

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 27



L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie

Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile,
tutela dei diritti umani

(a cura di)

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO, PIERFRANCESCO ROSSI

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

L'ONU NEI NUOVI ASSETTI SISTEMICI
INTERNAZIONALI: LE RIFORME NECESSARIE

PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALI, SVILUPPO SOSTENIBILE,
TUTELA DEI DIRITTI UMANI

(a cura di)

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO, PIERFRANCESCO ROSSI



EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi,
Programmazione, Statistica e Documentazione Storica 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 2023 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-5976-720-2

INDICE

INTRODUZIONE (*Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo, Pierfrancesco Rossi*)VII

SEZIONE I – PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALI

PIETRO GARGIULO – Assemblea generale e mantenimento della pace: riflessioni sull’antica questione dell’ampliamento dei poteri	3
GIUSEPPE NESI – La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto	19
IVAN INGRAVALLO – L’evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l’uso della forza ai sensi dell’articolo 41 della Carta ONU	35
DANIELE MUSMECI – L’istituzionalizzazione delle procedure ONU di <i>listing</i> e <i>de-listing</i> : il ruolo dell’ufficio dell’ <i>Ombudsperson</i>	49
EGERIA NALIN – Le operazioni di <i>peacekeeping</i> dell’ONU: prospettive di riforma	63
ELEONORA BRANCA – Cambiare tutto perché nulla cambi. Riflessioni critiche sulla riforma “organizzativa” delle operazioni di pace delle Nazioni Unite	75
FRANCESCO GAUDIOSI – Il capitolo VIII della Carta ONU e il rapporto con la NATO: esigenza di rinnovamento nel regionalismo euro-atlantico?	93
FRANCESCO CHERUBINI – La partecipazione dell’Unione europea alla Organizzazione delle Nazioni Unite	105

SEZIONE II – TUTELA DEI DIRITTI UMANI

CARMELA PANELLA – Il Consiglio dei diritti umani: aspetti innovativi e problemi non risolti	121
FRANCESCA PERRINI – Meccanismi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani: verso una riforma dei <i>treaty bodies</i> ?	139
ANNACHIARA ROTONDO – La riforma delle Nazioni Unite e l’equilibrio di genere.....	151
DANIELE AMOROSO, GIULIA CILIBERTO – La rappresentanza degli interessi delle generazioni future attraverso la riforma del Consiglio di amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite	167
PIERFRANCESCO ROSSI – Prospettive di riforma in tema di responsabilità e di immunità delle Nazioni Unite	183

SEZIONE III – SVILUPPO E SOSTENIBILITÀ

MATTEO FULGENZI – La codificazione del diritto allo sviluppo e il ruolo delle Nazioni Unite	201
MARTINA DI LOLLO – La riforma del Consiglio economico e sociale e la promozione dei SDGs: l’apporto della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne a garanzia della parità di genere	231
DOMENICO PAUCIULO – La portata giuridica del concetto di sviluppo sostenibile e la sua (possibile) inclusione tra gli scopi delle Nazioni Unite	241

FRANCESCO GAUDIOSI – Prospettive di riforma e rafforzamento dei programmi di sostenibilità delle Nazioni Unite in relazione ai progetti di cooperazione allo sviluppo	255
ELENA FASOLI – Cinquantuno anni dall’istituzione dell’UNEP nel 1972: tra bilanci e prospettive	269
MICHELE NINO – Il partenariato pubblico-privato (PPP) nel quadro di riforma del sistema delle Nazioni Unite	279
MARIA ROSARIA MAURO – La riforma delle organizzazioni internazionali economiche: verso un multilateralismo inclusivo e sostenibile	295
TOBIA COLLÀ RUVOLO – Istituzioni finanziarie internazionali e lotta ai cambiamenti climatici: verso un multilateralismo <i>green</i>	315

SEZIONE IV – PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE AGENZIE SPECIALIZZATE E ALTRI
TEMI

SILVIA ANGIOI – Riflessioni su una possibile riforma dell’OMS: un attore diverso a tutela della salute globale?.....	329
SILVIA SANNA – Aspetti critici della struttura e dell’azione dell’Organizzazione internazionale del lavoro e possibili interventi per il rilancio del suo ruolo nel quadro della cooperazione multilaterale	347
IDA CARACCILO – La lunga strada per la riforma del sistema amministrativo delle Nazioni Unite. Un nuovo approccio nelle proposte presentate dal Segretario generale nel 2017	371
ALESSANDRA SARDU – Il sistema interno di risoluzione delle controversie delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate	393
FULVIO MARIA PALOMBINO, ALESSANDRO STIANO – I poteri del Consiglio di sicurezza in materia di esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia e prospettive di riforma	407

INTRODUZIONE

Il presente volume raccoglie i contributi di giuristi di notoria competenza, appartenenti a diverse Università italiane e coordinati dalla SIOI, affiancati da studiosi più giovani, dedicati a numerosi profili di interesse del tema della riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) rispetto ai pilasti fondamentali delle sue attività: pace e sicurezza internazionale; tutela dei diritti umani; sviluppo. Per ciascuno dei settori indicati, gli autori hanno analizzato la prassi prodotta nei quasi 78 anni dalla fondazione dell'ONU, cercando di individuare le modifiche che dovrebbero essere apportate alla Carta delle Nazioni Unite e, più in generale, al funzionamento del sistema ONU.

L'esigenza di una rinnovata riflessione su questo tema è favorita dall'attuale quadro degli assetti sistemici internazionali, di cui la guerra della Russia contro l'Ucraina e le tensioni nell'Indo-Pacifico costituiscono le due manifestazioni più evidenti. Dopo la fase di rilancio seguita alla fine della guerra fredda, si sta nuovamente diffondendo un clima di diffusa sfiducia nei confronti dell'ONU, che sotto diversi aspetti è in difficoltà nell'adempiere al ruolo che le era stato attribuito alla fine del Secondo conflitto mondiale.

La necessità di affrontare tale tema con rinnovato impegno e proposte concrete – almeno per coloro che credono nel ruolo indispensabile del multilateralismo – trova una pressante giustificazione proprio nel fatto che il conflitto tra Russia e Ucraina si è ben presto trasformato anche in uno scontro di posizione tra gli Stati occidentali, coordinati all'interno della NATO e con il coinvolgimento in qualche misura anche del G7 (di cui l'Italia sta per assumere la Presidenza annuale), e la Russia (in parte con il sostegno della Cina).

Come accennato, la struttura del volume include quattro sezioni. Le prime tre riguardano i pilasti dell'azione dell'ONU: mantenere la pace e la sicurezza internazionale; promuovere la tutela dei diritti umani; favorire la cooperazione nel campo economico, sociale e culturale. La quarta sezione si occupa invece di profili prevalentemente istituzionali, allargando lo sguardo anche ad altre organizzazioni del sistema ONU.

Il pilastro relativo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è quello più ampio sotto il profilo dell'analisi e delle proposte di modifica e di aggiornamento della Carta. Esso include contributi dedicati al ruolo dei due organi principali dell'ONU, l'As-

semblea generale e il Consiglio di sicurezza, all’evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l’uso della forza da questo adottate e all’attività dell’ufficio dell’*Ombudsperson* in relazione alle sanzioni contro al-Qaida e l’ISIS, alle prospettive di riforma delle operazioni di *peacekeeping* dell’ONU, nonché alla cooperazione con le organizzazioni regionali.

Per quanto concerne il pilastro relativo alla tutela dei diritti umani le analisi e le proposte di revisione della Carta si concentrano su molteplici profili, quali l’attività del Consiglio dei diritti umani e dei meccanismi di monitoraggio dei trattati sui diritti umani, l’equilibrio di genere nelle Nazioni Unite e la rappresentanza degli interessi delle generazioni future attraverso la riforma del suo Consiglio di amministrazione fiduciaria e, in una prospettiva di notevole attualità, la questione della responsabilità e delle immunità delle Nazioni Unite.

In relazione al pilastro dello sviluppo, l’analisi si focalizza sia su aspetti propri dell’ONU, come la codificazione del diritto allo sviluppo, la riforma del Consiglio economico e sociale e il ruolo dell’UNEP, la promozione dell’Agenda 2030 e la portata giuridica del concetto di sviluppo sostenibile, il rafforzamento dei programmi di sostenibilità delle Nazioni Unite in relazione ai progetti di cooperazione allo sviluppo e la rilevanza del partenariato pubblico-privato, sia su profili più generali di riforma delle organizzazioni internazionali economiche e sul c.d. multilateralismo *green*.

La sezione che chiude il volume raccoglie contributi accomunati da un approccio simile, poiché vengono esaminati profili di riforma interna all’ONU – la riforma del sistema amministrativo, i meccanismi interni di risoluzione delle controversie del personale, i poteri del Consiglio di sicurezza per l’esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia – con altri che invece riguardano alcune tra le principali organizzazioni internazionali della “famiglia” delle Nazioni Unite, vale a dire l’OIL e l’OMS.

Nel complesso, il volume intende offrire un contributo originale alla riflessione sulla riforma delle Nazioni Unite, in una fase di crisi del multilateralismo e di emersione di un non ben definito multipolarismo, con il portato di tensioni che ciò produce nella Comunità internazionale.

SEZIONE I

PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALI

ASSEMBLEA GENERALE E MANTENIMENTO DELLA PACE: RIFLESSIONI SULL'ANTICA QUESTIONE DELL'AMPLIAMENTO DEI POTERI

PIETRO GARGIULO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo dell'Assemblea generale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali così come delineato dalle disposizioni della Carta e dalla prassi applicativa delle stesse. – 3. La risoluzione *Uniting for Peace* come ulteriore tentativo di espandere le competenze dell'Assemblea generale per il mantenimento della pace. – 4. L'aggressione russa all'Ucraina e l'undicesima sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea generale. – 5. Alcune considerazioni conclusive sul ruolo dell'Assemblea generale per il mantenimento della pace in una prospettiva di riforma dell'Organizzazione.

1. La prassi delle Nazioni Unite è ricca di episodi di crisi e situazioni nelle quali l'Organizzazione non è stata in grado di realizzare il fine principale per il quale era stata istituita nel 1945: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Certo, l'emergere immediato, a conclusione del Secondo conflitto mondiale, della Guerra fredda, la divisione in blocchi geopolitici (diremmo oggi) che ha caratterizzato per lungo tempo la scena politica internazionale e le sue ricadute negative sul funzionamento del Consiglio di sicurezza è stata certamente una delle cause principali del blocco del sistema giuridico immaginato nel 1945 per gli interventi militari dell'Organizzazione. Come è ampiamente noto, questo sistema è basato sull'accordo del "direttorio" delle grandi potenze "i cinque membri permanenti" senza il quale è impossibile dare attuazione alle misure previste dal capitolo VII della Carta che riguarda, appunto, le azioni per far fronte alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione. Tuttavia, nemmeno la fine della Guerra fredda, identificata simbolicamente con la caduta del muro di Berlino, nel 1989, è riuscita a garantire che i membri permanenti limitassero l'utilizzo del diritto di veto (art. 27, par. 3 della Carta) consentendo al Consiglio di intervenire nelle molteplici situazioni conflittuali, internazionali e soprattutto interne, che hanno segnato la scena internazionale a partire dagli ultimi decenni del Novecento fino ad oggi e caratterizzate da inusuali forme di brutalità nei confronti della popolazione civile.

Di fronte al blocco del Consiglio di sicurezza e alla impossibilità per l'Organizzazione di intervenire per realizzare il suo fine principale, si è sempre discusso, e ancora si discute, della possibilità di affidare all'Assemblea generale il ruolo che il Consiglio non riesce a svol-

gere, o, quanto meno, di studiare meccanismi che consentano all’organo assembleare di colmare il vuoto che la mancata azione del Consiglio produce.

Così è stato nel passato attraverso una interpretazione estensiva delle norme della Carta che prevedono le funzioni e i poteri dell’Assemblea generale per il mantenimento della pace, o attraverso l’adozione di risoluzioni nelle quali si stabilivano meccanismi e procedure specifici, non previsti dalla Carta¹.

Per il rimo aspetto si fa riferimento ai tentativi di ampliare la possibilità per l’Assemblea di occuparsi di fattispecie rientranti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nonostante le stesse siano oggetto d’attenzione da parte del Consiglio di sicurezza, possibilità questa che dovrebbe escludersi ai termini di quanto letteralmente indicato dall’art. 12 della Carta. Per il secondo aspetto ci riferiamo, invece, al meccanismo creato con la risoluzione 377 (V) “Uniting for Peace”, la c.d. risoluzione Acheson, dal nome del Segretario di Stato americano che la propose, il cui fine era quello di risolvere i problemi operativi e di legalità delle iniziative assunte dall’ONU nel caso della crisi coreana del 1950.

Ma lo stesso è successo anche di recente nel caso della gravissima crisi internazionale creata dall’aggressione russa nei confronti dell’Ucraina, con la convocazione dell’undicesima sessione straordinaria d’urgenza dell’Assemblea generale che, fino ad oggi, non solo ha adottato ben sei risoluzioni sugli argomenti più disparati, ma ha anche riaperto il dibattito sul ruolo dell’organo assembleare mondiale nel mantenimento della pace in caso di blocco del Consiglio di sicurezza. È quasi superfluo sottolineare che in questo caso il blocco del Consiglio è dovuto al fatto che una delle parti del conflitto, la Russia, è un membro permanente che impedisce attraverso il diritto di veto l’adozione di qualsiasi risoluzione che non sia conforme ai suoi interessi.

Per le ragioni sinteticamente indicate, in questo lavoro si vuole riflettere sul ruolo dell’Assemblea generale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e sulla possibilità di prospettare

¹ Questo tema è stato al centro di tutte le analisi che si sono occupate di una possibile modifica delle disposizioni della Carta relative al ruolo dell’Assemblea generale nel contesto di iniziative volte alla più generale riforma dell’Organizzazione. Tra i lavori più recenti su tale tema rinviamo a A. LOPEZ-CLAROS, A.L. DAHL, M. GROFF, *Global Governance and The Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, Cambridge, 2020, 81 ss.

un allargamento dei suoi poteri per sopperire a eventuali inattività del Consiglio di sicurezza in ragione dell'utilizzo del veto.

Per fare ciò procederemo, anzitutto, a una valutazione delle norme della Carta che delineano i poteri dell'Assemblea. Successivamente concentreremo l'attenzione sul contenuto della risoluzione 377 (V) e della prassi di iniziative a cui la stessa ha dato luogo. Ci soffermeremo poi sul caso specifico del conflitto tra Russia e Ucraina e sulle misure adottate dall'undicesima sessione speciale d'emergenza per trarre delle conclusioni sulla reale possibilità di ampliamento dei poteri dell'Assemblea generale nel mantenimento della pace nell'ambito di iniziative volte alla riforma dell'Organizzazione.

2. Ai termini della Carta dell'ONU l'Assemblea generale ha delle competenze particolarmente ampie potendo discutere di tutte le questioni che rientrano nei fini dell'Organizzazione. Tuttavia, per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, il suo potere d'iniziativa è limitato in quanto essa è obbligata a deferire al Consiglio di sicurezza le questioni per le quali risulta necessaria un'azione. Quello appena indicato è il contenuto del difficile bilanciamento tra le competenze dei due organi che fu trovato nell'ambito della Conferenza di San Francisco nel corso della quale le grandi potenze riuscirono ad arginare le pressanti richieste delle piccole e medie potenze di "avvicinare" le competenze dell'Assemblea a quelle del Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali².

La fonte delle competenze e dei poteri dell'Assemblea è l'art. 10 della Carta nel quale è stabilito che essa può discutere tutte le questioni e gli argomenti rientranti nei fini dell'Organizzazione e, con la riserva di quanto disposto dall'art. 12, può fare raccomandazioni in proposito. Quest'ultima disposizione stabilisce, al par. 1, che l'Assemblea non può fare raccomandazioni rispetto a controversie o situazioni sulle quali il Consiglio di sicurezza sta esercitando le sue funzioni, a meno che non sia il Consiglio stesso a richiedere l'intervento dell'organo assembleare. In sostanza la disposizione conferma il primato d'azione del Consiglio in coerenza con la "responsabilità principale" che la

² Su tale argomento la letteratura è sterminata. Ci limitiamo pertanto a un rinvio a P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IX*, 2016, 893 ss.

Carta gli attribuisce per quanto concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali³.

Come indicato in premessa, nella prassi dell'Organizzazione il divieto imposto all'Assemblea generale dall'art. 12 è stato interpretato in modo restrittivo. Sotto questo profilo due aspetti è utile mettere in evidenza.

Il primo riguarda il fatto che l'Assemblea generale, a partire dagli anni '60 del Novecento, ha ritenuto non solo che la mera inclusione nell'ordine del giorno del Consiglio di una determinata questione non le impedisse l'adozione di raccomandazioni, ma ha anche ritenuto che l'esercizio di funzioni da parte del Consiglio ha il significato di esercizio delle stesse in un dato momento, con la conseguenza di ritenere legittima l'adozione di raccomandazioni anche rispetto a fattispecie nelle quali il Consiglio è sicuramente coinvolto ma che non sono oggetto di discussione o di determinazioni in quel dato momento.

Il secondo concerne invece la possibilità di ritenere legittima l'adozione di raccomandazioni non direttamente connesse con il mantenimento della pace rispetto a controversie o situazioni di cui il Consiglio si occupa o sulle quali non ha adottato specifiche decisioni.

Appare piuttosto evidente che, nella prassi dell'Organizzazione il divieto di cui all'art. 12, par. 1, è stato interpretato in senso restrittivo per consentire all'Assemblea di trattare "in parallelo" con il Consiglio determinate controversie o situazioni senza mettere in discussione il primato dello stesso per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Procedendo su questa linea di analisi delle norme della Carta e di prassi dell'Organizzazione per quanto concerne le competenze dell'Assemblea generale per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionale meritano un richiamo anche l'art. 11 e l'art. 14.

La prima disposizione viene in rilievo soprattutto per quanto concerne il disposto dei paragrafi 2 e 3. Ai termini del par. 2 l'Assemblea può discutere qualsiasi questione relativa al mantenimento della pace che uno Stato membro, il Consiglio o anche uno Stato non membro le sottopone e può fare raccomandazioni ai soggetti indicati su tali questioni, fermo restando il rispetto di quanto disposto all'art. 12. D'altra

³ L'art. 24, par. 1, della Carta stabilisce che «[a] fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i membri conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, e riconoscono che il Consiglio di sicurezza, nell'adempire ai suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome».

parte, sotto questo profilo, lo stesso par. 2 dell'art. 11 impone all'Assemblea di deferire al Consiglio la questione, prima o dopo la discussione, qualora fosse necessaria un'azione. La portata del potere di raccomandazione ex art. 11, par. 2, non è facile da determinare, specialmente per quanto concerne le misure che possono essere oggetto della raccomandazione. La prassi dell'Organizzazione rivela che l'Assemblea ha raccomandato misure che possono essere ricondotte alle tipologie previste dai capitoli VI e VII della Carta: misure di regolamento pacifico delle controversie; richieste di cessate il fuoco, ritiro delle truppe e liberazione o scambio di prigionieri di guerra; sanzioni economiche e diplomatiche; istituzione di organi di controllo per l'attuazione delle misure indicate⁴.

La prassi in questione non è stata accolta favorevolmente dagli Stati e non sono mancate posizioni decisamente contrarie all'ampliamento delle competenze dell'Assemblea nel senso indicato. La dottrina, dal canto suo, è tendenzialmente favorevole al ruolo assunto dall'Assemblea, giustificato soprattutto in ragione dell'immobilismo del Consiglio. Tuttavia, la gran parte degli studiosi ritengono illegittime tutte le azioni dell'Assemblea generale che costituiscono delle misure coercitive, implicantanti o meno l'uso della forza⁵.

Il par. 3 dell'art. 11 attribuisce all'Assemblea la facoltà di richiamare l'attenzione del Consiglio su situazioni che a suo parere possono mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali. Si tratta quindi di una disposizione che mira a rafforzare il ruolo dell'Assemblea rispetto al Consiglio in quanto indirettamente le attribuisce la competenza a determinare la pericolosità di una situazione e sollecitare l'intervento del secondo. Tuttavia, si tratta di una disposizione che non incide sul ruolo del Consiglio quale detentore della responsabilità principale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L'art. 14 attribuisce all'Assemblea generale, fermo restando il limite di cui all'art. 12, la facoltà di raccomandare misure di regolamento pacifico di qualsiasi situazione suscettibile di nuocere al benessere generale o di compromettere le relazioni amichevoli tra le nazioni, ivi comprese le situazioni che derivino da una violazione di disposizioni della Carta relative ai fini e ai principi dell'Organizzazione. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una disposizione di carattere ge-

⁴ V. sempre GARGIULO, *op. cit.*, 896.

⁵ In tal senso si è espressa anche la Corte internazionale di giustizia nel parere *Alcune spese delle Nazioni Unite (articolo 17, paragrafo 2, della Carta)*, in *ICJ Reports*, 1962, 164 ss.

nerale che attribuisce ampie competenze all'Assemblea per quanto concerne il regolamento di qualsiasi situazione rilevante il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. D'altra parte, che questa disposizione sia idonea a sviluppare le competenze dell'Assemblea nel campo della pace e della sicurezza internazionali ha trovato conferma anche da parte della Corte internazionale di giustizia che ha ritenuto di interpretare il termine "misure" di cui alla disposizione mettendo in rilievo che esso implica *necessariamente* una sorta di azione connessa con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁶.

Per concludere su questi aspetti ci sembra di poter dire che la prassi dell'Organizzazione ha avvalorato interpretazioni delle norme della Carta che hanno consentito all'Assemblea generale di conquistare degli spazi di interventi più ampi di quelli previsti originariamente riempiendo, talvolta, vuoti creati dall'inattività del Consiglio bloccato dall'utilizzo dei veti contrapposti da parte dei membri permanenti in ragione dei loro interessi e di quelli dei blocchi di Stati che rappresentano.

3. Nella prassi dell'ONU il tentativo più significativo di estendere le competenze dell'Assemblea generale in materia di pace e sicurezza internazionali si è avuto con la risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950, la *Uniting for Peace*, già in precedenza richiamata. L'adozione della risoluzione è strettamente legata alle vicende della crisi internazionale conseguente all'aggressione della Corea del Nord contro la Corea del Sud che rappresentò, dal punto di vista dell'ONU, il primo conflitto internazionale nel quale il Consiglio di sicurezza riuscì ad "autorizzare" un intervento militare. Ciò grazie alla momentanea assenza dell'allora URSS alle riunioni del Consiglio per protesta contro la mancata sostituzione della Cina popolare alla Cina nazionalista nel seggio permanente.

In un primo momento, con la risoluzione 83 del 27 giugno 1950, il Consiglio raccomandò agli Stati membri dell'Organizzazione di fornire alla Corea del Sud l'aiuto necessario per respingere l'aggressione e ristabilire la pace. Un mese dopo, il 7 luglio 1950, con la risoluzione 84, il Consiglio raccomandò agli Stati che si erano resi disponibili di porre le loro forze militari e le altre forme di assistenza a disposizione

⁶ *Ibidem.*

di un comando unificato sotto la guida degli Stati Uniti che, tra l'altro, fu anche autorizzato a utilizzare il vessillo dell'Organizzazione.

Il ritorno del rappresentante dell'URSS in Consiglio, nell'agosto dello stesso anno, provocò il blocco di qualsiasi ulteriore iniziativa del Consiglio per gestire l'operazione militare posta in essere nel tentativo di porre fine al conflitto. Al fine di fronteggiare i problemi operativi e di "legittimità" dell'iniziativa militare decisa dal Consiglio in assenza dell'URSS, gli Stati Uniti proposero l'adozione di una risoluzione – la 377 (V) appunto – che consentiva all'Assemblea generale, in caso di blocco del Consiglio, di stabilire l'azione necessaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In particolare, la risoluzione 377 (V) prevede che, qualora il Consiglio, per l'assenza di unanimità tra i membri permanenti, non riesca ad adempiere alla sua responsabilità principale del mantenimento della pace in presenza di una minaccia o una violazione della pace o di un atto di aggressione, l'Assemblea possa occuparsi della materia e fare appropriate raccomandazioni agli Stati membri per misure collettive, ivi incluso l'uso della forza armata se necessario, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali⁷. Nella sostanza attraverso questa risoluzione l'Assemblea si auto-riconosce il diritto di supplire all'inattività del Consiglio in presenza delle fattispecie che attivano il capitolo VII della Carta raccomandando agli Stati membri l'adozione di misure collettive del tipo di quelle previste da tale capitolo, compreso l'uso della forza. La risoluzione prevede che l'azione dell'Assemblea possa svolgersi attraverso una sessione speciale d'emergenza su richiesta della maggioranza dei membri del Consiglio di sicurezza prevista per le materie procedurali (per le quali non può essere esercitato il diritto di veto) o dalla maggioranza dei membri dell'Organizzazione.

Ad oggi l'Assemblea generale ha tenuto undici sessioni speciali d'emergenza la gran parte delle quali su richiesta del Consiglio di sicurezza. La prima (ES-1) si tenne in occasione della crisi di Suez nel 1956 e le misure raccomandate agli Stati membri riguardarono l'adozione del cessate il fuoco, la cessazione dei movimenti di truppe, la riapertura del Canale di Suez e, per favorire l'attuazione di tali misure, l'istituzione dell'UNEF I, la prima *peace-keeping operation* dell'Organizzazione. In relazione alla situazione in Medio Oriente si sono tenute anche altre sessioni speciali di emergenza: nel 1958 (ES-

⁷ Su questa risoluzione, tra moltissimi v. CH. TOMUSCHAT, *Uniting for Peace*, in *United Nations Audiovisual Library of International Law*, United Nations, 2008, reperibile online. Anche per ulteriori riferimenti di dottrina e prassi rilevante v. GARGIULO, *op. cit.*, 895 ss.

3) relativa alla crisi in Libano nel corso della quale fu raccomandato agli Stati arabi coinvolti la necessità di conformarsi ad alcuni principi fondamentali del diritto internazionale tra i quali il rispetto reciproco dell'integrità territoriale e della sovranità, nonché la non ingerenza negli affari interni; nel 1967 (ES-5) relativa alla guerra dei sei giorni rispetto alla quale l'Assemblea raccomandò, anzitutto, misure di carattere umanitario per alleviare le sofferenze della popolazione civile e dei prigionieri di guerra, per poi chiedere a Israele di annullare tutte le misure adottate volte a cambiare lo *status* di Gerusalemme; nel 1980 (ES-7) relativa alla questione della Palestina e rispetto alla quale, dopo aver riaffermato che l'obiettivo di una pace duratura in Medio Oriente non poteva essere raggiunto senza il ritiro delle truppe israeliane dai territori palestinesi e arabi occupati e senza garantire l'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, l'Assemblea invitò Israele a ritirare completamente e incondizionatamente le sue truppe dai territori indicati e di rispettare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ivi comprese quelle relative al carattere storico della Città Santa di Gerusalemme; nel 1982 (ES-9) sulla situazione nei territori arabi occupati nel corso della quale furono decretate le misure più dure nei confronti di Israele raccomandando un embargo sulle armi e altri materiali militari, la sospensione di tutte le forme di assistenza e cooperazione in campo economico, finanziario e tecnologico, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche, commerciali e culturali; nel 1997 iniziò la decima sessione speciale d'emergenza (ES-10), poi più volte riaggiornata e non ancora conclusa, che è divenuta sostanzialmente un forum di confronto sulle azioni illegali di Israele a Gerusalemme Est e negli altri territori palestinesi occupati, ma che fino ad oggi ha prodotto prevalentemente comunicati stampa.

