le capacità di ogni singolo Paese in ambito spaziale. I dati acquisiti sono molto importanti per la futura progettualità, così come la rete di contatti costituitasi, tale da attivare in modo regolare e rapido lo scambio di informazioni. In particolare, ASI ha individuato un Punto di Contatto e un Team di riferimento per le attività spaziali in ogni paese con cui si sono stabilite relazioni. Oltre ai quattordici paesi individuati dal Piano Mattei, ASI ha instaurato relazioni anche con Mauritius, Namibia, Nigeria, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sud Africa, Zimbabwe, per un totale di ventidue Paesi.

L'analisi ha evidenziato una forte domanda di formazione, di sviluppo di competenze nel settore dei CubeSat, di elaborazione e utilizzo dei dati di osservazione della Terra, nella gestione delle infrastrutture spaziali e della governance spaziale, fornendo un quadro chiaro per l'elaborazione di iniziative coerenti con le esigenze espresse e in linea con gli obiettivi del Piano Mattei.

Al Centro spaziale Luigi Broglio sono in corso una serie di azioni rivolte non solo alla comunità keniana, ma a beneficio di tutti i paesi africani, e tra queste:

- lo sviluppo della Scuola Internazionale di formazione in discipline spaziali, inaugurata dal Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, durante la sua visita al Centro nel marzo 2023;
- la creazione di un Centro di formazione e training per lo sviluppo di Cubesat, aperto a tutti i paesi africani. A tal fine, nel corso del 2024 ASI ha organizzato un Corso di formazione sui CubeSat della durata di due settimane e un Corso di Quality Assurance di una settimana;
- la realizzazione di una *Configuration and Evaluation Facility* (CEF), ambiente integrato dedicato alla progettazione, simulazione, validazione e test di missioni spaziali, con particolare riferimento a piccoli satelliti e *cubesat*.
- lo sviluppo di un Centro Regionale di osservazione della Terra con due Nodi, uno a Nairobi e l'altro a Malindi presso il LBMSC.

²² <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/comm-subcomms.html>

Infine, negli ultimi anni, ASI ha promosso il Piano Mattei in diversi consessi internazionali multilaterali e, tra questi, all'African and Middle East Space Conference (AMESC), a Rabat, in Marocco, nel gennaio 2025; alla New Space African Conference, al Cairo, in Egitto nel 2024 e nel 2025; allo Space Economy Leaders Meeting del G20 nel 2024 in Brasile e nel 2025 in Sudafrica; al World Space Leaders Summit della COP 29 a Baku (Azerbaijan).

Conclusioni

Guardando avanti, il Piano Mattei punta a integrare nuove tecnologie e a sostenere la crescita delle competenze africane nei settori strategici: intelligenza artificiale, energie rinnovabili, agricoltura di precisione e salute pubblica. L'approccio modulare e partecipativo permette di adattare le iniziative alle priorità locali, garantendo impatti concreti e sostenibili.

In questo quadro, il settore spaziale non è solo un insieme di progetti piccoli o grandi, ma uno strumento di diplomazia scientifica, capace di rafforzare la collaborazione internazionale, favorire lo sviluppo economico e sociale, e sostenere opportunità di crescita per le nuove generazioni.

Il panorama spaziale contemporaneo presenta criticità geopolitiche significative. L'Africa è diventata il terreno di scontro silenzioso della nuova guerra fredda, dove Pechino e l'Occidente si incontrano e si confrontano. Basti pensare all'uso della tecnologia spaziale ad uso di difesa e di sicurezza nazionale, ma anche opportunità straordinarie: la cooperazione internazionale si configura sempre più come uno strumento concreto di sviluppo, capace di trasformare ambizioni tecnologiche in benefici tangibili per le comunità sociali e le economie nazionali.

