

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 24



Il futuro dell'ONU a 75 anni dalla sua
istituzione: il ruolo del multilateralismo
efficace e l'impegno dell'Italia

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

IL FUTURO DELL'ONU A 75 ANNI DALLA SUA ISTITUZIONE:
IL RUOLO DEL MULTILATERALISMO EFFICACE E
L'IMPEGNO DELL'ITALIA



EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,
ai sensi dell'art. 23 bis del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-271-9

INDICE

SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

FRANCO FRATTINI	9
ANTÓNIO GUTERRES	13
LUIGI DI MAIO	15
MAURIZIO MASSARI	19

RELAZIONI

LE PRIORITÀ DELL'AZIONE ONUSIANA E TESTIMONIANZE DELL'IMPEGNO DELL'ITALIA PER IL MULTILATERALISMO EFFICACE

Pace e sicurezza

GIOVANNI PIETRO BARBANO – Il mantenimento della pace, il ruolo del multilateralismo e l'impegno dell'Italia	27
--	----

Rule of Law

ROSARIO SALVATORE AITALA – La Corte penale internazionale e la lotta all'impunità per i crimini internazionali dell'individuo	33
--	----

ANTONIA MARIE DE MEO – Promoting peaceful and inclusive societies through multilateralism	37
--	----

IDA CARACCILO – Il multilateralismo nello sviluppo del diritto internazionale del mare	41
---	----

Promozione e tutela dei diritti umani

GIUSEPPE NESI – Multilateralismo e diritti umani: il ruolo dell'Italia	53
--	----

SALUTE E INTERVENTI INTRODUTTIVI

SALUTO INTRODUTTIVO

FRANCO FRATTINI
Presidente della SIOI

È un grande onore per la SIOI poter concludere – insieme al Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale – questa serie di eventi che sono stati dedicati alla celebrazione di un anniversario particolarmente importante per le Nazioni Unite, il 75° della Carta di San Francisco, e che ci hanno dato la possibilità, con una cooperazione come sempre molto stretta e fruttuosa con il MAECI e con le agenzie delle Nazioni Unite, di mettere a fuoco una serie di tematiche che, tra l'altro, sono trasfuse nel messaggio che António Guterres, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, ci ha voluto far pervenire per questa mattina.

Sono particolarmente onorato di vedere in presenza intorno a me, first of all Madame De Meo, Director of the UNICRI. You know very well that we have been cooperating very closely with UNICRI since very long time, with your predecessor, with you personally, so it is a big honor the fact that you are here and of course you will be speaking immediately after the introductory remarks of this event.

È anche un grande piacere poter salutare, permettetemi di farlo con particolare calore da L'Aja il mio collega e amico personale, il giudice Rosario Aitala, Giudice della Corte penale internazionale, che ci sta ascoltando a distanza, nonché Presidente di Sezione della Corte, che anche lui ha accettato di esprimere le sue riflessioni sui temi di cui si occupa con estrema competenza e puntualità.

Avremo poi la testimonianza che il Ministro Alberini, il Vicedirettore generale degli Affari Politici ci vorrà dare a nome del Ministro Di Maio, che io ringrazio in modo particolare, e debbo ricordare che proprio un mio iniziale colloquio con il Ministro Di Maio portò al suo suggerimento, che fu particolarmente perspicace, di collegare e avvicinare la chiusura di questi eventi celebrativi alla chiusura della Presidenza italiana del G20. E così è accaduto. E disse bene allora il Ministro Di Maio di cogliere l'occasione per far vedere, e poi si è visto nelle conclusioni della Presidenza italiana del G20, quanto vi sia vicinanza – se non coincidenza – tra alcune delle principali tematiche che la

Presidenza italiana del G20 ha posto all'ordine del giorno e gli obiettivi che in questi mesi abbiamo voluto perseguire come associazione italiana per le Nazioni Unite, come SIOI, proprio per testimoniare che il futuro del multilateralismo è, può essere e deve essere, l'unica vera prospettiva per un mondo che cambia. Abbiamo quindi voluto imperniare tutti i nostri lavori, come sentirete dalle relazioni che seguiranno, non su una rievocazione dei 75 anni di storia delle Nazioni Unite, ma su una prospettiva di ciò che le Nazioni Unite possono e devono rappresentare per il futuro, perché come voi sapete c'è questa pericolosa tendenza, specie nelle giovani generazioni, a sottostimare le potenzialità delle Nazioni Unite. Non neghiamo che noi multilateralisti convinti avremmo voluto anche qualcosa in più, ma certamente il metodo è quello e dobbiamo rafforzarlo e non perdere tempo a trovare quello che oggettivamente avrebbe potuto funzionare meglio.

Questo è un primo spunto. Avremo poi il piacere di ascoltare il messaggio del nostro Rappresentante permanente alle Nazioni Unite, l'Amb. Massari che è stato uno dei miei più stretti collaboratori – in quanto mio portavoce – nei miei anni alla Farnesina.

Le relazioni che ascolterete sono quelle che mettono a fuoco temi fondamentali, come quelli della pace e della sicurezza, e certamente il Generale Barbano ricorderà quali sono gli aspetti su cui ci siamo già concentrati, abbiamo svolto un evento anche di grande importanza sul *peace-keeping*, sugli interventi delle Nazioni Unite in questo settore a Brindisi.

Avremo, come detto, il collega Aitala che ci parlerà di un tema fondamentale, quello dello stato di diritto, tema di cui tanto ci interroghiamo, io personalmente, lui, che siamo giudici, ma credo l'intera Comunità internazionale, a partire proprio da come funziona la Corte penale internazionale e su cosa occorrerebbe per renderla ancora più efficace.

Seguirà poi la relazione della Direttrice dell'UNICRI che ci parlerà di come proporre una inclusività e un sistema pacifico attraverso il multilateralismo.

Avremo inoltre il piacere di avere qui una delle nostre docenti che hanno formato centinaia e centinaia di ragazzi qui alla SIOI, la professoressa Caracciolo, che è già stata nominata giudice al Tribunale internazionale per il diritto del mare, che chiaramente non perderà occasione per affrontare questo tema con voi.

Ovviamente si parlerà del tema dei diritti umani e quindi affronteremo tutte le grandi tematiche che durante questi mesi abbiamo voluto sviluppare.

Due ultime considerazioni da parte mia. Io penso che gli strumenti del multilateralismo oggi siano quelli che meglio di ogni altro metodo nelle relazioni internazionali possono affrontare tematiche come quelle dei cambiamenti climatici. Avrete seguito sulla stampa internazionale la COP26, le trattative difficili, le critiche e il plauso agli aspetti meno efficaci e più efficaci delle intese che si sono raggiunte. In un'epoca di pandemia e di post-pandemia (speriamo presto), senza il multilateralismo come possiamo pensare di affrontare l'aumento delle disuguaglianze sociali nel mondo, l'aumento di quelle disuguaglianze che sono collegate anche all'emergenza sanitaria. Io sono tra quelli – e lo dico a titolo assolutamente personale – che avrei voluto un'azione più incisiva dell'Organizzazione mondiale per la sanità, sono tra quelli che avrei voluto un'azione più incisiva nei confronti delle grandi multinazionali farmaceutiche al fine di quella proposta che il nostro Presidente Draghi, tra i pochi, esplicitamente avanzò di una moratoria della protezione industriale per poter dare milioni e milioni di dosi vaccinali a quei Paesi che sono rimasti indietro, che come sapete sono tanti e riguardano centinaia di milioni, se non miliardi, di persone in tutti i continenti, soprattutto nei continenti in via di sviluppo.

Io credo che il multilateralismo su questo aspetto avrebbe potuto cogliere un'occasione straordinaria e, pur riconoscendo i legittimi diritti delle multinazionali – per i loro investimenti –, proporre una moratoria sugli enormi profitti che derivano dalla produzione dei vaccini. Scusate la divagazione che – ripeto – è una opinione personale, ma questo è uno dei temi su cui le Nazioni Unite e il Consiglio di sicurezza hanno ancora un'occasione per essere, nel prossimo futuro, ancora più inclusivi e più rappresentativi.

Voi sapete che l'Italia ha sempre sostenuto una riforma del sistema delle Nazioni Unite nel senso di un multilateralismo efficace, più rappresentativo, più capace di raggiungere tutte le regioni al mondo possibili, per esempio l'Africa. Voi tutti sapete che il 60% delle questioni che vengono trattate dall'Assemblea generale dell'ONU riguardano il continente africano. Quanto è rappresentata l'Africa nel sistema del Consiglio di sicurezza? Quanto è rappresentata l'Africa in questi *club*, dal G7 al G20, che spesso hanno la pretesa di rappresentare il mondo?

Ecco allora che il ruolo delle Nazioni Unite emerge, ancora più forte. La mia conclusione in questa introduzione è che il nuovo multilateralismo, a mio parere, è un nuovo umanesimo. È un nuovo modo per porre la persona umana al centro delle relazioni internazionali. La persona umana, come ci ricorda il Santo Padre nelle due straordinarie encicliche, "Laudato si" e "Fratelli tutti", deve essere al centro della scena internazionale e per questo il multilateralismo è più importante che mai.

MESSAGGIO DEL SEGRETARIO GENERALE DELLE NAZIONI UNITE ANTÓNIO GUTERRES

Sono lieto di poter inviare i miei saluti alla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) e ringraziarvi per il vostro instancabile impegno verso il multilateralismo.

L'Italia è un partner inestimabile dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in tutte le sfere delle sue attività – dalla pace alla sicurezza; allo sviluppo sostenibile, ai diritti umani e al contrasto al cambiamento climatico.

Oggi, più che mai, abbiamo bisogno del vostro impegno.

Le sfide che stiamo affrontando – la pandemia COVID-19, l'emergenza del clima, i conflitti, la povertà e la fame – possono essere combattute solo insieme, attraverso l'azione di un multilateralismo efficace.

Ma in tutta onestà, il sistema multilaterale odierno è troppo limitato; troppo fissato sul breve termine.

Dobbiamo rafforzare la governance globale. Dobbiamo concentrarci sul futuro. Dobbiamo assicurare un'Organizzazione delle Nazioni Unite che sia al passo con la nuova era. Abbiamo bisogno di un multilateralismo più inclusivo e interconnesso.

È il motivo per cui le Nazioni Unite hanno lanciato una nuova iniziativa: *Our Common Agenda*. Essa contiene più di 90 proposte che possono essere avanzate dalle Nazioni Unite, come dagli Stati Membri, dalla società civile, dal mondo accademico, dal settore privato e ancora da altri settori.