Nel caso della crisi in Ungheria del 1956 (ES-II) a seguito della rivolta armata contro il governo socialista e il successivo intervento militare dell'Unione Sovietica, l'Assemblea generale, oltre a chiedere al governo sovietico di desistere dall'attacco armato e da qualsiasi forma di intervento contro il popolo ungherese, si limitò a chiedere al Segretario generale lo svolgimento di un'inchiesta e di occuparsi dei rifugiati ungheresi nei paesi limitrofi, e invitò, altresì, i due governi coinvolti a cooperare al fine di favorire la distribuzione degli aiuti alimentari e l'assistenza medica.

La quarta sessione speciale d'emergenza (ES-4) si occupò della crisi in Congo nel 1960. In questo caso l'Assemblea, oltre a richiedere al Segretario generale di continuare ad assistere il governo della Repub-

blica del Congo nel ristabilire la legge e l'ordine in tutto il territorio, invitava "tutti i congolesi" a trovare una soluzione al conflitto interno attraverso mezzi pacifici e chiedeva a tutti gli Stati membri di astenersi dal fornire qualsiasi sostegno militare durante tutto il periodo nel quale l'assistenza militare era garantita dall'ONU.

Dell'Africa l'Assemblea si è occupata, in sessione speciale d'emergenza, anche in relazione all'occupazione illegale della Namibia da parte del Sudafrica nel 1981 (ES-8). In questo caso l'Assemblea generale, oltre ad affermare il diritto inalienabile del popolo della Namibia all'autodeterminazione, condanna il Sudafrica per il persistente rifiuto di adempiere alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e invita gli Stati membri, le agenzie specializzate e le altre organizzazioni internazionali, a supportare finanziariamente e militarmente la *South West Africa People's Organization* affinché potesse intensificare la lotta per la liberazione della Namibia. Inoltre, significativa è la pressante sollecitazione al Consiglio di sicurezza di rispondere positivamente alla forte richiesta della Comunità internazionale di imporre nei confronti del Sudafrica le sanzioni globali previste dal capitolo VII della Carta.

La sesta sessione speciale d'emergenza nel 1980 (ES-6) si è occupata, invece, dell'intervento sovietico in Afghanistan. In questo caso l'azione dell'Assemblea è piuttosto debole in quanto, pur deplorando l'intervento armato, non nomina mai espressamente l'URSS come responsabile dello stesso e si limita a ribadire l'importanza del rispetto dei principi fondamentali del diritto internazionale e a sollecitare l'assistenza ai rifugiati afgani.

Dalle indicazioni fornite sulla prassi applicativa della risoluzione 377 (V) è facile trarre l'indicazione che l'Assemblea generale è in linea di massima molto prudente nell'utilizzare pienamente i poteri che la *Uniting for Peace* le attribuisce. Certo non mancano esempi nei quali l'Assemblea ha fatto ricorso alle misure coercitive non implicanti l'uso della forza previste dal capitolo VII, o ha raccomandato l'istituzione di operazioni di pace di carattere consensuale, ma si tratta di situazioni nelle quali c'è un forte consenso della Comunità internazionale che spinge per interventi di tal genere. Negli altri casi l'azione dell'Assemblea sembra essere piuttosto timorosa e sicuramente poco incisiva, ciò in ragione, probabilmente della presenza di posizioni discordanti tra gli Stati membri dell'Organizzazione.

4. Nella notte tra il 23 e 24 febbraio 2022 la Russia ha attaccato militarmente l’Ucraina. Non rientra negli scopi di questo lavoro approfondire le ragioni di quello che dal punto di vista del diritto internazionale è un atto di aggressione perpetrato dalla Russia contro l’Ucraina in violazione di uno dei principi fondamentali della Carta dell’ONU e dell’ordinamento internazionale attuale: il divieto dell’uso unilaterale della forza nelle relazioni internazionali (art. 2, par. 4 della Carta). L’aggressione russa ha aperto una delle crisi più gravi nella storia delle Nazioni Unite, ancor più pericolosa in quanto frutto dell’azione di un membro permanente, la Russia appunto, al quale gli Stati membri dell’Organizzazione hanno affidato, ovviamente insieme agli altri membri permanenti, la responsabilità principale del mantenimento della pace.

Come abbiamo chiarito sin dall’inizio l’obiettivo di questo lavoro è quello di comprendere se esistono possibilità, nell’ambito di una iniziativa di riforma delle Nazioni Unite, di rafforzare il ruolo dell’Assemblea per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Anche nel caso della crisi attuale tra Russia e Ucraina, si è molto discusso sulla possibilità che fosse l’Assemblea l’istituzione più adeguata per individuare le iniziative e le misure dell’Organizzazione per fermare il conflitto. Anche in questo caso, quindi, ci occuperemo di una sessione speciale d’emergenza, la undicesima (ES-11), convocata nel 2022 su richiesta del Consiglio di sicurezza in ragione della mancata unanimità tra i membri permanenti nell’esaminare la questione posta dall’Ucraina sul deterioramento della situazione in Crimea⁸.

Ad oggi la ES-11 si è riunita in diversi periodi ed ha adottato ben sei risoluzioni alle quale sinteticamente faremo riferimento qui di seguito puntualizzando le misure che l’Assemblea ha raccomandato e il sostegno alle stesse da parte degli Stati membri dell’Organizzazione.

Il 2 marzo 2022 l’Assemblea adottava la prima risoluzione⁹ sulla vicenda condannando nei termini più forti «l’aggressione della Federazione Russa contro l’Ucraina in violazione dell’art. 2, par. 4 della Carta», riafferma il suo impegno per la sovranità, l’indipendenza, l’unità e l’integrità territoriale dell’Ucraina e chiedeva alla Russia la cessazione immediata dell’uso della forza, il ritiro completo e incondizionato delle forze militari dal territorio ucraino, di desistere dalla sua

⁸ V. la risoluzione del Consiglio 2623 (2022) del 27 febbraio 2022 che fa riferimento alla mancanza di unanimità tra i membri permanenti sulla questione cui fa riferimento la nota del Rappresentante permanente dell’Ucraina contenuta nel UN Doc. S/2014/136.

⁹ V. la risoluzione ES-11/1 intitolata *Aggression against Ukraine*, reperibile online.

decisione di riconoscere le autoproclamate repubbliche di Donetsk e Luhansk, e di conformarsi ai principi del diritto internazionale stabiliti nella Carta ONU e nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Ad entrambe le parti del conflitto la risoluzione chiede di facilitare gli aiuti e l'assistenza umanitaria alla popolazione civile e di conformarsi ai loro obblighi di diritto internazionale umanitario. Quest'ultimo aspetto, in particolare, segue la condanna dell'Assemblea delle violazioni delle regole sulla condotta delle ostilità e dei diritti umani accompagnata dalla richiesta di rispettare e proteggere il personale sanitario e umanitario, i loro equipaggiamenti e mezzi di trasporto, gli ospedali e le strutture mediche. Nella sostanza in questa prima risoluzione di condanna dell'aggressione Russa l'Assemblea non adotta misure particolari, si limita a ovvie richieste soprattutto alla Russia e ciò, probabilmente, in ragione del fatto che il suo intento principale è quello di sollecitare l'immediata risoluzione del conflitto attraverso l'utilizzo di metodi di regolamento pacifico. Vale la pena di sottolineare, infine, che la risoluzione in questione fu adottata con 141 voti a favore, 5 contrari (Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea, Russia e Siria), 35 astensioni (tra cui figurano quelle della Cina, dell'India, del Sudafrica) e 12 assenti (tra i quali molti Stati africani).

Il 24 marzo l'Assemblea adotta la seconda risoluzione¹⁰ dedicata specificamente alla situazione umanitaria causata dal conflitto. In tale risoluzione l'Assemblea, dopo aver reiterato le richieste fatte con la precedente risoluzione, chiede la piena protezione dei civili, inclusi il personale medico e umanitario, i giornalisti e le persone che si trovano in situazioni di vulnerabilità. Anche per quanto concerne la votazione lo schieramento degli Stati membri non si discosta dal precedente in quanto vede 140 a favore, 5 contrari, 38 astenuti e 10 assenti.

Con la terza risoluzione¹¹, approvata il 7 aprile, l'Assemblea sembra muoversi verso l'adozione di misure finalizzate a sanzionare la Russia anche per il mancato adempimento alle richieste formulate nei precedenti atti. La risoluzione in questione si occupa della sospensione della *membership* russa al Consiglio per i diritti umani. La risoluzione, ricollegata ad alcune barbare vicende del conflitto non solo appare poco incisiva – tra l'altro la Federazione Russa annunciava, prima del voto della risoluzione, di essersi ritirata dal Consiglio – ma

¹⁰ V. ES-11/2 intitolata *Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine*, reperibile *online*.

¹¹ V. ES-11/3 intitolata *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, reperibile *online*.

riceve anche un appoggio più blando, meno consistente dal punto di vista quantitativo, da parte degli Stati membri: solo 93 voti a favore, 24 contrari (ai soliti 5 si aggiunge la Cina e diversi Stati africani e asiatici), ben 58 astensioni e 18 assenti.

La integrità territoriale dell’Ucraina è il tema affrontato nella quarta risoluzione¹² adottata il 12 ottobre in connessione con le decisioni (illegittime) russe connesse con i referendum (illegali) del settembre 2022 riguardanti le regioni di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia. Nella risoluzione l’Assemblea fa riferimento, da un lato, ai principi di diritto internazionale, volti a salvaguardare la sovranità e l’integrità territoriale dell’Ucraina e, dall’altro, chiede agli Stati, alle agenzie specializzate del sistema ONU e alle altre organizzazioni internazionali di astenersi da qualsiasi azione o transazione che possano essere interpretate come un riconoscimento dello status alterato delle regioni indicate. C’è da segnalare, infine, che anche in questa risoluzione l’Assemblea esprime il suo forte supporto a tutte le iniziative di diversi attori internazionali, interni ed esterni all’ONU, per favorire la de-escalation della situazione e la promozione di una soluzione pacifica del conflitto. Per quanto riguarda l’appoggio alla risoluzione in questione, 143 risultano in favore, 5 contrari, 35 astensioni e 10 assenti, che dimostra il consenso piuttosto ampio degli Stati membri su questo tema specifico.

Minore appoggio da parte degli Stati membri ha ricevuto, invece la quinta risoluzione¹³ adottata dall’Assemblea generale il 14 novembre nella quale riconosce la necessità dell’istituzione di un meccanismo per la riparazione dei danni derivanti dagli atti illeciti della Federazione Russa in o contro l’Ucraina. Anche in questo caso, probabilmente perché la misura è ritenuta un ostacolo al tentativo di trovare favorire il regolamento pacifico del conflitto, l’appoggio degli Stati membri si riduce notevolmente con 94 voti a favore, 14 contrari, 73 astenuti e 12 assenti.

Un consenso più ampio ha, invece, ricevuto la sesta risoluzione¹⁴ adottata il 23 febbraio 2023 in coincidenza con il primo anniversario dell’invasione russa dell’Ucraina. Nella risoluzione, adottata con 141

¹² V. ES-11/4 intitolata *Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations*, reperibile online.

¹³ V. ES-5 intitolata *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*, reperibile online.

¹⁴ V. ES-11/6 intitolata *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, reperibile online.

voti a favore, 7 contrari, 32 astensioni e 13 assenti, l'Assemblea sottolinea la necessità di raggiungere quanto prima una pace completa, giusta e definitiva in Ucraina in conformità con i principi enunciati nella Carta ed esorta gli Stati membri e gli altri attori coinvolti di raddoppiare gli sforzi indirizzati a tal fine. Ovviamente l'Assemblea reitera la richiesta alla Russia di ritirare le proprie truppe e cessare le ostilità, la sollecitazione alle parti del conflitto di rispettare il diritto internazionale umanitario e di cessare gli attacchi alle infrastrutture essenziali. Particolarmente rilevante appare anche il riferimento alla necessità di stabilire la responsabilità per i più gravi crimini di diritto internazionale commessi nel territorio ucraino attraverso indagini e procedimenti appropriati, imparziali e indipendenti a livello nazionale o internazionale.

A ben vedere l'azione sin qui condotta dall'Assemblea generale nel caso della crisi in Ucraina si è mantenuta ben al di sotto delle tipologie di misure che la risoluzione 377 (V) le consentirebbe di adottare. Le ragioni per questa poco incisiva attività sono diverse. Sicuramente il coinvolgimento di un membro permanente, potenza nucleare, quale è la Russia, rende complessa e pericolosa l'adozione di misure sanzionatorie a livello dell'Organizzazione. Complessa perché non è certo che l'Assemblea riesca a trovare la maggioranza necessaria per procedere in tal senso considerato la divisione tra gli Stati membri che si è registrata nei casi in cui l'Assemblea ha cercato di affrontare temi più direttamente connessi all'adozione di sanzioni contro la Russia. Pericolosa perché ciò la costringerebbe ad abbandonare quella che fino ad oggi è apparso l'obiettivo che la Comunità internazionale considera prioritario, quello di portare le parti verso un regolamento pacifico del conflitto.

5. Dall'analisi complessiva condotta in precedenza è possibile evidenziare alcuni aspetti relativi al ruolo dell'Assemblea nel mantenimento della pace anche nella prospettiva di una eventuale riforma dell'Organizzazione.

Tra gli aspetti positivi è certamente possibile evidenziare l'ampliamento degli spazi d'intervento che l'organo assembleare si è guadagnato attraverso un'interpretazione generosa delle norme della Carta relative alle sue competenze. Riteniamo di poter dire, infatti, che all'Assemblea è oramai riconosciuta una posizione che le consente di occuparsi delle questioni connesse al fine prioritario dell'Organizzazione senza gli impedimenti dovuti al concomitante esame delle me-

desime questioni da parte del Consiglio di sicurezza. Ciò ha trovato conferma anche nell'autorevole opinione della Corte internazionale di giustizia che ha affermato che la proibizione di simultanee azioni è stata superata nella prassi dell'Organizzazione¹⁵.

Considerato tale approdo della prassi dell'Organizzazione, ci sembra percorribile una iniziativa di revisione delle norme della Carta nel senso indicato qualora si procedesse ad una riforma dell'Organizzazione.

Altrettanto ci sembra di poter dire anche in relazione al contenuto e all'applicazione della risoluzione 377 (V) *Uniting for Peace*. Attraverso la prassi delle sessioni speciali d'emergenza si è oramai sedimentata l'idea della necessità dell'intervento dell'Assemblea generale in caso di blocco del Consiglio di sicurezza in conseguenza dell'esercizio del diritto di veto da parte dei membri permanenti. L'azione dell'Assemblea potrebbe essere collegata a una preventiva discussione nell'ambito dell'organo assembleare sulle ragioni che hanno indotto all'utilizzo del veto. Ciò corrisponde, d'altra parte, al meccanismo istituito con la risoluzione dell'Assemblea 76/262 del 2022, la c.d. “veto initiative”¹⁶.

Più complesso è il tema relativo alle misure che l'Assemblea generale potrebbe raccomandare sostituendosi al Consiglio. In effetti, la prassi delle sessioni speciali d'emergenza mette in rilievo l'estrema prudenza dell'Assemblea nel raccomandare «misure coercitive [...] incluso l'uso della forza armata» così come stabilito nella risoluzione 377 (V). Sotto questo profilo, proprio la crisi connessa alla guerra tra Russia e Ucraina mostra la difficoltà e l'inopportunità di attribuire all'Assemblea generale la competenza a raccomandare agli Stati membri di adottare misure implicanti l'uso della forza. Tuttavia, si potrebbe ipotizzare, nell'ambito di un esercizio di riforma della Carta, di attribuire all'Assemblea la competenza a raccomandare l'adozione “smart sanctions”, cioè “sanzioni mirate o intelligenti” secondo la prassi più recente del Consiglio di sicurezza¹⁷, e l'istituzione di opera-

¹⁵ V. Corte internazionale di giustizia, Parere consultivo, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, 136.

¹⁶ La risoluzione in questione è stata adottata per consenso il 26 aprile 2022 con il titolo *Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council*, reperibile *online*. Su questa risoluzione v. G. NESI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto*, in questo volume.

¹⁷ V. in questo volume I. INGRAVALLO, *L'evoluzione delle misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU*.

zioni di pace tradizionali e multifunzionali, fondate sul consenso delle parti in conflitto¹⁸.

Quelle appena formulate sono ipotesi di lavoro concepite con uno spirito di valutazione ottimistica della possibilità di affrontare, in questa fase della realtà internazionale caratterizzata dalla crisi del multilateralismo¹⁹ e dal prepotente avanzare di un non chiaro multipolarismo, il tema della riforma dell'ONU. D'altra parte, l'Organizzazione continua a promuovere riflessioni e documenti diretti a realizzare tale obiettivo. L'ultimo esempio è costituito da *A New Agenda for Peace* proposta di recente dal Segretario generale e che per quanto concerne l'Assemblea generale si limita a enfatizzare il ruolo fondamentale che essa può e deve giocare, fondato sulla forte legittimità e la membership universale, nel mantenimento della pace esercitando i poteri previsti dalla Carta. Ciò in maniera particolare «when the Security Council is unable to fulfil its primary responsibility for the maintenance of international peace and security»²⁰.

ABSTRACT

*General Assembly and the Maintenance of Peace:
Reflections on the Old Question of Expansion of Powers*

This paper deals with the possibility of expanding the powers of the General Assembly for the maintenance of international peace and security in the context of a possible reform of the United Nations.

The paper examines the relevant Charter provisions, the role of the procedure foreseen by resolution 377 (V) "Uniting for Peace". Particular attention is also paid to the eleventh emergency special session of the General Assembly concerning the conflict between Russia and Ukraine.

¹⁸ V. su questi aspetti delle operazioni di pace E. NALIN, *Le operazioni di peace-keeping dell'ONU: prospettive di riforma*, in questo volume.

¹⁹ V. J. ZWAHLEN, *Le multilatéralisme à l'épreuve*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 2023.

²⁰ V. UNITED NATIONS, *A New Agenda for Peace*, July 2023, 31, reperibile online.

LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE TRA POLITICA E DIRITTO

GIUSEPPE NESI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le fasi negoziali, i temi oggetto di dibattito, gli attori principali e le loro posizioni sulla composizione del Consiglio. – 3. Il potere di veto e le prospettive di riforma del Consiglio. – 3.a. Le origini del dibattito sul potere di veto. – 3.b. Le posizioni dei diversi gruppi di Stati sul potere di veto. – 3.c. L'espansione dei poteri dell'Assemblea generale in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale al fine di aggirare il potere di veto. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Sono trascorsi ormai trenta anni dall'avvio di negoziati volti a riformare il Consiglio di sicurezza, organo principale del sistema ONU con responsabilità primarie nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali, e perno del sistema di sicurezza collettiva disegnato a San Francisco. All'inizio degli anni '90 del secolo scorso il processo di riforma aveva preso le mosse da un mutato clima internazionale e dal superamento della situazione di stallo che negli anni della guerra fredda aveva visto dominare la paralisi sul funzionamento del Consiglio.

I tentativi di riforma avviati proprio trenta anni fa suscitavano interesse da parte della *membership* che incanalò i negoziati in sedi informali all'interno dell'Assemblea generale dell'ONU. Ben presto, tuttavia, emersero divergenze di posizioni su punti nodali della riforma e fu chiara la difficoltà di conciliare gli interessi dei vari Stati membri su diverse questioni. Tutto ciò ha reso fin qui sterili i tentativi di pervenire a una proposta condivisa o almeno sostenuta dai due terzi degli Stati membri, maggioranza indispensabile dall'autunno del 1998 per adottare risoluzioni o decisioni dell'Assemblea generale in merito alla riforma¹.

Non si può ignorare che negli ultimi trenta anni lo scenario dei rapporti tra Stati è completamente mutato con l'emergere di nuove e diverse minacce alla pace e sicurezza internazionali, minacce che non si limitano a quelle più strettamente militari ma che comprendono l'inquinamento massiccio dell'atmosfera e dei mari con una serie di fenomeni collaterali legati ai cambiamenti climatici; le gravi violazio-

¹ Assemblea generale, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, A/RES/53/30, 1998.

ni dei diritti umani perpetrati all'interno degli Stati sia in tempo di pace che in connessione con conflitti armati interni o internazionali; la sempre maggiore fame di risorse naturali; le ricorrenti, gravi crisi economiche all'interno degli Stati e nei rapporti tra Stati; le pandemie con tutto quello che ne consegue. Si aggiunga a questo che l'aggressione della Federazione Russa, membro permanente del Consiglio, all'Ucraina e la conseguente paralisi in relazione all'aggressione – con ovvie ricadute sull'intero sistema onusiano – hanno dimostrato ancora una volta le debolezze del sistema di sicurezza collettiva nato alla fine del secondo conflitto mondiale, e le naturali conseguenze sulla credibilità dell'operato dell'Organizzazione.

In questo contesto appare sempre più urgente la necessità di affrontare con decisione il tema della riforma del Consiglio, come sottolineato dall'appello del Presidente degli Stati Uniti che nel settembre del 2022 per la prima volta ha invocato una riforma che riguardi anche la composizione del Consiglio tanto per i membri permanenti che per quelli eletti, tema fin qui considerato come un tabù dall'Amministrazione americana².

Ci si può chiedere tuttavia, se l'attuale momento storico, caratterizzato da una crisi istituzionale senza precedenti e una diffusa mancanza di fiducia tra i protagonisti della vita di relazione internazionale, sia il più opportuno per perseguire progetti riformatori che, per definizione, imporrebbero una vasta convergenza di vedute e un sostegno pressoché unanime da parte della *membership*. E occorre riconoscere che, se tutti gli Stati si dicono più o meno favorevoli a una riforma, si è nella realtà molto lontani non soltanto da una conclusione del negoziato ma anche da un adeguato approfondimento degli argomenti che ne formano la sostanza.

Alla complessità del dibattito in materia di riforma del Consiglio hanno contribuito diversi fattori, dalla rigidità delle posizioni negoziali dei diversi schieramenti alla ferma ma ovviamente non esplicitata convinzione degli attuali membri permanenti del Consiglio di volere mantenere le posizioni di privilegio sancite dalla fine del secondo conflitto mondiale.

² www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-77th-session-of-the-united-nations-general-assembly/ «...the United States supports increasing the number of both permanent and non-permanent representatives of the Council. This includes permanent seats for those nations we've long supported and permanent seats for countries in Africa [and] Latin America and the Caribbean».

Nelle pagine che seguono descriveremo in maniera sintetica ma quanto più possibile esaustiva, gli aspetti essenziali del negoziato, i temi oggetto di dibattito, i principali attori e le rispettive posizioni sulla composizione del Consiglio (par. 2). Ci soffermeremo poi sulle questioni concernenti il potere di veto (par. 3). Nelle considerazioni conclusive (par. 4) tenteremo di comprendere come le più recenti novità nella vita di relazione internazionale potranno incidere sui negoziati relativi alla riforma del Consiglio di sicurezza.

2. Per descrivere quanto avvenuto negli ultimi trent'anni, è utile ricordare in via preliminare che il negoziato si è articolato in due fasi, la prima tra l'inizio degli anni '90 e il 2008; la seconda, iniziata nel 2009, è ancora in corso.

Nei primi quindici anni (1993-2008) i negoziati si sono svolti all'interno dell'*Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council* (d'ora in poi, OEWG); dal 2008 è stata invece adottata la formula dell'*Inter-Governmental Negotiations* (IGN) in Assemblea generale che dovrà comunque avere come punto di approdo un ritorno all'OEWG, secondo quanto sancito nel 2008.

Dal 2008 dunque la formula dell'IGN regola il dibattito che si trascina, di sessione in sessione, avendo ad oggetto i cinque "pilastri" del negoziato: la categoria della *membership* del Consiglio, la questione del veto, la rappresentanza regionale, la dimensione complessiva del Consiglio allargato e i suoi metodi di lavoro e, infine, i rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale³.

A confrontarsi su questi temi sono fundamentalmente dei gruppi di Stati membri che nel corso degli anni hanno manifestato una forte coerenza e unitarietà: ci riferiamo al G4, al gruppo dei paesi africani e a *Uniting for Consensus*, oltre che ad ulteriori gruppi sorti nel corso degli anni. Al fine di comprendere pienamente il processo storico che ha portato allo stato attuale del dibattito appare opportuno ricordare le posizioni di questi gruppi.

Il G4 è un gruppo composto da Germania, Giappone, India e Brasile, Paesi che sostengono – nel loro diretto interesse – l'ampliamento della componente permanente del Consiglio di sicurezza. La proposta

³ Assemblea generale, *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, UN Doc. A/62/557, 2008.

di questi Stati consiste nell'allargamento dei componenti del Consiglio da 15 a 25, con 6 nuovi seggi permanenti e 4 non permanenti ripartiti sulla base di criteri di adeguata rappresentanza geografica, con l'ostentato obiettivo di promuovere un maggiore equilibrio che tenga conto dei mutati fattori politici, demografici ed economici. Secondo questi Stati lo scopo di riformare il Consiglio sarebbe raggiunto se tutti i componenti del G4 vi sedessero a titolo permanente. Secondo i G4, infatti, solamente aumentando sia i membri permanenti che quelli non permanenti si potrà rendere il Consiglio di Sicurezza più rappresentativo e colmare il divario tra politica internazionale e composizione del Consiglio. Questa posizione ha trovato il sostegno – almeno a livello ufficiale – di Francia e Gran Bretagna, mentre gli altri P5 non hanno dimostrato analogo favore.

Quanto agli Stati africani, nel corso di alcune riunioni tenutesi nella prima decade degli anni 2000 è emersa una posizione comune che prevedeva un ampliamento sia della componente permanente che di quella non permanente del Consiglio. In origine i Paesi africani avevano prospettato un aumento della composizione del Consiglio con due nuovi seggi permanenti e tre seggi non-permanenti per il continente africano dal momento che gli Stati africani sono i principali destinatari dell'attività delle Nazioni Unite e sono gli unici ai quali, insieme a quelli latino-americani, è attualmente preclusa la *membership* permanente. La posizione degli Stati africani ha subito un'ulteriore modifica che è stata presentata in occasione dei negoziati intergovernativi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza del 2009, dove l'Unione Africana, a nome dei propri Stati membri ha proposto, secondo il cosiddetto "consensus di Ezulwini" (enunciato nel 2005), un allargamento dei membri del Consiglio da 15 a 26, con 11 membri permanenti, di cui 2 appartenenti al gruppo africano, e 15 non permanenti, di cui 5 Stati africani. Tuttavia, le divisioni interne tra paesi arabi ed il resto del continente africano impediscono ancora oggi una strategia comune che garantirebbe il sostegno da parte di Stati non appartenenti al gruppo africano, minando le possibilità di raggiungere la maggioranza dei due terzi degli Stati membri.

Infine, il gruppo *Uniting for Consensus*, creato nel 2005 per iniziativa dell'Italia ma in realtà successore del *Coffee Club* – gruppo sorto negli anni '90 ancora una volta per iniziativa dell'Italia e di altri Paesi –, si è reso promotore di un allargamento dei membri del Consiglio di sicurezza, da 15 a 25, tuttavia aumentando unicamente il numero dei membri non permanenti, i cui seggi sarebbero ripartiti sulla ba-

se del principio di equa rappresentanza geografica⁴. Particolarmente forte è l'esigenza manifestata dai paesi del Gruppo di creare seggi per i gruppi regionali sottorappresentati, aderendo alla posizione degli Stati africani e sostenendo una loro maggiore rappresentanza. Col fine di promuovere ulteriormente quest'esigenza, *Uniting for Consensus* ha promosso una riforma della durata del mandato dei componenti eletti del Consiglio proponendo due alternative: a) un mandato di 3-5 anni senza possibilità di rielezione; b) un mandato di 2 anni con possibilità di rielezione per un massimo di due volte. Questa proposta ha conosciuto nel tempo diverse modifiche tendenti tutte alla costituzione di nuovi seggi non permanenti di breve durata e di più lunga durata, denominati "semi-permanenti". Lo scopo in entrambi i casi è aumentare le possibilità degli Stati membri di fare parte del Consiglio in nome di una maggiore rappresentatività, e di superare le proposte miranti alla creazione di nuovi seggi permanenti che nella realtà hanno trovato e trovano ancora insormontabili difficoltà di carattere sostanziale e procedurale.