Per non deludere le aspettative dei paesi emergenti e delle comunità coinvolte, è essenziale che tale cooperazione sia guidata da principi di inclusione, trasparenza ed equità, al fine di garantire accesso condiviso alle risorse, siano essi dati, conoscenza o infrastrutture tecnologiche. Solo così i progetti pilota possono evolversi in iniziative solide e durature, aprendo la strada a un dialogo strutturato di lungo termine, fondato sulla fiducia reciproca e sulla costruzione di capacità locali, in grado di sostenere uno sviluppo spaziale sostenibile.

Attraverso la sinergia tra l'Agenzia Spaziale Italiana, le Autorità di governo, le diverse Amministrazioni e i partner africani, il Piano

Mattei vuole promuovere, in tale direzione, una formazione consapevole, una ricerca scientifica applicata a nuovi prodotti spaziali innovativi focalizzati ad una reale crescita economica, sociale e tecnologica del continente.

Dunque, il Piano Mattei consolida la *leadership* italiana nella diplomazia internazionale anche attraverso le attività e le tecnologie spaziali che risultano così un nuovo strumento e modello di dialogo alla pace, alla crescita economica e al benessere sociale.

NOTE E COMMENTI

“IT’S GENOCIDE” – REMARKS ON THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION OF INQUIRY ON THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY’S LATEST REPORT

ALESSIA PRETI

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Establishing the *actus reus* and *mens rea* of the first four categories of genocide; 3. Establishing the *dolus specialis*; 4. The question of attribution; 5. On the failure to prevent and punish genocide; 6. On the direct and public incitement to commit genocide; 7. Recommendations to Israel and third States; 8. Conclusions.

1. The Independent International Commission of Inquiry on the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and Israel (‘the Commission’) issued on 16 September 2025 its *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (‘Report’)¹, concluding that Israel has committed and is committing genocide against the Palestinians in the Gaza Strip.

The Commission was established in 2021 by the United Nations Human Rights Council through resolution A/HRC/RES/S-30/1 as an independent investigative body with the mandate to, *inter alia*, «investigate in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in Israel all alleged violations of international humanitarian law and all alleged violations and abuses of international human rights law leading up to and since 13 April 2021» and «establish the facts and circumstances that may amount to such violations and abuses and of crimes perpetrated»². As with other UN

¹ Human Rights Council, Independent International Commission of Inquiry on the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and Israel, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3 of 16 September 2025 (hereinafter also ‘Report’).

² Human Rights Council, *Resolution S-30/1. Ensuring respect for international human rights law and international humanitarian law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in Israel*, UN Doc. A/HRC/RES/S-30/1 of 27 May 2021, par. 1 and 2 (a).

commissions of inquiry, the function exercised by the Commission can be understood as quasi-adjudicative³. While it is not intended to substitute legal proceedings and its reports are not strictly legally binding, its mandate goes beyond fact-finding and extends to the legal assessment of facts and the identification of responsibility⁴.

Indeed, the objective of the Commission's most recent report is the assessment of whether the factual findings concerning the Israeli military operations against the Palestinians in Gaza «fulfil the requirements to establish the *actus reus* and *mens rea* of genocide, and, if so, the legal consequences for Israel and other States under the Genocide Convention»⁵. The legal analysis builds upon the factual findings exposed in the Commission's reports published since 7 October 2023, including the Commission's mandated reports to the General Assembly⁶. Additionally, the Commission relied on other sources, including reports from the OHCHR as well as UN agencies and NGOs operating in the Palestinian territories, and inquiries conducted by various journals. Since Israel denied access to the Gaza Strip for direct on-site investigation, the Commission had to rely on data and analysis made available by other sources.

The legal analysis follows the same methodology of previous investigations and applies the same standard of proof, namely

³ C. HARWOOD, *The Roles and Functions of Atrocity-Related United Nations Commissions of Inquiry in the International Legal Order*, Leiden Boston, 2020; D. AKANDE, H. TONKIN, *International Commissions of Inquiry: A New Form of Adjudication?*, in *EJIL:Talk!*, 2012, <https://www.ejiltalk.org/international-commissions-of-inquiry-a-new-form-of-adjudication/>.