Conto sul forte impegno e sostegno dell'Italia.

Insieme, possiamo cogliere questo momento per intraprendere azioni trasformative e creare un futuro migliore, più sicuro e più sostenibile per tutti.

Grazie.

MESSAGGIO DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE
LUIGI DI MAIO*

Sono lieto di portare il mio saluto al convegno conclusivo del ciclo di seminari organizzati con la SIOI, che ringrazio per la preziosa collaborazione nel contesto delle celebrazioni italiane del 75° anniversario dell'ONU.

È questa un'occasione per tirare le fila del percorso avviato un anno fa dalla Farnesina, con una cerimonia in modalità virtuale, e proseguito nei convegni organizzati dalle Università di Messina, Bari e Torino.

Oggi la presenza di relatori e studenti, collegati anche da remoto, testimonia l'ampio coinvolgimento di società civile e giovani che ha connotato l'intero ciclo di seminari. L'attiva partecipazione della società italiana alla campagna di riflessione sul futuro delle Nazioni Unite, avviata dall'Organizzazione stessa in occasione di questo simbolico anniversario, ci permette di guardare al futuro con rinnovata fiducia, in una fase in cui la cooperazione internazionale è la chiave per una ripresa post-pandemica sostenibile e inclusiva.

Questo graduale ritorno alla normalità è il risultato anche del lavoro dell'Italia, insieme ai partner, a favore di un multilateralismo più efficace, di cui l'ONU è strumento ineludibile per far fronte alle sfide globali.

Come sottolineato nella Dichiarazione Politica sul 75° anniversario dell'ONU e nel Rapporto del Segretario Generale "Our Common Agenda", le sfide che abbiamo davanti richiedono un "New Global Deal" per promuovere un "multilateralismo in rete", recettivo delle istanze dei Paesi in via di sviluppo, della società civile e delle giovani generazioni.

Intendiamo continuare a rafforzare l'ONU e a sostenere l'attuazione delle riforme promosse dal Segretario Generale Guterres per rendere l'Organizzazione più efficiente, trasparente, responsabile,

* Il saluto del Ministro degli Esteri Luigi Di Maio è stato letto nel corso del Convegno dal Ministro Gianluca Alberini, Vicedirettore generale per gli Affari politici e di sicurezza del MAECI.

democratica, rappresentativa e in grado di promuovere efficacemente pace, diritti umani e sviluppo sostenibile e inclusivo.

L'Italia è il settimo contributore finanziario al bilancio ordinario dell'ONU e a quello del *peacekeeping*. Siamo il primo fornitore di Caschi Blu tra i Paesi occidentali e abbiamo sostenuto dal primo momento, insieme ai partner UE, l'appello globale del Segretario generale Guterres a unire le forze nella lotta contro la pandemia. Su questi temi si è tenuto a marzo 2020 il convegno organizzato dall'Università di Bari, con il fondamentale contributo della Base Logistica dell'ONU a Brindisi.

Il sostegno all'azione ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza deve accompagnarsi ad un'accelerazione nell'attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Questa impostazione ha contraddistinto l'azione multilaterale dell'Italia nel 2021, a partire dalla Presidenza italiana del G20, il cui Vertice si è svolto il 30 e 31 ottobre a Roma.

Come partner del Regno Unito per la COP26, ci siamo inoltre impegnati per elevare l'ambizione nel contrasto ai cambiamenti climatici, ospitando a Milano gli eventi preparatori della COP26, tra cui l'evento “Youth for Climate: Driving Ambition” dedicato alle giovani generazioni, e a Roma la terza Conferenza Italia-Africa in cui si è discusso, tra l'altro, delle sfide del cambiamento climatico e della transizione energetica nel Continente africano.

Elementi cardine dell'Agenda 2030 sono anche le politiche inclusive incentrate sulle persone. La Farnesina dedica particolare attenzione all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 16, relativo alla promozione dello stato di diritto, nella convinzione che solo società stabili e pacifiche possono costituire le basi per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Occorre evitare che l'aumento delle disuguaglianze, indotto anche dalla pandemia, possa acuire forme di intolleranza e discriminazione in particolare verso le persone più vulnerabili.

In questo spirito, a livello internazionale, l'Italia continua a distinguersi per la sua azione di tutela e promozione dei diritti umani, con un focus prioritario sul contrasto a ogni forma di discriminazione, violenza e abuso nei confronti di donne e bambine e sull'uguaglianza di genere: abbiamo sostenuto con convinzione l'appello del Segretario Generale dell'ONU per porre fine alla violenza sulle donne e, in occasione della settimana ministeriale della 76ma Assemblea Generale dell'ONU, ho presieduto un evento dedicato alla condizione delle donne e delle ragazze afgane e al loro diritto all'istruzione.

Alla luce del forte legame esistente tra diritto e sviluppo sostenibile, salutiamo quindi con soddisfazione il convegno odierno, che approfondirà in particolare il ruolo della Corte penale internazionale, il contributo delle Agenzie ONU nel campo della ricerca sul crimine e la giustizia, le prospettive del quadro giuridico internazionale in tema di biodiversità, ambiente e diritto del mare.

Desidero ringraziare gli esponenti del sistema di giustizia internazionale che partecipano a questo evento: la Prof.ssa Ida Caracciolo, Giudice al Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare; il Giudice della Corte penale internazionale Rosario Salvatore Aitala; il Professor Giuseppe Nesi, candidato italiano alla Commissione del diritto internazionale per il mandato 2023-2027. La loro autorevolezza testimonia l'elevatissimo valore della tradizione giuridica italiana, ampiamente riconosciuto a livello internazionale.

Si tratta di un patrimonio che la SIOI ha contribuito a valorizzare grazie alla sua azione di studio, formazione e divulgazione sui benefici dell'“Organizzazione Internazionale”. Non potevamo auspicare partner migliore per marcare l'importante anniversario dei 75 anni della Carta delle Nazioni Unite e per disegnare assieme il futuro dell'Organizzazione.

MESSAGGIO DEL RAPPRESENTANTE PERMANENTE
DELL'ITALIA PRESSO LE NAZIONI UNITE A NEW YORK
MAURIZIO MASSARI

Rivolgo innanzitutto un saluto e un ringraziamento al Presidente della SIOI, Franco Frattini, e a tutto lo staff della SIOI che in un anno così difficile è riuscito a impostare un articolato calendario di eventi per celebrare i primi 75 anni delle Nazioni Unite.

Il tema del Convegno odierno, cioè l'impegno italiano per un multilateralismo efficace, non potrebbe trovare un miglior tempismo. E direi ciò innanzitutto per due ragioni principali.

La prima è che dopo tanto tempo la Comunità internazionale e l'opinione pubblica sono finalmente tornate a parlare di multilateralismo. La pandemia, con i suoi contraccolpi all'attuazione dell'Agenda 2030, ha messo il mondo davanti a una verità ineluttabile, ovvero che le sfide globali possono essere affrontate soltanto attraverso la cooperazione globale. Il multilateralismo è tornato in auge quale unica strategia per ricostruire meglio.

Il secondo motivo è che l'Italia quest'anno è stato un vero e proprio palcoscenico mondiale per quanto riguarda i negoziati multilaterali. Pensate soltanto nel 2021 la Presidenza italiana nel G20, il nostro ruolo di partner del Regno Unito per la COP26 dell'ONU e il ruolo di partner dell'ONU nella preparazione del *Food System Summit* con il prevertice che abbiamo ospitato a Roma in luglio.

La domanda che dovremmo farci oggi è: "Qual è la ricetta del multilateralismo efficace per ricostruire meglio le nostre società?".

Volendo rispondere, evidenzerei tre punti. Li intitolo, rispettivamente, l'"Agenda di oggi", l'"Agenda di domani" e l'"Agenda per il futuro".

Per quanto riguarda l'Agenda di oggi, un fenomeno già di fronte ai nostri occhi è che a livello internazionale si sta registrando un allineamento di agende, forse senza precedenti. L'Agenda dell'ONU sempre di più coincide con l'Agenda dell'Unione europea e con le priorità nazionali dell'Italia: dal contrasto al cambiamento climatico, alla solidarietà nel settore della salute; dalla lotta alla povertà e alle disuguaglianze, fino all'*empowerment* delle donne e dei bambini.

Questo consenso è un fattore che gioca sicuramente a favore del multilateralismo efficace. Non a caso è stata ampia la convergenza di vedute emersa dagli incontri bilaterali avuti a Roma dieci giorni fa dal Segretario generale Guterres con il Presidente della Repubblica italiana Matterella, con il Presidente del Consiglio Draghi e il Presidente della Camera Figo, incontri a cui ho potuto partecipare personalmente.

Faccio qualche esempio concreto di questo allineamento di Agende. È sotto la Presidenza italiana che i *leader* del G20 si sono impegnati per la prima volta a raggiungere l’obiettivo di limitare il riscaldamento climatico globale a 1.5 gradi. Negli stessi giorni il nostro governo annunciava che l’Italia triplicherà i suoi finanziamenti per contrastare il cambiamento climatico, fino a quota di 1,4 miliardi di dollari all’anno per i prossimi cinque anni.

L’evento *Youth for Climate* che abbiamo organizzato a Milano in settembre, prima della pre-COP26 e che ha riunito oltre 400 giovani *leader* ambientali da tutto il mondo è stato già riconosciuto quale *best practice* da ripetere ogni anno in futuro.

Ma vorrei citare anche la primissima conferenza ministeriale organizzata in ambito G20 sull’*empowerment* delle donne. O ancora gli importanti contributi dell’Italia al meccanismo COVAX per la distribuzione dei vaccini nei Paesi più poveri.

Giungo al secondo punto. Dopo gli impegni multilaterali per l’Italia nel 2021, che ho appena citato, il 2022 si preannuncia già un anno chiave. La nostra Agenda immediata per il domani è legata infatti al nostro re-ingresso in ECOSOC, il terzo maggiore organo dell’ONU, per un triennio, a partire dal prossimo gennaio. Come sapete si tratta dell’organismo apicale e centro nevralgico del sistema onusiano per lo sviluppo sostenibile. L’imperativo del nostro mandato sarà quello di contribuire attivamente – in raccordo, ovviamente, con i nostri *partner* dell’Unione europea – agli sforzi delle Nazioni Unite e dei suoi membri verso l’attuazione dell’Agenda 2030. Intendiamo farlo seguendo un approccio multi-attore, “*multi-stakeholder*”, e quindi inclusivo di tutte le parti che hanno interessi in gioco sul futuro del pianeta. Su tutti, ovviamente, i giovani che non sono soltanto il nostro futuro ma sono già il nostro presente.