Per completare il quadro dei protagonisti del negoziato sulla riforma vale la pena di ricordare che nel 2008 è stato creato un ulteriore gruppo di Stati, denominato *Small 5* (o S5), composto da Svizzera, Singapore, Giordania, Costa Rica e Liechtenstein. Per quanto concerne la composizione, il gruppo sostiene un allargamento tramite la creazione di una nuova categoria di seggi con un mandato rinnovabile e più lungo di due anni, in modo da rendere il Consiglio di sicurezza più rappresentativo, contrastando allo stesso tempo l'allargamento dei membri permanenti per evitare un rafforzamento eccessivo delle disuguaglianze già esistenti tra i componenti dell'organo.

Inoltre, nel 2008, i P5 hanno colto l'occasione per presentare, genericamente e in maniera disgiunta, le loro posizioni riguardo all'allargamento della composizione del Consiglio di sicurezza senza aderire chiaramente alle proposte di un particolare gruppo, ma sottolineando l'esigenza di espandere il numero dei membri senza intaccare l'efficienza e l'efficacia del Consiglio stesso.

Negli ultimi anni, il dibattito in merito alla composizione del Consiglio di sicurezza è andato sempre più frammentandosi a causa della creazione di nuovi gruppi a sostegno di posizioni in contrasto con quelle precedentemente individuate. In questo contesto, le pro-

⁴ Assemblea generale, "Uniting for consensus" group of States introduces text on Security Council reform to the General Assembly, Press Release, GA/10371, 2005.

spettive concrete di riforma risultano ridotte in maniera esponenziale a causa dell'impossibilità di far convergere i due terzi degli Stati membri delle Nazioni Unite verso una singola posizione.

Nello specifico, tre ulteriori gruppi sono emersi successivamente al 2008:

- Gruppo degli Stati arabi: comprendente la complessità degli Stati della Lega Araba, propone l'attribuzione di un seggio permanente ad uno Stato arabo e rappresentanza proporzionale degli Stati arabi tra i membri non-permanenti.

- Gruppo "L 69": comprendente più di 30 Stati, supporta l'espansione dei seggi permanenti, con l'attribuzione di due agli Stati africani, due a quelli asiatici, uno a quelli latino-americani e caraibici ed uno al Gruppo dell'Europa Occidentale ed altri Stati. Propone inoltre la creazione di 16 seggi permanenti da distribuire tra i gruppi sopracitati.

- Caricom: comprendente gli Stati caraibici, propone l'allocazione di due nuovi seggi permanenti agli Stati africani, due a quelli asiatici, uno a quelli latino-americani e caraibici ed uno al Gruppo dell'Europa Occidentale. Allo stesso tempo, propone la distribuzione di due seggi non-permanenti ai paesi africani, uno a quelli asiatici, uno all'Europa Orientale, uno a quelli latino-americani e caraibici, uno ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo.

Nonostante le posizioni divergenti, tutti i gruppi sembrano concordare sull'estensione temporale del mandato dei membri non-permanenti in modo da garantire maggiore stabilità e continuità nel lavoro del Consiglio mentre assai evidenti, e si potrebbe dire inconciliabili, appaiono le diverse posizioni sull'ampliamento della componente permanente del Consiglio di sicurezza.

Come si è ricordato, nel 2009 si è avviata una "nuova" fase dei tentativi di riforma del Consiglio di sicurezza, che si sono tenuti e si tengono nel quadro dell'*Inter-Governmental Negotiations (IGN)*, che in nulla in realtà si differenzia da quanto avvenuto nei primi quindici anni di negoziato sulla riforma⁵. Questa nuova fase, che ha visto la partecipazione "open-ended" di tutti gli Stati membri, si è svolta in maniera informale con la nomina di facilitatori da parte del Presidente dell'Assemblea generale, e con numerosi tentativi di produrre testi

⁵ L'IGN, pur essendo stato salutato da alcuni come un cambio di passo che avrebbe permesso progressi immediati, da un punto di vista procedurale è una sorta di passo del gambero dei negoziati dal momento che questi, pur rimanendo informali ("no vote, no record, single undertaking...") dovranno comunque ritornare all'OEWSG, altro foro informale.

negoziali strutturati che sono naufragati per l'incapacità degli Stati membri di raggiungere un accordo, seppur preliminare, sul punto.

Nel corso degli ultimi anni si è dunque assistito a negoziati che, tra alti e bassi, hanno sostanzialmente riproposto le tesi sostenute più volte da ciascun gruppo. Non si sono registrati elementi idonei a fare convergere le posizioni della stragrande maggioranza della *membership*, necessaria per l'adozione delle pertinenti risoluzioni o decisioni e l'unico elemento di novità è costituito da una modifica alla posizione *Uniting for Consensus*, presentata dall'Italia, nel senso di un'ulteriore chiarezza. Nel suo discorso del 20 novembre 2018 la Rappresentante permanente d'Italia ha chiaramente esposto, con numeri, riferimenti a gruppi geografici e a categorie di Stati, la sostanza della proposta di *Uniting for Consensus*, risultato di diversi "adjustments made over the years in response to feedback from the different rounds of negotiations".

La proposta mira a creare nuovi seggi non permanenti di più lunga durata, insieme a una più equa distribuzione tra i gruppi regionali. In quest'ottica, il Consiglio riformato dovrebbe essere composto da ventisei seggi, ventuno dei quali non permanenti, così distribuiti: sei seggi agli Stati africani, di cui tre di più lunga durata; cinque seggi al gruppo asiatico-pacifico, di cui tre di più lunga durata; quattro seggi ai Paesi latino-americani e caraibici, di cui due di più lunga durata; tre seggi al gruppo degli Stati occidentali, di cui uno di più lunga durata; due seggi ai Paesi dell'Europa orientale e un seggio riservato ai piccoli Stati e alle piccole isole, che non perdono comunque il diritto di competere anche sui seggi assegnati ai gruppi geografici ai quali appartengono.

3. Come si è ricordato fin dall'inizio di queste pagine, il percorso storico che ha portato alla nascita delle Nazioni Unite ha fortemente influito sulla composizione ed il funzionamento dei suoi organi principali, e in particolare del Consiglio di sicurezza. Nel corso degli anni il dibattito in merito alla riforma del Consiglio non si è concentrato unicamente sulla composizione dell'organo; le prospettive di ridimensionamento o abolizione del potere di veto e ulteriori aspetti hanno formato oggetto di ampio dibattito nell'IGN.

Scopo originario del potere di veto dei membri permanenti del Consiglio era quello di favorire la (e quasi obbligare alla) cooperazione tra le grandi potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale garantendo l'unanimità nei processi decisionali. Si avvertiva all'epoca

l'esigenza di prevenire azioni dirette a danno degli Stati fondatori delle Nazioni Unite, e in particolare di quelli che venivano ritenuti anche i maggiori responsabili del rispetto della Carta, e cioè le Grandi Potenze. Questo ha portato all'adozione dell'articolo 27 della Carta con l'attribuzione del potere di veto appannaggio delle sole Grandi Potenze che impedisce l'adozione di risoluzioni su questioni di natura non procedurale in assenza di una posizione comune.

Anche se si ritiene solitamente che il potere di veto riguardi soltanto il Consiglio di sicurezza, per come sono disegnati i rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale – altro argomento di discussione nel quadro della riforma del Consiglio – può dirsi che gli effetti del veto non si limitano soltanto alle decisioni del Consiglio, ma riguardano anche alcune significative attività dell'Assemblea generale. Infatti, attraverso il loro voto negativo, i P5 possono impedire l'adozione delle raccomandazioni sui candidati alla carica di Segretario generale, incidere sulle domande d'ammissione alle Nazioni Unite e, ovviamente, sui possibili emendamenti alla Carta dell'ONU. Questo implica che allorché si discute di riforma del Consiglio di sicurezza, e in tale contesto del potere di veto, la posizione dei P5 risulta determinante non soltanto in merito all'eventuale modifica dell'articolo 27 della Carta ma anche per l'eventuale modifica di altre disposizioni fondamentali che riconoscono poteri straordinari ai P5. In altre parole, saranno i membri permanenti del Consiglio di sicurezza ad avere l'ultima parola circa eventuali emendamenti della Carta che – in caso di riforma – riguarderanno diversi aspetti della vita dell'Organizzazione.

Questa circostanza non solo rende l'esercizio delle funzioni istituzionali del Consiglio particolarmente complesso, ma può degenerare in abusi di potere fortemente incidenti sui principi di democrazia e di eguaglianza che dovrebbero permeare la vita dell'Organizzazione. La storia ci ha insegnato che il potere di veto è stato spesso usato dai P5 per difendere interessi propri o di altri Stati operanti in palese violazione del diritto internazionale, portando ad una disparità di trattamento tra chi è presente in modo permanente all'interno del Consiglio e gli altri Stati membri e anche tra questi ultimi nei loro rapporti reciproci⁶. Ciò influisce fortemente sulla credibilità delle Nazioni Unite nel loro complesso, come più di recente le vicende connesse all'ag-

⁶ A. VICENTE, *United Nations Security Council Reform: The Question of the Veto Power*, UNITAR Multilateral Diplomacy School – Student Papers, 2013, 24.

gressione della Federazione Russa all'Ucraina stanno dimostrando con particolare evidenza. Risulta quindi centrale esaminare gli scenari di riforma dei processi decisionali del Consiglio di sicurezza, al fine di valutare come ovviare, se ancora possibile, alle ingiustificabili disparità e diseguaglianze che appaiono in tutta la loro evidenza soprattutto in relazione al potere di veto e che stanno minando la credibilità e il ruolo delle Nazioni Unite.

3.a. Se fin dalla creazione dell'ONU il potere di veto è stato visto quasi come una necessità per preservare gli assetti politici nati dagli esiti del secondo conflitto mondiale, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, la maggioranza della comunità internazionale ha assunto posizioni fortemente critiche nei confronti del potere di veto, anche al di là dei negoziati sulla riforma del Consiglio. È apparso evidente che gli appena ricordati equilibri, che avevano finito col costituire un *modus vivendi* instabile ma complessivamente accettato dagli Stati membri, mostravano ampie insufficienze e davano luogo a situazioni gravemente pericolose proprio per la pace e sicurezza internazionali. In questo contesto il potere di veto è apparso vieppiù come uno dei privilegi più odiosi, soprattutto per il carico di ineguaglianza e discriminazione che esso implicitamente contiene⁷.

Le prime proposte di riforma risultavano limitate a circoscrivere le materie nelle quali i P5 possono esercitare il potere di veto, senza incidere sulla natura dello stesso né contestare la sua *ratio*. Ad esempio, di fronte alle gravissime violazioni dei diritti dell'uomo in situazioni di conflitto interno o internazionale emersero nella letteratura di fine secolo scorso posizioni che miravano a circoscrivere il ricorso al potere di veto solamente per l'adozione di misure coercitive in conformità col Capitolo VII della Carta dell'ONU, escludendo, al contrario, il suo esercizio in casi d'intervento umanitario.

Analoghe iniziative, maturate in Assemblea generale ma al di fuori dei negoziati sulla riforma del Consiglio in anni più recenti, tendevano a limitare il potere di veto *ratione materiae*. Si tratta dell'*iniziativa franco-messicana*, volta a far sì che gli stessi membri permanenti escludessero il potere di veto in casi riguardanti atrocità di massa. Sostenuta da 105 co-sponsor, questa posizione è vista fondamentalmente come un'ipotesi che necessiterebbe di ulteriori appro-

⁷ S. OKHOVAT, *United Nations Security Council: its veto power and its reform*, Centre for Peace and Conflict Studies, Working Paper No. 15/1, 2011, 8.

fondimenti. Ulteriore, recente iniziativa è quella avanzata dall'*Accountability, Coherence and Transparency Group*, coordinato dalla Svizzera, e volto a promuovere un codice di condotta secondo cui i P5 non dovrebbero fare uso del potere di veto in casi di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Sia nell'un caso che nell'altro si tratta di iniziative che puntano sulla disponibilità dei P5, e sono dunque fatalmente destinate al fallimento.

Tuttavia, all'interno dei negoziati sulla riforma del Consiglio, il dibattito si è concentrato principalmente sulla possibile estensione del potere di veto a favore di altri Stati rispetto ai P5, con l'auspicato (ma del tutto discutibile) fine di garantire una migliore distribuzione dei poteri all'interno della comunità internazionale. Secondo i sostenitori di questa tesi, con l'aumento del numero degli Stati membri delle Nazioni Unite mantenere lo *status quo* significherebbe escludere potenze emergenti e Stati fondatori dai processi decisionali. Una riforma agevolerebbe invece transizioni di potere e la condivisione delle esigenze di sicurezza internazionale in modo tale da assolvere in maniera più efficace al mantenimento della pace e sicurezza internazionali⁸.

Alcuni Stati sostengono invece che l'estensione ad altri Stati del potere di veto non farebbe altro che aumentare il rischio di stalli decisionali e contrasti tra Stati membri permanenti e Stati eletti nel Consiglio di sicurezza, aggravando le spaccature interne alla comunità internazionale. Risulta quindi importante passare rapidamente in rassegna le diverse posizioni assunte dai gruppi di Stati maggiormente coinvolti nei negoziati sulla riforma del Consiglio, in modo da comprendere se sulla questione del potere di veto sussistono allo stato attuale prospettive di sintesi tali da permettere il raggiungimento di una maggioranza qualificata su questo delicatissimo aspetto.

3.b. I diversi gruppi partecipanti ai negoziati sulla riforma del Consiglio di sicurezza hanno manifestato idee contrastanti sul potere di veto, anche alla luce di precisi interessi nazionali. Proviamo a riassumere in estrema sintesi le diverse posizioni al fine di disporre di un quadro complessivo dello stato del dibattito.

- Gli Stati del G4, favorevoli all'ampliamento della componente permanente, sostengono il mantenimento dello *status quo* per un periodo di almeno 15 anni, con riserva di riconsiderare tale decisione al-

⁸ K. McDONALD, S. PATRICK, *UN Security Council enlargement and U.S. interests*, Council on Foreign Relations Press, 2010, 5.

lo scadere di quel periodo. Tuttavia, in caso di espansione della componente permanente, l'India sostiene l'estensione immediata del potere di veto ai nuovi membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Inoltre, il G4 ha avanzato proposte volte ad incrementare la trasparenza e legittimità dell'organo attraverso discussioni pubbliche, consultazioni con i paesi non membri del Consiglio e gli Stati diretti destinatari di determinate decisioni o finanziatori di missioni internazionali e l'accesso per tutti gli Stati della comunità internazionale ai progetti di risoluzione ed altri documenti rilevanti. Infine, il G4 sostiene il miglioramento dei rapporti con l'Assemblea generale, promuovendo consultazioni regolari tra i due organi e la presentazione di rapporti sul lavoro del Consiglio di sicurezza.

- Il gruppo degli Stati africani non presenta una posizione unitaria sulla questione del potere di veto e sui metodi di lavoro del Consiglio. I contrasti interni al gruppo impediscono una visione d'insieme, sebbene la maggioranza degli Stati sembri orientata verso una totale contrarietà al diritto di veto per tutti i membri del Consiglio, sia gli attuali permanenti che gli eventuali nuovi permanenti. Nel caso in cui tale diritto dovesse essere mantenuto, il gruppo sostiene che il potere di veto dovrebbe essere esteso ai nuovi membri permanenti. La stessa idea è condivisa dal gruppo degli Stati arabi, sebbene con minori contrasti interni.

- Il gruppo *Uniting for Consensus* adotta invece una posizione estremamente critica nei confronti del diritto di veto. Quest'ultimo assume un carattere estremamente anacronistico in una comunità di Stati sovrani i cui rapporti sono fondati su principi di eguaglianza e democrazia. Il gruppo sostiene fortemente l'abolizione del diritto di veto al fine di rendere il Consiglio più rappresentativo. È chiaro che la posizione di *Uniting for Consensus* sul punto vede la decisa opposizione degli attuali membri permanenti dai quali dipende peraltro l'adozione di qualsiasi proposta in materia.

- Posizioni analoghe a quelle di *Uniting for Consensus* sono adottate dal gruppo degli "Small 5", che considerano il diritto di veto anacronistico, contrastandone l'estensione ad eventuali nuovi membri permanenti ed auspicandone fin da subito il divieto di ricorrervi in caso di decisioni in materia di genocidio e gravi violazioni dei diritti umani.

- Infine, sia il Caricom che il gruppo "L 69" sostengono l'abolizione del veto nel lungo periodo, prospettandone nel breve e

medio termine una limitazione per le decisioni concernenti gravi violazioni di norme internazionali.

Se queste sono le principali posizioni sul potere di veto nella prospettiva di una riforma del Consiglio di sicurezza risulta evidente come la stragrande maggioranza degli Stati membri sia favorevole all'abolizione o, per lo meno, ad una limitazione del potere di veto. Tuttavia, una riforma concreta è resa difficoltosa non solo dalla possibilità per i P5 di contrastare una tale decisione ed impedirne l'adozione, ma soprattutto dalla assai probabile rottura di alcuni equilibri internazionali che ne conseguirebbe. Per tale ragione, secondo chi scrive unicamente cambiamenti storici epocali potrebbero costituire il punto di partenza per un ripensamento delle procedure decisionali del Consiglio di sicurezza. Tuttavia, la compattezza degli Stati membri nel contrastare le azioni della Federazione Russa nella recente aggressione all'Ucraina sembra aver riaperto il dibattito, soprattutto verso un ripensamento dei poteri dell'Assemblea generale e dei suoi rapporti con il Consiglio col fine di aggirare l'ostruzionismo determinato dall'esercizio del potere di veto.

3.c. Non pare ci siano dubbi sul fatto che la questione del ricorso al veto – e quindi della paralisi del Consiglio – da parte di uno Stato membro permanente del Consiglio in relazione all'aggressione dello stesso a uno Stato limitrofo, abbia ulteriormente abbassato la reputazione del sistema onusiano come sistema di risoluzione delle controversie internazionali. L'assenza di adeguate forme di sanzione a livello centrale rispetto a gravissime e ripetute violazioni del diritto internazionale e dei principi fondamentali della Carta ha aumentato il senso d'impotenza delle Nazioni Unite. Paradossalmente, tuttavia, è proprio a partire dall'aggressione russa all'Ucraina che si registrano importanti segnali proprio in relazione alla questione del veto, e, altrettanto paradossalmente, tali segnali giungono dall'Assemblea generale in quanto tale, e non dai negoziati che in essa hanno luogo sulla riforma del Consiglio di sicurezza

Per quanto concerne i tentativi di riforma più recenti, fin dall'inizio del conflitto tra Federazione Russa e Ucraina si è tentato più volte di intervenire chiedendo l'immediato cessate il fuoco e il ritiro delle truppe russe ma il Consiglio di sicurezza è stato paralizzato dal veto della Federazione Russa. La stessa bozza di risoluzione bocciata in Consiglio all'inizio delle ostilità è stata adottata, *mutatis mutandis*, il 2 marzo 2022 dall'Assemblea generale, con 141 voti a favo-

re, 5 contrari (oltre a Federazione Russa e Bielorussia, Siria, Eritrea e Corea del nord) e 35 astensioni⁹. Anche se si tratta di un atto non vincolante, la risoluzione ha un grande rilievo politico; una nuova risoluzione sugli aiuti umanitari per la popolazione ucraina vittima del conflitto è stata adottata dall'Assemblea generale a un mese dall'inizio dell'aggressione, con esito analogo, così come ulteriori risoluzioni sono state adottate con identiche maggioranze fino a quella del 23 febbraio 2023, alla vigilia del primo anniversario dell'inizio dell'aggressione.

Se appare significativo che l'Assemblea generale abbia trovato modo di sostituirsi al Consiglio di sicurezza in relazione alla condanna dell'aggressione della Federazione Russa all'Ucraina, altrettanto significativa è l'adozione da parte dell'Assemblea generale il 26 aprile 2022, per *consensus*, della risoluzione 76/262, denominata "Mandato permanente per un dibattito in Assemblea Generale quando si ricorre al veto in Consiglio di sicurezza" ovvero "*Veto Initiative*"¹⁰. La risoluzione prevede che nel caso in cui venga esercitato il potere di veto in Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale sia convocata entro dieci giorni dal suo Presidente e, in quella sede, si svolga un dibattito chiamando a intervenire per primi i membri permanenti che hanno usato il veto. Pur non essendo direttamente collegata alla guerra in Ucraina dal momento che si tratta di un testo negoziato ben prima del conflitto e pur non costituendo un atto vincolante, è estremamente rilevante che questa risoluzione sia stata adottata a due mesi dall'aggressione della Russia all'Ucraina poiché costituisce un enorme passo in avanti nel senso della trasparenza dei comportamenti dei membri permanenti in relazione all'uso del veto. La risoluzione prevede inoltre che dalla 77esima sessione dell'Assemblea Generale venga stabilito un nuovo "punto all'ordine del giorno" dell'Assemblea generale, intitolato "Use of the veto", sotto il quale verranno indette le sopra descritte riunioni dell'Assemblea generale. Come si sottolineava in precedenza, è altresì

⁹ Assemblea generale, *Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. A/ES-11/L.1, 2022.

¹⁰ P.A.A. OLABUENAGA, *Introductory Note to G.A. Res. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly Debate when a Veto is Cast in the Security Council (U.N.)*, in *International Legal Materials*, 2023, 284-286; R. SCHÄFER, *The Echo of Quiet Voices. Liechtenstein's Veto Initiative and the American Six Principles*, in *EJIL: Talk!* 10 October 2022, available at: www.ejiltalk.org/the-echo-of-quiet-voices-liechtensteins-veto-initiative-and-the-american-six-principles/ V.P. NANDA, *Power Shift: the UN Security Council has Lost Its Clout*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2023, 287-320.

significativo che, benché della questione del veto si discuta ormai da molto tempo nel quadro dei negoziati sulla riforma, la risoluzione sia stata adottata al di fuori di quei negoziati. E che la risoluzione contenga nella parte preambolare una clausola di non-pregiudizio del negoziato nell'IGN sulla riforma del Consiglio. Significativo è infine che la risoluzione sia stata co-sponsorizzata da 83 Stati, inclusi tre membri permanenti del Consiglio (Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti), dimostrando la diffusa contrarietà degli Stati membri verso gli stalli decisionali causati dell'esercizio del diritto di veto da parte dei P5.

Questa risoluzione dell'Assemblea generale, per quanto non possa ovviamente incidere sulla riforma del Consiglio di sicurezza riguardante il potere di veto, pone le fondamenta per una riconsiderazione dello stesso alla luce di una crisi internazionale che ha riunito l'intera comunità di Stati intorno all'Ucraina al fine di condannare la Federazione Russa per le sue attività militari. Tale adesione alla causa dello Stato ucraino potrebbe determinare, in seguito alla conclusione del conflitto, se non una riforma delle procedure decisionali del Consiglio per lo meno un'espansione dei poteri dell'Assemblea generale nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali¹¹. Questa potrebbe costituire una soluzione alternativa ad un organico progetto di riforma della composizione e dei metodi di lavoro del Consiglio, evitando in questo modo di ricorrere alle procedure di modifica della Carta delle Nazioni Unite sancite all'articolo 108, di complessa adozione a causa delle spaccature tra i gruppi di Stati che impediscono di pervenire a una posizione comune.

4. Le dinamiche registrate nei negoziati sulla riforma del Consiglio di sicurezza e quelle emergenti da alcune recenti risoluzioni dell'Assemblea generale sembrano indicare alcuni punti fermi: il primo è la convinta volontà da parte della stragrande maggioranza degli Stati membri che una riforma del Consiglio non sia ormai rinviabile se questo organo principale dell'ONU dovrà continuare a svolgere le funzioni assegnategli dalla Carta. La riforma dovrà riguardare almeno due delle caratteristiche del Consiglio, e cioè la sua composizione e il potere di veto, con ovvie ricadute su tutti gli altri aspetti del negoziato, e cioè sui rapporti tra Consiglio e Assemblea generale, sulla rilevanza dei gruppi regionali, sui metodi di lavoro del Consiglio.

¹¹ R. BARBER, *The Evolving Role of the General Assembly vis-à-vis the Security Council in the Maintenance of Peace*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2022, 305-336.

Proprio le più recenti prese di posizione e risoluzioni dell'Assemblea generale indicano inoltre che diverse sono le vie per potere giungere a riforme sostanziali del sistema di sicurezza collettiva, e tali vie non devono necessariamente passare per una modifica della Carta dell'ONU che nelle attuali contingenze storiche appare ovviamente assai improbabile.

Si tenga inoltre presente che dall'ultimo scorcio del secolo scorso ad oggi molto è cambiato nei rapporti tra Stati e all'interno delle stesse Nazioni Unite. Basti pensare a un semplice dato: nel 1993 la quota di finanziamento ordinario a carico della Repubblica popolare cinese, membro permanente del Consiglio, era lo 0,77 per cento del bilancio ordinario dell'ONU, facendone così uno dei più modesti contribuenti. Oggi, con il 12,005, è il secondo contribuente, dopo gli Stati Uniti. Per non parlare delle straordinarie, e in alcuni casi difficilmente immaginabili, novità introdotte nelle competenze del Consiglio di sicurezza dalla prassi, con la nascita dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, il proliferare dei comitati sanzioni, l'evoluzione delle caratteristiche essenziali delle operazioni di mantenimento della pace, la continua revisione dei metodi di lavoro del Consiglio e dei suoi organi sussidiari.

Non può dirsi che il negoziato sulla riforma del Consiglio di sicurezza abbia conosciuto analoghi sviluppi. Occorre tuttavia riconoscere al negoziato il merito di avere obbligato gli Stati membri ad impegnarsi in un confronto serrato di idee e di posizioni sul ruolo e sulle modalità di azione del Consiglio. E il dibattito e lo scambio di idee hanno certamente permesso un confronto costruttivo su alcune questioni e, in alcuni casi, il raggiungimento di risultati tangibili da parte dell'intero sistema ONU. Quanto alla questione del veto, ormai ritenuta non più rinviabile da parte della stragrande maggioranza degli Stati membri, è significativo che sull'onda delle pressioni di piccoli Stati uno dei membri permanenti abbia avanzato la proposta di limitare il ricorso al potere di veto e addirittura di escluderlo in alcune circostanze. Così com'è assai significativo che, ancora una volta per iniziativa di piccoli Stati membri, l'Assemblea generale sia stata in grado di adottare per *consensus* una risoluzione – patrocinata, tra l'altro, da tre Stati membri permanenti – che potrebbe condurre a risultati rivoluzionari, e che ciò sia accaduto in uno dei momenti più critici per le Nazioni Unite.

Il raggiungimento di questi risultati dovrebbe comunque essere considerato positivamente, soprattutto in un momento storico nel quale il multilateralismo appare in crisi profonda specialmente in alcuni

dei Paesi che ne hanno tradizionalmente fatto la base della loro politica estera. In tale quadro, mentre appare difficile immaginare immediati, reali progressi nel negoziato sulla riforma del Consiglio di sicurezza, gli Stati che davvero hanno a cuore la riforma dovrebbero preservare l'*acquis* e, realisticamente, restringere i termini del negoziato ai temi sui quali, come si è dimostrato, possono raggiungersi risultati condivisibili dall'intera *membership*.