⁴ See Independent International Commission, Report, cit., par. 6, where the Commission «notes» the International Court of Justice's proceedings in *South Africa v. Israel*, but «considers it important that it also make an assessment of Israel's responsibility under the Genocide Convention, and provide its recommendations in relation to Israel and third states pursuant to provisions of the Genocide Convention».

⁵ Independent International Commission, Report, cit., par. 4.

⁶ Human Rights Council, Independent International Commission of Inquiry on the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, and Israel, *Detailed findings on attacks carried out on and after 7 October 2023 in Israel*, UN Doc. A/HRC/56.CRP.3 of 10 June 2024; *Detailed findings on the military operations and attacks carried out in the Occupied Palestinian Territory from 7 October to 31 December 2023*, UN Doc. A/HRC/56/CRP.4 of 10 June 2024; «More than a human can bear»: *Israel's systematic use of sexual, reproductive and other forms of gender-based violence since 7 October 2023*, UN Doc. A/HRC/58.CRP.6 of 13 March 2025. In these previous reports to the Human Rights Council and the General Assembly, the Commission found that Israeli security forces committed crimes against humanity, war crimes and the *actus reus* of two underlying acts of genocide in Gaza, namely deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; imposing measures intended to prevent births within the group.

«reasonable grounds to conclude»⁷. This does not necessarily coincide with the standard of proof applied by other adjudicative bodies, whether international criminal tribunals («beyond any reasonable doubt»), or the International Court of Justice («fully conclusive evidence» in case of genocidal allegations). As a result, potential divergences could emerge in the respective findings of the same factual situation – although, as noted *infra*, in certain passages the Commission appears to align its assessment with the (higher) ‘judicially accepted’ legal standard of proof.

The scope of the Report is limited to the acts committed from 7 October 2023 to 31 July 2025 in the Gaza Strip. However, the Commission takes care to recall that the events in Gaza since the escalation of hostilities have not occurred in isolation but were preceded by decades of unlawful occupation and repression of Palestinians, as extensively documented in its previous reports and by the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967⁸.

2. In the report, the Commission focuses on the first four categories of genocidal acts, as established under both the Genocide Convention (Article II)⁹ and the Rome Statute (Article 6)¹⁰. Namely: (i) killing members of the group; (ii) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (iii) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (iv) imposing measures intended to prevent births within the group. No evidence was found in relation to the fifth category, concerning acts of forcibly transferring children of the group to another group, which, therefore, was not considered.

The assessment of the factual findings leads the Commission to conclude «on reasonable grounds» that for each category the *actus reus* and *mens rea* – understood here as the general intent that must underpin the commission of the act – are established¹¹.

⁷ Independent International Commission, Report, cit., par. 7.

⁸ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, *Anatomy of a genocide*, of 1 July 2024, UN Doc. A/HRC/55/73.

⁹ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 9 December 1948, *United Nations Treaty Series*, vol. 78, 277.

¹⁰ *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, *United Nations Treaty Series*, vol. 2187, 3.

¹¹ Independent International Commission, Report, cit., par. 50, 82, 147, 155.

3. Then, the Commission considers the existence of the specific intent, or *dolus specialis* of genocide, i.e. the «intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnic, racial or religious group, as such»¹².

As noted in the report, that the Palestinians in Gaza appear to qualify as a substantial part of a protected group within the meaning of the Convention has been affirmed by the International Court of Justice (ICJ) in *South Africa v. Israel*¹³.

Here again the analysis is concerned with the actual perpetrators, on the premise that, according to the Commission, «the specific intent requirement is attached to the perpetrator of the underlying act, not to the State»¹⁴. The pragmatic approach thus taken when dealing with the delicate question of genocidal intent will be discussed in the next paragraph.