Arrivo al mio terzo ed ultimo punto. Qual è l’Agenda per il futuro? Come sapete, Guterres ha presentato, dopo un anno di lavoro, il rapporto su come far avanzare la cosiddetta *Common Agenda*. Si tratta di un portato della “Dichiarazione Politica per il 75° Anniversario”, adottata l’anno scorso dall’Assemblea Generale, la quale elenca dodici

linee di azione e impegno che gli Stati membri si impegnano a portare avanti per il futuro.

È un'Agenda di azione, concepita per accelerare l'attuazione di tutti gli accordi e impegni già esistenti. Fra le proposte, quella di un rinnovato contratto sociale, ancorato ai diritti umani, e quella di organizzare un *World Social Summit* nel 2025.

Si avanza poi l'idea di una nuova Agenda per la Pace, che includa la dimensione "Donne, pace, sicurezza".

In tema di finanza sostenibile si immagina un *summit* a cadenza biennale, che include insieme il G20, l'ECOSOC, il Segretario generale e i Vertici delle istituzioni finanziarie internazionali.

Le future generazioni saranno poi coinvolte nel *Summit of the Future* del 2023, e troveranno rappresentanza attraverso l'Ufficio dell'Inviato Speciale dell'ONU per le Future Generazioni.

Colgo qui l'occasione per congratularmi con i nuovi UN *Youth Delegates* italiani, Stefania Bait e Marco Demo. State svolgendo davvero un ottimo lavoro e ve ne siamo grati.

L'attuazione della *Common Agenda*, è evidente, non potrà prescindere dalla modernizzazione della *governance* multilaterale, compresa, su tutte, la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. E questo è un tema caro all'Italia, come è noto, e su cui stiamo in prima linea nell'ambito della piattaforma negoziale IGN.

Per concludere, un mondo multipolare ha bisogno di essere governato dal multilateralismo, non dalla legge del potere ma dal potere della legge. E soltanto l'ONU può contribuire a creare regole comuni con cui governare questo multilateralismo, facendo sì che la cooperazione prevalga sul confronto.

Il multilateralismo basato sull'ONU è nel DNA italiano e nell'interesse dell'Unione europea. L'Unione europea, insieme con i suoi Stati membri, è il maggior contributore finanziario del sistema delle Nazioni Unite. Un'Europa unita è necessaria per mantenere la nostra reputazione di attore influente sul piano internazionale, in grado di aiutare il multilateralismo basato sulle regole e di attuare la *Common Agenda* che è la nostra Agenda per il futuro.

RELAZIONI

LE PRIORITÀ DELL'AZIONE ONUSIANA E TESTIMONIANZE
DELL'IMPEGNO DELL'ITALIA
PER IL MULTILATERALISMO EFFICACE

Pace e sicurezza

IL MANTENIMENTO DELLA PACE, IL RUOLO DEL MULTILATERALISMO E L'IMPEGNO DELL'ITALIA

GIOVANNI PIETRO BARBANO
Direttore CoESPU

Sono particolarmente onorato di prendere parte a questa importante conferenza di chiusura delle celebrazioni per il 75° anniversario delle Nazioni Unite che rimarca il rilievo del multilateralismo, testimoniando ancora una volta l'impegno del nostro Paese per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale anche attraverso le attività condotte dal Centro di Eccellenza dell'Arma dei Carabinieri che ho il privilegio di dirigere.

Ed infatti, il Centro di Eccellenza per le Stability Police Units di Vicenza, internazionalmente meglio conosciuto con il suo acronimo di CoESPU, può veramente essere considerato come un esempio emblematico dell'impegno efficace e fruttuoso dell'Italia a vantaggio del multilateralismo e delle Nazioni Unite.

Invero, fin dalle sue origini, il CoESPU ha il multilateralismo iscritto nel proprio codice genetico. Esso venne infatti costituito sulla base di un'iniziativa assunta dai Paesi del G8 nel Vertice di *Sea Island* del 2004 che si proponeva, tra i vari obiettivi tesi a espandere le capacità globali di sostenere operazioni di pace, la formazione di forze di polizia robusta da schierare in missioni sotto egida ONU, specie al fine di rafforzare le condizioni di sicurezza nel continente africano.

Il CoESPU, dopo 16 anni di attività e la formazione, in collaborazione con 17 organizzazioni internazionali, di oltre 12.000 *peacekeepers* provenienti da ben 123 diversi paesi del mondo, pone al centro della propria azione lo sviluppo dottrinale e la formazione pre-schieramento a vantaggio delle principali organizzazioni internazionali, *in primis* per le Nazioni Unite, e secondariamente per l'Unione europea, l'OSCE e l'Unione africana.

In tale contesto, viene pienamente riconosciuta la *primacy onusiana* non solo con riguardo alle attribuzioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, ma come cardine e punto di riferimento imprescindibile per l'elaborazione dei documenti dottrinali e la formazione dei *peacekeepers*. a tal fine

diventa rilevante, in raccordo con il dipartimento per le Operazioni di Pace delle Nazioni Unite e il Dipartimento di Stato americano, principale sponsor delle nostre attività, la corretta individuazione dei Paesi e del relativo personale cui offrire, a Vicenza o nei centri addestrativi dei rispettivi Paesi di origine supporto al loro sviluppo capacitivo.

La standardizzazione degli approcci, l'interoperabilità degli assetti costruiti su base multinazionale e, ancor più importante, la condivisione di una visione fondata sui principi e valori legati alla Carta delle Nazioni Unite, hanno portato il CoESPU ad essere un *partner* privilegiato del Dipartimento delle Operazioni di Pace. Questo rapporto, assolutamente speciale, sottolineato recentemente anche dall'*Assistant Secretary General for Rule of law and Security Institutions* Alexandre Zouev e dallo *UN Police Adviser* Luis Carrilho in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico lo scorso 27 ottobre, si è consolidato attraverso un *aide memoire* nel 2007, in un successivo *Memorandum of Understanding* nel 2010, e, più recentemente, negli *Updated Cooperation Action Points* del 2018. In base ad essi, il CoESPU somministra pacchetti formativi sulla base dei documenti dottrinali da elaborati dalle Nazioni Unite, spesso fungendo da pilota per l'istituzione di nuovi corsi o iniziative poi adottati a livello globale.

Al riguardo desidero peraltro rimarcare che sovente tali documenti dottrinali, così come i programmi addestrativi, vengono predisposti anche grazie al fattivo contributo fornito dal Centro di Eccellenza che prende attivamente parte ai diversi gruppi di lavoro incaricati di redigerli. Tra questi non posso non sottolineare in questa circostanza la partecipazione ai lavori dello *Strategic guidance framework for international policing* e la predisposizione dei nuovi programmi addestrativi per la componente di polizia nel quadro della *UN Police new training architecture*.

Le attività svolte direttamente o indirettamente a favore della formazione di *peacekeepers* delle NU rappresentano circa i 2/3 dello sforzo del Centro di Eccellenza. La parte rimanente è essenzialmente riconducibile ad altre attività multilaterali, quali la formazione e lo sviluppo dottrinale a favore dell'Unione europea, specie nel quadro dei consorzi quali lo *European Union Police and Civilian Training Services* (EUPCST), di cui il CoESPU è *partner* essendo in passato stato tra i padri fondatori e coordinatore di progetto, o dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), a favore della quale si sono sviluppati programmi per rafforzare la preparazione di magistrati, esperti e forze dell'ordine, servizi sociali e Orga-

nizzazioni Non Governative dei Paesi aderenti, in tema di contrasto alla tratta degli esseri umani lungo le rotte migratorie.

Notevole è stato inoltre, nel corso degli anni, il supporto fornito all'Unione Africana ed alle sue articolazioni sub regionali, specie per lo sviluppo capacitivo della componente di polizia e la formazione di unità organiche di polizia robusta denominate "FPU", così come per la pianificazione, organizzazione e condotta di esercitazioni quali *Amani Africa* e *Njiwa*.

Da ultimo consentitemi di ricordare il ruolo svolto nei principali fora di confronto dei centri di *peacekeeping*. Il CoESPU infatti, dopo aver retto nel 2016 la presidenza e il segretariato dell'*European Association of Peace Operations Training Centers* (EAPTC), dal 2019 detiene il *Board* della componente di polizia nell'*Executive Committee* dell'*International Association of Peacekeeping Training Centers* (IAPTC).

Infine, ma non da ultimo, le attività condotte per conto della Difesa sulla scorta di accordi bilaterali, rappresentano un altro importante settore delle attività complessive del Centro di Eccellenza iscrivendosi anch'esse in processi di sviluppo capacitivo di controparti alleate e amiche secondo linee di azione ampiamente condivise dall'intera comunità internazionale.

Ringrazio quindi vivamente per avermi consentito in questa circostanza di rimarcare il contributo del CoESPU, come strumento della politica estera e di difesa del nostro Paese, a vantaggio dell'approccio multilaterale con al suo centro il sistema delle Nazioni Unite.

Rule of Law

LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE E LA RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE PER CRIMINI INTERNAZIONALI

ROSARIO SALVATORE AITALA

*Presidente della Sezione Predibattimentale della Corte penale internazionale,
Professore di Diritto internazionale penale alla Luiss Guido Carli*

Gentilissimi relatori e partecipanti, ringrazio molto il Presidente Frattini, del quale mi onoro di essere amico da lunghi anni, per la sensibilità che ha dimostrato includendo in questo incontro dedicato al multilateralismo a settantacinque anni dall'istituzione delle Nazioni Unite il tema della repressione internazionale delle atrocità criminali. La responsabilità penale individuale per crimini internazionali e la dottrina dei diritti umani sono in effetti il frutto del medesimo processo di maturazione della comunità internazionale che si sviluppò a partire dal secondo dopoguerra intorno all'idea del multilateralismo.

La giustizia penale internazionale è un modo di guardare il mondo. Il Male è strettamente connaturato alla vicenda umana; la pratica della barbarie di massa, delle atrocità su larga scala, si ritrova in ogni pagina della storia: stragi di civili inermi, torture, stupri, deportazioni, persecuzioni, segregazioni, distruzioni di intere collettività sono stretta inerente dell'autorità. I crimini internazionali – i genocidi, le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, gli attacchi diffusi o sistematici violenti o a carattere persecutorio contro popolazioni civili – non sono mera espressione di malvagità come i reati ordinari: sono essenzialmente atti politici strumentali a dominare risorse naturali e spazi geografici; svolgono funzione di meccanismi di controllo sociale, economico, demografico, geopolitico. Le atrocità internazionali sono manifestazioni del potere politico e questa precisa consapevolezza permette di comprendere adeguatamente le dinamiche dei crimini e della loro repressione.