ABSTRACT

*The Reform of the United Nations Security Council
Between Politics and Law*

Over the past three decades, numerous attempts to reform the U.N. Security Council have met insurmountable legal and political barriers. The dimensions of the reformed Council and, more importantly, the enlargement of its permanent component, remain hotly contested subjects deadlocked by debate. However, recent events and meaningful resolutions could result in profound revisions of the veto power, with the potential to alter the relationship between the Security Council and the General Assembly

L'EVOLUZIONE DELLE MISURE OBBLIGATORIE NON IMPLICANTI L'USO DELLA FORZA AI SENSI DELL'ARTICOLO 41 DELLA CARTA ONU

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La prassi fondata sull'art. 41 della Carta ONU. Il progressivo affinamento dei regimi sanzionatori – 3. L'emergere delle sanzioni "mirate". – 4. Conclusioni.

1. È noto come il Consiglio di sicurezza, in quanto principale organo responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ha il potere di adottare misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza secondo l'art. 41 della Carta ONU¹. Esso è parte integrante del sistema di sicurezza collettiva, disciplinato dal capitolo VII anche alla luce della sostanziale inefficacia di quello operante all'epoca della Società delle nazioni, troppo dettagliato nella sua disciplina e macchinoso nelle sue procedure e regole di funzionamento².

Il sistema di sicurezza collettiva è rimasto per lungo tempo sotto-utilizzato a causa dei veti incrociati, in particolare tra gli USA e l'allora URSS. Il diritto di veto riconosciuto ai membri permanenti del Consiglio ne richiede il coinvolgimento – o almeno la non opposizione –, condizionando il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva all'esistenza di una loro comune volontà. Ciò costituisce indubbiamente un freno all'intervento del Consiglio nelle situazioni che vedono divisi i suoi membri permanenti; d'altro canto, rende quell'intervento particolarmente efficace nel momento in cui essi trovano una posizione condivisa. Il che è avvenuto specialmente a partire dalla fine degli anni '80, quando quella contrapposizione è progressivamente venuta meno e il sistema di sicurezza collettiva è stato ampiamente usato, anche se non integralmente³.

¹ La bibliografia è assai ampia. V. in particolare i due volumi collettanei: V. GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague, 2001; L. VAN DEN HERIK (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017.

² V. ampiamente R. KOLB, *De la S.d.N. à l'O.N.U. en matière de maintien de la paix*, in R. KOLB (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, 2015, 1331 ss.

³ In tema v. i recenti contributi di G. NESI, *Il sistema di sicurezza collettiva a 75 anni dall'adozione della Carta di San Francisco*, e di U. VILLANI, *Luci e ombre dell'azione delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, 27 ss. e 275 ss.

L’obiettivo principale dell’art. 41 è offrire al Consiglio di sicurezza, qualora esso rilevi l’esistenza di una delle tre situazioni di cui all’art. 39 della Carta – minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione (nella prassi il Consiglio ha utilizzato la sola “minaccia alla pace”) –, una serie di misure non implicanti l’uso della forza, vincolando tutti i membri dell’ONU a rispettare determinati obblighi⁴, mettendo pressione sul destinatario della misura.

L’art. 41, al pari dell’intero sistema di sicurezza collettiva elaborato a San Francisco, è caratterizzato dalla notevole discrezionalità del Consiglio di sicurezza e dalla esclusività del potere che gli è affidato. La discrezionalità, peraltro, non può divenire arbitrarietà, poiché esso è comunque tenuto a rispettare la Carta ONU⁵ e il diritto internazionale cogente. Per quanto riguarda la Carta, questa conclusione si ricava dal suo art. 24, par. 2, in base al quale il Consiglio «agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite» e che i «poteri specifici (...) per l’adempimento di tali compiti sono indicati nei capitoli VI, VII, VIII e XII»; il suo art. 25, inoltre, dispone che i membri dell’ONU «convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni» della Carta. Questa, quindi, costituisce un limite alle delibere del Consiglio e una garanzia per gli Stati membri, che non sono obbligati a eseguire una risoluzione ad essa non conforme⁶.

Il presente contributo esamina la natura, l’efficacia e l’impatto delle misure obbligatorie non implicanti l’uso della forza alla luce della prassi sviluppatasi nei decenni di funzionamento del Consiglio, in particolare dopo la fine della guerra fredda, inclusi i profili critici ad esse correlati.

⁴ Le decisioni *ex art.* 41, in virtù della clausola di superiorità di cui all’art. 103 della Carta ONU, prevalgono sui confliggenti obblighi pattizi internazionali dei membri dell’Organizzazione.

⁵ Questione diversa, che non può essere esaminata in questa sede, è quella dei possibili meccanismi di controllo sulle misure decise dal Consiglio di sicurezza. In tema v. la risoluzione approvata dall’Institut de droit international il 9 settembre 2017 (sessione di Hyderabad), sulla base della dettagliata analisi contenuta nel rapporto finale del relatore R. Wolfrum, presentata in occasione della sessione di Tallin del 2015. La risoluzione del 2017 è intitolata *Review of Measures Implementing Decisions of the Security Council in the Field of Targeted Sanctions*. In essa si afferma, tra l’altro: «The Security Council shall act in conformity with the Charter of the United Nations including provisions protecting human rights» (art. 3.1). Lo stesso vale per i suoi comitati delle sanzioni (v. art. 5.1 della medesima risoluzione). I richiamati documenti dell’Institut de droit international sono reperibili *online*.

⁶ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XIII ed., 2023, 242 ss.

2. Come accennato, i redattori della Carta ONU – facendo tesoro dell'esperienza della Società delle nazioni – hanno attribuito al Consiglio di sicurezza rilevanti poteri e gli hanno lasciato notevole libertà di manovra nell'utilizzazione del sistema di sicurezza collettiva⁷.

Per quanto concerne l'art. 41⁸, la sua inclusione nella Carta ONU rappresenta il riconoscimento del fatto che, al fine di assicurare un efficace mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, occorre una accorta combinazione di strumenti, da utilizzare caso per caso, a seconda della situazione. La sua formulazione, rimasta immutata dal 1945, contiene un'elencazione esemplificativa delle misure non implicanti l'uso della forza che il Consiglio può adottare e che vincolano i membri dell'ONU: «un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche»⁹.

Durante la guerra fredda le uniche due circostanze in cui il Consiglio di sicurezza decise misure non implicanti l'uso della forza riguardarono la Rhodesia meridionale e il Sudafrica, entrambe a causa del regime di *apartheid* che le connotava. Con la fine della contrapposizione in blocchi il Consiglio è invece riuscito ad attivare la sua competenza in numerose occasioni – tramite una interpretazione estensiva alla nozione di «minaccia alla pace» di cui all'art. 39 della Carta ONU¹⁰ – e ha utilizzato soprattutto l'art. 41¹¹. Anch'esso ha ricevuto un'interpretazione estensiva, consentendo al Consiglio di approvare un'ampia gamma di misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza al fine di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza interna-

⁷ Per un esauriente quadro d'insieme v. P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, IX, 2016, 880 ss.

⁸ La differenza con la SdN, per quanto qui rileva, è ben messa in luce già da L. CAVARÉ, *Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.*, in *Recueil des cours*, t. 80, 1952, 191 ss.

⁹ Come emerge da questo elenco, le misure ex art. 41 non devono necessariamente essere consistere in sanzioni, ma possono limitarsi a comportamenti inamichevoli. Il loro carattere sanzionatorio, come messo in luce da B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, 287 s., va inteso nel senso che sono (di regola) comminate contro uno Stato, a prescindere dalla commissione di un illecito internazionale.

¹⁰ V. da ultimo, E. DE WET, M. WOOD, *Peace, Threat to the*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, gennaio 2022.

¹¹ Su cui v. N. KRISH, *Article 41*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, III ed., 2012, 1305 ss.

zionale¹², istituendo complessivamente, tra il 1966 e il 2023, trentuno regimi sanzionatori¹³.

La prassi applicativa dell’art. 41 nel corso degli anni include diverse tipologie di misure, che possiamo suddividere in tipiche e atipiche a seconda del grado di riconducibilità all’elenco contenuto nella stessa disposizione. Anche le misure tipiche, come vedremo, hanno sperimentato un progressivo affinamento rispetto al modello di cui alla Carta ONU, giacché il Consiglio ha tenuto conto del contesto specifico nel deliberare in merito a ciascuna situazione di crisi. Ai regimi sanzionatori generali si sono progressivamente affiancati quelli settoriali, nonché delle misure sanzionatorie “mirate”, nei confronti sia dei vertici politici di Stati o di gruppi qualificati dal Consiglio come una minaccia per la pace, sia di singoli appartenenti a formazioni terroristiche, come al-Qaida e l’ISIS (Da’esh)¹⁴, su cui torneremo.

La prima tipologia di misura *ex art. 41* riguarda l’embargo economico. Ad alcuni prime risoluzioni che lo hanno decretato, a partire da quello contro l’Iraq per l’invasione del Kuwait nel 1990, caratterizzate da un isolamento pressoché completo dello Stato destinatario della misura di embargo, con pesanti ripercussioni sulla sua popolazione civile, se ne sono progressivamente affiancate delle altre, che hanno istituito un embargo parziale, volto a colpire determinati beni, ritenuti di particolare importanza per lo Stato oggetto della misura decisa dal Consiglio. Questo ha portato a misure di embargo sul commercio di diamanti (Sierra Leone) e su quello del petrolio (Libia), accompagnati da una certificazione specifica che ne garantisca la legalità. Parimenti, il Consiglio ha imposto limitazioni al commercio di prodotti che uno Stato qualificato come una minaccia alla pace potrebbe utilizzare per scopi ostili, come nel caso delle armi (Somalia, Sudan, Sud Sudan) o di materiale utilizzabile a fini di produzione di

¹² F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Milano, VI ed., 2021, 140, parla di «totale assenza di limiti *ratione materiae*» nella prassi del Consiglio in tema di mantenimento della pace.

¹³ Gli Stati colpiti includono l’Angola, la Corea del Nord, la Costa d’Avorio, l’Eritrea, l’Etiopia, la ex-Iugoslavia, la Guinea-Bissau, Haiti, l’Iran, l’Iraq, il Libano, la Liberia, la Libia, lo Yemen, il Mali, la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, il Ruanda, la Sierra Leone, la Somalia, il Sudan e il Sud Sudan.

¹⁴ La prima risoluzione cui si riconduce il sistema di sanzioni “mirate” è la 1267 (1999), relativa ai Talebani in Afghanistan, ma in effetti il sistema delle liste del comitato delle sanzioni fu introdotto dalla successiva risoluzione 1333 (2000) e da numerose altre, con un regime progressivamente ampliato ad al-Qaeda e non più connesso alla situazione in Afghanistan, ma al contrasto alla rete terroristica a livello universale; con le risoluzioni 1988 (2011) e 1989 (2011) le liste, e i relativi regimi sanzionatori, si sono scissi: una per i Talebani, l’altra per al-Qaeda e ISIS.

certi armamenti (Corea del Nord) o della proliferazione nucleare (Iran).

Altre misure tipiche, volte a isolare lo Stato, riguardano: le limitazioni ai viaggi da e per il suo territorio. Anch'esse, a seconda dei casi, hanno avuto un carattere generale (Repubblica Democratica del Congo, Sudan), ovvero hanno riguardato un ambito specifico, come quello del trasporto aereo, o specifici individui (Guinea-Bissau, Haiti, Mali, Repubblica Centrafricana), quale manifestazione della tendenza a specificare i destinatari delle misure; il congelamento di fondi e altre risorse economico-finanziarie che si trovano fuori dal territorio dello Stato e quindi dalla sua disponibilità diretta (Iraq, Libia, Yemen), o da quella dei soggetti designati (Mali).

Esse sono progettate in modo da colpire specifici individui, entità o settori economici ritenuti responsabili della situazione di minaccia alla pace, anziché infliggere penalità generalizzate a intere popolazioni o economie nazionali.

Il cambiamento dai regimi sanzionatori generali a quelli parziali (*smart sanctions*) e, nell'ambito di questi, alle sanzioni mirate (*targeted sanctions*) è stato dovuto ad esigenze di tutela della popolazione civile¹⁵ e, più in generale, risponde alla necessità di rispettare un criterio di proporzionalità anche nell'adozione e messa in opera dei regimi *ex art. 41*¹⁶. Questo strumento è emerso come risposta a una duplice necessità. Da una parte, rendere le sanzioni contro soggetti statali più efficaci nel raggiungere i loro obiettivi, indirizzandole contro singoli individui (come gli appartenenti alla *leadership* di governo di un determinato Stato o a un gruppo insurrezionale responsabili della minaccia alla pace, nonché le imprese commerciali a essi collegate), riducendo al contempo l'impatto negativo sulle popolazioni civili. Dall'altra, approvare sanzioni contro soggetti privati, in particolare i gruppi terroristici e i loro affiliati (Al-Qaeda, Talebani, ISIS) e sostenitori, includendo anche in questo caso persone fisiche e persone giuridiche.

¹⁵ Nella dottrina italiana v., *ex multis*, A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; L. CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in *International law and the quest for its implementation. Le droit international et la quête de sa mise en oeuvre. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Leiden, 2010, 73 ss.

¹⁶ In tema v. N. JAYAKODY, *Refining United Nations Security Council Targeted Sanctions. 'Proportionality' as a Way forward for Human Rights Protection*, in *Security and Human Rights*, 2018, 90 ss.; D. DAM-DE JONG, *Who Is Targeted by the Council's Sanctions? The UN Security Council and the Principle of Proportionality*, in *Nordic Journal of International Law*, 2020, 383 ss.

La prassi mostra che le misure sanzionatorie a carattere generale non sono efficaci nel raggiungere i loro obiettivi. Con particolare riguardo a quelle di tipo economico, infatti, esse intendono incidere sul comportamento delle autorità statali e dei soggetti sanzionati, ma nei fatti colpiscono in modo disuguale diverse fasce della popolazione, con le *élite* governative e i gruppi di potere spesso in grado di eludere gli effetti delle sanzioni, a differenza delle persone comuni. Anziché incidere sulle politiche o sul comportamento dei governanti, tali misure finiscono per rafforzare il nazionalismo e indebolire la resistenza interna. Questo tipo di sanzioni, inoltre, danneggiano gravemente le economie locali dei Paesi colpiti e hanno un impatto (diretto e indiretto) sugli individui presenti negli Stati interessati e sul loro godimento dei diritti umani, per esempio limitandone la libertà di movimento e di espressione, così come altri diritti fondamentali (specie dei soggetti più vulnerabili e a rischio di marginalizzazione ed esclusione), come l'accesso ai beni di prima necessità (cibo, acqua potabile, medicinali e forniture mediche), ai servizi e alle opportunità economiche (diminuzione delle opportunità di lavoro, aumento della disoccupazione e perdita di mezzi di sostentamento), con conseguenze che includono anche la migrazione forzata. Tali effetti negativi sulle popolazioni civili non sono necessariamente intenzionali e il Consiglio di sicurezza ha cercato di minimizzarne l'impatto, effettuando, caso per caso, un difficile bilanciamento tra l'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e quello della tutela dei diritti umani e del benessere delle popolazioni colpite. A tal fine, esso ha progressivamente previsto la possibilità di adottare deroghe umanitarie¹⁷ o pianificare programmi di assistenza per garantire che le popolazioni civili non siano danneggiate in modo sproporzionato¹⁸.

Un interessante sviluppo recente è dato dalla risoluzione 2644, sollecitata da numerosi membri dell'ONU e dalla comunità delle organizzazioni umanitarie e approvata dal Consiglio di sicurezza il 9 dicembre, con l'astensione dell'India. Questa risoluzione, volta a realiz-

¹⁷ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, 308 ss. parlano, al riguardo, di una consuetudine integrativa dell'art. 41 della Carta ONU

¹⁸ Questo coinvolge anche la società civile, in particolare le ONG che prestano la loro assistenza alle popolazioni colpite al fine di limitare l'impatto negativo delle sanzioni (offrendo aiuti alimentari, servizi medici, acqua potabile, istruzione, impegnandosi in progetti di sviluppo a lungo termine). Le ONG svolgono anche un ruolo di monitoraggio degli effetti delle sanzioni sulle popolazioni civili e possono raccogliere dati a tale riguardo, contribuendo a informare le decisioni e le politiche del Consiglio e a creare un contesto favorevole per l'applicazione di misure mitigative.

zare il menzionato bilanciamento tra la necessità di attuare le misure decise dal Consiglio e l'esigenza di proteggere i civili dagli effetti negativi e non voluti di quelle sanzioni, sostituisce i paragrafi delle precedenti risoluzioni, che facevano salvi alcuni programmi e attività nel contesto di regimi sanzionatori decisi dal Consiglio¹⁹ e introduce un sistema di ampie eccezioni all'applicazione delle sanzioni rispetto ad attività umanitarie, di assistenza medica e di fornitura di beni essenziali. Questo riguarda un ampio numero di enti, a partire da quelli appartenenti al sistema delle Nazioni Unite, ma anche le organizzazioni internazionali e umanitarie aventi lo *status* di osservatore in Assemblea generale, le ONG partecipanti al piano ONU di pronto intervento umanitario e a quello di pronto intervento per i rifugiati, i vari soggetti aderenti all'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari ONU, nonché ogni altra persona o ente abilitato da uno dei comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza²⁰. Un ulteriore elemento di interesse, in prospettiva, è relativo alla scelta del Consiglio di affidare al Segretario generale il compito di preparare un rapporto scritto sulle conseguenze avverse e non intenzionali delle proprie sanzioni, facendo raccomandazioni sulle modalità per minimizzare e attenuare tali conseguenze negative.

L'ampio margine di discrezionalità che l'art. 41 della Carta ONU offre al Consiglio di sicurezza nell'adottare misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza per affrontare minacce alla pace gli ha consentito di approvare misure "atipiche", non solo perché non presenti nell'elenco di cui all'art. 41, che ha carattere esemplificativo e comunque riflette alcune modalità sanzionatorie tipiche del periodo storico in cui la Carta ONU è stata elaborata, ma anche perché è possibile ricondurle all'art. 41 solo attraverso un'interpretazione estensiva dello stesso. Nella prassi, in particolare in quella sviluppatasi al termine della guerra fredda, il Consiglio di sicurezza ha adoperato un'estesa flessibilità nel decidere le misure ritenute adeguate alla situazione specifica²¹.

La atipicità può essere intesa in vario modo. Anzitutto, sono atipiche le misure consistenti nella istituzione dei tribunali penali internazionali per i crimini commessi nella ex-Iugoslavia e in Ruanda, cui

¹⁹ L'unica eccezione riguarda la risoluzione 2615 (2021) sugli aiuti umanitari in Afghanistan.

²⁰ La risoluzione prevede l'applicazione per un periodo di due anni delle deroghe appena indicate anche alle sanzioni previste dalle risoluzioni 1267 (1999), 1989 (2011) e 2253 (2015) concernenti l'ISIS e al-Qaida.

²¹ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, 283 ss.

è stato affidato l'esercizio della giurisdizione penale in capo agli individui ritenuti responsabili di crimini internazionali, dotandoli, per il tramite delle risoluzioni istitutive, di "primazia" sulle giurisdizioni nazionali. Lo stesso è a dirsi di quelle situazioni in cui il Consiglio di sicurezza ha mostrato una tendenza a legiferare²², per esempio in materia di definizione di terrorismo internazionale o di proliferazione nucleare, così come a svolgere un ruolo latamente giudiziario, per esempio ponendo in capo a uno o più Stati l'obbligo di consegnare un determinato individuo. Le perplessità a tale riguardo derivano dalla composizione del Consiglio, organo squisitamente intergovernativo e che non presenta i caratteri connaturati all'esercizio di questo tipo di funzioni; esso, inoltre, è competente a deliberare in merito a specifiche situazioni, non ad assumere norme di portata generale.

Un'altra misura atipica riconducibile all'art. 41 della Carta ONU è l'istituzione di operazioni di pace con funzioni di amministrazione diretta di un territorio, per quel che concerne la loro componente civile, come deliberato dal Consiglio di sicurezza con riferimenti ai territori della Slavonia Orientale (UNTAES), del Kosovo (UNMIK) e di Timor Est (UNTAET) negli anni '90²³.

È importante notare che le misure atipiche adottate dal Consiglio di sicurezza sono valutate caso per caso e dipendono dalla natura della minaccia o della crisi affrontata. L'obiettivo principale è sempre quello di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale in modo efficace e in conformità con i principi della Carta ONU.

3. L'adozione di numerosi sistemi di sanzioni, talora alquanto dettagliati, pone un problema per quanto riguarda l'adempimento e, quindi, rischia di indebolire l'efficacia del sistema di sicurezza collettiva²⁴. Se, infatti, è indubbio che il mancato adempimento all'obbligo sanzionatorio posto dalle risoluzioni del Consiglio produce una violazione della Carta ONU, differente è la situazione in cui il mancato (o incompleto) adempimento di uno o più Stati membri dell'ONU all'ob-

²² In senso critico v. ampiamente G. ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's 'Law-Making'*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, 609 ss.

²³ V., anche per ampi riferimenti bibliografici e documentali, I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008, 107 ss.

²⁴ V. già l'analisi comparata presente in V. GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, 2004. Da ultimo v. H. AITKEN, *Policing the Police: Security Council Monitoring of States' Sanctions Implementation Obligations*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2019, p. 705 ss.

bligo sanzionatorio non sia dovuto a mancanza di volontà, ma alla difficoltà di adeguare gli ordinamenti giuridici interni e/o al carattere eccessivamente sofisticato dei meccanismi sanzionatori approvati dal Consiglio. Questo può comportare difformità nella loro attuazione, compromettendone l'efficacia²⁵.

La prassi ha portato anche a integrare il funzionamento del sistema di sanzioni collettive. Al fine di assistere gli Stati membri nell'attuazione delle misure sanzionatorie e di controllarne l'effettivo adempimento, nonché per deliberare le deroghe per scopi umanitari, infatti, il Consiglio ha istituito dei comitati delle sanzioni, quali suoi organi sussidiari²⁶, aventi la medesima composizione intergovernativa, ma un carattere maggiormente operativo²⁷. I comitati sono autonomi l'uno dall'altro, ma presentano caratteristiche di funzionamento comuni, come la circostanza di riunirsi in sessioni non aperte al pubblico e l'adozione delle deliberazioni per *consensus*; in alcuni casi il Consiglio di sicurezza ha affiancato ai comitati dei gruppi di esperti e/o di supporto e monitoraggio, che li assistono nello svolgimento delle loro funzioni

Nella prassi di funzionamento del Consiglio di sicurezza con riferimento alle misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'art. 41, il sistema è andato ulteriormente perfezionandosi, tanto che tutti i regimi sanzionatori decisi a partire dal 2004 hanno un carattere mirato (*targeted*), vale a dire diretto nei confronti di specifici soggetti (individui, imprese, gruppi, ecc.). Questi sono inseriti in apposite liste, gestite dai comitati delle sanzioni e formate attraverso le indicazioni provenienti dai diversi Stati membri dell'ONU. A seconda dei casi i nominativi dei soggetti e delle entità sanzionate sono inseriti direttamente nel testo della risoluzione, ovvero determinati dai comitati in base ai criteri determinati dal Consiglio. Attualmente sono in

²⁵ Anche le organizzazioni regionali, come l'Unione africana, l'Unione europea o l'Organizzazione degli Stati americani, hanno sviluppato meccanismi di collaborazione con il Consiglio di sicurezza ai fini dell'attuazione delle misure decise ai sensi dell'art. 41 della Carta. In tema v. M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma, 2020, 57 ss.

²⁶ La base giuridica è l'art. 29 della Carta ONU; v. anche l'art. 28 del Regolamento provvisorio di procedura del Consiglio di sicurezza.

²⁷ F. ALABRUNE, *La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990*, in *Annuaire français de droit international*, 1999, 226 ss.; T.J. BIERSTEKER, S.E. ECKERT, M. TOURINHO (eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge, 2016.

funzione quindici regimi di sanzioni mirate, undici dei quali riguardano sia individui, sia persone giuridiche²⁸.

La scelta di focalizzare le misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza su un sistema prevalentemente di liste, dovuta al descritto cambio di approccio del Consiglio di sicurezza motivato da ragioni umanitarie, ha comportato l'emergere di problemi diversi, connessi all'assunzione, in capo al Consiglio (e ai suoi comitati delle sanzioni) di un ruolo di tipo latamente giudiziario (o, per meglio dire, inquisitorio), a fronte del quale i soggetti si trovano inseriti nelle liste all'esito di una scelta comunque discrezionale dell'organo politico di vertice dell'ONU. Tale inserimento, che dovrebbe avere un carattere preventivo, non punitivo, produce invece una serie di conseguenze gravi per chi ne è destinatario materiale (i destinatari formali rimanendo, di regola, gli Stati membri dell'ONU), che può vedere limitata la propria libertà di movimento (se individuo) e/o la possibilità di accedere e utilizzare le proprie risorse finanziarie, senza considerare il più generale impatto reputazionale. Questi effetti risultano ancora più gravi quando la sanzione colpisce figure soggetti che non rivestono una funzione di *leadership* politica di un determinato Stato o di un gruppo di insorti e/o ribelli.

Per venire parzialmente incontro a queste conseguenze negative, anche al fine di tentare di bilanciare le esigenze di sicurezza con quelle di tutela dei diritti umani, con la risoluzione 1730 (2006) il Consiglio di sicurezza ha istituito presso il Segretariato dell'ONU il Focal point per il *delisting*, cui i soggetti inseriti negli elenchi possono rivolgersi per chiedere la cancellazione dagli stessi, che non viene comunque deliberata dallo stesso, ma dagli specifici comitati. Si tratta quindi di un organo che, per composizione e procedure di funzionamento, non assicura uno standard minimo di garanzia di tutela dei diritti dell'accusato, risultando squilibrato sul versante della sicurezza a discapito della *rule of law*²⁹.

²⁸ V. il più recente documento (*Fact Sheets*) del DPPA dell'ONU sui *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*, 3 aprile 2023, reperibile *online*, al pari dei dati identificativi dei circa mille soggetti, tra individui ed entità, inseriti nella *United Nations Security Council Consolidated List*.

²⁹ Occorre tener presente che è lo stesso Consiglio, nell'approvare le risoluzioni relative alle misure sanzionatorie, a ricordare agli Stati membri dell'ONU i loro obblighi di rispettare i diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Anche qualora si ritenesse che queste regole non siano vincolanti direttamente per il Consiglio, esse però lo sono per gli Stati, anche nelle fasi di *listing* e *delisting*.

Una situazione peculiare riguarda l'Ombudsperson che si occupa delle richieste di cancellazione dalla lista relativa ai soggetti in qualche misura collegati ad al-Qaida e all'ISIS (delle richieste relative alla lista sui Talebani si occupa invece il Focal point), che più delle altre ha dato luogo a controversie giudiziarie, sia in diversi Stati membri, sia dinanzi a corti regionali, come la Corte di giustizia UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo³⁰. Il suo funzionamento è stato progressivamente reso più trasparente ed equilibrato per quanto riguarda l'accesso a un rimedio da parte dei soggetti inseriti in questa lista³¹. L'evoluzione del ruolo e dei poteri dell'Ombudsperson, favorita dalla giurisprudenza a tutela dei diritti umani dei soggetti inseriti nelle liste poc'anzi richiamata, infatti, caratterizza un mutamento di approccio da parte del Consiglio di sicurezza, che da una gestione emergenziale passa a una ordinaria delle sanzioni mirate. Ciò ha frenato il contenzioso dei soggetti iscritti nelle liste e costituisce un ragionevole punto di equilibrio tra esigenze di sicurezza e garanzia dei diritti. Si tratta, in ultima analisi, di un modello che non solo andrebbe ulteriormente rafforzato, ma che sarebbe auspicabile venisse ampliato agli altri elenchi decisi dal Consiglio di sicurezza e gestiti dai suoi comitati delle sanzioni³².