To establish the *dolus specialis* of the perpetrators, the Commission first considers direct evidence, namely recorded statements made by Israeli officials containing dehumanising expressions that «encourage hatred toward Palestinians and violence against Palestinians», including calls for the erasure of the Gaza strip, vengeance, collective punishment, and declarations that there are no innocent civilians in the Gaza Strip¹⁵. A list of statements mainly from 2023 by prominent Israeli public officials, including former Defense Minister Gallant, Prime Minister Netanyahu and President Herzog, is provided. These are «reasonably interpreted as statements expressing an intent to destroy the Palestinian group in Gaza»¹⁶.

The determination of the genocidal intent from inflammatory and hatred-inciting statements has often been denied in the past both before the ICJ and international criminal tribunals. Reference can be made to *Croatia v. Serbia*¹⁷, *Mladić*¹⁸, and *Karadžić*¹⁹, where

¹² *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, cit., Article II.

¹³ International Court of Justice, Order of provisional measures of 26 of January 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, par. 45.

¹⁴ Independent International Commission, Report, cit., par. 156.

¹⁵ Independent International Commission, Report, cit., par. 162 ff.

¹⁶ *Ibid.*, par. 176.

¹⁷ International Court of Justice, Judgment of 3 February 2015, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, par. 504, 505.

¹⁸ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Judgment of 22 November 2017, *Prosecutor v. Mladić* (IT-13-56-T), par. 4235.

¹⁹ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Judgment of 24 March

statements brought as evidence of *dolus specialis* were rather considered to have been used for propaganda, for the designation of a military objective, or directed to the military enemy²⁰. However, the evidentiary method applied by the Commission appears sound and the conclusion reached gains greater persuasiveness if considered in light of the provisional findings of the ICJ in *South Africa v. Israel*. Indeed, in its Orders of provisional measures, the Court considered some provocative statements made by Israeli officials and, on that basis, reached the conclusion that some of the rights claimed by the applicant were at least plausible – i.e. the right of the Palestinians in Gaza to be protected from acts of genocide²¹.

As some commentators promptly noted, findings that Israeli authorities’ statements are direct evidence of genocidal intent are reached «on the basis of fully conclusive evidence»²², which is a different and higher standard of proof than «reasonable grounds»²³. Arguably, the Commission sought to adhere to the standard used by the ICJ for the establishment of genocidal intent in the Bosnian genocide cases with a view to reinforcing the authoritativeness of its conclusions²⁴.

Indirect or circumstantial evidence of *dolus specialis* is then found in the pattern of conduct of Israeli political and military authorities including during military operations. The ICJ addressed the

2016, *Prosecutor v. Karadžić* (IT-95-5/18-T), paras. 2596 ff.

²⁰ See more in W. SCHABAS, *Genocide in International Law*, Cambridge, 2025, 236 ff.

²¹ In the Order of 26 of January 2024, for instance, the Court cited former Defense Minister Gallant’s discourse that the Israeli forces were «fighting human animals» and claiming that «Gaza won’t return to what it was before. There will be no Hamas. We will eliminate everything. (...)» (par. 52 of the Order); as well as the following words of Israel Katz: «all the civilian population in Gaza is ordered to leave immediately. We will win. They will not receive a drop of water or a single battery until they leave the world» (ibid, par. 53). See also J. SOREL, *La Guerre Entre le Hamas et Israël ou la Recherche Désespérée de l’Effectivité du Droit International*, in *Annuaire Française de Droit International* LXIX 2023, 39 ff.

²² Independent International Commission, Report, cit., par. 220.

²³ M. MILANOVIC, *Proving Genocide*, in *EJILTalk!* 2025, <https://www.ejiltalk.org/proving-genocide/>.