Oggi la Corte penale internazionale, sulla scia delle esperienze del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga, le altre corti marziali del dopoguerra e i tribunali delle Nazioni Unite per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, giudica la responsabilità penale di individui che pianificano, ordinano o commettono crimini internazionali. Non è

sempre stato così: nel diritto internazionale tradizionale le persone erano come "invisibili", si nascondevano dietro lo schermo dello Stato nel nome e per conto del quale agivano, unico a rispondere delle atrocità. L'impunità era una regola assoluta. Con il processo di Norimberga, si fa strada la consapevolezza che i crimini contro il diritto internazionale sono commessi da uomini, non da entità astratte e si afferma il principio secondo il quale gli individui hanno doveri internazionali che trascendono gli obblighi nazionali di obbedienza imposti dallo Stato a cui appartengono. Questo appassionante processo è il frutto di contingenze storiche e politiche, e segna un momento di crescita importante per la comunità internazionale.

Quando fu approvato lo Statuto della Corte proprio qui a Roma, allo scoccare della mezzanotte del 17 luglio del 1998, era trascorso mezzo secolo dai primi tentativi di costituire una corte internazionale penale e l'impressione diffusa era che il progetto sarebbe rimasto solo utopia. Si opponevano all'idea di una giurisdizione indipendente grandi potenze sovraniste che ne sono rimaste fuori dalla Corte, fra cui tre membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: Stati Uniti, Russia, Cina, Turchia, Israele, Iran, Arabia Saudita, India. Oggi ben centoventitré Stati, più di un terzo dell'intera comunità internazionale, dichiarano di riconoscersi nei valori espressi solennemente nel Preambolo dello Statuto. È di per sé un risultato importante che contribuisce a cementare un ordine internazionale, politico, etico e morale che nel secondo dopoguerra fu edificato sul sangue e la sofferenza di generazioni intere. Ma la determinazione di molti Stati si è dimostrata di gran lunga meno ferma, meno sincera e incondizionata delle parole. Il cammino della Corte è stato meno deciso di quanto si era sperato. Gli attori, procuratori, giudici, personale, non sempre sono stati all'altezza delle sfide. Credo che sia necessario condurre in proposito un'analisi molto severa dei correttivi necessari e urgenti, legislativi e di prassi, che in parte la Corte ha recentemente intrapreso e che i giudici iniziano a riflettere nelle decisioni. E tuttavia, il ruolo della Corte oggi non si è ridotto, piuttosto la necessità di una giurisdizione a tutela dell'umanità è cresciuto. La contemporaneità è caratterizzata da fenomeni involutivi, un generale arretramento nei parametri che qualificano la civiltà moderna. La democrazia è da tempo in costante, drammatico declino; oltre un terzo della popolazione mondiale vive sotto il dominio di autocrazie. In ottanta dei centonovantatré Paesi del mondo i civili sono coinvolti in conflitti armati e situazioni di deprivazione sistematica e violenta dei diritti fondamentali. Terrori-

smi, atrocità di massa, metodiche violazioni dei diritti in molte aree del mondo sono cronica inerenza del potere, cinica grammatica della politica. Le architetture politico-ideali del secondo dopoguerra sono andate frammentandosi. La politica internazionale è ammalata di relativismo morale; a seconda di interessi contingenti sostiene o giustifica le atrocità internazionali oppure osserva con indifferente apatia la quotidiana carneficina dei diritti fondamentali. La Corte ha uno spazio di azione limitato per concezione e finanziamenti e, a meno di improbabili iniziative del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, è esclusa dalle indagini sui crimini che si concentrano nel quadrante del mondo che nella Rivista *Limes* definiamo “Caoslandia”, nel quale ricadono Iraq, Siria, Libia, Yemen e Africa subsahariana. E tuttavia è e resta un argine imprescindibile contro il Male e l’oblio del Male.

Vi ringrazio per l’attenzione e vi auguro una fruttuosa prosecuzione del convegno.

PROMOTING PEACEFUL, SAFE AND INCLUSIVE SOCIETIES THROUGH MULTILATERALISM

ANTONIA MARIE DE MEO
Director UNICRI

Honorable Chair, Excellencies, distinguished colleagues, ladies and gentlemen, I am honored to participate in this final conference organized by the Italian Society for International Organizations (SIOI) under the auspices of the Italian Ministry for Foreign Affairs to close the celebrations for the 75th anniversary of the founding of the United Nations.

I'm sharing the perspective of UNICRI, which is one of the six research and training institutes of the United Nations, and the only UN Entity headquartered in northern Italy. As you may know, UNICRI was established in 1968 pursuant to an ECOSOC resolution that urged an expansion of UN activities in criminal justice and crime prevention. UNICRI's mandate is to advance justice, human rights, and the rule of law in support of peace and sustainable development, with a focus on criminal justice and crime prevention. We play an important role in research and policy development, as well as in responding to emerging trends in criminal justice, crime prevention, and security around the world.

As an integral part of the United Nations, UNICRI upholds the values of multilateralism and international cooperation, which are fundamental to promoting the three pillars of the United Nations: human rights, peace and security, and development. These values also underpin the 2030 Agenda for Sustainable Development. Multilateralism, by definition, is coordinated action by three or more actors; it implies respect for international norms and international institutions.

Since 2019, the United Nations celebrates the International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace each year on April 24th. This International Day gives us all an opportunity to reflect upon the values of multilateralism.

The United Nations is the foremost institution that embodies multilateralism because it brings together 193 countries as inter-

connected Member States who are all committed to the objectives of the UN Charter. This is important because the most pressing issues of our day are transnational, even supranational, such as the climate crisis, geopolitical tensions, migration crises, terrorism, cyber threats, and of course the ongoing COVID-19 pandemic. Technological advancements – both their beneficial uses and malicious uses – cut across state boundaries, impacting global political and socio-economic landscapes. These global challenges, and more, require global solutions, which mean they necessarily require coordinated and collective attention by multiple countries. In short, they require multilateral vision and action.

With its Headquarters at the UN Campus in Turin, UNICRI promotes multilateralism in all its programmes. I'd now like to take a few minutes to share with you how we did this in the recent period.

Throughout the pandemic, UNICRI continued to develop, test and promote innovative measures in the field of criminal justice and crime prevention to build the knowledge and capacity of Member States. We undertook research of key problems and tailored interventions, launching specialized research reports. We organized an unprecedented number of virtual capacity-building and knowledge-development activities. For example, our annual global meeting on artificial intelligence (AI) for law enforcement registered 600 online participants, from many different countries and organizations.

UNICRI addressed emerging activities of terrorist, violent extremist, and organized criminal groups seeking to capitalize on the destabilizing effects of the COVID-19 pandemic. As documented in one UNICRI report, violent non-state actors significantly increased their use of social media during the pandemic to reinforce extremist narratives and recruitment strategies. For anyone using or concerned about social media, this is an eye-opening report. I invite you to visit our website to read it and other UNICRI publications.

Since the nexus between transnational organized crime and terrorism continues to undermine peace and stability, UNICRI expanded its capacity-building to reinforce border security and build resilience, carrying out training courses in various countries. I note here that transnational organized crime is an example of coordinated action that is contrary to multilateralism, because it obviously does not respect international norms or values.

UNICRI worked closely with Member States in the Caucasus, Eastern Europe, and North Africa to identify country-specific policies to recover illicit assets linked to organized crime and corruption and to create mechanisms to distribute recovered assets to development priorities, such as healthcare and education. This work is founded in a multilateral approach, since recovery of illicit assets requires coordination among multiple countries and authorities.

In 2020, UNICRI proudly celebrated the 10th anniversary of the Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRN) Centres of Excellence initiative, which is one of our flagship multilateral programmes with the European Union. It brings together 62 Member States to mitigate risks related to these CBRN materials. UNICRI also trained law enforcement in many countries to plan and carry out operations to combat radiological and nuclear trafficking, which is critical to preventing weapons of mass destruction terrorism.

We also analyzed how advances in science and technology, in particular AI, can strengthen criminal justice systems. Through our Centre for Artificial Intelligence in the Netherlands, UNICRI explores the potential for malicious uses of AI, as well as how AI can responsibly be used to combat terrorism online and the rise of child sexual abuse material. Emerging technologies know no state boundaries, and the challenges and solutions they give rise to again require coordinated action. UNICRI is committed to contributing to more and better international norms in this growing area.

Ladies and gentlemen, for several years UN Member States have shined a spotlight on multilateralism and the central role of the United Nations in upholding this key principle. There have been several open debates on this topic, and in May, the UN Security Council held a high-level briefing on maintaining international peace and security through upholding multilateralism. The Security Council has “reaffirm[ed] its commitment to multilateralism and the central role of the United Nations” in this.

In response to the COVID-19 pandemic and calls for access to vaccinations, the Security Council adopted a new resolution highlighting the “need for an effective multilateral system that draws strength from international solidarity and cooperation”. This is the only way we can effectively respond to transnational and supranational threats.

The General Assembly recognized the same during its annual debate to commemorate the 75th anniversary of the United Nations:

“our challenges are interconnected and can only be addressed through reinvigorated multilateralism”. As we reflect on the tragic effects of COVID-19 over the recent past, we can only agree with the General Assembly: “Multilateralism is not an option but a necessity as we [must] build back better for a more equal, more resilient and more sustainable world”. UNICRI is proud to be part of this effort.