4. Le misure non impicanti l'uso della forza previste dall'art. 41 della Carta dell'ONU rappresentano uno strumento prezioso per il Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sebbene presentino limitazioni e sfide, esse offrono un'alternativa all'uso della forza armata e promuovono la cooperazione internazionale. Tuttavia, è fondamentale valutare attentamente l'efficacia di queste misure e promuovere il dialogo e la diplomazia come strumenti preventivi. Solo attraverso un approccio multilaterale

³⁰ La bibliografia a tale riguardo è assai ampia. La prassi è ricostruita nel rapporto finale di R. Wolfrum all'Institut de droit international, richiamato in precedenza.

³¹ In tema v. l'ampio studio di A. LANG, *Alternatives to Adjudication in International Law: A Case Study of the Ombudsperson to the ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council*, in *American Journal of International Law*, 2023, 48 ss.; nonché il contributo di D. MUSMECI, *L'istituzionalizzazione delle procedure ONU di listing e de-listing: il ruolo dell'ufficio dell'Ombudsperson* in questo volume, 49.

³² V. l'art. 7 della richiamata risoluzione dell'Institut de droit international del 9 settembre 2017, nonché il recente volume di T. BIERSTEKER, L. VAN DEN HERIK, R. BRUBAKER, *Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regime*, Ginevra, marzo 2021, reperibile *online*. V. anche la lettera dell'11 giugno 2021, indirizzata al Presidente di turno del Consiglio di sicurezza da un gruppo di Stati membri, che ha sottoposto un documento di lavoro sulle sanzioni mirate al fine di rafforzare le procedure nei regimi sanzionatori decisi dal Consiglio: UN Doc. S/2021/567, 14 giugno 2021.

e inclusivo si potranno affrontare in modo efficace le minacce alla pace e alla sicurezza globale.

Il futuro utilizzo delle misure non implicanti l'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza dovrà tener conto delle criticità emerse e, anche senza emendare la Carta ONU, occorrerà proseguire nella direzione di migliorare la trasparenza e l'*accountability* del processo decisionale, attraverso un maggiore coinvolgimento degli Stati interessati e, ove necessario, degli attori non statali, come le ONG e/o le imprese multinazionali nei cui confronti un determinato regime sanzionatorio può produrre un significativo impatto.

È altresì opportuno che le misure adottate ai sensi dell'art. 41 siano limitate nel tempo e soggette a revisione periodica, per consentire al Consiglio di sicurezza di valutarle e di apportare eventuali modifiche, così come di revocarle qualora non si dimostrino più necessarie. Se è vero che il diritto di veto può avere la conseguenza di impedire al Consiglio di rinnovare una misura sanzionatoria, ciò risulta meno grave rispetto al rischio opposto, ossia di approvare sanzioni senza una scadenza, che il veto di un membro permanente impedisca di revocare. Più in generale, è opportuna una periodica valutazione dell'efficacia delle misure adottate, soprattutto dei loro effetti sulla popolazione civile.

Per quanto riguarda le liste dei soggetti (persone fisiche ed entità) sanzionati, l'adozione di questo sistema di sanzioni ha fatto emergere inedite questioni per il Consiglio di sicurezza. Occorre proseguire nel rafforzamento dell'Ombudsperson e promuovere l'ampliamento delle sue competenze (o l'istituzione di un organo simile) anche con riguardo agli altri sistemi di sanzioni mirate. Anche a tale riguardo è opportuno che il Consiglio di sicurezza (e i suoi comitati delle sanzioni) siano guidati dai principi della proporzionalità, della trasparenza e della revisione periodica dei nominativi dei soggetti iscritti nelle liste e delle motivazioni che giustificano tale provvedimento³³.

Si tratta, in ultima analisi, di richiamare il Consiglio al rispetto dei limiti che la Carta ONU pone al suo operato, affinché questo sia (e sia percepito) come legittimo in ogni circostanza. La mancata (o incompleta) attuazione degli obblighi sanzionatori decisi dal Consiglio di sicurezza, infatti, ne indebolisce l'autorevolezza e solleva un problema reputazionale in capo a quest'organo.

³³ Questi elementi sono opportunamente messi in luce in J. COCKAYNE, R. BRUBAKER, N. JAYAKODY, *Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness through Fair and Clear Procedures*, 2018, reperibile online.

ABSTRACT

The Evolution of Binding Measures not Involving the Use of Force Pursuant to Article 41 of the UN Charter

This paper is concerned with the mandatory measures not involving the use of force that the UN Security Council may approve under Article 41 of the UN Charter once it has found that there is a threat to the peace, a breach of the peace, or an act of aggression. During the Cold War, the Security Council was only able to approve sanctions on two occasions, while this instrument was subsequently used extensively. Practice shows an evolution of mandatory measures, flanking the typical ones (general embargo) with a number of atypical measures, including smart and targeted sanctions. This evolution has given rise to new critical issues, such as those related to the Council's competence to approve atypical sanction models and the need to balance individual sanctions with the right of access to the courts. These have been only partially addressed by the Council, with solutions that should be strengthened in terms of both transparency and human rights protection in order to increase the legitimacy and accountability of the sanctions system.

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE ONU DI *LISTING* E *DE-LISTING*: IL RUOLO DELL'UFFICIO DELL'*OMBUDSPERSON*

DANIELE MUSMECI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I maggiori risultati conseguiti dall'Ufficio. – 3. L'Ombudsperson e il diritto ad un rimedio effettivo. – 4. Esiste spazio per migliorare ulteriormente la procedura di *de-listing*?

1. Nel corso degli ultimi vent'anni, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (anche Cds) ha istituito più di quindici regimi sanzionatori, i quali, per quanto indirizzati nei confronti di un determinato Stato, hanno progressivamente incluso misure dirette contro individui, gruppi armati e persone giuridiche. Tali misure mirate, conosciute anche come *targeted* o *smart sanctions*, sono state adottate dal Cds nel tentativo di a) eliminare le conseguenze umanitarie dei regimi "classici" che non permettevano di discriminare tra il vero *target* e la popolazione civile e b) incrementare al contempo l'efficacia delle nuove sanzioni. Tuttavia, tali sanzioni mirate, perlomeno nella loro struttura originaria, hanno immediatamente sollevato critiche in punto di diritto, soprattutto per quel che concerneva la scarsa compatibilità con i diritti umani sanciti sul piano internazionale, primi tra tutti quelli di natura procedurale, come il diritto ad un equo processo e ad un rimedio effettivo. Inoltre, essendo le *smart sanctions* tipicamente costituite da provvedimenti quali il congelamento dei beni e l'imposizione di un *travel ban*, diritti umani quali proprietà, libertà di movimento, famiglia erano soggetti a facili violazioni. Ne è conseguito che diversi attori hanno sollecitato il Consiglio di sicurezza a ricorrere alle sanzioni mirate tenendo al tempo stesso in considerazione i diritti umani degli individui. Ad esempio, nel noto *World Summit Outcome Report*, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ebbe modo di notare che «fair and clear procedures [should] exist» nel momento in cui si decide di indirizzare sanzioni contro i singoli¹.

Effettivamente, il Cds non solo non aveva inizialmente chiarito, in modo trasparente, come una persona fisica o giuridica potesse

¹ Assemblea generale, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 109.

all'improvviso ritrovarsi in una delle sue liste nere (c.d. *listing procedure*)², ma non aveva neppure istituito canali giudiziari o anche solo amministrativi volti a richiedere la cancellazione dalle medesime liste (*de-listing procedure*). Di conseguenza, nei primi anni 2000, i meccanismi alla base dell'adozione delle sanzioni mirate erano puramente politici, suscettibili di dar luogo a facili violazioni dei diritti umani e soffrivano di una generale mancanza di trasparenza. Una breve sintesi del processo mediante cui un nome veniva apposto nella lista nera può aiutare a comprendere le implicazioni giuridiche e sostanziali di tale inserimento. Per cominciare, il Cds stabiliva che una determinata situazione fosse (almeno) una «minaccia alla pace» di cui all'art. 39 della Carta ONU. Una volta adottata la relativa risoluzione, si procedeva a stabilire un Comitato delle sanzioni (vale a dire un organo sussidiario *ex art.* 29 della Carta ONU), al fine di sorvegliare sulla corretta implementazione e sul rispetto delle sanzioni di cui si componeva quel determinato regime. Successivamente, gli Stati che volevano inserire un nome nella lista nera, dovevano semplicemente inviare una notifica al rispettivo Comitato che procedeva all'inserimento senza dibattito (mediante la procedura del *consensus*).

All'indomani degli eventi del 9/11, tale situazione venne esasperata dall'attività del Comitato 1267 (oggi divenuto 2253, vale a dire quello concernente il contrasto all'ISIS e Al-Qaeda), il quale divenne un *forum* a disposizione dei membri permanenti del Cds, soprattutto gli USA, in cui essi riuscivano a farsi approvare richieste di *listing* senza fornire adeguate prove a supporto della loro richiesta³. Nel 2006 il Cds, spronato dalle critiche riguardanti la poca rispondenza delle sanzioni e delle fasi di inserimento e depennamento dalle liste nere con i diritti umani che venivano in rilievo, decideva di istituire un primo, ma insufficiente, rimedio, a mezzo del quale era possibile portare all'attenzione del Comitato una richiesta di *de-listing*, ossia un *Focal Point* all'interno del Segretariato ONU. Per quanto la sua istituzione fu salutata positivamente dai membri permanenti, il *Focal Point* serviva solamente a favorire una migliore interazione tra il singolo e il Comitato delle sanzioni, con la conseguenza che le procedure di *li-*

² Una procedura che, a giudizio della Corte federale canadese, ricorda l'opera di Kafka “*The Trial*”, in cui «Josef K (...) awakens one morning and, for reasons never revealed (...), is arrested and prosecuted for an unspecified crime». Cfr. Corte federale canadese, 2009 FC 580 [2010], *Abdelrazik v. Canada (Minister of Foreign Affairs)*, par. 53.

³ Per un commento esaustivo in materia, si veda, G. SULLIVAN, *The Law of the List: UN Counterterrorism Sanctions and the Politics of Global Security Law*, Cambridge, 2020.

sting a *de-listing* erano ancora ben lontane dal garantire sufficienti livelli di trasparenza e di compatibilità con i diritti umani⁴.

Al fine di mitigare ulteriormente gli effetti negativi delle *smart sanctions*, il Cds è stato, suo malgrado, costretto a riconoscere la necessità di dar vita ad un organo *ad-hoc*, specificamente investito della competenza di a) valutare se i criteri valevoli per il *listing* di un determinato soggetto fossero ancora validi e b) esaminare la richiesta di *de-listing*. Tale organo, creato mediante la risoluzione 1904 (2009), prese il nome di *UN Office of the Ombudsperson*⁵ (anche solo Ufficio o *Ombudsperson*) e rappresenta tutt'oggi la prima, rilevante riforma della struttura sanzionatoria, indirizzata ad incrementare la legittimità delle sanzioni mirate attraverso una maggiore trasparenza della procedura di *de-listing* e un maggiore rispetto dei diritti umani

Stante la sua inabilità di condurre un vero e proprio esame giudiziario, dal momento che gli sono stati assegnati poteri solamente raccomandatori⁶, l'Ufficio dell'*Ombudsperson*, nel corso degli anni, ha giocato un ruolo chiave nella progressiva istituzionalizzazione dei processi di *listing* e *de-listing*. Difatti, grazie alla spinta di fattori tanto esogeni quanto endogeni⁷, entrambe le procedure sono state oggetto di diversi emendamenti che hanno fatto sì che l'*Ombudsperson* sia, al giorno d'oggi, in grado di configurarsi come un rimedio effettivo *de-*

⁴ D. TLADI, G. TAYLOR, *On the Al Qaida/Taliban Sanctions Regime: Due Process and Sunseting*, in *Chinese Journal of International Law*, 2011, 771 ss.

⁵ Cfr. A. LANG, *Alternatives to Adjudication in International Law: A Case Study of the Ombudsperson to ISIL and Al-Qaida Sanctions Regime of the UN Security Council*, in *American Journal of International Law*, 2023, 48 ss., 56-61, il quale descrive dettagliatamente la storia delle negoziazioni diplomatiche che hanno condotto all'adozione delle risoluzioni 1904 e 1989, notando infine come «it was surprising that the P-5 would accept an independent oversight body interfering with how they ran the 1267-sanctions regime».

⁶ In verità, la competenza originaria riguardava l'invio del Rapporto, in cui però erano contenute delle «observations», e non una raccomandazione, che venivano sottoposte al Comitato delle sanzioni. Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione 1904 (2009) del 17 dicembre 2009, Annesso II, par. 7 c).

⁷ Analizzare nel dettaglio tutte le ragioni che hanno spinto il Consiglio di sicurezza a prendere una tale decisione è al di là dello scopo della presente indagine. Tuttavia, è possibile brevemente menzionare che, per quel che riguarda le spinte esterne, il famoso caso *Kadi*, deciso dalla Corte di giustizia dell'UE, ha messo in luce il fatto che tutti gli Stati dell'UE erano impossibilitati ad implementare le sanzioni onusiane, se non nel pieno rispetto dei diritti umani. Sul punto A. TZANAKOPOULOS, *Domestic Court Reactions to UN Security Council Sanctions*, in A. REINISCH (ed.), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford, 2010, 54 ss., 75-77, il quale ha asserito che le corti nazionali e regionali abbiano esercitato un «gentle push» nei confronti del Consiglio di sicurezza. Quanto alle pressioni interne, è possibile fare riferimento agli sforzi compiuti dall'Ufficio per migliorare e rafforzare sia la procedura di *de-listing* che, di riflesso, la sua architettura istituzionale.

facto in favore dei singoli che manifestano la loro volontà di essere rimossi dalla lista nera del Consiglio di sicurezza.

Prima di soffermarci più da vicino sui risultati raggiunti dall'*Ombudsperson* e sulle criticità (sia procedurali che giuridiche) che ancora adesso inficiano il suo mandato, è necessario sottolineare un punto preliminare di assoluta importanza. Tutti gli emendamenti e le riforme, inclusa l'istituzione dello stesso Ufficio, hanno riguardato solamente un solo ed unico regime sanzionatorio, vale a dire l'odierno 2253 concernente ISIS/Al-Qaeda; pertanto, tutti gli altri regimi implicanti l'adozione di misure individuali possono solo contare sul *Focal Point*, organo assolutamente non in grado di fornire un meccanismo significativo di revisione del *de-listing*, difettando perfino del potere di proporre delle mere raccomandazioni.

Ciò posto, in che modo l'Ufficio conduce il suo esame che, potenzialmente, potrebbe condurre alla cancellazione del nome del singolo dalla lista nera? Comprenderne il funzionamento diviene centrale al fine di poter analizzare la portata degli emendamenti avvenuti negli anni, ma anche per capire quali sono le carenze che attualmente esistono e come esse possano essere superate.

L'esame si compone tipicamente di tre fasi che sono descritte nell'Annesso II della Risoluzione 1904: a) raccolta delle informazioni; b) dialogo; c) discussione e decisione del Comitato. A seguito di una richiesta presentata da un individuo o una persona giuridica – genericamente definito come «petitioner» – l'Ufficio informa tale *petitioner* sulle modalità in cui la sua richiesta sarà valutata e invia la medesima richiesta al Comitato delle sanzioni e a tutti gli Stati rilevanti, segnatamente lo Stato "designante" (vale a dire quello cui si deve l'originaria richiesta di *listing*) e quello di residenza/nazionalità. Durante questa fase, il compito principale dell'Ufficio è quello raccogliere tutta la documentazione utile ai fini di comprendere la situazione del ricorrente e i motivi che hanno indotto lo Stato designante a proporre il *listing*.

Nella seconda fase, quella del dialogo, dapprima l'*Ombudsperson* intrattiene relazioni costanti con tutti gli attori rilevanti, primariamente gli Stati e lo stesso *petitioner*, ai quali si richiede di fornire qualsiasi informazione che possa suffragare l'approvazione o la bocciatura della petizione di cancellazione dalla lista nera; successivamente, e sulla base di tutte le attività svolte, incluso l'accertamento dei fatti e le informazioni ottenute, redige un Rapporto («Comprehensive Report»), contenente la sua raccomandazione, che viene portato

all'attenzione del Comitato e discusso nella terza ed ultima fase. Sulla base delle considerazioni svolte dall'*Ombudsperson*, il Comitato decide se rigettare la domanda di *de-listing* o, al contrario, accordarla. Nel caso in cui si ritiene che il *petitioner* non soddisfi più i criteri per restare nella lista nera, il Comitato informa l'Ufficio che, a sua volta, notifica all'individuo l'esito positivo della sua richiesta. Se, al contrario, il Comitato è ancora del parere che il nome del richiedente debba restare nella lista nera, l'Ufficio viene informato di tale posizione e riceve congiuntamente un «updated narrative summary of reasons for listing»⁸; successivamente, provvede, entro 15 giorni, ad inoltrare una lettera al ricorrente in cui vengono motivate le ragioni alla base del diniego del *de-listing*, inclusa ogni «publicly releasable factual information gathered by the Ombudsperson».

Com'è possibile notare, i caratteri originari del processo di revisione davano luogo a diversi dubbi giuridici. Anzitutto, sebbene il Cds abbia attribuito all'*Ombudsperson* la possibilità di condividere le informazioni rilevanti con il *petitioner*, tale possibilità è controbilanciata dal fatto che gli Stati basano per gran parte la loro richiesta di *listing* su informazioni confidenziali che, in quanto tali, risultano non divisibili non solo con lo stesso individuo, ma anche con l'*Ombudsperson*. Ciò, da un lato, pregiudica la sua capacità istituzionale di analizzare il caso sottopostogli in modo esaustivo e, dall'altro, non permette al singolo di capire quali siano le reali motivazioni alla base del suo inserimento nella lista nera.

Inoltre, anche se l'Ufficio è incaricato di analizzare la petizione, l'esito finale di quest'ultima rimane formalmente in capo al Comitato delle sanzioni, il quale non è obbligato, ai termini delle rilevanti risoluzioni del Cds, a rispettare la raccomandazione contenuta nel Rapporto. Conseguentemente, all'individuo è parzialmente preclusa la possibilità di apparire dinnanzi ad un tribunale imparziale e indipendente per difendere il proprio caso attraverso il pieno esercizio delle garanzie sancite nel diritto ad un equo processo. Per di più, lo Stato che originariamente ha sottoposto il *listing* può coincidere con lo Stato che, in seno al Comitato, è chiamato a rivedere la sua originaria decisione, in violazione del principio *nemo debet esse iudex in propria causa*. Da questo punto di vista, lo *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* aveva sostenuto che il regime anti-terrorismo fosse ge-

⁸ Consiglio di sicurezza, risoluzione 1904 (2009), cit., Annesso II, par. 12.

stito in modo tale da essere ampiamente in contrasto con la Carta ONU e che, quindi, il Cds avesse agito *ultra vires* all’atto di istituirlo⁹.

Nonostante tali iniziali carenze giuridiche, l’Ufficio ha mostrato la capacità di produrre miglioramenti sostanziali alla procedura di esame del *de-listing*, tra cui l’applicazione del c.d. «reverse *consensus*»¹⁰. Difatti, perché la raccomandazione dell’Ufficio non venga rispettata, è necessario che il Comitato si esprima all’unanimità entro 60 giorni; pertanto, tale modalità di “negazione” della raccomandazione è stata pensata specificamente allo scopo di bilanciare la mancanza di poteri decisionali definitivi, e rappresenta un ostacolo di non poco conto per il Comitato, nel momento in cui volesse “rovesciare” la raccomandazione contenuta nel Rapporto.

Un altro risultato sicuramente degno di nota attiene alla quantità di informazioni a disposizione del ricorrente. Tenendo sempre a mente l’impossibilità di conoscere *in toto* le cause del *listing* per via della confidenzialità di certo materiale, l’esame condotto dall’*Ombudsperson* permette nondimeno al singolo di portare il suo caso dinnanzi al Comitato e, nella fase di dialogo, di restare costantemente a contatto con l’Ufficio (anche solo per comprendere lo stato di avanzamento della procedura) e, al termine dell’esame, di ricevere comunicazione in merito all’esito dello stesso, il che incrementa la trasparenza della procedura di *de-listing*, quanto meno in relazione a come era stata gestita fino all’istituzione dello stesso *Ombudsperson*.

2. A partire dal 2011, il Cds, su spinta dell’Ufficio, ha sistematicamente introdotto diversi correttivi volti a migliorare l’esame della procedura di *de-listing*. Tra questi, degno di menzione è quello relativo alla circolazione delle informazioni contenute nel Rapporto. Difatti, prima che il Consiglio intervenisse mediante l’adozione delle risoluzioni 2368 (2017) e 2610 (2021), solamente gli Stati che, al momento dell’esame, sedevano nel Comitato delle sanzioni potevano leggere il Rapporto; a seguito delle succitate risoluzioni, anche gli Stati non membri del Consiglio possono richiederne una copia, su approvazione del Comitato, così da essere pienamente informati, a beneficio della

⁹ Assemblea generale, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN Doc. A/65/258 del 6 agosto 2010, paragrafi 52, 56 e 57.

¹⁰ Cfr. ampiamente, F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *When states and individuals meet: The UN Ombudsperson as a ‘contact point’ between international and world society*, in *International Relations*, 2020, 46 ss., 59.

trasparenza della procedura stessa. Tuttavia, risulta impossibile non notare che al diretto interessato, vale a dire il richiedente, non era stata accordata la medesima possibilità. In tal senso, è stato lo stesso *Ombudsperson* a sottolineare come «as long as comprehensive reports, or parts of them demonstrating the reasoned nature of the process, are not made publicly available, every effort must be made to inform petitioners»¹¹.

Notando tale carenza, il Cds, mediante la già citata risoluzione 2610, ha autorizzato il ricorrente ad ottenere una copia del Rapporto, ad eccezione, come sempre, delle informazioni confidenziali. Nello specifico, è l'Ufficio che prepara una «redacted version of the comprehensive report» (che non rappresenta un mero riassunto delle sue considerazioni), rendendo quindi la decisione maggiormente comprensibile agli occhi del *petitioner*. Peraltro, e per quanto concerne il *listing*, la medesima risoluzione ha finalmente richiesto agli Stati di sottoporre nominativi che siano esclusivamente «evidence-based» e ha autorizzato l'Ufficio a indirizzare una notifica agli individui «newly-listed», purché il loro indirizzo sia conosciuto¹².

Certamente degni di nota, poi, sono gli sforzi fatti dal Cds per far fronte alle problematiche inerenti al rapporto tra misure anti-terrorismo e implicazioni umanitarie¹³. Due punti a questo riguardo vanno rimarcati: a) la previsione di un'esenzione temporanea, da accordarsi caso per caso, dal congelamento dei beni in favore del singolo ricorrente per scopi umanitari e per permettergli di incontrarsi con l'*Ombudsperson*¹⁴. Infatti, quest'ultimo può interagire con la persona «listata» per aiutarla a presentare il suo caso al meglio e raccogliere, al tempo stesso, la necessaria documentazione. b) con la recente adozione della risoluzione 2664 (2022), il Cds ha predisposto una «permanent humanitarian carve-out», che verrà applicata a tutti i regimi sanzionatori onusiani.

Infine, con riguardo alla maggiore problematica che si pone in *subiecta materia*, ossia la confidenzialità delle informazioni, l'Ufficio

¹¹ Consiglio di sicurezza, *Eleventh Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2016/96 del 2 febbraio 2016, paragrafi 50-51.

¹² Consiglio di sicurezza, risoluzione 2610 (2021) del 17 dicembre 2021, «considerando» 23 e Annesso II, par. 21 b).

¹³ Cfr. R. BRUBAKER S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, in *United Nations University – Centre for Policy Research*, 2021, disponibile su www.collections.unu.edu.

¹⁴ P. EDEN, *United Nations Targeted Sanctions, Human Rights and the Office of the Ombudsperson*, in M. HAPPOLD, P. EDEN (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, 165 ss.

ha sollecitato gli Stati a firmare accordi giuridici o, in alternativa, *arrangements*. Attualmente, pochi si sono impegnati a siglare accordi del primo tipo, mentre la maggior parte ha scelto di perseguire la via degli *arrangements*, inclusa l'Italia¹⁵. Tuttavia, a causa del fatto che l'*Ombudsperson* difetta del potere di costringere gli Stati a siglare qualsiasi forma di collaborazione utile allo scambio di informazioni, l'Ufficio si trova ancora impossibilitato a raccogliere la documentazione in modo completo ed esaustivo¹⁶.

3. Pur difettando di poteri vincolanti da esercitare *vis-à-vis* il Comitato delle sanzioni, siamo dell'avviso che l'*Ombudsperson*, nei caratteri istituzionali che possiede attualmente, rappresenti un rimedio effettivo *de-facto*, dal momento che è in grado di fornire al singolo un mezzo sostanziale atto a contestare l'inclusione nella lista nera¹⁷. Tale conclusione ci sembra possa essere corroborata, *in primis*, dalla prassi dello stesso Ufficio: la sua raccomandazione non è stata mai “rovesciata” dal suddetto Comitato, o, detto diversamente, quest'ultimo non ha mai esercitato il suo potere di “over-ruling” nei riguardi dell'*Ombudsperson*, un elemento che denota anche fiducia nel suo operato e nelle sue valutazioni¹⁸. Per tali motivi, alcuni commentatori hanno anche sostenuto che, verosimilmente, tale raccomandazione sia in grado di produrre un effetto giuridico «quasi-binding» nei riguardi

¹⁵ Prime forme di collaborazione tra Stati e *Ombudsperson* si rinvennero nel 2012, allorché Belgio, Svizzera, Costa Rica, Nuova Zelanda, e Regno Unito hanno concluso degli *arrangements*, mentre l'Austria è stato il primo Stato a siglare accordi per la condivisione delle informazioni. Attualmente, la situazione è la seguente: 18 *arrangements* (oltre agli Stati di cui sopra, troviamo Australia, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Stati Uniti e, infine, Italia), 2 accordi (si è aggiunta la Romania) e un *ad-hoc agreement* firmato dalla Siria. Cfr. Consiglio di sicurezza, *Twenty-second Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/1062 del 16 dicembre 2021, par. 22.

¹⁶ Consiglio di sicurezza, *Twenty-fourth Report of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2023/133 del febbraio 2023, paragrafi 41-42.

¹⁷ Cfr. S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the “Watson Report”*, Watson Institute for International Studies, 2012, 1 ss., 24, in cui si pone l'accento proprio sull'importanza di aver stabilito il *consensus a contrario* che, ai sensi della risoluzione 1989, viene richiesto per “rovesciare” la raccomandazione dell'*Ombudsperson*. Inoltre, secondo il giudizio di D. HOVELL, *Due process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2016, 1 ss., 23, l'Ufficio «offers the most appropriate response to legitimacy gaps in Security Council sanctions decisions». Commenti molti simili, volti ad enfatizzare l'abilità di rappresentare un rimedio effettivo in favore del ricorrente, vengono espressi da A. LANG, *op. cit.*, 52.

¹⁸ Cfr. N. KINCHIN, *Administrative Justice in the UN*, Cheltenham, 2018, 192.

del Comitato¹⁹. In conseguenza di ciò, l'Ufficio è stato qualificato in dottrina come un «contact point» che permette l'interazione tra il singolo e gli Stati sul piano internazionale²⁰.

Questo risultato è da attribuire in larga parte anche al meccanismo del *reverse consensus* che, pertanto, ha prodotto un elevato livello di rispetto delle valutazioni compiute dall'Ufficio e, cosa più importante, ha costretto gli Stati a mantenere costantemente aggiornate le ragioni del *listing* e le informazioni in suo supporto. Ciò in quanto, nel momento in cui tali informazioni non dovessero essere più valide quando viene avviata, e successivamente esaminata, la richiesta di *de-listing*, l'*Ombudsperson* può ritenerle insufficienti al fine di continuare ad applicare le sanzioni al *petitioner*, e procede a richiederne il *de-listing*.