²⁴ International Court of Justice, Judgement of 26 February 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, par. 209 reads «The Court has long recognized that claims against a State involving charges of exceptional gravity must be proved by evidence that is fully conclusive (cf. *Corfu Channel case (United Kingdom v. Albania)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1949*, p. 17). The Court requires that it be fully convinced that allegations made in the proceedings, that the crime of genocide or the other acts enumerated in Article III have been committed, have been clearly established». See A. GATTINI, *Evidentiary Issues in the ICJ’s Genocide Judgment*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2007.

issue of determining specific intent from the assessment of a pattern of conduct in *Croatia v. Serbia* in the following terms: «for a pattern of conduct, that is to say, a consistent series of acts carried out over a specific period of time, to be accepted as evidence of genocidal intent, it would have to be such that it could only point to the existence of such intent, that is to say, that it can only reasonably be understood as reflecting that intent»²⁵. Similar terms were used in *Bosnia v. Serbia*²⁶.

This jurisprudence is recalled by the Commission while addressing the same question²⁷. Hence, the standard of «only reasonable inference» ('ORI') is applied to the deduction of the specific genocidal intent from the analysed Israeli authorities' pattern of conduct. Through its assessment of the totality of evidence, the Commission questions Israel's claims that military operations in Gaza were conducted for purely military necessities (in exercise of self-defense; for the neutralization of Hamas and for long-term security; for the securing of the hostages)²⁸. To the contrary, the Commission attempts to show how the intent to destroy the Palestinians in Gaza as a group underpins the pattern of conduct.

Some commentators have maintained that the ORI standard is employed «confusingly and rather affirmatively» because the Commission would have failed to thoroughly examine whether other possible explanations could justify the pattern of conduct in question²⁹. Nonetheless, in line with what has been argued above, it is possible to assert that efforts to apply the «judicially accepted» standard in tackling the challenging issue of proving the specific genocidal intent enhance the report's authority and relevance, especially if it were to be relied upon by the ICJ in its ongoing proceedings as has been the case with previous reports³⁰.

The non-exhaustive indicators that the Commission considers in its inference analysis are set out in paragraph 161 of the Report. A

²⁵ International Court of Justice, Judgment of 3 February 2015, *Croatia v. Serbia*, cit., par. 510.

²⁶ International Court of Justice, Judgement of 26 February 2007, *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, cit., par. 373.

²⁷ Independent International Commission, Report, cit., par. 159.

²⁸ See also the Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, *Anatomy of a genocide*, cit., «Israel has strategically invoked the IHL framework as 'humanitarian camouflage' to legitimize its genocidal violence in Gaza», par. 6.

²⁹ K. AMBOS, *Proving Genocide: a Follow-up to Marco Milanovic*, in *EJIL:Talk!*, 2025, <https://www.ejiltalk.org/proving-genocide-a-follow-up-to-marko-milanovic/>.

³⁰ To the contrary, see M. MILANOVIC, cit.

consistent pattern showing the intent to physically destroy Palestinians in Gaza as a group is found considering the mass killings of civilians (83% of the victims in Gaza as of May 2025); the methods of war and weapons used; the resulting amount of bodily and mental harm; the lack of accountability of Israeli forces. The systematic and extensive destruction of cultural, religious and educational sites and facilities, as well as agriculture lands and other properties likewise supports the conclusion that the military operations were intended to destroy Palestinians in Gaza. Similar conclusions are reached for the siege, imposed starvation and blocking of humanitarian aid. Additional evidence of intent includes the systematic dismantling of Gaza’s healthcare system, the deprivation of medical necessities, and the denial of exit permits to patients in urgent need of care.

The Commission finally considers sexual and gender-based violence and violence against children as especially indicative factors. This is in line with the practice of various intervening States in *The Gambia v. Myanmar* case, who emphasised in their joint submission widespread sexual violence and violence against children as key indicators of genocidal intent³¹. On this count, the Commission finds that «sexual and gender-based violence is instrumentalized not only as a punishment against the individuals, but as a part of a pattern of collective punishment to fracture, humiliate and subjugate the Palestinian population in its entirety»³². As for the intentional direct targeting of children – during evacuations, at shelters, at GHF food distribution sites – this is considered to be relevant to infer genocidal intent as it is «intended to physically destroy the group by eliminating the biological continuity and future existence of Palestinians in Gaza»³³.