IL MULTILATERALISMO NELLO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE

IDA CARACCILO

*Professoressa ordinaria di Diritto internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giudice del Tribunale internazionale per il diritto del mare*

1. *Premessa.* – Il multilateralismo internazionale si è manifestato in molti modi nel diritto del mare, a partire dalle sue origini e nel suo sviluppo. Non solo questo diritto nasce, nel Seicento, in una visione giuridico-filosofica giusnaturalista al fine della condivisione degli spazi marini da parte di tutte le Nazioni, ma è poi progredito attraverso grandi negoziati multilaterali tra i quali spicca la III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare che ha portato all'adozione della UNCLOS, che definisce un quadro giuridico per tutte le attività negli oceani e nei mari e che, per il suo carattere universale e unitario, costituisce uno dei trattati internazionali di maggior successo mai negoziati. La III Conferenza è in effetti riuscita a conciliare gli opposti interessi degli Stati nonostante le difficoltà del periodo storico, caratterizzato da molte istanze avanzate dagli Stati neo-indipendenti, elaborando un testo convenzionale a portata universale che salvaguarda sia gli interessi particolari dei singoli Stati sia i loro interessi comuni. Il multilateralismo della UNCLOS implica anche meccanismi di conservazione e gestione delle risorse marine in nome e per conto dell'intera umanità. È importante sottolineare che i principi giuridici contenuti nella UNCLOS sono ancora del tutto condivisi dalla stragrande maggioranza degli Stati i quali conseguentemente continuano a impegnarsi in nuovi negoziati multilaterali nel diritto del mare come è il caso del negoziato per la protezione della biodiversità in alto mare.

2. *Il multilateralismo alle origini del diritto del mare.* – Il moderno diritto del mare trova le sue radici, come è noto, nella visione di Grozio della libertà di utilizzo dei mari quale reazione alle pretese di dominio su tali spazi avanzate già dal Medioevo dalle varie potenze marittime dell'epoca. Nel *Mare Liberum* Grozio avanza il concetto di mare come *res communis omnium*. I suoi argomenti sono di portata giusnaturalistica ma in essi si intravedono riferimenti alla comunità

umana nella sua interezza e alla necessità dell'utilizzo condiviso dei mari e degli oceani.

Nell'affermare l'esistenza di un diritto universale all'utilizzo del mare di cui godono tutte le genti e che non ammette possibilità di appropriazione, Grozio manifesta un multilateralismo *ante litteram*, capace di garantire la libertà della navigazione e degli altri usi del mare e che impegna gli Stati alla gestione comune o comunque coordinata degli spazi marini.

3. *Il multilateralismo nello sviluppo del diritto del mare.* – A partire dalla seconda metà dell'800, l'idea che il regime dei mari dovesse essere definito nell'interesse di tutti gli Stati portò allo sforzo di comporre le diverse pretese unilaterali degli Stati in un quadro globale ed organico. Ma lo sforzo multilaterale si accentuò nel '900, dopo la seconda guerra mondiale, e fu particolarmente intenso nella III Conferenza di codificazione del diritto del mare a causa dei diversi conflitti di interessi tra Stati che dovevano trovare soluzione. Infatti, al contrasto storico tra dominio e libertà dei mari si affiancavano almeno altri due nuovi conflitti di interessi: quello tra Stati industrializzati, Stati socialisti e Stati in via di sviluppo e quello tra Stati con elevato sviluppo di linee costiere o di piattaforma continentale e Stati privi di litorale marittimo o con mediocri accessi al mare.

Furono perciò utilizzati diversi metodi negoziali, anche innovativi, che saranno poi ampiamente ripresi nei negoziati multilaterali successivi. Si pensi, tra tutti, alla tecnica del *consensus* che permise di risolvere il problema del voto al fine di ottenere un testo di accordo accettabile dai vari gruppi di Stati. Ai sensi di questa regola, prima di mettere ai voti una questione sostanziale, la Conferenza doveva fare ogni sforzo per giungere ad un accordo generale sulla questione. Al fine di ottenere il consenso, l'approccio seguito fu quello del "*package deal*" su ogni questione, gruppo di questioni e poi su tutte le questioni così da collegare insieme tutte le problematiche in campo in un unico grande compromesso negoziale. Anche se la III Conferenza non ha inventato la regola del consenso, è stata la prima grande conferenza internazionale che vi ha fatto affidamento e ha affinato questa tecnica che è stata, ed è tuttora, fondamentale nel processo decisionale multilaterale.

Occorre poi ricordare, che il testo negoziale venne predisposto durante la Conferenza stessa grazie all'impegno dei Presidenti dei vari Comitati e del "*Collegium*", ossia dell'organo della Conferenza com-

posto dal Presidente della Conferenza, dai Presidenti dei Comitati e dal Relatore generale. Tale testo, che teneva in considerazione tutte le discussioni formali (nei vari Comitati) ed informali (nei gruppi creati dalle delegazioni per singole specifiche tematiche sulle quali emergeva la necessità di approfondimenti), aveva natura informale, era senza pregiudizio per le posizioni delle delegazioni statali e non rappresentava né un testo negoziato né un compromesso accettato.

Queste modalità negoziali portarono all'adozione della UNCLOS con una schiacciante maggioranza che non è più stata in seguito raggiunta per altri accordi.

4. *Cooperazione multilaterale e tutela degli interessi comuni degli Stati.* – La UNCLOS non si limita a stabilire diritti ed obblighi che intercorrono sinallagmaticamente tra Stati ma individua e protegge taluni interessi comuni alla gran parte degli Stati. La protezione di questi interessi comuni richiede azioni collettive, tipicamente nell'alto mare, perché essi coinvolgono necessità vitali della Comunità internazionale. L'esigenza di salvaguardare taluni interessi fondamentali, al punto da giustificare limitazioni alle libertà dell'alto mare, è oggi particolarmente sentita ed affermata nell'ambito dell'ordinamento internazionale pur non arrivando mai ad imporre limiti al principio della bandiera, ossia alla pienezza della potestà coercitiva sulla propria nave in alto mare da parte dello Stato di registrazione. Essa è inoltre garantita dall'innovativo bilanciamento degli opposti interessi in gioco operato dall'articolo 87, paragrafo 2 della UNCLOS attraverso il principio del *due regard* che comporta che le attività in alto mare debbano essere esercitate tenendo in debita considerazione gli interessi degli altri Stati nell'esercizio delle libertà dell'alto mare e i diritti sanciti dalla Convenzione del 1982 con riferimento all'esplorazione e sfruttamento delle risorse dei fondali marini profondi.

La UNCLOS stabilisce altri obblighi di cooperazione per il contrasto della pirateria, per la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare (art. 98, par. 2) e per la repressione del traffico illecito di stupefacenti via mare (art. 108). Ma ulteriori forme di cooperazione interstatale in alto mare sono previste in diversi trattati internazionali successivi alla UNCLOS con riferimento al contrasto del terrorismo in mare e al traffico illecito di migranti clandestini.

Ma il settore nel quale obblighi di cooperazione multilaterale sono più ampiamente contemplati dalla UNCLOS è quello della protezione dell'ambiente marino. Quest'ultimo non è più oggetto di diritti

ed obblighi interstatali tra loro strettamente reciproci e corrispondenti, ma si evidenzia un interesse generale della Comunità internazionale alla sua protezione in quanto tale. Si attribuiscono pertanto agli Stati poteri di carattere pubblicistico, per altro esercitabili da qualsiasi Stato agente *uti universus* nei confronti di qualsiasi altro Stato che abbia inquinato l'ambiente marino agendo *uti singulus*; e si impongono, per converso, a tutti gli Stati obblighi *erga omnes* di protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento.

Con riferimento all'inquinamento da navi, è da segnalare che la Convenzione innova la dicotomia classica Stato della bandiera/Stato costiero, attribuendo poteri di controllo allo Stato del porto (art. 218). Così, se spetta allo Stato della bandiera agire nei confronti dei responsabili dell'inquinamento, causato da navi battenti la propria bandiera, indipendentemente dal luogo ove l'inquinamento sia stato commesso o prodotto, allo stesso tempo lo Stato costiero e lo Stato del porto possono intraprendere le azioni necessarie, rispettivamente, nei confronti della nave straniera che abbia inquinato il proprio mare territoriale o zona economica esclusiva e nei confronti della nave straniera che abbia inquinato altre aree marine e che si trovi nel porto di detto Stato. Lo Stato del porto nell'esercizio di queste competenze assume il ruolo di "organo" della Comunità internazionale nell'implementazione dell'interesse comune alla protezione dell'ambiente marino così come la "delega" è diffusa nel caso della facoltà di tutti gli Stati di intervento in alto mare in caso di incidenti che causino inquinamento (art. 221).

Questo modello oggi è anche utilizzato in diversi accordi relativi al contrasto della pesca illegale, non regolata o non dichiarata. Anche in questo caso, nella dicotomia Stato della bandiera-Stato costiero si aggiunge lo Stato del porto che può effettuare controlli sul pescato e sulle licenze oltre che adottare misure coercitive a tutela dell'interesse condiviso da tutti gli Stati alla conservazione delle risorse biologiche marine.

5. Cooperazione multilaterale e gestione nell'interesse dell'intera umanità delle risorse non biologiche dei fondali marini al di là delle zone di giurisdizione statale. – La Convenzione del 1982 non contempla la cooperazione internazionale solo per il soddisfacimento degli interessi condivisi dai membri della Comunità internazionale, ma la istituzionalizza anche in rapporto agli interessi degli individui collegialmente intesi. In questa prospettiva, la Convenzione definisce e di-

sciplina il principio del patrimonio comune dell'umanità e il regime attuativo del principio con la creazione dell'Autorità internazionale dei fondali marini profondi, competente a gestire l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse non biologiche dei fondali marini profondi e a ripartirne i risultati.

In effetti, la UNCLOS recepisce la progressiva rilevanza dell'individuo, sia pure considerato come collettività umana, nel settore della gestione delle risorse naturali. Questa rilevanza si è tradotta, in linea generale, nella consapevolezza che beneficiari diretti delle risorse naturali non sono gli Stati, intesi come Stati-organizzazione, bensì l'insieme degli individui, ossia gli Stati-collettività. Ciò ha portato alla conseguente elaborazione di modalità di gestione delle risorse non ancora sottoposte alla sovranità statale, tali da garantire a tutta l'umanità il godimento delle loro utilità. Modalità di gestione che trovano per l'appunto la loro base giuridica nel principio del patrimonio comune dell'umanità che testimonia la necessità e la volontà dell'"umanità", intesa come comunità universale, di assumere un atteggiamento di corretta gestione, protezione e conservazione nei confronti del proprio patrimonio, visto come "eredità" delle generazioni passate e "ricchezza" di quelle future. E in questo senso, esso costituisce la base per la nascita del nuovo principio dello sviluppo sostenibile.

L'applicazione di questo modello solidaristico ai fondali marini profondi al di là delle aree di giurisdizione nazionale è avvenuta con molte difficoltà e con molte perplessità sulle norme contenute nella Parte XI della UNCLOS, tanto che si rese necessario adottare, nel 1994, un Accordo integrativo di attuazione della Parte XI e di un Allegato che ne costituisce parte integrante.