Al di là degli effetti prodotti dalla raccomandazione, vi sono altre motivazioni che inducono a ritenere che l'Ufficio sia un organo cui rivolgersi per ottenere, con successo, la cancellazione dalla lista nera. Ad esempio, per quanto concerne la durata dell'esame, esso si svolge e si conclude in meno di un anno, il che è essenziale al fine di condurre un «efficient and time-sensitive review»²¹. Inoltre, la soglia di ammissibilità di una petizione è davvero bassa, essendo solamente richiesto l'invio di una notifica (tramite posta elettronica o *brevi manu* presso l'Ufficio) con cui si esprime la volontà di avviare il *de-listing*. L'*Ombudsperson* ha anche inciso sullo standard del *review* che, stando alle risoluzioni del Cds, si sostanzia in una piuttosto vaga associazione, diretta o indiretta, con le attività dell'ISIS/Al-Qaeda²². Ebbene, l'Ufficio ha controbilanciato gli effetti di questi *listing criteria*, fondando costantemente il suo esame su un test ben preciso, ossia un «sufficiency, reasonableness, and credibility test»²³, volto a valutare se le informazioni alla base del *listing* rimangono sufficientemente

¹⁹ In tal senso, si veda C. TOMUSCHAT, *The Kadi Case: What Relationship is there between the Universal Legal Order under the Auspices of the United Nations and the Eu Legal Order?*, in *Yearbook of European Law*, 2009, 654 ss., 661. Similmente, L. BOISSON DE CHAZOURNES, P.J. KUIJPER, *Mr Kadi and Mrs Prost: Is the UN Ombudsperson going to find herself between a rock and a hard place?*, in E. RIENTER, H. WAELE (eds.), *Evolving Principles of International Law*, Leiden, 2011, 71 ss., 89.

²⁰ Cfr. nello specifico, F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *op. cit.*, 47. Tale *contact point* viene descritto nel modo seguente: «international bodies such as offices and tribunals (...) that bring together states and non-states actors».

²¹ Consiglio di sicurezza, *Seventh Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2014/73 del 31 gennaio 2014, par. 38.

²² Come prescritto dal Consiglio di sicurezza, risoluzione 2253 (2015) del 17 dicembre 2015, par. 3.

²³ S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *op. cit.*, 15.

credibili e ragionevoli. Anche il mero fatto che chi ricopre la carica di cui si sta trattando è sempre un giudice che ha servito nelle più alte giurisdizioni penali del proprio Paese ha contribuito a innalzare il livello di istituzionalizzazione della procedura di *de-listing*.

Pertanto, non sorprende se Marchi-Uhel (il secondo *Ombudsperson*) abbia espresso convincimenti positivi in merito alla costante evoluzione delle prerogative dell'Ufficio che hanno permesso di gestire il regime sanzionatorio anti-terrorismo in modo maggiormente conforme ai diritti umani²⁴. In tal senso, è assai sintomatico il fatto che negli anni si è assistito ad una costante diminuzione dei casi in cui il ricorrente si è rivolto alle corti nazionali, sovranazionali e internazionali, anche perché, come detto sopra, l'Ufficio è in grado di garantire una maggiore speditezza della procedura rispetto ai tempi che caratterizzano i casi giudiziari davanti alle suddette corti²⁵. Tuttavia, ancora adesso, un elemento di centrale importanza rimane fuori della competenza dell'*Ombudsperson*, vale a dire la possibilità di accordare un giusto risarcimento al singolo a fronte, soprattutto, di un *listing* divenuto sproporzionato nel tempo o erroneo fin dall'inizio.

4. Se è vero che nel 2009 il Consiglio di sicurezza ha deciso di cedere a determinate pressioni e dare così vita all'Ufficio dell'*Ombudsperson*, è parimenti vero che ha mostrato una forte resistenza nei confronti di qualsiasi tentativo di istituire un organo giudiziario puro che fosse investito della competenza di rivedere i criteri del *listing* e, successivamente, rendere decisioni vincolanti in merito alla permanenza di una persona fisica o giuridica nella lista nera. Come giustamente sottolineato da Kimberly Prost (primo *Ombudsperson*), non vi è nessun «realist prospect that the Council will move beyond the careful compromise achieved»²⁶. Conseguentemente, vanno valutate delle vie alternative mediante cui potenziare ulteriormente l'architettura istituzionale dell'*Ombudsperson* e migliorare così le due fasi di *listing* e *de-listing*.

²⁴ Consiglio di sicurezza, *Eleventh Report*, cit., paragrafi 50-51.

²⁵ A tal riguardo, l'Institut de Droit International ha sostenuto che il rafforzamento delle fasi di *listing* e *de-listing* (in termini di trasparenza e tutela dei diritti umani) è dettato proprio da ragioni pratiche, quali ridurre la probabilità che il singolo adisca i tribunali nazionali o regionali. Cfr. Institut de Droit International, *Review of Measures Implementing Decisions of the Security Council in the Field of Targeted Sanctions*, Session de Hyderabad, 2017, art. 6.

²⁶ Cfr. K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, in L. VAN DEN HERIK (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, 213 ss., 230.

A) Se si prende in considerazione la portata degli effetti negativi associati alle sanzioni intelligenti, permangono dubbi sul perché il Cds non abbia ancora affrontato e risolto la questione del tempo. Difatti, affinché un provvedimento di *listing* possa dirsi proporzionato e, soprattutto, essere considerato coerente con quanto reiteratamente statuito dal Cds circa la natura preventiva e temporanea delle sanzioni²⁷, un nominativo dovrebbe rimanere iscritto nella lista nera fintantoché il *listing criteria* è soddisfatto. Per tali motivi, lo *Special Rapporteur* di cui sopra ha sostenuto con forza l'esigenza di includere una *sunset clause* che permetta una revisione periodica dei nominativi così da valutare se la loro permanenza sia o meno giustificata²⁸.

B) Ancora, in riferimento sempre alla fase di *listing*, si potrebbe ipotizzare di attribuire all'Ufficio la competenza di riconsiderare il provvedimento di iscrizione, nel momento in cui tale provvedimento non venisse notificato in tempo al ricorrente, così come richiesto dalle risoluzioni del Cds. Tuttavia, è molto probabile che tale riforma non verrebbe sostenuta da quest'ultimo organo perché considerata come una violazione delle sue prerogative, dal momento che l'Ufficio potrebbe immediatamente (e non quando viene avviata la procedura di *de-listing*) considerare la ragionevolezza del provvedimento in questione. Sempre in tema di criteri valevoli per il *listing*, sarebbe opportuno che venissero stabiliti in modo più dettagliato, anche al fine di ridurre i casi di *wrongful listing*, un fenomeno che accade proprio perché, stante la vaghezza degli attuali criteri, non si riesce a distinguere efficacemente i casi di omonimia. Nel 2014, nel tentativo di far fronte a tale problematica, il Cds ha permesso a chi ritiene di essere stato erroneamente iscritto nella lista nera di adire il Comitato per richiedere la cancellazione sulla base di tale peculiare motivo. Curiosamente, tale materia non è competenza dell'Ufficio, ma, invece, del *Focal Point*.

C) Va rivista l'allocazione delle risorse che vengono poste a disposizione dell'Ufficio. Diversi rapporti trasmessi al Cds evidenziano con insistenza come un esame attento del *de-listing* necessiti di adeguate risorse da impiegarsi, per esempio, in un efficiente servizio di traduzione delle informazioni, cosicché il singolo possa prendere atti-

²⁷ Difatti, il Cds, fin da quando ha adottato misure sanzionatorie mirate, ha chiarito come esse non dipendano da una previa condanna penale e che, per l'appunto, non abbiano natura punitiva ma invece preventiva. Si veda, Consiglio di sicurezza, risoluzione 1989 (2011), cit., preambolo, 'considerando' 14. Da ultimo, cfr. risoluzione 2610 (2021), cit., par. 67.

²⁸ Cfr. Assemblea generale, *Evaluation of the impact of the Office of the Ombudsperson on the 1267/1989 Al-Qaida sanctions regime, and its compatibility with international human rights norms*, UN Doc. A/67/396 del 26 settembre 2012, par. 58.

vamente parte al procedimento ed essere informato in una lingua che sia comprensibile, in armonia con quanto richiede l'art. 14, par. 3, lett. a), del Patto ONU sui diritti civili e politici²⁹.

D) Uno degli aspetti che vanno risolti al più presto riguarda la durata del mandato dell'*Ombudsperson*. Difatti, sebbene sia il Segretario generale a nominarlo in modo indipendente, l'estensione e il rinnovo del suo mandato dipendono interamente dalla volontà del Cds, comportando una mancanza di «institutional independence»³⁰. L'attuale *Ombudsperson* ha avuto modo di chiarire che «[t]his practice injects an element of instability to the Ombudsperson's appointment»³¹, aumentata anche dalla natura del contratto con cui viene assunto (*external international consultant*) e che, quindi, sarebbe opportuno stabilire un mandato fisso di tre anni. Effettivamente, fino a quando il Cds continuerà a rinnovare il mandato senza prevedere un termine fisso, ci sarà sempre la percezione che l'Ufficio sia in realtà un organo ausiliario del Consiglio stesso, piuttosto che un organo indipendente. In tal senso, una proposta interessante proviene dal *Group of Like-Minded States on targeted sanctions for fair and clear procedures for a more effective UN sanctions system*, istituito nel 2008, la cui principale raccomandazione rivolta al Cds è proprio quella di trasformare l'*Ombudsperson* in un «permanent Office within the Secretariat»³².

E) Infine, diversi attori hanno ripetutamente richiesto al Cds di istituire un organo simile a quello di cui si sta trattando nell'ambito degli altri regimi sanzionatori, anche solo per ragioni di coerenza all'interno del sistema onusiano. Ad esempio, il *Watson Institute for*

²⁹ Uno studio condotto da Australia, Finlandia, Germania, Grecia e Svezia, noto come *Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions*, UN Doc. A/69/941-S/2015/432 giugno 2015, in particolare 40-41, si è incentrato sulla necessità di bilanciare adeguatamente la tutela del diritto ad un processo equo con le prerogative del Cds in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A tal fine, lo studio non caldeggia la possibilità di conferire all'*Ombudsperson* la competenza di adottare decisioni vincolanti, raccomanda invece di aumentare le risorse a disposizione dell'Ufficio e di nominarlo per un periodo fisso di tre anni.

³⁰ Cfr. Consiglio di sicurezza, *Twenty-First Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2021/676 del 23 luglio 2021, par. 41. Come giustamente osservato da F. GIUMELLI, F. COSTA BURAMELLI, *op. cit.*, 59, «the Office is renewed periodically, and therefore, the Security Council could theoretically decide not to have the Office any longer». Analogamente, cfr. K. PROST, *op. cit.*, 232-233, la quale nota come la previsione di un mandato fisso di tre anni sarebbe opportuna al fine di rafforzare l'indipendenza istituzionale dell'Ufficio.

³¹ Consiglio di sicurezza, *Twenty-third Report of the Office of the Ombudsperson*, UN Doc. S/2022/608 del 9 agosto 2022, par. 46.

³² Consiglio di sicurezza, *Proposal by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for fair and clear procedures for a more effective United Nations sanctions system*, UN Doc. S/2015/867 del 12 novembre 2015, 7-8.

International Studies ha affermato che «[it] is difficult to argue why one group has an avenue to redress potentially wrongful listings, while others are limited to the focal point»³³. Anche l'Institut de Droit International si è mosso in tal senso, raccomandando che quei regimi sanzionatori che prevedono l'uso di sanzioni mirate dovrebbero essere affiancati dall'Ufficio dell'*Ombudsperson*³⁴. Inoltre, il già citato *Like-Minded Group* ha inviato una lettera all'organo esecutivo delle Nazioni Unite, in cui si suggerisce l'istituzione di una *tailor-made procedure* per ogni regime delle sanzioni, in modo tale che la protezione del diritto all'equo processo sia valutata a seconda dei risultati e degli scopi che quel regime si prefigge di raggiungere (*context-sensistive review mechanism*)³⁵.

Peraltro, facendo riferimento ad una convergenza *ratione materiae* o *ratione personae*, si può osservare come l'estensione dell'*Ombudsperson* ad altri regimi sanzionatori non sia del tutto inverosimile. Ad esempio, se si considera l'ampia categoria dei *non-state actors*, regimi quali Sudan, Sud Sudan, Repubblica Centrafricana e Congo sono plausibilmente idonei a prestarsi a tale estensione, dal momento che mirano a porre un argine alle attività delle milizie e dei gruppi armati; in alternativa, l'Ufficio potrebbe occuparsi delle liste riguardanti i regimi della Libia, Iraq, Mali, Somalia e Yemen, in quanto hanno già esperienza nelle tematiche del *counter-terrorism*³⁶. Vale la pena sottolineare, a questo punto, che il regime sanzionatorio contro Haiti, istituito sul finire del 2022, fa segnare un punto di svolta interessante. Infatti, il Consiglio di sicurezza sta fortemente considerando di assegnare all'*Ombudsperson* le richieste di depennamento dalla lista nera di questo regime. Se così fosse, si aprirebbero nuovi scenari

³³ S. ECKERT, T. BIERSTEKER, *op. cit.*, 39. In aggiunta, si veda L. VAN DEN HERIK, N. SCHRIJVER (eds.), *Counter-Terrorism Strategies in a Fragmented International Legal Order*, Cambridge, 2013, 16-17.

³⁴ Institut de Droit International, *Review of Measures*, cit., art. 7, par. 3.

³⁵ Consiglio di sicurezza, *Input paper by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for enhancing due process in Security Council targeted sanctions regimes*, UN Doc. S/2021/567 del 14 giugno 2021. In particolare, vengono avanzate due ipotesi: a) un singolo *reviewer* indipendente nominato dal Segretario generale; b) un Panel di *reviewers* indipendenti. In ogni caso, l'organo sarebbe competente a «ensur[ing] that there is accurate information on which to base the listing of the individual or entity» e a raccomandare il *de-listing*, a meno che il Comitato, nella sua interezza, oppone il suo diniego.

³⁶ Cfr. nello specifico, T. BIERSTEKER, L. VAN DEN HERIK, R. BRUBAKER, *Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes*, The Graduate Institute Geneva, 2021, p. 12 ss.

che potrebbero condurre all’effettiva estensione dell’Ufficio verso un altro regime che non sia quello n. 2253³⁷.

Per concludere, riteniamo che, qualora venissero supportati tutti gli emendamenti e i correttivi sopra delineati, ne risulterebbe una gestione delle fasi di *listing* e *de-listing* ancor più trasparente e rispettosa dei diritti umani e, per riflesso, della Carta ONU.

ABSTRACT

*Institutionalizing UN Listing and De-Listing Procedures:
The Role of the UN Office of the Ombudsperson*

The present essay narrows in on the hard-won results achieved by the UN Office of the Ombudsperson in institutionalizing both listing and de-listing procedures. To this end, the analysis firstly dwells on the human-rights relates issues underpinning the establishment of such Office and how they have been dealt with in the context of the de-listing procedure. Afterwards, an overview of the amendments devoted to regularly improve the transparency as well as the compliance with human rights of the sanctions’ architecture is provided for. Ultimately, several inputs are put forward with a view to investigating the room, if any, to further look up the Office’s institutional design.

³⁷ Consiglio di sicurezza, *Twenty-fourth Report*, cit, par.. 72. Il regime delle sanzioni in questione è stato istituito ai sensi della risoluzione 2653 (2022) del 21 ottobre 2022.

LE OPERAZIONI DI *PEACEKEEPING* DELL'ONU: PROSPETTIVE DI RIFORMA

EGERIA NALIN

SOMMARIO: 1. La nascita e l'evoluzione delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. – 2. L'autorizzazione dei caschi blu a un uso della forza preventivo, proattivo e massiccio. – 3. Prospettive di riforma per una più efficace realizzazione dell'obiettivo del mantenimento della pace.

1. Le operazioni di *peacekeeping* rappresentano uno strumento creato dalle Nazioni Unite per svolgere la propria funzione primaria di mantenere e ripristinare la pace e la sicurezza internazionali.

Originariamente, si trattava di forze cuscinetto, interposte tra gli Stati parti di un conflitto per prevenire la ripresa delle ostilità e sorvegliare e garantire il cessate il fuoco¹, le quali, da subito, si sono caratterizzate per l'imparzialità e la neutralità rispetto alle parti della crisi, per la necessità di acquisire il previo consenso delle parti al loro dispiegamento, per l'impossibilità di far uso della forza armata, se non per legittima difesa, per essere poste sotto il comando dell'ONU, per il tramite del Consiglio di sicurezza e del Segretario generale².

Con la fine della guerra fredda, il Consiglio di sicurezza ha conosciuto un periodo di nuova vitalità che ha investito lo stesso *peacekeeping*, il quale ha subito significative trasformazioni³, ben evidenziate nella nota Agenda per la pace⁴ e nel successivo Supplemento⁵. Anzi-

¹ Storicamente, la prima operazione di *peacekeeping* è l'UNEF I, costituita straordinariamente dall'Assemblea generale – risoluzione 1000 (ES I) del 5 novembre 1956 – come forza di interposizione in Sinai, tra le truppe egiziane e quelle britanniche, francesi e israeliane, con il compito di mantenere la pace durante e dopo il ritiro dei contingenti stranieri dal territorio egiziano.

² V., *in primis*, il *Summary Study* elaborato dal Segretario generale sulla base dell'esperienza dell'UNEF, UN Doc. A/3943 del 9 ottobre 1958. In dottrina, sulle caratteristiche delle operazioni di *peacekeeping*, *ex multis*, si rinvia a G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1998, 130 ss.; P. GARGIULO, *Le peace keeping operations delle Nazioni Unite*, Napoli, 2000, 331 ss.; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012, 11 ss.

³ Sul punto, per tutti, v. G. GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in C. TOMUSCHAT (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague-London-Boston, 1995, 39 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping*, cit., 11 ss.

⁴ *An Agenda for peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, UN Doc. A/47/277-S/2411, del 17 giugno 1992, par. 46.

tutto, sempre più spesso, esse intervengono in situazioni di caos politico-istituzionale o di guerre civili in atto. Di conseguenza, non si limitano a vigilare sul cessate il fuoco, ma divengono multifunzionali, in quanto chiamate a fornire un contributo per porre fine al conflitto e favorire la ricostruzione del Paese: proteggendo i civili, presiedendo ad attività di sminamento del territorio o di disarmo, assicurando la distribuzione degli aiuti umanitari, sovrintendendo alle operazioni elettorali, assistendo le strutture amministrative esistenti, coordinando le attività di ricostruzione dell'economia, vigilando sul rispetto dei diritti umani, assicurando il rimpatrio dei rifugiati, supportando la ricostruzione della *rule of law* e degli apparati amministrativi, di polizia, giudiziari, svolgendo compiti di amministrazione transitoria dei territori⁶.

Questa trasformazione dei mandati in senso sempre più funzionale allo svolgimento di attività di *peacebuilding* – cui, soprattutto nelle fasi iniziali, non ha fatto riscontro una adeguata modifica delle strutture logistiche e della preparazione dei caschi blu a realizzare i nuovi obiettivi in un ambiente ostile – incide spesso sensibilmente sulla percezione del ruolo delle operazioni agli occhi delle parti in lotta, determinando un esponenziale rischio di attacchi (anche mortali) a danno dei *peacekeepers*.

Ciò ha prodotto, in tempi più recenti, una nuova trasformazione dei mandati, che ormai autorizzano l'uso della forza per scopi diversi dalla legittima difesa del personale, quali la protezione dei convogli umanitari o della sicurezza delle zone protette e della popolazione civile, fino alle autorizzazioni ad usare la forza per consentire il raggiungimento degli obiettivi cui è preposta la missione⁷.

Invero, anche in questo caso l'archetipo è rappresentato da una delle prime operazioni istituite dal Consiglio di sicurezza: l'ONUC in

⁵ *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, UN Doc. A/50/60-S/1995/1, del 3 gennaio 1995.

⁶ *Supplement to an Agenda for Peace*, cit., paragrafi 21-22. In dottrina, sulla dimensione multifunzionale del *peacekeeping*, v. per tutti, G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping*, cit., e sull'esercizio dei poteri di amministrazione dei territori da parte delle operazioni delle Nazioni Unite, si rinvia a I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta dei territori*, Napoli, 2008.

⁷ Sull'evoluzione dell'uso della forza nelle operazioni di *peacekeeping* v., tra gli altri, M. WEISBURD, *Use of Force: Justiciability and Admissibility*, in M. WELLER (ed.), *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law*, Oxford, 2015, 329 ss.; P. GARGIULO, *Sicurezza collettiva*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IX, 2016, 880 ss., in specie 935 ss.

Congo⁸, ma il modello si è consolidato a partire dagli anni '90, determinando una evoluzione delle autorizzazioni all'uso della forza da parte dei caschi blu, che ha portato talvolta a qualificare la missione quale *peace-enforcement*⁹, come nel caso dell'UNOSOM II¹⁰, in Somalia, e dell'UNPROFOR¹¹, nella ex Jugoslavia. Successivamente, con l'intervento dell'UNAMSIL in Sierra Leone viene più chiaramente a delinearsi il tipico mandato di una operazione di *peacekeeping* c.d. "robusta", cioè caratterizzata da un uso della forza ampio, massiccio e, all'occorrenza, preventivo, funzionale alla rimozione degli ostacoli che si oppongono alla completa realizzazione degli obiettivi del mandato¹².

⁸ Il Consiglio di sicurezza autorizzò il ricorso alle armi per impedire la guerra civile e contro i secessionisti presenti nella regione del Katanga: risoluzioni 161 (1961) del 21 febbraio 1961 e 169 (1961) del 24 novembre 1961. Nel senso che le più ampie autorizzazioni all'uso della forza avessero trasformato l'operazione rendendola coercitiva, v. le opinioni emerse nei dibattiti tra gli Stati in seno al Consiglio di sicurezza in occasione dell'approvazione delle citate risoluzioni 161 (1961) e 169 (1961) (SCOR, 16th Year, 941st Meeting, paragrafi 81-83; 942nd Meeting, paragrafi 35-39). Al contrario, la Corte internazionale di giustizia, nel parere del 20 luglio 1962 relativo a *Certe spese delle Nazioni Unite*, 177, ha escluso il carattere coercitivo dell'ONUC in quanto l'ONUC «did not include a use of armed force against a State which the Security Council, under Article 39, determined to have committed an act of aggression or to have breached the peace».

⁹ L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace, Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998, 39 s.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping*, cit., 14 ss.; P. GARGIULO, *Le peace keeping operations*, cit., 303 ss. e 357 s.; M. FRULLI, *op. cit.*, 159 ss.

¹⁰ L'UNOSOM, istituita con risoluzione 814 (1993) del 26 marzo 1993 per garantire l'assistenza umanitaria in tutto il territorio somalo e per disarmare le milizie, dopo i gravi attacchi contro i caschi blu del 5 giugno 1993, fu autorizzata con la risoluzione 837 (1993) del 6 giugno 1993, ad assumere tutte le misure necessarie contro i responsabili di tali attacchi e contro coloro che avessero incitato al loro compimento, anche assicurandosi che fossero effettuate indagini, che i colpevoli fossero arrestati, processati e puniti.

¹¹ L'UNPROFOR, istituita nel 1992 per creare le condizioni di pace e sicurezza necessarie per la negoziazione di una soluzione globale della crisi (risoluzione 743 (1992) del 21 febbraio 1992), in base agli sviluppi del conflitto jugoslavo, fu autorizzata all'uso della forza, inizialmente per difendere – oltre che l'incolumità dei *peacekeepers* – alcune città bosniache e i relativi dintorni dichiarati "safe areas" (risoluzione 836 (1993) del 4 giugno 1993); successivamente analoga autorizzazione all'uso della forza fu concessa con riferimento al territorio della Croazia (risoluzione 871 (1993) del 4 ottobre 1993).

¹² Istituita con la risoluzione 1270 (1999) del 22 ottobre 1999, l'UNAMSIL fu autorizzata «[to] take the necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence» (par. 14). Il mandato fu successivamente ampliato (risoluzione 1289 (2000) del 7 febbraio 2000 e 1313 (2000) del 4 agosto 2000), al punto da giustificare l'uso della forza, «including deadly force, in self-defence against any hostile act or intent» (rapporto del Segretario generale, UN Doc. S/2000/455 del 19 maggio 2000, par. 89), nonché in modo «pre-emptive», allo scopo di proteggere l'attuazione del mandato (cfr. i rap-

Questo tipo di operazioni “robuste” risulta attualmente dominante, in conseguenza della circostanza che i caschi blu sono sempre più frequentemente chiamati a intervenire in contesti molto violenti e spesso ostili, sicché il Consiglio di sicurezza autorizza un uso preventivo e anche massiccio della forza allo scopo di garantire l’incolumità dei caschi blu e della popolazione civile¹³, nonché l’attuazione del mandato¹⁴.

Adirittura, nel caso della MONUSCO, in Congo, l’operazione, da subito autorizzata a «usare tutti i mezzi necessari» per attuare il mandato¹⁵, è stata successivamente affiancata, «on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping», da una unità speciale, l’*Intervention Brigade*, sottoposta al Comandante della MONUSCO e avente un mandato coercitivo: la neutralizzazione e il disarmo dei gruppi nemici per favorire la stabilizzazione e per ridurre la minaccia da essi rappresentata per l’autorità governativa e la sicurezza dei civili¹⁶.

2. La trasformazione delle operazioni di *peacekeeping* delineata evidenzia le due preoccupazioni dominanti delle Nazioni Unite in questo campo: quella dell’efficacia dell’operazione e quella della sicurezza dei caschi blu. In entrambi i casi, lo strumento adottato per farvi fronte è l’autorizzazione a un più ampio ricorso all’uso della forza e un conseguente massiccio ricorso alla stessa, al limite del *peace-enforcement*.

Tuttavia, facendo leva sulla definizione di legittima difesa già delineata con riferimento all’UNEF ed intesa come «resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under

porti del Segretario generale UN Doc. S/2000/832, del 24 agosto 2000, par. 24 s., e S/2001/228, del 14 marzo 2001, par. 60).

¹³ Sulla protezione dei civili nelle *peacekeeping operations*, v. S. WILLS, *Protecting Civilians. The Obligations of Peacekeepers*, Oxford, 2009; H. WILLMOT, R. MAMIYA, *Mandated to Protect: Security Council Practice on the Protection of Civilians*, in M. WELLER (ed.), *op. cit.*, 375 ss.

¹⁴ Un mandato molto robusto caratterizza, tra le altre, la MONUSCO in Congo, la MINUSMA in Mali, l’UNMISS in Sud Sudan, la MINUSCA nella Repubblica centroafricana.

¹⁵ Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1925 (2010) del 28 maggio 2010. L’operazione è autorizzata a usare la forza per assicurare la protezione dei civili, del personale dell’ONU e umanitario, nonché il supporto al Governo della Repubblica democratica congolese al fine di una sua stabilizzazione e del consolidamento della pace.

¹⁶ Risoluzione 2098 (2013) del 28 marzo 2013, paragrafi 9 e 12 (b). Sul carattere coercitivo della *Intervention Brigade* ci permettiamo di rinviare al nostro *Recenti tendenze nei rapporti tra peace-keeping e peace-enforcement delle Nazioni Unite: il caso della MONUSCO e della Intervention Brigade*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, 547 ss.

the mandate of the Security Council»¹⁷, l'ONU ha ricondotto all'alveo delle operazioni di *peacekeeping* anche le missioni con un mandato più robusto¹⁸. Anzi, i rapporti degli esperti incaricati dall'ONU, a partire dagli anni 2000, di individuare le criticità riscontrate dalle operazioni di *peacekeeping post* guerra fredda e di proporre soluzioni operative per superarle, hanno ridefinito i richiamati caratteri essenziali del *peacekeeping* in base alla prassi e all'esigenza che i caschi blu siano messi in condizione di adempiere i loro ampliati mandati con successo ed efficienza.