4. Hence, the Commission reaches the conclusion that acts of genocide under Articles II (a) – (d) of the Genocide Convention have

³¹ Joint Declaration of Intervention of Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom Pursuant to Article 63 of the Statute of the International Court of Justice in the ICJ case of *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, 15 November 2023, https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20231115-wri-01-00-en.pdf?__cf_chl_tk=srF92iEPDRCAXG3P49Uv2oci10WpW51T8HLdDBuDmrk-1763130222-1.0.1.1-EO0_vw.n.ICHbBVhEMphO4zWz8pZ_9ZzuXFrDecfZPQ.

See more in W. SCHABAS, op. cit., 242.

³² Independent International Commission, Report, cit., par. 213.

³³ Ibid, par. 218.

been committed by Israeli security forces with the required genocidal intent. While the Commission's interest lying in assessing the conduct of the State of Israel to determine State responsibility for genocide, rather than the responsibility of its nationals, the question of attribution of such genocidal conduct is also addressed. In practice, the Commission pragmatically adheres to the approach used by the ICJ in *Bosnia v. Serbia* when considering the attribution of the Srebrenica genocide to the Respondent: after the examination of the acts committed by the principal perpetrators and the establishment of perpetrator's genocidal intent, it is assessed whether the crime of genocide can be attributed to the State of Israel³⁴. This allows it to sidestep certain complex issues, particularly those relating to the establishment of the State's genocidal intent – albeit arguably by adopting some rather categorical stances³⁵. Nevertheless, given that this is the approach employed by the ICJ in the case that first recognised the possibility for a State to be responsible for committing genocide, its use here appears all the more justified³⁶.

Because the political and military leaders in charge of the war strategy are considered responsible for the acts of the Israeli security forces, and because the first are agents of the State of Israel, their acts are attributable to the State of Israel under the law on State responsibility³⁷. Arguably, it is for the analysis' exhaustiveness that

³⁴ A. SEIBERT-FOHR, *State Responsibility for Genocide under the Genocide Convention*, in P. GAETA (ed.) *The UN Genocide Convention, A Commentary*, Oxford, 2009.

³⁵ In these regards, it is arguable that the premise recalled *supra* whereby « The Commission notes that the specific intent requirement is attached to the perpetrator of the underlying act, not to the State» (par. 156 of the Report) is rather categorical and risks not to fully reflect the complexity of the issue. Many scholars agree that the recognition that States too can be responsible for the commission of genocide inevitably poses the question of establishing the specific intent of the State – a question that entails some conceptual difficulties, being the State an abstract entity, but not insurmountable ones. For example, Schabas considers that the examination of State 'intent' could be made from the standpoint of the examination of a State plan or policy. See W. Schabas, cit. Also O'Keefe, while sustaining that the ICJ in *Bosnia v. Serbia* when addressing the existence of a State plan was actually establishing the intent of the perpetrators, admits nonetheless that the acceptance of the possibility that a State can commit genocide brings the question of the establishment (and localisation) of the intent of the State. See R. O'Keefe, 'Where is my mind?': *Locating the genocidal intent of a State*, in *QIL – Questions of International Law*, 2025. To the contrary, see M. Milanović, *State Responsibility for Genocide*, in *European Journal of International Law*, 2006, <https://doi.org/10.1093/ejil/chl019>.

³⁶ For a critical stance on the approach followed by the Court, see P. GAETA, *On what conditions can a state be held responsible for genocide?*, in *European journal of international law*, 2007.

³⁷ Independent International Commission, Report, cit., par. 239.

this chain of reasoning also mentions the political and military leaders and their responsibility for the acts committed by Israeli security forces. Strictly from the standpoint of the rules on attribution, that a State’s armed forces are an organ of the State, for the conduct of which the State is responsible, has been clearly established by the ICJ in *Armed Activities on the Territory of the Congo*³⁸.