Il regime previsto dalla Parte XI della Convenzione del 1982, come modificata dall'Accordo integrativo se, da un canto, stabilisce che il fondo ed il sottofondo marino, oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, e le loro risorse costituiscono patrimonio comune dell'umanità (art. 136), dall'altro, cerca di conciliare i contrapposti interessi dei Paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo, propensi, i primi, a svolgere in proprio attività di ricerca e di sfruttamento, i secondi, a fare dello sfruttamento dei fondi oceanici una prima realizzazione del Nuovo ordine economico internazionale. Entrambi questi interessi vengono poi coordinati con quello dei Paesi produttori terrestri dei vari metalli ricavabili dai noduli dei fondi marini, timorosi che un'intensa attività estrattiva dai fondi marini internazionali possa ripercuotersi negativamente sui prezzi dei loro prodotti, e con quelli dei

Paesi importatori di tali metalli, interessati, per opposte ragioni, ad una larga estrazione e ad una disponibilità crescente degli stessi minerali a prezzi quanto più possibile contenuti.

In conclusione, nella UNCLOS la spinta al multilateralismo porta all'internazionalizzazione di taluni interessi per il tramite del principio di patrimonio comune dell'umanità. E porta pure ad affiancare a regole sulla coesistenza degli Stati regole sulla cooperazione, le quali, a fronte delle obbligazioni assunte dagli Stati, non vi connettono vantaggi immediati, ma la protezione e la conservazione per il futuro di beni collettivi. Con l'internazionalizzazione si tutela l'interesse dell'intera umanità ad uno sviluppo sostenibile, non solo dal punto di vista economico, e si cerca di raggiungere l'obiettivo di un'efficiente ed equa gestione degli spazi, delle risorse e dei beni di interesse comune. Inoltre, la distribuzione dei benefici introduce nel diritto internazionale una dimensione solidaristica consistente nell'effettiva ripartizione dei profitti materiali, secondo il criterio dell'equità. Meccanismi solidaristici ed equitativi che la UNCLOS istituzionalizza con la creazione dell'Autorità internazionale dei fondali marini, creando un regime di sfruttamento delle risorse di interesse comune che rimane tuttora unico, considerato che la Convenzione del 1979, sul regime della Luna e dei corpi celesti, nel qualificarli patrimonio comune dell'umanità non riesce ad andare oltre tale qualificazione e a dare vita ad un regime che renda concreto ed attuabile il principio.

6. Ulteriori sfide per la cooperazione multilaterale tra sfruttamento delle risorse minerarie dei fondali marini profondi e protezione della biodiversità in alto mare. – Il multilateralismo nel diritto del mare vive attualmente una duplice dimensione. Da un canto, esso non è in sofferenza come avviene per altre branche del diritto internazionale, dall'altro, tuttavia, è sottoposto a pretese unilateralistiche, non diffuse ma comunque provenienti da talune Potenze di un certo peso politico.

Nel panorama di crisi del multilateralismo, il diritto internazionale del mare si caratterizza invece per l'adozione di diversi trattati, come la Convenzione internazionale di Nairobi sulla rimozione dei relitti del 2007, l'Accordo sulle misure dello Stato del porto per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non regolata o non dichiarata del 2009, l'Accordo sulla sicurezza dei pescherecci del 2012 e l'Accordo per prevenire la pesca non regolata in alto mare nell'Oceano artico centrale del 2018. Si tratta certamente di accordi di natura particolarmente tecnica che sono forse più facili da negoziare

ma che comunque mostrano un certo attivismo verso la protezione dell'ambiente marino e la conservazione delle risorse ittiche dei mari e degli oceani, temi comuni sui quali gli Stati riescono a trovare punti di convergenza nonostante gli opposti interessi.

Ai trattati conclusi vanno aggiunti due negoziati, in corso, che si caratterizzano per obiettivi ambiziosi e complessi: quello relativo al Codice minerario per lo sfruttamento delle risorse non biologiche nell'Area internazionale dei fondali marini profondi, che sembra oramai prossimo al completamento, e quello per l'adozione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante riguardante la biodiversità marina nelle aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali (BBNJ), probabilmente il trattato di diritto del mare più ambizioso degli ultimi decenni, che sembra essere entrato nelle fasi finali della sua definizione.

Quanto al Codice minerario, che conterrà le norme, i regolamenti e le procedure adottati dall'Autorità dei fondali marini per disciplinare la prospezione, l'esplorazione e lo sfruttamento dei minerali nell'Area internazionale dei fondali marini, ha l'obiettivo di bilanciare le esigenze economiche collegate alle abbondanti risorse minerarie dei fondali marini profondi con quelle solidaristiche di condivisione dei benefici economici derivanti dall'attività mineraria e con quelle di una rigorosa protezione ambientale di un ecosistema poco conosciuto e molto fragile nella sua biodiversità. Queste esigenze, tuttavia, non hanno ancora trovato una sistemazione definitiva nonostante che i negoziati sul Codice siano iniziati nel 2014. Anzi esse si sono recentemente acuite quando Nauru, nel giugno scorso, ha sollecitato l'Autorità ad adottare il Codice entro il 2023, ricorrendo alla c.d. regola dei due anni prevista nell'Accordo integrativo del 1994 (sez. 1, par. 15, lett. *b*) e *c*)), secondo la quale se il Codice non sarà finalizzato entro luglio 2023, ossia entro due anni dalla richiesta di Nauru di approvarlo, l'Autorità dovrà considerare e approvare provvisoriamente le richieste di licenza per lo sfruttamento, in deroga al principio per cui le attività di sfruttamento possono avere inizio solo dopo l'adozione del Codice minerario. Sul fronte opposto, altri Stati del Pacifico, come Fiji e Papua Nuova Guinea, diverse organizzazioni non governative, il Parlamento europeo e più di seicento scienziati si sono schierati a sostegno di una moratoria sullo sfruttamento dei fondali marini profondi come unico strumento per la tutela di un ecosistema marino delicato, a rischio di essere fortemente danneggiato dalle attività minerarie. Se la vicenda appena descritta mostra la presenza di fratture nella Comunità internazionale circa l'opportunità o meno di iniziare l'estrazione mine-

raria nell'Area, essa mette però in evidenza come lo scontro si giochi comunque nell'ambito del quadro normativo multilaterale ed anzi sfruttando le possibilità da questo predisposte e non contestandolo.

Quanto al negoziato sulla protezione della diversità biologica marina al di là delle aree di giurisdizione nazionale, la relativa Conferenza intergovernativa è stata convocata dalle Nazioni Unite nel 2017 e ha tenuto tre sessioni, mentre la quarta è prevista per marzo 2022 dopo vari rinvii dovuti alla situazione pandemica, anche se si sono tenute numerose riunioni informali a distanza. Il testo negoziale sul quale sta lavorando la Conferenza intergovernativa presenta numerosi passaggi critici sui quali le delegazioni non hanno ancora raggiunto un punto di equilibrio. Si tratta delle questioni relative alla condivisione dei benefici derivanti dalle risorse genetiche marine, ossia dal materiale genetico degli organismi marini dal quale la ricerca scientifica marina potrebbe sviluppare nuovi medicinali o composti da usare nei processi alimentari o industriali; agli strumenti di gestione, comprese le aree marine protette; alla valutazione di impatto ambientale; allo sviluppo delle capacità e al trasferimento della tecnologia marina.

Sul piano dell'accesso a queste risorse si manifestano numerose divergenze di posizioni; si pensi, prima fra tutte, alla contrapposizione tra Stati del nord del mondo e Stati del sud riguardo all'applicazione alle risorse genetiche al di là delle giurisdizioni nazionali del principio del patrimonio comune dell'umanità. Egualmente tra gli argomenti più spinosi vi è quello dell'accesso alle risorse che vede ancora un contrasto tra Stati sviluppati, molti dei quali favorevoli ad un regime di accesso libero, e Stati in via di sviluppo, sostenitori del modello del consenso informato preventivo di cui al Protocollo di Nagoya alla Convenzione sulla diversità biologica del 2010. Analoghe contrapposizioni riguardano se includere nell'ambito di applicazione dell'accordo solo il campionamento delle risorse genetiche *in situ* od anche di quelle genetiche *ex situ* e le analisi *in silico*, così come la questione collegata dello *status* di quanto derivato da tali risorse e se includere nella condivisione dei benefici solo quelli monetari (come sostengono gli Stati industrializzati) od anche quelli non monetari (come sostengono, tra gli altri, gli Stati del G77).

Altrettanto dibattuta è la questione delle modalità di protezione e gestione delle risorse genetiche. La gestione per aree permetterebbe di controllare le attività in modo completo e integrato ma anche flessibile, ad esempio, fornendo un maggior grado di protezione a un'area rispetto a quella limitrofa. Vari sono gli strumenti di gestione per aree,

che vanno da quelli settoriali (che regolano un'attività, ad esempio, la pesca), a quelli intersettoriali (che regolano tutte le attività umane in una determinata area). Tra questi strumenti spiccano le aree marine protette che sono generalmente utilizzate per la conservazione della biodiversità e che, per funzionare al meglio richiederebbero il coinvolgimento, non semplice da attuare, delle organizzazioni esistenti competenti a regolamentare le attività in quelle aree. Diverse sono anche le questioni da risolvere con riferimento alla valutazione di impatto ambientale per le attività in alto mare. Se infatti vi è concordia sulla sua necessità, occorre comunque decidere quando la valutazione dovrebbe essere condotta, quali informazioni dovrebbero essere incluse, come dovrebbe essere valutato l'impatto cumulativo delle attività e quale ruolo assegnare alle organizzazioni esistenti nel procedimento valutativo. Infine, il nuovo accordo è chiamato ad affrontare il tema dello sviluppo della capacità scientifica e tecnologica in ambito marino degli Stati in via di sviluppo affinché gli stessi possano partecipare pienamente alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina.

In conclusione, molti sono gli ostacoli da superare per arrivare alla firma di un accordo sulla diversità biologica al di là delle aree marine di giurisdizione nazionale e comunque rimarrebbe poi da vedere se alla firma farà seguito un ampio numero di ratifiche che permetta sia l'entrata in vigore dell'accordo sia il raggiungimento di una base soggettiva tale da arrivare ad una effettiva ed uniforme gestione globale della biodiversità marina in alto mare. Tuttavia, anche rispetto a questo negoziato, è da annotare l'approccio pienamente multilaterale tanto che ad esso partecipano anche Stati non contraenti della Convenzione del 1982 e la ferma osservanza dei principi contenuti nella stessa Convenzione che non sono mai stati messi in dubbio ed anzi la UNCLOS continua ad essere apprezzata perché in grado di fornire risposta, per quanto generica, anche ai problemi più recenti attinenti agli usi del mare.