In quest'ottica, secondo il noto rapporto Brahimi, l'imparzialità giuridica va distinta dalla neutralità politica e dall'eguale trattamento delle parti¹⁹. Allo stesso modo, la c.d. *Capstone Doctrine*, elaborata dal Department of Peacekeeping Operations per definire i principi fondamentali relativi alla condotta dei *peacekeepers*, afferma che le azioni eventualmente intraprese contro una delle parti del conflitto non mutano la natura imparziale della operazione di *peacekeeping* nella misura in cui «a peacekeeping operation should not condone actions by the parties that violate the undertakings of the peace process or the international norms and principles that a United Nations peacekeeping operation upholds»²⁰. Anzi, secondo il *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* del 2015, un uso della forza «proactive», nonché «preventive, pre-emptive and tactical» è necessario quando l'obiettivo è la protezione dei civili o degli stessi *peacekeepers*²¹.

In altri termini, l'uso della forza, per quanto ampio e massiccio, viene comunque inquadrato in un concetto di legittima difesa, inclusivo non solo della protezione della incolumità dei caschi blu in caso di

¹⁷ Rapporto del Segretario generale, UN Doc. S/11052/Rev. I, del 27 ottobre 1973, par. 4 (d).

¹⁸ Sulla questione, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici al nostro *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018, 15 ss.

¹⁹ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (rapporto Brahimi), UN Doc. A/55/305-S/2000/809, del 21 agosto 2000, par. 48 ss. In dottrina, sul superamento della neutralità politica a favore dell'imparzialità giuridica nelle operazioni di *peacekeeping*, v., *ex multis*, G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping*, cit., 58 ss.; N. TSAGOURIAS, *Self-Defence, Protection of Humanitarian Values, and the Doctrine of Impartiality and Neutrality in Enforcement Mandates*, in M. WELLER (ed.), *op. cit.*, 398 ss.

²⁰ United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 2008, 33 ss.

²¹ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 del 17 giugno 2015, *Summary*, 12, e paragrafi 125-128. Il rapporto definisce tali operazioni come «conflict management missions» (par. 115).

subita aggressione, ma della protezione degli stessi in via preventiva (per garantire la libertà di movimento e la sicurezza del personale), fino alla tutela degli obiettivi dell’azione nel suo complesso (per creare un ambiente sicuro per gli aiuti umanitari, per garantire il disarmo, per tutelare le zone protette, per proteggere i civili, ecc.). Al contempo, l’intervento contro una delle parti del conflitto si giustifica nell’ottica della protezione degli obiettivi del mandato nei confronti della parte che ne ostacoli l’attuazione.

Per altro verso, nella prassi si riscontra un grave problema di sicurezza per i *peacekeepers*, cui si è cercato di far fronte, sempre in base alle indicazioni dei citati studi, con mandati e regole di ingaggio favorevoli a un uso proattivo e preventivo della forza, anche in senso massiccio, con la dotazione di equipaggiamenti e di armi sempre più pesanti e con una formazione dei caschi blu adeguata alla esecuzione dei nuovi mandati²². Questa tendenza è ben evidenziata, oltre che nelle risoluzioni dell’Assemblea generale dedicate alla protezione del personale delle Nazioni Unite e nei rapporti dello Special Committee on Peacekeeping Operations, cui è demandata la trattazione della questione della protezione dei *peacekeepers*, nel rapporto *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, commissionato a un gruppo di esperti dal Segretario generale dell’ONU²³, nelle risoluzioni istitutive delle operazioni robuste e nei rapporti del Segretario generale relativi agli svolgimenti delle stesse e nella *Action for Peacekeeping. Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations*, sottoscritta anche dall’Italia nel settembre 2018.

3. Alla luce delle crisi internazionali più recenti e dei conflitti attualmente in corso, ci pare che la delineata evoluzione del *peacekeeping* in termini volti a valorizzarne anzitutto la dimensione c.d. “sicu-

²² Tra gli altri, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, cit., sottolinea che le operazioni «must be provided with the necessary capabilities and training. In addition, an appropriate concept of operations and rules of engagement are required to protect themselves and deliver their mandates, including through preventive and pre-emptive postures and willingness to use force tactically to protect civilians and United Nations personnel» (par. 120). Sulla questione della protezione dei *peacekeepers*, v. più diffusamente i nostri *L’applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, Napoli, 2018, 127 ss., e *Lo status dei peacekeepers secondo il diritto internazionale umanitario*, in *L’azione dell’ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, 75 ss.

²³ Il rapporto del 19 dicembre 2017 – che si legge *online* – è stato redatto da un gruppo di tre esperti, guidato dal Generale brasiliano Carlos Alberto dos Santos Cruz, partendo dall’esame dell’esperienza di MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, UNMISS.

ritaria” non abbia sempre risolto i problemi di protezione dei caschi blu, né reso efficaci e di successo le operazioni. Al contrario, la guerra in Ucraina e la persistenza di situazioni di guerra civile che, soprattutto nel continente africano e in Siria, si rinnovano o si protraggono, evidenziano la necessità di ripensare l’esercizio delle funzioni dell’ONU, volte al mantenimento e al ripristino della pace, in una diversa prospettiva, la quale tenga maggiormente conto della evidente correlazione tra conflitti armati (o situazioni di violenza generalizzata) e gravi violazioni dei diritti umani, corruzione, sottosviluppo, cambiamento climatico. In altri termini, una dimensione del *peacekeeping* che, a nostro giudizio, meriterebbe di essere valorizzata è quella legata al c.d. *peace sustaining*, cioè alle attività di *peacebuilding* da svolgersi non necessariamente in una fase *post* conflittuale, ma in chiave preventiva, agendo sulle cause dei conflitti, allo scopo di impedirli o di evitarne l’aggravamento, in quanto i tre pilastri fondamentali su cui si ergono le Nazioni Unite – diritti umani, pace e sicurezza e sviluppo – sono profondamente interrelati e si rafforzano vicendevolmente²⁴.

Trattasi di una dimensione già oggetto di attenzione da parte dell’ONU: con la creazione della Peacebuilding Commission nel 2005²⁵, e ancor di più con la sua revisione nel 2016²⁶, si è delineato un progetto di consolidamento di una forma di *peacebuilding* preventivo, volto a rimuovere o ridurre potenziali cause di conflitti. La affermazione della *Responsibility to protect*²⁷, insieme all’approvazione dei

²⁴ Così anche la Dichiarazione sul diritto alla pace, adottata dall’Assemblea generale con risoluzione n. 71/189 del 19 dicembre 2016.

²⁵ V. le risoluzioni istitutive: UN Doc. A/RES/60/180 e S/RES/1645 del 20 dicembre 2005.

²⁶ Cfr. le risoluzioni identiche approvate in argomento da Assemblea generale e Consiglio di sicurezza (rispettivamente, *Review of the United Nations Peacebuilding Architecture* UN Doc. A/RES/70/262 e S/RES/2282, del 27 aprile 2016), nel cui preambolo si definisce il *peace sustaining* come «a goal and a process to build a common vision of society (...) which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development». Per un commento alle risoluzioni, cfr. N. TSCHIRGI, C. DE CONING, *The Challenge of Sustaining Peace: Enhancing and Moving beyond the United Nations’ Peacebuilding Architecture*, in W. DURCH ET AL. (eds.), *Just Security in an Undergoverned World*, Oxford, 2018, 440 ss.

²⁷ *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, del 2 dicembre 2004; Rapporto del Segretario generale, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005; *2005 World Summit Outcome*, risoluzione 60/1 adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 settembre 2005. V. anche il recente dibattito in senso all’Assemblea generale, *Report on Responsibility to Protect Spotlights Develop-*

Sustainable Development Goals, depone altresì in questo senso. Infatti, la prima presuppone una dimensione collettiva sussidiaria (rispetto alla funzione primaria dello Stato territoriale di prevenire e contrastare i crimini di guerra, contro l’umanità, di genocidio e la pulizia etnica), nella quale un ruolo fondamentale è attribuito alle Nazioni Unite, anche attraverso l’esercizio delle proprie funzioni *ex* capitolo VII della Carta. Quanto ad Agenda 2030, i *Sustainable Development Goals* promuovono, tra l’altro, la creazione di società inclusive e pacifiche, un generalizzato accesso alla giustizia e la costruzione di istituzioni effettive, inclusive e responsabili per le loro azioni (SDG 16), la realizzazione di una effettiva uguaglianza di genere (SDG 5), l’accesso all’istruzione per tutti senza distinzioni o discriminazioni (SDG 4), in quanto solo il rispetto della *rule of law*, la promozione dei diritti umani senza discriminazioni e il contrasto all’impunità dei crimini possono ridurre o prevenire il rischio di violenze e guerre, le quali, a loro volta, generano fame, distruzione, negazione dei diritti umani, crimini, impunità e flussi migratori. Dunque, solo l’attuazione di un processo di sviluppo, comprensivo – come è nell’ottica delle Nazioni Unite già a partire dalla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo²⁸ e definitivamente attraverso Agenda 2030²⁹ – del rispetto della *rule of law* e dei diritti umani, senza discriminazioni, rappresenta un passo significato

ment as Prevention, Special Adviser Says, Stressing Millions of Lives Depend on Giving Principle Meaning, UN Doc. GA/12513 del 26 giugno 2023.

²⁸ Assemblea generale, Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986. Sull’affermazione di questa concezione del diritto allo sviluppo si rinvia a U. VILLANI, *Il diritto allo sviluppo: diritto umano e dei popoli*, in *Il sistema universale dei diritti umani all’alba del XXI secolo*, Roma, 1999, 99 ss. In generale, sul diritto allo sviluppo nel diritto internazionale, v., tra gli altri, R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Torino, 2019.

²⁹ V. il rapporto del Segretario generale, *Development and the responsibility to protect: recognizing and addressing embedded risks and drivers of atrocity crimes*, UN Doc. A/77/910-S/2023/409 del 6 giugno 2023. V., altresì, il rapporto del Segretario generale *Peacebuilding and sustaining peace*, UN Doc. A/76/668-S/2022/66 del 28 gennaio 2022, secondo il quale: «The linkages among peacemaking, peacekeeping, peacebuilding, development and humanitarian action are integral and mutually reinforcing, and there is a need for funding across the peace continuum. As highlighted in the 2020 review of United Nations integration, there is a need for the United Nations to provide a strong ecosystem to make the “triple cross pillar nexus” a reality, and promote the transformative, prevention-focused and conflict-sensitive responses required to accelerate action to achieve the 2030 Agenda (...). Inclusive and sustainable development, anchored in human rights, gender equality and leaving no one behind, is the best defence against violent conflict. Structural prevention requires an acceleration towards the achievement of the Sustainable Development Goals and a coherent focus on addressing conflict risks and drivers and enhancing social cohesion through investments in equitable delivery of social services, inclusive institutions, transparent management of natural resource revenues and equal economic opportunities» (introduzione e par. 10).

verso la costruzione di una pace duratura, che non si identifichi esclusivamente, in senso negativo, con l'assenza (temporanea) di una guerra³⁰.

Valorizzando questa dimensione, a nostro parere, andrebbe potenziata la componente civile delle operazioni di *peacekeeping*, realizzato un miglior coordinamento con le autorità locali, le ONG e le organizzazioni internazionali regionali operanti nell'area geografica di riferimento, al fine di lavorare per la prevenzione dei crimini, il contrasto della diffusione di messaggi di odio, la repressione dei crimini già compiuti, l'approntamento di attività di educazione al rispetto dei diritti umani (rivolte non solo alla popolazione civile, ma anche ai funzionari che tali diritti devono far rispettare), il supporto per progetti di riforma volti a consolidare la *rule of law* e il rispetto dei diritti umani. Ciò appare tanto più utile se si considerano le oggettive difficoltà incontrate in passato (in Ruanda o a Srebrenica, ad es.), ma anche da alcune delle attuali operazioni robuste (come MINUSMA o MONUSCO) nella efficace attuazione dell'obiettivo di proteggere i civili, stabilito dai mandati³¹.

In altri termini, sarebbe auspicabile pensare a una trasformazione delle *peacekeeping operations* in *peace support operations*³². Ciò non escluderebbe la possibilità di un uso della forza (anche robusto) ove necessario al ripristino della pace, a favorire la piena attuazione del mandato o a proteggere l'incolumità dei caschi blu e dei civili, ma consentirebbe di potenziare le azioni in chiave preventiva, soprattutto in quei contesti dove, una volta scoppiata, la guerra non è facilmente arrestabile attraverso una operazione di pace, ma richiede uno sforzo

³⁰ Per una ricognizione delle operazioni di *peacekeeping* che, fino ad oggi, hanno avuto un mandato volto anche alla promozione di tale dimensione positiva della pace, v. J. GLEDHILL, R. CAPLAN, M. MEISKE, *Developing Peace: The Evolution of Development Goals and Activities in United Nations Peacekeeping*, in *Oxford Development Studies*, 2021, 201 ss. In argomento v., altresì, A. MUSTAFAYEVA, *Promoting Peace and Security Through Sustainable Development Goal 16*, in F.O. HAMPSON ET AL. (eds.), *Routledge Handbook of Peace, Security and Development*, London-New York, 2020, 264 ss.

³¹ Per una efficace ricognizione di tali difficoltà, v. C. CHINKIN, M. KALDOR, *The Liberal Peace: Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding*, in *International Law and New Wars*, Cambridge, 2017, 374 ss.

³² Nel senso di dover ristrutturare «the peace and security pillar» in modo da dare priorità a «conflict prevention and sustaining peace, enhancing the effectiveness and coherence of peacekeeping operations and special political missions, overcoming fragmentation by moving towards a single integrated peace and security pillar and aligning the peace and security pillar more closely with the development and human rights pillars so as to foster greater coherence and cross-pillar coordination», v. il rapporto del Segretario generale *Peacebuilding and sustaining peace*, UN Doc. A/72/707-S/2018/43 del 18 gennaio 2018, par. 18.

diplomatico, reso particolarmente complesso proprio dalla difficoltà di superare le cause profonde del conflitto (esattamente come in Ucraina o in Sudan, per es.).

In quest’ottica, va ulteriormente potenziato il ruolo della componente femminile all’interno delle *peacekeeping operations* e, dunque, la c.d. *Women Peace and Security Agenda*³³.

Inoltre, va profuso uno sforzo maggiore per contrastare l’impunità dei crimini (anche a scopo deterrente), eventualmente promuovendo meccanismi paragiurisdizionali di *transitional justice*³⁴.

Potrebbe, infine, pensarsi alla sostituzione della pluralità di organismi ONU volti a gestire *peacekeeping* e *peacebuilding* con una unica *Peace Support Commission*, onde evitare contraddizioni o duplicazioni tra le strategie, potenziare il coordinamento tra le attività dell’ONU e quelle delle autorità locali e delle organizzazioni regionali, rafforzare lo svolgimento di azioni congiunte con l’Alto Commissariato ONU per i diritti umani e il Consiglio dei diritti umani. Una simile riforma dell’impianto complessivo consentirebbe, altresì, di superare gli attuali problemi di (insufficiente) finanziamento delle attività di *peacebuilding*, rendendo disponibili quelle che gli Stati dedicano al *peacekeeping*.

Al contempo, è necessario lavorare ulteriormente sulla prevenzione ed efficace repressione dei crimini (soprattutto sessuali) compiuti dai caschi blu³⁵, sulla piena attuazione della *Human Rights Due Diligence Policy on U.N. support to non-U.N. security forces*³⁶ e su una strategia comunicativa più efficace riguardo al ruolo della missione e le attività svolte³⁷, in modo da creare un clima di fiducia con la popo-

³³ Consiglio di sicurezza, risoluzione 1325 (2000) del 31 ottobre 2000.

³⁴ Sull’importanza di tali strumenti per creare le condizioni per una pace duratura, ci permettiamo di rinviare al nostro *Transitional Justice in Africa: Between the Fight Against Impunity and Peace Maintenance*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Berlin-Torino, 2018, 135 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁵ In argomento, v., tra gli altri, E. NALIN, *I rapporti tra ONU e Stati fornitori dei contingenti nella prevenzione e repressione degli abusi sessuali commessi dai peace-keepers*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, I, Napoli, 2008, 547 ss.; G. NESI, *The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers. Recent Developments*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, 327 ss.; N. COLACINO, “Sfruttamento e abuso sessuale” nelle operazioni di pace, Napoli, 2020. Sui progressi compiuti e gli sforzi da compiere, cfr., da ultimo, il rapporto del Segretario generale all’Assemblea generale, *Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*, UN Doc. A/77/748, del 16 febbraio 2023.

³⁶ UN Doc. A/67/775-S/2013/110, del 5 marzo 2013, Annex.

³⁷ In questo senso, v. il dibattito in seno al Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PV.9090 (Resumption 1) del 12 luglio 2022.

lazione locale e le parti in lotta e prevenire attacchi (anche mortali) a danno dei *peacekeepers*.

L'occasione propizia per una siffatta riforma potrebbe venire dal progetto di *New Agenda for Peace*, lanciato dal Segretario generale nell'ambito del rapporto del 10 settembre 2021, *Our Common Agenda*, allo scopo di «protect and manage the global public good of peace» attraverso «a peace continuum based on a better understanding of the underlying drivers and systems of influence that are sustaining conflict, a renewed effort to agree on more effective collective security responses and a meaningful set of steps to manage emerging risks» (par. 89 a).

Dopo più di 75 anni dalla creazione delle Nazioni Unite, gli scopi, i principi e i valori della Carta restano saldi e rappresentano l'unico vero baluardo contro guerre e crimini e per la creazione di un mondo più prospero e giusto. Si tratta di trovare la migliore strategia per una loro completa e compiuta attuazione, al fine di creare un ordine mondiale fondato sul rispetto dei diritti umani senza disuguaglianze, della *rule of law* e su relazioni pacifiche.

ABSTRACT

The United Nations Peacekeeping Operations: Prospects for Change

The paper analyses the evolution of UN peacekeeping operations to respond effectively to new challenges in hostile environments. Although consent of the local parties, impartiality and the use of force only in self-defence remain the bedrock principles of peacekeeping, modern operations are usually characterized by a proactive, preventive and pre-emptive use of force to defend the safety of peacekeepers and civilians, and the mission's mandate. This shift towards more robust mandates has not always meant more successful missions. Therefore, in order to strengthen peacekeeping as an invaluable instrument for peace and security, the paper suggests that the New Agenda for Peace can help build a structural reform to the peace and security apparatus through a greater involvement of peacekeeping operations in more effective strategies for conflict prevention, in both the long and short terms.

CAMBIARE TUTTO PERCHÉ NULLA CAMBI. RIFLESSIONI CRITICHE SULLA RIFORMA “ORGANIZZATIVA” DELLE OPERAZIONI DI PACE DELLE NAZIONI UNITE

ELEONORA BRANCA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma “organizzativa” delle operazioni di pace delle Nazioni Unite. – 3. L’attuale crisi delle missioni di pace multidimensionali. – 4. Il *deficit* di responsabilità nelle missioni di pace delle Nazioni Unite. – 5. Proposte *de iure condendo* in tema di *third-party liability* delle Nazioni Unite. – 6. Conclusioni.

1. Il presente contributo si propone di offrire alcune riflessioni critiche sulla riforma delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, operata dall’attuale Segretario generale, Antonio Guterres, su mandato dell’Assemblea generale. In primo luogo, si delineeranno i contenuti delle principali iniziative attraverso le quali il Segretario generale ha attuato tale riforma, dal 2017 sino ad oggi. In secondo luogo, si illustrerà come la natura “organizzativa” dei cambiamenti in discussione non abbia avuto un impatto significativo su quegli aspetti delle missioni di pace ONU, dei quali si attende, da tempo, una vera innovazione. Si fa riferimento, in particolar modo, al *deficit* di responsabilità dell’Organizzazione per gli illeciti commessi nelle operazioni di pace, anche noto come *responsibility gap*. In terzo luogo, verranno suggerite alcune soluzioni *de iure condendo* affinché la riforma delle operazioni di pace ONU possa risultare più incisiva nel far fronte alle molteplici istanze rimediali delle vittime di condotte illecite verificatesi nel corso delle missioni di pace ed attribuibili agli Stati contribuenti e alle Nazioni Unite. In conclusione, si sosterrà che, pur non intervenendo in maniera strutturale sul testo della Carta ONU, né istituendo nuovi organi, sarebbe possibile riformare alcuni degli strumenti già esistenti nel sistema ONU, ossia i meccanismi di *liability* per i cosiddetti *third-party claims*.

2. Con il rapporto dell’ottobre 2017, il Segretario generale Guterres presentava all’Assemblea generale la propria visione di riforma del

*peace and security pillar*¹. Lo stesso suggeriva una serie di interventi riguardanti gli uffici ONU preposti all’istituzione, coordinamento e funzionamento delle missioni di pace, allora noti come Dipartimento degli Affari Politici, Dipartimento delle *Peacekeeping Operations* e *Peacebuilding Support Office*. Lo scopo dichiarato della riforma consisteva nel migliorare il funzionamento della struttura esistente, riducendone la frammentazione. Inoltre, il mutamento dell’architettura degli uffici era finalizzato a dare priorità alla prevenzione dei conflitti e al sostegno di una pace duratura². Infine, il rapporto auspicava un approccio «whole-of-pillar», da intendersi come un desiderato allineamento tra l’intervento dell’ONU attraverso le missioni di pace e le iniziative intraprese dall’Organizzazione in materia di sviluppo e protezione dei diritti umani³.

La prima attuazione della riforma è avvenuta a partire dal gennaio 2019, con il cambio di nome degli uffici poc’anzi menzionati⁴. Così, il Dipartimento delle *Peacekeeping Operations* è divenuto il Dipartimento delle *Peace Operations*, mentre gli altri due uffici sono stati unificati e trasformati nel Dipartimento degli affari politici e del *Peacebuilding*. Inoltre, quest’ultimo è stato supportato anche dall’istituzione di un nuovo Fondo per il *Peacebuilding*⁵. In altre parole, il *peace and security pillar* è attualmente composto dal Dipartimento delle *Peace Operations* e dal Dipartimento degli affari politici e del *Peacebuilding*, posti sotto la rispettiva responsabilità di due distinti Sottosegretari. Infine, tra i due è stato creato un ufficio di coordinamento denominato *Director for Coordination and Shared Services*, che opera su base regionale con una suddivisione in tre macro-aree: i) Medio-riente, Asia e Pacifico; ii) Africa; iii) Europa, Asia centrale e Americhe. L’intera struttura è sottoposta gerarchicamente allo *Standing Principals’ Group*, che è presieduto dal Segretario generale⁶.

¹ *Report of the Secretary General. Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar*, UN Doc. A/72/525 del 13 ottobre 2017.

² UN Doc. A/72/525, paragrafi 14-15.

³ Ivi, par. 17.

⁴ UN Doc. A/RES/72/262C del 18 luglio 2018. Sul punto si veda anche il documento denominato *Vision of the UN Peace and Security Pillar* disponibile sul sito web ufficiale dedicato alla riforma delle Nazioni Unite https://reform.un.org/sites/reform.un.org/files/vision_of_the_un_peace_and_security_pillar.pdf.

⁵ V. in questo volume il contributo di E. NALIN, *Le operazioni di peacekeeping dell’ONU: prospettive di riforma*.

⁶ Si veda l’organigramma completo disponibile alla pagina <https://reform.un.org/news/peace-and-security-pillar>.

In sostanza, si tratta di una riforma che potremmo definire “organizzativa”, poiché riguarda essenzialmente la riorganizzazione e ridefinizione di uffici già esistenti. Tutt'al più, si può ritenere che questa riforma miri a distinguere tra loro le due principali aree di intervento del *peace and security pillar* ONU, ossia le operazioni di pace, da un lato, ed il *peacebuilding*, dall'altro. Si deve comunque osservare come nulla di ciò costituisca un'effettiva innovazione, poiché i medesimi ambiti di azione erano già stati evidenziati con chiarezza in altri documenti di *policy* delle Nazioni Unite, come ad esempio nella *Capstone Doctrine* del 2008 e nel rapporto dell'*High Level Panel for Peace Operations* del 2015⁷.

A lato di tale ristrutturazione organizzativa degli uffici ONU, vi sono altre due iniziative in materia da segnalare. Nel marzo 2018, è stata lanciata dal Segretario generale la *Action for Peacekeeping Initiative*, volta a sollecitare il coinvolgimento dei vari attori implicati nelle missioni di pace in un collettivo sforzo di riforma. Tale progetto ha portato l'Organizzazione a stilare la Dichiarazione di intenti condivisi del 28 agosto 2018, che sino ad ora è stata adottata da 155 Paesi membri⁸. Il documento, chiaramente non vincolante, non fornisce elementi di rilievo e, a parere di chi scrive, si limita a riaffermare una visione tradizionale delle missioni di pace articolata sui tre noti elementi del consenso dello Stato ospite, dell'imparzialità, e dell'uso della forza limitato alla difesa del mandato⁹. Inoltre, nel settembre 2021,

⁷ UN Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* del 18 gennaio 2008, aggiornato nel 2010, noto come Capstone Doctrine. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446 del 17 giugno 2015.

⁸ J. SHERMAN, *Action for Peacekeeping: One Year into the Implementation of the Declaration of Shared Commitments*, International Peace Institute, settembre 2019.

⁹ La letteratura sul tema delle operazioni di pace ONU è assai vasta, tra i molti, si vedano R.R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967: Documents and Commentary*, Oxford, 1969; P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale. Tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 5; B. CONFORTI, *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, in P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; N.G. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, 1993; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Torino, 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; K.P. COLEMAN, *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*, Cambridge, 2007; B. KONDOCH, *International Peacekeeping*, Farnham, 2007; I. INGRVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008; N.G.

è stato adottato dall’Assemblea generale, su proposta del Segretario generale, il documento programmatico noto come *Our Common Agenda*¹⁰. Nel contesto del *peace and security pillar*, pare interessante segnalare che l’attenzione sia stata progressivamente spostata dalle missioni di pace a favore della prevenzione dei conflitti e delle iniziative di *peacebuilding*, come si dirà più diffusamente nel prossimo paragrafo. In ogni caso, nemmeno questo documento sembra tracciare linee di innovazione delle missioni di pace, degne di nota. Infine, nel luglio 2023, il Segretario generale ha pubblicato la *New Agenda for Peace*, che formula dodici raccomandazioni agli Stati membri per un’azione più incisiva nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, a fronte di un contesto geopolitico profondamente mutato¹¹. Il documento in oggetto insiste sulla necessità di continuare la riforma delle operazioni di pace delle Nazioni Unite al fine di rendere tali missioni maggiormente versatili, agili e adattabili. In particolare, il Segretario generale ha evidenziato la necessità di istituire missioni con mandati realistici, mentre ha sottolineato la necessità che il progetto politico, sotteso alle operazioni di pace, sia chiaro e comprenda sempre una «exit strategy» realizzabile¹².

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, si può perciò concludere che la riforma “organizzativa” delle missioni di pace, di cui si discute, non ha affrontato nessuno degli aspetti problematici che da tempo sono stati segnalati da commentatori e *practitioners*, come ad esempio la mancanza di una base istituzionale delle missioni di pace nella Carta ONU¹³, le complessità del coordinamento con le attività delle orga-

WHITE, *Peace Operations* in V. CHETAIL (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford, 2009; M. ODELLO, R. PIOTROWICZ, *International Military Missions and International Law*, Leiden, 2011; M. BOTHE, *Peacekeeping*, in B. SIMMA, D.E. KHA, G. NOLTE (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, III ed., 2012; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite. Continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012; A. DAYAL, L.H. MOJÈ, *Peace Operations*, in J.K. COGAN ET AL. (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, 2017; T. GILL ET AL. (eds.), *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, Cambridge, 2017; C. DE CONING, M. PETER (eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Berlin, 2019; B. OSWALD ET AL., *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford, II ed., 2019; P.D. WILLIAMS, A. J. BELLAMY, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, III ed., 2021.