5. Furthermore, the State of Israel is found to be responsible under the Genocide Convention for failing to prevent and punish genocide³⁹. Israel’s obligation to prevent genocide was triggered as soon as 24 January 2024, when the ICJ assessed the existence of a serious risk of genocide in Gaza in *South Africa v. Israel*. The Commission also points to the complete lack of evidence that Israel has taken any initiatives of prevention or persecution of the crime, as required by the Convention. To the contrary, the failure to conduct any genuine investigations or prosecutions is accompanied by the fact that Israeli political and military authorities have justified and encouraged the Israeli security forces’ conduct.

6. Finally, the Commission considers the direct and public incitement to commit genocide, in breach of Article III (c) of the Genocide Convention. It thus assesses statements of the Israeli President, Prime Minister, and Minister of Defense, while acknowledging that there have been «many other statements» by other Israeli politicians, religious figures and media personnel which have not been taken into account but require further examination.

The statements (in part recalled in the assessment of the direct evidence of *dolus specialis*) are analysed together with the context in which they were provided: after the launch of military operations in Gaza in response to the 7 October attack; with invocations of religious Zionist history; during a total siege and block of supplies and aid but not strictly concerning the siege only⁴⁰.

The conclusion is that «on reasonable grounds» they «not only permitted the Israeli security forces personnel to continuously disregard their obligations under international law but further fueled

³⁸ International Court of Justice, Judgment of December 2005, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, par 213.

³⁹ Independent International Commission, Report, cit., par. 241.

⁴⁰ Ibid, par. 230 ff.

the soldiers to kill and injure Palestinians in Gaza»⁴¹. It is concluded that President Herzog, Prime Minister Netanyahu and Minister Gallant are responsible of direct and public incitement to commit genocide and that Israeli authorities failed to take actions against them. The responsibility for incitement is then attributed to the State of Israel, following the same reasoning on attribution recalled before⁴². The possibility that a State can be responsible for conspiracy, incitement or complicity in genocide has been admitted in these terms by the ICJ in *Bosnia v. Serbia*⁴³.

7. In conclusion, the Commission addresses the consequences of its findings. Israel is, *inter alia*, under the obligation to immediately cease all activities that are in violation of the Genocide Convention, comply with all provisional measures ordered by the ICJ and take all measures within its power to prevent and punish the commission of acts of genocide. Moreover, Israel shall make full reparation for the harm and damage caused to the Palestinians as a group.

As for third States, it is reminded that the duty to prevent and punish genocide, established under the Genocide Convention but also under customary law, applies to all States in the international community. The Commission finds that, since at least the first ICJ Order of provisional measures, all States have been on notice of a serious risk that genocide was being committed in Gaza, triggering the duty to prevent genocide based on their actual or constructive knowledge of its plausibility (a conclusion coherent with the ICJ jurisprudence of *Bosnia v. Serbia*). Accordingly, all States are obliged to (i) ensure that Israel implements all orders for provisional measures issued by the International Court of Justice; (ii) cooperate to bring to an end all Israeli actions in Gaza that amount to a violation of the Genocide Convention; (iii) take steps to ensure the prevention of conduct that may amount to an act of genocide under the Genocide Convention, including the transfer of weapons that are used or likely to be used by Israel to commit genocidal acts; (iv) not recognise as lawful the military operations in Gaza that led to the violations of peremptory norms (*jus cogens*), including genocide; and (v) conduct

⁴¹ Ibid, par. 232.

⁴² Ibid, par. 244.

⁴³ J.M. OHLIN, *State Responsibility for Conspiracy, Incitement, and Attempt to Commit Genocide*, in P. GAETA, cit.

investigations and take steps to ensure the punishment of violations of peremptory norms.

By making these recommendations, the Commission puts pen to paper the implications of the Orders of provisional measures in *South Africa v. Israel* for third States which, despite remaining unexpressed in the Orders themselves, are the natural consequence of such a notice of the risk of genocide in the Gaza Strip⁴⁴.