7. Conclusioni. – Rimane da domandarsi per quali motivi il diritto del mare non conosce quella crisi del multilateralismo che, invece, caratterizza altri rami del diritto internazionale. In primo luogo, occorre tenere conto che, nella prospettiva del diritto del mare, Stati di dimensioni ridotte, che avrebbero un peso circoscritto in altri contesti giuridici, se dotati di grandi spazi marini di giurisdizione nazionale (si pensi agli Stati arcipelagici del Pacifico o agli Stati isola dei Caraibi) pos-

sono esercitare una grande influenza sulle questioni attinenti al regime dei mari e degli oceani. Di conseguenza, le coalizioni degli Stati in via di sviluppo come il G-77 e il gruppo dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo costituiscono blocchi negoziali influenti in grado di stimolare nuovi negoziati e di partecipare, da posizioni di eguaglianza con le grandi potenze, a questi negoziati, difendendo i loro interessi. Allo stesso tempo, la capacità degli Stati più grandi di gestire l'adozione di nuovi strumenti convenzionali di diritto del mare, e potenzialmente di impedirli, risulta limitata.

A ciò si aggiunga che il diritto del mare è probabilmente più idoneo alla cooperazione rispetto alla maggior parte delle altre branche del diritto internazionale. Esso, infatti, non solo stabilisce un insieme equilibrato di diritti e obblighi ma prevede forme di cooperazione volte a favorire le attività in mare. Spesso poi il godimento dei diritti riconosciuti dalla UNCLOS da parte degli Stati è subordinato al comportamento responsabile degli altri Stati, come avviene con il principio sopra citato del *due regard*. Tutto ciò incentiva gli Stati a sviluppare e migliorare tale cooperazione di fronte a nuove attività e per la protezione di interessi che, al di là delle diverse posizioni, sono sempre sentiti come comuni, come la protezione dell'ambiente marino e la conservazione delle risorse dei mari.

Da ultimo, non si deve dimenticare l'universalità della UNCLOS e l'ampio sostegno da parte degli Stati parte dei principi in essa affermati e codificati. Ovviamente, spesso sorgono controversie, ma si compongono all'interno del quadro del diritto del mare, senza sfidarne basi e disciplina giuridica. Non sono però da sottovalutare le pretese unilateralistiche manifestate da alcuni grandi Stati sugli spazi marini al largo delle loro coste, spesso in aperta violazione delle norme contenute nella Convenzione del 1982. Il sistema di soluzione delle controversie definito nella Parte XV della UNCLOS ha permesso, anche grazie al ricorso obbligatorio all'arbitrato di cui all'Allegato VII della Convenzione (art. 287, parr. 3 e 5), di respingere tali tentativi e di evitare che si riaffaccino forme più o meno larvate di *dominium* in violazione di quell'articolato equilibrio tra sovranità, giurisdizione funzionale e libertà dei mari che ha fino ad oggi garantito una gestione pacifica degli oceani e dei mari.

Promozione e tutela dei diritti umani

MULTILATERALISMO E DIRITTI UMANI: IL RUOLO DELL'ITALIA

GIUSEPPE NESI

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

1. Sono molto lieto dell'invito a discutere con voi, in compagnia di autorevoli colleghi e amici, del tema che mi è stato assegnato, in occasione della conclusione delle celebrazioni per il 75mo anniversario della creazione dell'ONU. Mi fa particolarmente piacere che questo evento abbia luogo in questa sede, la SIOI, che è anche una sorta di ufficio di rappresentanza delle Nazioni Unite nel nostro Paese. Ringrazio dunque la SIOI e il suo Presidente, Franco Frattini, per questo invito.

Nel poco tempo a disposizione intenderei avanzare, in maniera informale, in primo luogo alcune semplici constatazioni sulla centralità delle Nazioni Unite nella promozione e nella tutela dei diritti umani a livello universale. Tali rilievi formeranno il terreno sul quale successivamente si innesteranno alcune sintetiche riflessioni – tratte dalla mia esperienza di accademico e di “pratico” della diplomazia multilaterale – sul contributo dell'Italia a questo fondamentale capitolo della vita di relazione internazionale, con la rapida rassegna dei settori nei quali il nostro Paese si è particolarmente distinto negli ultimi anni e al contempo senza ignorare i momenti nei quali ciò sembra non essere avvenuto. Non si può infatti tacere che mentre il comportamento dell'Italia in relazione ai diritti umani in sede Nazioni Unite, ma non solo, è stato per lo più “bipartisan” ricevendo quasi sempre il contributo e il sostegno di tutte le forze politiche presenti in Parlamento in omaggio ad alcuni principi fondamentali di portata costituzionale, tale comportamento ha conosciuto recentemente delle eccezioni.

Avverto inoltre preliminarmente che, nel soffermarmi sul ruolo dell'Italia nella promozione e nello sviluppo dei diritti umani in sede universale, parlerò qui esclusivamente di quanto avviene a New York, anche se non può dimenticarsi quanto di rilevante l'Italia abbia fatto e faccia anche nell'altra sede in cui istituzionalmente si discute di diritti umani in ambito onusiano, e cioè Ginevra. A questo proposito, vale la pena di ricordare sia l'attiva partecipazione dell'Italia al Consiglio dei diritti umani, allorché ne ha fatto parte come più di recente fino alla

fine del 2021, sia l’attenta collaborazione del nostro Paese nel quadro degli strumenti di monitoraggio ivi operanti. Queste pagine si concluderanno con alcune riflessioni sulla crisi del multilateralismo e sulla necessità, anche per l’Italia, di non arretrare per nessuna ragione nella tutela dei diritti umani fondamentali nonostante tale crisi. Anzi.

2. Nell’intento quasi iconoclasta di distruggere ciò che costituisce il simbolo del multilateralismo e cioè, in particolare, le Nazioni Unite – o nel tentativo di affermarne l’irrilevanza, dal momento che, nonostante la loro azione, sono assai frequenti e gravi le violazioni dei diritti umani a livello internazionale –, si sostiene da parte di alcuni che l’ONU sarebbe soltanto l’espressione di un enorme e inutile apparato che, nella migliore delle ipotesi, non ha fatto e non fa nulla se non alimentare una burocrazia corrotta e inutile e, nella peggiore, sarebbe addirittura responsabile del perpetuarsi di alcuni conflitti. Quando si registrano voci sulla presunta inutilità delle Nazioni Unite basterebbe ricordare quanto, proprio nel settore dei diritti umani, sia nato dalla cooperazione multilaterale realizzatasi al loro interno, soprattutto in relazione alla posizione di norme e principi e all’istituzione di appositi meccanismi di monitoraggio. È infatti proprio grazie alle Nazioni Unite che, a livello universale, si è assistito a partire dalla fine del secondo dopoguerra a una vera e propria rivoluzione, che affonda le sue radici nella necessità di reagire a quanto avvenuto prima e durante il secondo conflitto mondiale, evento di portata mondiale nel corso del quale è emersa in tutta la sua gravità la responsabilità degli Stati per la violazione dei diritti fondamentali degli esseri umani. Da qui la necessità di ripartire dopo il conflitto, plasticamente rappresentata dall’adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani. La lunga gestazione di detto strumento è di per sé un elemento da tenere in conto per comprendere quanto complessa e difficile sia stata l’opera diplomatica che ha condotto alla sua adozione, e quanto cruciale sia stata l’opera di un’attivista infaticabile quale Eleanor Roosevelt. Il lungo periodo, quasi venti anni, trascorso tra l’adozione della Dichiarazione e quella dei due Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, è un ulteriore indizio di come sia stato complicato trovare un “*common understanding*”, un comune sentire, un “*middle ground*” per tutti gli Stati membri dell’ONU su temi delicati che riguardano proprio i diritti degli individui o, per essere più chiari, i diritti degli individui e gli obblighi degli Stati riguardo all’attuazione e al rispetto di tali diritti. Non è un caso, infatti, che nonostante lo

straordinario successo registrato dai Patti, ratificati oggi da pressoché tutti gli Stati membri, ancora adesso alcuni di essi non esitano a manifestare obiezioni o a invocare il rispetto del principio del non intervento negli affari interni per sottrarsi agli obblighi che ne derivano.

A questi fondamentali strumenti normativi, attraverso i quali si è giunti a un “comune denominatore” riguardo alla definizione dei diritti umani condivisa a livello universale, ancora grazie ai negoziati multilaterali sviluppati in sede ONU, si sono affiancate numerose e assai rilevanti convenzioni internazionali in settori specifici quali il genocidio, i diritti dei rifugiati, la discriminazione razziale, l'apartheid, la discriminazione contro le donne, la tortura, i diritti del fanciullo, i diritti dei lavoratori migranti, quelli dei disabili, e le sparizioni forzate. Si tratta di convenzioni, in alcuni casi dotate anche di meccanismi preposti al controllo della loro attuazione, i cui contenuti non erano neanche stati discussi prima del secondo conflitto mondiale e alla cui adozione l'ONU ha contribuito in maniera decisiva. Basterebbero, come si diceva, questi risultati in materia di tutela internazionale dei diritti umani per contrastare anche i più scettici critici del sistema ONU e del multilateralismo. Ma non basta; a New York le questioni riguardanti i diritti umani, che una volta formavano oggetto di dibattito soprattutto nel quadro della terza commissione dell'Assemblea generale, competente proprio in questa materia, e del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), sono sempre più di frequente dibattute anche da parte del Consiglio di sicurezza in considerazione della ormai riconosciuta rilevanza della tutela dei diritti fondamentali nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali, così come sovente i mandati delle operazioni di mantenimento della pace contengono precise disposizioni sulla tutela dei diritti umani e il rispetto del diritto internazionale umanitario.

3. Se questi sono, assai sinteticamente, alcuni dei risultati conseguiti nel settore dei diritti umani attraverso la cooperazione multilaterale nei primi 75 anni di vita dell'ONU, è bene ricordare ancora una volta che non tutti gli Stati membri hanno contribuito in eguale misura a tali risultati, ed anzi, in alcuni casi, essi hanno tentato di frenare la codificazione di determinati principi e norme anche per il timore di essere poi chiamati a rispondere di eventuali inadempimenti. Non è stato questo, tradizionalmente, l'atteggiamento tenuto dall'Italia che oltre ad aderire a quasi tutti gli strumenti multilaterali di tutela dei diritti umani, ha nel corso degli anni avuto un ruolo trainante rispetto a

determinate, rilevanti questioni dibattute in seno all'ONU, ispirando i propri comportamenti a fondamentali principi della nostra Costituzione che sono alla base della tutela dei diritti umani quali l'eguaglianza, la solidarietà, la libertà. Ci riferiamo, ad esempio, alla pena capitale, settore nel quale l'Italia ha da sempre molto investito, nonostante le diverse sensibilità all'interno degli Stati membri, o alle mutilazioni genitali femminili.

A proposito della pena capitale, negli anni '90 del secolo scorso, l'Italia si era intestata la battaglia abolizionista, anche in ragione dell'assoluta coerenza del nostro Paese sul tema a partire dalla Seconda guerra mondiale, per non parlare della tradizione giuridica che risaliva fino a Beccaria. E questo nonostante diversi Stati vicini all'Italia, e mi riferisco soprattutto a molti Paesi caraibici, ritenessero invece che la pena di morte costituisse un irrinunciabile strumento di politica nazionale di contrasto al crimine organizzato. Ebbene, l'Italia all'epoca non esitò a farsi capofila degli abolizionisti, raccogliendo molti consensi ma non sufficienti per pervenire all'adozione di una risoluzione in materia. Soltanto negli anni più recenti, e più precisamente tra il 2005 e il 2006, l'Italia ha modificato la propria strategia, inizialmente sostenendo, prima all'interno dell'Unione europea e poi nella più ampia *membership*, che sarebbe stato preferibile adottare una sospensione delle esecuzioni capitali, una moratoria delle sentenze che comminavano la pena di morte nei Paesi che non intendevano rinunciare alla possibilità di avvalersi della pena capitale, per arrivare solo successivamente all'abolizione. Questa posizione non fu inizialmente compresa da alcuni Paesi, soprattutto nordici, la cui intransigenza fu molto difficile da superare. Quando, finalmente, si riuscì a portare all'ordine del giorno la questione secondo la posizione promossa dall'Italia e si pervenne al voto, per la prima volta si giunse all'adozione di una risoluzione sul tema che non solo invitò gli Stati a una moratoria, ma soprattutto impose a tutti un obbligo di informazione al Segretario generale in merito alle esecuzioni capitali, e calendarizzò su base biennale l'adozione di un progetto di risoluzione in materia che nel corso degli anni ha avuto un numero crescente di sostegni. E questo è uno dei risultati poco noti ma estremamente significativi dell'azione diplomatica dell'Italia all'ONU in tempi recenti. È infatti innegabile che una risoluzione dell'Assemblea generale, avendo carattere di raccomandazione e non essendo vincolante, ha una portata ridotta da un punto di vista giuridico. Politicamente, tuttavia, se le risoluzioni dell'Assemblea generale vengono strutturate in modo da porre alcuni obblighi

d'informazione, ed è quello che è avvenuto in materia di esecuzioni capitali a carico degli Stati, e se – grazie ai rapporti in cui il Segretario generale raccoglie questi dati Paese per Paese – tali dati vengono conosciuti pubblicamente, c'è un'alta probabilità che le predette risoluzioni esercitino un serio potere di deterrenza, soprattutto sugli Stati che magari si fanno paladini della tutela dei diritti umani ma per ragioni interne di politica criminale hanno ancora nei loro ordinamenti la pena capitale. Resistendo a tentazioni trionfalistiche che sarebbero comunque fuori luogo rispetto a una delicata tematica che necessita ancora molti passi in avanti, occorre riconoscere il tangibile risultato raggiunto dall'Italia attraverso l'azione diretta, anziché all'immediata abolizione della pena di morte, alla “moratoria in vista dell'abolizione”.

È opportuno almeno accennare anche a ciò che l'Italia ha fatto e fa per contrastare le mutilazioni genitali femminili, prassi che, pur costituendo una gravissima violazione dei più elementari diritti umani, in alcuni Paesi è invece regolarmente praticata e, addirittura, tutelata dalla legge, in nome di tradizioni che vengono tuttavia contestate da un numero crescente di Paesi. Su questo delicato argomento l'Italia, che sembrava non avere fino a qualche anno fa un interesse diretto, si è battuta con un'assoluta compattezza dell'intero quadro politico, e con il decisivo impulso del movimento radicale.

Un altro tema sul quale l'Italia ha avuto e ha un ruolo cruciale in ambito multilaterale in materia di tutela dei diritti umani è quello della promozione della giustizia penale internazionale. Pochi sanno che il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (TPIY) ha preso le mosse da un'iniziativa congiunta dell'Unione europea e di quella che all'epoca era la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, oggi Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE). All'interno dell'Unione europea furono l'Italia – con il Servizio giuridico del Ministero degli Affari Esteri all'epoca diretto da Luigi Ferrari Bravo – e la Francia ad assumere un ruolo trainante che portò nel 1993 all'adozione della risoluzione del Consiglio di sicurezza che istituì il TPIY, il cui primo Presidente fu un italiano, il compianto Antonio Cassese, seguito in queste funzioni, nel corso degli anni, da Fausto Pocar. E che dire del decisivo contributo dato dall'Italia all'istituzione della Corte penale internazionale, con la conferenza tenutasi a Roma nel 1998 che registrò l'adozione dello Statuto di Roma e portò in poco meno di cinque anni alla prima riunione dei giudici della Corte. Interessante risulta in proposito la capacità

dell'Italia di portare sulla sponda dei convinti sostenitori della Corte prima la Gran Bretagna, che aveva serie riserve soprattutto sulla configurazione dei rapporti tra la Corte e il Consiglio di sicurezza, e poi i Paesi Bassi, che temevano che la nuova istituzione sarebbe potuta entrare in conflitto con il principale organo giurisdizionale dell'ONU, la Corte internazionale di giustizia. Mentre le riserve britanniche furono superate da vicende politiche interne a quel Paese, fu la generosa decisione da parte dell'Italia di rinunciare all'idea di ospitare l'istituenda Corte a favore dell'Aia a moderare l'iniziale diffidenza dei Paesi Bassi rispetto alla Corte penale internazionale.

Per le gravissime conseguenze sugli individui e per la straordinaria spinta a favore della cooperazione giudiziaria internazionale, anche la Convenzione delle Nazioni Unite (Convenzione di Palermo) del 2000 contro il crimine transnazionale organizzato, nonché il Protocollo per la prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani e quello contro il traffico di migranti, costituiscono ulteriori importanti successi dell'Italia a livello multilaterale nella tutela dei diritti umani. È inoltre opportuno sottolineare l'attenzione posta dal nostro Paese alla protezione dei bambini e delle donne nei conflitti armati, avviata con la risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza. Più di recente, l'Italia ha promosso, insieme ad altri Paesi, ulteriori azioni alle Nazioni Unite contro la violenza di genere.

E non si può infine dimenticare il contributo dato dall'Italia nel settore della ricostruzione post-conflittuale, in diverse circostanze, con risultati naturalmente altalenanti. Nel mettere a disposizione risorse umane e materiali, un Paese come il nostro, sempre criticato per la lunghezza dei processi o per l'inefficienza del sistema giudiziario, è stato tra i primi a impegnarsi direttamente per ricostruire un tessuto sociale e politico sostenibile e tentare di rimettere in piedi il sistema giudiziario in Paesi colpiti da gravi conflitti interni o internazionali come l'Afghanistan, l'Albania o l'Iraq.

Un bilancio di quanto fatto all'ONU nel settore dei diritti umani fa emergere che, andando al di là di politiche moraliste o integraliste, l'Italia ha solitamente tentato di creare ponti promuovendo, coerentemente alla Costituzione, un multilateralismo basato sulla solidarietà e sulla cooperazione interstatale. Ed è dunque davvero difficilmente comprensibile l'atteggiamento assunto nel corso del 2018 dal nostro Paese in relazione ai negoziati volti all'adozione dei Global Compact sulle migrazioni, che hanno visto l'Italia astenersi nonostante, com'è noto, il Global Compact avesse lo scopo di garantire migrazioni "sicu-

re, ordinate, regolari”, e non creasse impegni giuridicamente vincolanti. Si dirà che si è trattato di una parentesi (triste) in una vicenda negoziale rispetto alla quale l'Italia aveva inizialmente sostenuto le iniziative sulle quali si è poi – dopo il cambio di governo – astenuta. Ciò non toglie tuttavia che la continuità della politica estera da parte, peraltro, del Paese che ha promosso e ospitato la Conferenza di Palermo contro il crimine transnazionale organizzato e i Protocolli di cui si è detto, imporrebbe comportamenti coerenti, soprattutto in settori quali la tutela dei diritti umani che formano giustamente oggetto di particolare attenzione e continuo monitoraggio a livello internazionale.

4. Alcune considerazioni finali s'impongono sulla crisi del multilateralismo e i riflessi sulla tutela internazionale dei diritti umani in ambito ONU. È innegabile infatti che in tempi recenti si sia sempre più spesso affermato quello che nei giorni scorsi un autorevole commentatore come Franco Venturini ha definito il “multilateralismo litigioso” o la “guerra fredda dialogante”: dopo un periodo di relativo rispetto delle reciproche posizioni o del tentativo di comprenderle, alcune tra le grandi potenze sono ritornate ad assumere atteggiamenti di sfida e di pregiudiziale opposizione su temi quali i cambiamenti climatici e le loro cause, i rapporti commerciali ma anche la stessa tutela dei diritti umani, spesso in nome della sovranità statale e del principio del non intervento negli affari interni. Tali atteggiamenti finiscono in realtà col minacciare, tra l'altro, proprio il mantenimento della pace e sicurezza internazionali, come emerge dalle cronache quotidiane. Siamo certi che negli anni a venire l'Italia ribadirà la centralità della cooperazione e della solidarietà internazionale, riaffermando la rilevanza del rispetto delle regole di convivenza internazionale e del ruolo essenziale del diritto internazionale nel suo complesso per ritornare al multilateralismo efficace, più volte proclamato dai rappresentanti dell'Italia alle Nazioni Unite, dal momento che, con le parole del Presidente Mattarella, “il multilateralismo, radicato nella nostra Costituzione, esprime l'autentica vocazione del nostro Paese: contribuire a realizzare un mondo in pace, in cui i diritti della persona e dei popoli trovino piena attuazione, secondo regole assunte dalla comunità internazionale”.