The Commission’s recommendations that States «intervene in the International Court of Justice proceedings of *South Africa v. Israel*»; and «support and cooperate fully with the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court in its investigation into the situation in the State of Palestine»⁴⁵ should be noted too. These are reminders to States of the legal avenues currently available to pursue accountability for the catastrophic situation in Gaza, to use the words of the ICJ. Two recommendations are also directed to the Prosecutor of the ICC: to examine, in the current investigations in the *Situation in the State of Palestine*, allegations of genocide and the involvement of the officials mentioned in the report in the acts object of the investigations.

8. In conclusion, it is possible to make some considerations on the overall relevance of the analysis. Commendable are both the comprehensive character of the document, an eighty-page report that systematically examines two years of escalating events, and the methodological approach employed, which is firmly rooted in established international jurisprudence and thereby strengthens the legal soundness of its findings. It emerges how the report is not thought to be an isolated effort, but rather an instrument that can and should help States in their determinations with regards to the Israeli military operations. The findings of the Commission will likely serve as a significant resource for the Courts as well. Arguably, greater clarity could have been provided regarding the application of evidentiary standards. Nonetheless, in this regard it is reasonable to consider that the minor methodological inconsistency marked by the apparent application of distinct standards of proof for establishing the *actus reus* and *mens rea* in contrast to the *dolus specialis* – or rather

⁴⁴ On the transfer of arms, see A. LAGERWALL, *L’Obligation des États d’Empêcher Tout Transfert d’Armes à Partir de Leur Territoire Vers Israël dans le Contexte du Conflit à Gaza*, in *Revue Belge de Droit International*, 2024.

⁴⁵ Independent International Commission, Report, cit., par. 250.

by the lack of a clear rationale to support this divergence – should neither undermine, nor divert focus from the substance of the Commission’s finding, particularly given that a more stringent standard was employed.

It is true that a final and legally binding determination on Israel’s responsibility can only be rendered by the ICJ in the current proceedings *South Africa v. Israel*. However, in the meanwhile, consensus is growing that the Israeli military operations in Gaza amount to the «crime of crimes» of genocide⁴⁶, and the Commission’s latest report is thus far the most authoritative instrument coming from the United Nations expressing that consensus. One can only hope that the authority that traditionally accompanies the work of United Nations Commissions of Inquiry will be duly perceived – and accorded – to this analysis in the relevant legal and political bodies.

ABSTRACT

“It’s Genocide” – Remarks on the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory’s Latest Report

This article examines the 2025 *Legal Analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* issued by the UN Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory and Israel, which concluded that Israel has committed and is committing genocide against Palestinians in Gaza. The aim is to provide an analysis that systematically integrates and compares the Commission’s findings with other relevant determinations rendered by competent international bodies. The discussion follows the structure of the Legal Analysis, highlighting the Commission’s conclusions

⁴⁶ See, inter alia, the Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, *Anatomy of a genocide*, cit.. This was preceded by various statements by different mandate holders warning that the Palestinians in Gaza were at grave risk of Genocide. See OHCHR, Gaza is running out of time UN expert warn, demanding a ceasefire to prevent genocide, press release of 2 November 2023, at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/gaza-running-out-time-un-experts-warn-demanding-ceasefire-prevent-genocide>; OHCHR, Gaza: UN experts call on international community to prevent genocide against Palestinian people, press release of 16 November 2023, at <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/gaza-un-experts-call-international-community-prevent-genocide-against>. See also, International Association of genocide scholars, *Resolution on the Situation in Gaza*, 31 August 2025, at <https://genocidescholars.org/wp-content/uploads/2025/08/IAGS-Resolution-on-Gaza-FINAL.pdf>.

on the *actus reus* and *mens rea* of genocide, the establishment of *dolus specialis*, the attribution of genocidal conduct to the State of Israel, and the findings on Israel's failure to prevent genocide and on direct and public incitement. The article also outlines the resulting obligations for Israel and third States and concludes by noting the authority and significance of the Commission's report.