¹⁰ *Report of the Secretary General, Our Common Agenda*, UN Doc. A/75/982 del 10 settembre 2021.

¹¹ *Our Common Agenda Policy Brief 9: A New Agenda for Peace*, UN Doc. A/77/CRP.1/Add. 8 del 2 luglio 2023.

¹² *Ivi*, par. 69.

¹³ P. PICONE, *op. cit.*; B. CONFORTI, *op. cit.*; A. ORAKELASHVILI, *The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations*, in *Virginia Journal of International Law*, 2003, 485 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XIII ed., 2023.

nizzazioni regionali nell'ambito della pace e delle sicurezza internazionali¹⁴, la difficoltà di attuare in concreto i mandati che prevedono un elevato uso della forza per la protezione dei civili¹⁵, o il *deficit* di responsabilità dell'Organizzazione per gli illeciti commessi in tali contesti, come si dirà meglio oltre.

In definitiva, l'analisi dell'attuale riforma delle missioni di pace ONU restituisce un'immagine gattopardesca delle Nazioni Unite, che sembrano approfondire grandi sforzi, a livello nominale ed organizzativo, per dare un'impressione di cambiamento, che nasconde tuttavia la chiara determinazione di non cambiare nulla.

3. Una volta rilevata la natura essenzialmente "organizzativa" della riforma del *peace and security pillar* ONU, viene da domandarsi se tali interventi non celino in realtà altri elementi di novità, che poco hanno a che fare con la riforma degli uffici delle Nazioni Unite. Ad opinione di chi scrive, tutte le iniziative ONU poc'anzi menzionate indicano, sebbene non espressamente, un'inversione di tendenza che vede un *favor* crescente per le attività di prevenzione del conflitto, da un lato, e di *peacebuilding*, dall'altro. Per contro, le missioni di pace rimangono sullo sfondo, venendo a stento nominate nei vari rapporti del Segretario Guterres.

In altre parole, sembra essere stata messa in discussione la tipologia di operazioni di pace che ha caratterizzato l'intervento dell'ONU dalla fine del 1990, sino al primo decennio degli anni duemila, ovvero le missioni di pace multidimensionali, contraddistinte da ampi mandati e da un elevato impiego della forza. Tale impressione pare confermata nella prassi recente delle missioni ONU. Infatti, dopo la creazione di MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) nel 2014, non sono più state istituite altre

¹⁴ U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours*, 290, 2001; P.J. MYJER, N.D. WHITE (eds.), *Peace Operations Conducted by Regional Organizations and Arrangements*, in T.D. GILL, D. FLECK, *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, II ed., 2015; P. GARGIULO, *Il mantenimento della pace nei rapporti tra l'ONU e le organizzazioni regionali* in E. TRIGGIANI ET AL. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017; E. CIMIOTTA, N. NAPOLETANO (a cura di), *Nazioni Unite e organizzazioni regionali tra autonomia e subordinazione*, Bologna, 2020.

¹⁵ S. WILLIS, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford, 2009; H. NASU, *Operationalizing the 'Responsibility to Protect' and Conflict Prevention: Dilemmas of Civilian Protection in Armed Conflict*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, 209 ss.; C. FOLEY, *UN Peacekeeping Operations and the Protection of Civilians: Saving Succeeding Generations*, Cambridge, 2017.

missioni di pace delle Nazioni Unite di questo tipo, al momento in cui si scrive¹⁶. Per contro, le operazioni di più recente istituzione sono di natura politica, come ad esempio la UNVMC (*Verification Mission in Colombia*)¹⁷ e la UNITAMS (*Integrated Transition Assistance Mission in Sudan*)¹⁸.

Secondo alcuni commentatori, si è in presenza di una vera e propria crisi delle missioni di pace ONU, dovuta a numerose ragioni: la generale crisi del multilateralismo, che rende sempre più complessa l'adozione di mandati articolati che richiedano un elevato impiego dell'uso della forza; le questioni di *budget*, acuite dalla crisi pandemica da COVID-19 che scoraggiano molti Stati membri dallo stanziare somme significative per questo tipo di operazioni¹⁹. Infine, è stato sottolineato il ruolo del crescente processo di regionalizzazione nella gestione dei conflitti, a fronte del disinteresse incrementale delle Nazioni Unite in alcuni contesti, soprattutto nel continente africano²⁰.

Pertanto, pare potersi concludere sul punto che i reali aspetti di novità contenuti nella riforma in discussione, si devono rinvenire nella tendenza dell'Organizzazione verso l'istituzione di missioni politiche e di assistenza, caratterizzate da un “*lighter footprint*”, ovvero da un'impronta meno incisiva per la sovranità dello Stato ospite della missione²¹. Ciò sembra segnare un progressivo abbandono del modello delle missioni di pace multidimensionali delle Nazioni Unite. Solo il tempo permetterà di valutare se si tratti di una vera e propria modifica della prassi o se invece si sia in presenza di una contingenza transeunte, caratterizzata da un temporaneo ripensamento degli sforzi delle Nazioni Unite per mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

4. Come anticipato in premessa, tra i vari aspetti non affrontati dalla riforma del *peace and security pillar*, il presente contributo si concentrerà sulle questioni di responsabilità che derivano dagli illeciti commessi nel corso delle missioni di pace ONU. In particolare, si farà

¹⁶ UN Doc. S/RES/2100 del 25 aprile 2013.

¹⁷ UN Doc. S/RES/2366 del 10 luglio 2017.

¹⁸ UN Doc. S/RES/2524 del 3 giugno 2020.

¹⁹ K.M. KENKEL, C. FOLEY, *Responding to the Crisis in United Nations Peace Operations*, in *Contemporary Security Policy*, 2021, 189 ss.; K. COLEMAN, P.D. WILLIAMS, *Peace Operations Are What States Make of Them: Why Future Evolution Is More Likely Than Extinction*, *ivi*, 241 ss.

²⁰ G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa: Open Legal Issues*, Cham, 2018.

²¹ K.M. KENKEL, C. FOLEY, *op. cit.*

riferimento alla *liability* dell'Organizzazione, allo scopo di formulare alcune proposte *de iure condendo* per la riforma ed implementazione dei *third-party claims*.

Prima di entrare nel vivo di tali suggerimenti, appare doverosa una premessa sulla più ampia questione ad essi sottesa. Il tema del *deficit* di responsabilità delle operazioni di pace delle Nazioni Unite è assai noto in dottrina ed è stato affrontato da molteplici angolazioni. In estrema sintesi, si può affermare che vi siano vari aspetti che contribuiscono a determinare il *deficit* di responsabilità delle Nazioni Unite in questo contesto. In primo luogo, un ruolo centrale viene attribuito alla natura assoluta dell'immunità dell'Organizzazione che impedisce agli individui, vittime di gravi violazioni del diritto internazionale di ottenere una tutela giurisdizionale dei propri diritti nello Stato del foro²². Come noto, la regola sull'immunità dell'ONU è prevista dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (CPINU) del 1946 ed è ribadita, nel contesto delle operazioni di pace, dagli *Status of Force Agreements*, stipulati nelle varie missioni sulla base del Modello di *Status of Force Agreement* ONU (Model SOFA)²³. Noti e numerosi sono i casi di prassi giurisprudenziale che hanno affrontato il tema, sempre affermando, sino ad ora, la natura assoluta della regola sull'immunità delle Nazioni Unite. Si pensi ai casi trattati dalla giurisprudenza olandese e statunitense, nonché dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nelle vicende riguardanti la responsabilità dell'ONU e degli Stati di invio per i fatti di Srebrenica durante la missione UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) e per l'epidemia di colera ad Haiti durante la missione MINUSTAH (*United Nations Stabilisation Mission in Haiti*)²⁴.

²² B. RASHKOV, *Immunity of the United Nations Practice and Challenges*, in *International Organisations Law Review*, 2013, 332 ss.; R. FREEDMAN, N. LEMAY-HEBERT, *Towards an Alternative Interpretation of UN Immunity. A Human Rights-Based Approach to the Haiti Cholera Case*, in *QIL-QDI*, 2015, 5 ss.; H. KRIEGER, *Addressing the Accountability Gap in Peacekeeping: Law-Making by Domestic Courts as a Way to Avoid UN Reform?*, in *Netherlands International Law Review*, 2015, 259 ss.; K. SCHMALENBACH, *Preserving the Gordian Knot: UN Legal Accountability in the Aftermath of Srebrenica*, ivi, 313 ss.; 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.; C. FERSTMAN, *Reparations for Mass Torts Involving the United Nations. Misguided Exceptionalism in Peacekeeping Operations*, in *International Organization Law Review*, 2019, 42 ss.

²³ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, adottata il 13 febbraio 1946, entrata in vigore il 17 settembre 1946.

²⁴ Supreme Court of the Netherlands, *Stichting Mothers of Srebrenica et al. v the Netherlands and United Nations*, n. 10/04437, 13 aprile 2012; Corte EDU, *Mothers of Srebrenica et*

In secondo luogo, l'impatto di tale immunità sulla tutela dei diritti individuali è reso ancora più dirompente dall'inazione degli Stati di nazionalità dei soggetti lesi, in particolare degli Stati ospiti delle missioni, che non agiscono in protezione diplomatica contro le Nazioni Unite, nemmeno in caso del verificarsi di violazioni gravi e sistematiche²⁵. L'unica eccezione a questo trend, e mai più verificatasi sino ad oggi, riguarda il caso dei *Lump Sums Agreements* stipulati per risarcire i danni causati nel corso della missione ONUC (*United Nations Operation in the Congo*)²⁶.

In terzo luogo, l'assenza di una regola consuetudinaria sull'attribuzione delle condotte internazionalmente illecite all'organizzazione internazionale, unitamente alle incertezze interpretative delle disposizioni contenute nel del Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale (CDI) sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, continua a determinare pronunce giurisdizionali variabili ed inconferenti su chi sia o siano i soggetti internazionalmente responsabili degli illeciti commessi, se gli Stati di invio e/o le organizzazioni internazionali che istituiscono e/o guidano le missioni di pace²⁷.

Da ultimo, ed è l'aspetto sul quale ci si soffermerà maggiormente, l'immunità delle Nazioni Unite non è controbilanciata dall'effettivo funzionamento di meccanismi di risoluzione delle controversie tra or-

al v the Netherlands, n. 65542/12, decisione, 11 giugno 2013. United States District Court Southern District of New York, *Georges et al. v United Nations et al.*, n. 13-cv-7146(JPO), opinione e ordine, 15 gennaio 2015; United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Georges et al. v United Nations et al.*, n. 15-455-cv, sentenza, 18 agosto 2016.

²⁵ F. MEGRET, *Beyond UN Accountability for Human Rights Violations: Host State Inertia and the Neglected Potential of Sovereign Protection*, in *International Organisations Law Review*, 2019, 68 ss.

²⁶ *United Nations Juridical Yearbook*, 1965, 39.

²⁷ *Ex pluribus*, S. DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, 903 ss.; K. LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control Test*, in *European Journal of International Law*, 2008, 50 ss.; C. LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2009, 346 ss.; P. KLEIN, *The Attribution of Acts to International Organizations*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010; A. SARI, *UN Peacekeeping Operations and Article 7 ARIO: The Missing Link*, in *International Organisations Law Review*, 2012, 77 ss.; P. PALCHETTI, *The Allocation of Responsibility for Internationally Wrongful Acts Committed in the Course of Multinational Operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2013, 891 ss.; A. SPAGNOLO, *Imputazione di condotte lesive dei diritti umani nell'ambito delle operazioni militari delle nazioni unite e rimedi per le vittime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, 285 ss.

ganizzazione e privati, note come *third-party claims*. Tali istanze riguardano esclusivamente alcune tipologie di eventi dannosi verificatisi nelle missioni di pace, ovvero danni a persone e cose, lesioni personali e morte causati dalle forze di pace nell'esercizio delle funzioni ufficiali, a prescindere dal verificarsi di un illecito internazionale, come meglio si dirà oltre²⁸.

In dottrina sono state formulate molte ipotesi per colmare il deficit di responsabilità nelle missioni di pace ONU. Tra queste, si può menzionare la spinta verso un'interpretazione della regola sull'immunità dell'Organizzazione più moderna ed orientata al rispetto dei diritti umani²⁹. Inoltre, è stata proposta l'istituzione di un sistema quasi-giurisdizionale interno alle Nazioni Unite, che sia in grado di ricevere e giudicare istanze individuali in caso di gravi violazioni del diritto internazionale verificatesi nel corso delle missioni di pace³⁰. Alcuni commentatori hanno suggerito di dare maggior peso allo strumento classico della protezione diplomatica e dunque al ruolo degli Stati di nazionalità delle vittime³¹. Altri ancora, si sono focalizzati sugli aspetti dell'*accountability* dell'ONU, suggerendo, ad esempio, come la "reputazione" dell'Organizzazione possa costituire una forma di responsabilità³².

Diversamente dalle posizioni a cui si è fatto breve cenno, il presente scritto intende focalizzarsi su un aspetto poco esplorato in letteratura, ossia sulla *liability* dell'ONU e sul funzionamento dei *local review boards*.

²⁸ Si vedano sul punto G. BARTOLINI, *Lo status del personale delle forze armate italiane operante in missioni all'estero e in contesti di cooperazione militare*, Fagnano Alto, 2012; K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in T. GILL ET AL. (eds.), *Leuven Manual*, cit., 289 ss.; J. PRESCOTT, *Claims*, in D. FLECK, B. KLAPPE (eds.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, II ed., 2018.

²⁹ R. PAVONI, *Human Rights and the Immunities of Foreign States and International Organizations*, in E. DE WET, J. VIDMAR (eds.), *Hierarchy in International Law*, Oxford, 2013; B. RASHKOV, *Immunity of the United Nations Practice and Challenges*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 332 ss.

³⁰ F. HOFFMANN, F. MÉGRET, *Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?*, in *Global Governance*, 2005, 43 ss.; N. SCHRIJVER, *Beyond Srebrenica and Haiti. Exploring Alternative Remedies against the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 596 ss.; D. HOVELL, *Due Process in the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2016, 4 ss.

³¹ F. MEGRET, *op. cit.*

³² K. DAUGIRDAS, *Reputation and Accountability: Another Look at the United Nations' Response to the Cholera Epidemic in Haiti*, in *International Organizations Law Review*, 2019, 11 ss.; ID., *Reputation as a Disciplinary of International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 2019, 221 ss.

5. A parere di chi scrive, un efficace intervento di riforma potrebbe, in questa fase, riguardare proprio i meccanismi di *liability* ONU per i c.d. *third-party claims*. Secondo la previsione del par. 51 del Model SOFA, i *third-party claims* dovrebbero essere trattati dalle *standing claims commissions*. Tuttavia, queste non sono mai state istituite nelle missioni di pace ONU e sono state sostituite nella prassi dai *local review boards*. Questi sono interamente gestiti da funzionari delle Nazioni Unite, in assenza di qualsivoglia elemento di trasparenza³³. Inoltre, le procedure di funzionamento di tali meccanismi non sono note, così come non lo sono i numeri dei casi trattati o il contenuto delle proposte transattive offerte ai ricorrenti. Inoltre, la *policy* ONU sulla *third-party liability* per le attività delle forze delle Nazioni Unite prevede una serie di limitazioni che si applicano all'ammontare dell'indennizzo, ai tempi di presentazione delle istanze, ma soprattutto alle tipologie di controversie che possono essere trattate dai *boards*³⁴. Tra questi, il limite più stringente è rappresentato dalla clausola del *private law character* delle dispute, secondo la quale le istanze di indennizzo per danni, lesioni e morte causati dalle forze delle Nazioni Unite nell'esercizio delle loro funzioni non sono considerate ricevibili se non sono di "natura privatistica"³⁵.

Colpisce dover constatare che in ambito ONU non esista una definizione ufficiale, né una guida interpretativa, del concetto di *private law character*. Ciò ha permesso, in più di un'occasione, un'applicazione distorta di tale clausola da parte dagli uffici competenti, allo scopo di proteggere le Nazioni Unite dall'impatto di ricorsi di massa in merito a violazioni gravi e sistematiche commesse nel corso di alcune missioni di pace. Si pensi, ad esempio, al caso delle vittime della grave contaminazione da piombo verificatesi nel campo per rifugiati nell'area di Trepča, durante la missione UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*). In tale occasione, il Sottosegretario ONU per gli affari legali ha dichiarato irricevibili le istanze di più di 100 vittime, in quanto «the claims do not constitute claims of a private law character and, in essence, amount to a review of the per-

³³ *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations*, UN Doc. A/45/594 del 9 ottobre 1990.

³⁴ *Report of the Secretary-General. Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996, e *Third-Party Liability: Temporal and Financial Limitations*, UN Doc. A/RES/52/247 del 17 luglio 1998.

³⁵ Sez. 29 della Convenzione sulle immunità e i privilegi dell'ONU. Par. 51 dello UN Model SOFA.

formance of UNMIK's mandate as the interim administration in Kosovo»³⁶. I ricorrenti, ai quali se ne sono aggiunti molti altri a causa degli effetti di lunga durata sulla salute della contaminazione, sono tutt'ora in attesa di una forma di rimedio effettivo da parte delle Nazioni Unite³⁷. Un altro caso di applicazione arbitraria delle clausole del *private law character* concerne le vittime dell'epidemia di colera scoppiata ad Haiti durante la missione MINUSTAH nel 2011 ed ascrivibile alla responsabilità dell'ONU. Anche in questo caso, le istanze di indennizzo sono state rigettate dal Sottosegretario agli affari legali, in quanto non ricevibili ai sensi della sez. 29 della CPINU poiché «consideration of these claims would necessarily include a review of political and policy matters»³⁸. Per le ragioni menzionate, si può osservare che i meccanismi di *liability* istituiti nelle missioni di pace ONU presentano alcune caratteristiche che contribuiscono ad accentuare, anziché ridurre il deficit di responsabilità in questo contesto.

Veniamo, dunque, alle proposte *de iure condendo* per riformare questi meccanismi di *third-party liability* nelle missioni di pace ONU. In primo luogo, si suggerisce di modificare l'attuale *policy* delle Nazioni Unite, contenuta in documenti peraltro assai datati. Il Model SOFA potrebbe quindi essere modificato nel senso di codificare la prassi dell'Organizzazione, prevedendo l'istituzione dei *local claims review boards*. Con l'occasione, il par. 51 del Model SOFA dovrebbe anche prevedere quale sia effettivamente la composizione ed il funzionamento di tali meccanismi, al fine di garantirne una maggiore trasparenza. Una simile modifica potrebbe essere attuata mediante l'adozione di un nuovo Model SOFA da parte dell'Assemblea generale, su proposta del Segretario generale, come avvenuto per

³⁶ Letter of the Under-Secretary-General for Legal Affairs Patricia O'Brien concerning claim for compensation on behalf of Roma, Ashkali and Egyptian residents of Internally Displaced Person camps in Mitrovica, Kosovo del 25 luglio 2011. A. MOMIROV, *Local Impact of UN 'Accountability' Under International Law. The Rise and Fall of UNMIK's Human Rights Advisory Panel*, in *International Peacekeeping*, 2012, 3 ss.

³⁷ Si veda sul punto anche l'istituzione del Trust Fund ONU nel 2017 a favore di programmi di sostegno alle vittime, ad oggi mai divenuto operativo per mancanza di fondi, oltre che di volontà politica. Consiglio per i diritti umani, *The Human Right to an Effective Remedy: The Case of Lead-Contaminated Housing in Kosovo*, UN Doc. A/HRC/45/CRP.10 del 4 settembre 2020.

³⁸ Letter of the United Nations Under Secretary General for Legal Affairs, 21 February 2013, disponibile all'indirizzo www.ijdh.org. J. ALVAREZ, *The United Nations in the Time of Cholera*, in *AJIL Unbound*, 2014, 22 ss.; R. PAVONI, *op. cit.*; M. BUSCEMI, *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 989 ss.

l’emanazione dell’attuale documento³⁹. Mette conto di evidenziare, tuttavia, che il Model SOFA è solo un documento programmatico o più precisamente un modello, come il nome stesso suggerisce. Pertanto, l’auspicata riforma dovrebbe poi essere completata dall’adozione, da parte dello Stato ospite e dell’ONU, del SOFA della specifica missione che sia rispondente al riformato par. 51 del Model SOFA⁴⁰.

Si deve rilevare in astratto che attuando una simile modifica, si porrebbe il problema di un potenziale conflitto tra quanto previsto nella sez. 29 della CPINU – che fa riferimento all’istituzione di *standing claims commissions* – e le disposizioni contenute nel SOFA di una futura missione di pace, che siano modellate su un riformato par. 51 del Model SOFA, che preveda invece la creazione di *local claims review boards*. A pare di chi scrive, l’ipotetico conflitto tra norme qui descritto potrebbe essere risolto in via interpretativa in applicazione dell’art. 33, par. 3, lett. a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, considerando un futuro SOFA della missione come un accordo successivo tra le parti rispetto alla CPINU⁴¹. Tale soluzione interpretativa sarebbe poi rafforzata anche dall’applicazione dell’art. 33, par. 3, lett. b), considerato che l’istituzione dei *local review boards* già costituiscono un elemento di prassi successiva da tenere in considerazione nell’interpretazione della CPIUN⁴².

La modifica del Model SOFA di cui si discute non avrebbe un valore pleonastico poiché non si limiterebbe a codificare un elemento di cambiamento già emerso in via di prassi. Al contrario, la riforma indicata svolgerebbe un’importante funzione di cristallizzazione dell’emergente regola consuetudinaria che vede i *local review boards* sostituire le *standing claims commissions*. Inoltre, l’auspicata codificazione avrebbe l’ulteriore effetto di cristallizzare le regole procedurali quanto alla composizione e al funzionamento di questi *local review boards*, contribuendo quindi anche all’elemento della trasparenza del funzionamento dell’Organizzazione.

³⁹ Sull’adozione degli atti delle Nazioni Unite, si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, 120 ss.

⁴⁰ Per alcuni esempi dei SOFA delle missioni si veda B. OSWALD ET AL., *op. cit.*, 45.

⁴¹ Vienna Convention on the Law of Treaties, firmata il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

⁴² G. NOLTE, *Introductory Note to the Special Issue of ICLR on the Outcome of the ILC Work on ‘Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties’*, in *International Community Law Review*, 2020, 4 ss.; M. FITZMAURICE, *Subsequent Agreement and Subsequent Practice: Some Reflections on the International Law Commission’s Draft Conclusions*, *ivi*, 14 ss.

Si deve tuttavia riconoscere che l'aggiornamento del Model SOFA non pare da solo sufficiente a colmare l'ampio *deficit* di responsabilità nelle missioni di pace delle Nazioni Unite. In particolare, la modifica del par. 51 dell'attuale Model SOFA non sembra di per sé idoneo ad eliminare le storture interpretative che hanno caratterizzato l'applicazione della clausola del *private law character* dei *third-party claims*, di cui si è detto poc'anzi.

Pertanto, si suggerisce che la modifica del Model SOFA sia accompagnata da una riforma strutturale della *third-party liability policy* delle Nazioni Unite.

Innanzitutto, si deve notare che, nel momento in cui si scrive, non esiste un unico documento ufficiale che racchiuda l'insieme delle indicazioni necessarie a far fronte alle istanze individuali di coloro i quali abbiano subito un danno a causa della condotta delle forze delle missioni di pace ONU, nell'esercizio delle proprie funzioni. Infatti, l'attuale *policy* ONU è ricostruibile solo attraverso l'analisi congiunta di una pluralità di documenti ufficiali, tra i quali si possono menzionare i numerosi i rapporti del Segretario generale sugli aspetti amministrativi e finanziari del finanziamento delle missioni di pace⁴³, nonché la risoluzione dell'Assemblea generale 52/247 del 1998 dal titolo *Third-party liability: Temporal and Financial Limitations*⁴⁴. Inoltre, non tutti gli aspetti del funzionamento di questi meccanismi sono regolamentati in questa miriade di documenti ufficiali. Ad esempio, nulla si dice circa la composizione e funzionamento dei *local review boards*. Nemmeno, è presente una definizione della già citata clausola riguardo i *private law character claims*.

Per ovviare a questa frammentazione e al suo impatto negativo sul *deficit* di responsabilità delle Nazioni Unite nelle missioni pace, sarebbe utile che l'Assemblea generale adottasse, su indicazione del Segretario generale un'unica, coerente, completa e aggiornata *third-party liability policy*. Quanto al contenuto di un simile documento, si propone di prevedere tutte le limitazioni alla ricevibilità e risarcibilità delle istanze individuali, aggiungendo dunque anche una precisa definizione di cosa debba intendersi per *private law character* delle dispute.

⁴³ Si vedano in particolare UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996 e UN Doc. A/51/903 del 21 maggio 1997. Per un'analisi dettagliata si rimanda a J. PRESCOTT, *op. cit.*

⁴⁴ UN Doc. A/RES/52/247 del 17 luglio 1998.

Inoltre, si ritiene sia fondamentale che tali limitazioni siano tracciate entro un confine di legittimità, per non comprimere arbitrariamente le istanze rimediali delle vittime.

A questo proposito, appare utile ricordare come la *liability* sia una forma di responsabilità che presenta alcune caratteristiche peculiari nel diritto internazionale. Innanzitutto, essa prescinde dall'occorrenza di un fatto internazionalmente illecito e dipende, invece, dal verificarsi di un evento dannoso, diversamente da quanto avviene per la responsabilità internazionale di Stati ed organizzazioni. Di conseguenza, nel contesto della *liability*, non si ritiene che la riparazione debba essere piena, poiché il suo scopo non è quello di ripristinare lo *status quo ante* al verificarsi dell'illecito. Per questo motivo, in tema di *liability* si usa parlare di indennizzo, piuttosto che di risarcimento. Inoltre, la natura per così dire “non piena” della riparazione permette al soggetto responsabile di imporre legittimamente soglie e limiti all'indennizzo⁴⁵.

Ciò premesso, per tracciare i confini di legittimità della *third party liability policy* dell'ONU si suggerisce di fare riferimento al principio secondo cui, nei regimi di *liability*, l'indennizzo debba essere giusto, tempestivo ed adeguato. Tale principio è stato elaborato inizialmente nel caso *Trail Smelter*, in cui il Tribunale arbitrale, costituito tra Stati Uniti e Canada, ha affermato che «if a nuisance is proved, the indemnity to damaged parties for proven damage shall be just and adequate»⁴⁶.

Questo principio è stato successivamente sviluppato anche dalla CDI, con la redazione dei Principi sulla distribuzione del danno in caso di danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose del 2006.⁴⁷

⁴⁵ Sull'ampio dibattito in tema di *liability* e di responsabilità internazionale, si vedano A. BOYLE, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1990, 1 ss.; ID., *Liability for Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (eds.), *op. cit.*; N. HORBACH, *The Confusion About State Responsibility and International Liability*, in *Leiden Journal of International Law*, 1991, 47 ss.; J. BARBOZA, *International Liability for the Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law and Protection of the Environment*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Leiden, 1995; ID., *Liability: Can We Put Humpty-Dumpty Together Again*, in *Chinese Journal of International Law*, 2002, 499 ss.; A. TANZI, *Liability for Lawful Acts*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013; S. STEEL, *Justifying Liability for State Remedial Duties*, in S. BESSON (ed.), *Theories of International Responsibility Law*, Cambridge, 2022.

⁴⁶ *Trail Smelter Arbitration (United States, Canada)*, Decisione del Tribunale del 16 aprile 1938 e del 11 marzo 1941, in *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, 1938.

⁴⁷ ILC, *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*, adopted by the International Law Commission at its fifty-

Secondo il Progetto della CDI, le limitazioni ed eccezioni alla *liability* sono ammissibili in quanto non interferiscano con il fine di garantire un indennizzo tempestivo ed adeguato al soggetto danneggiato⁴⁸. Secondo il Commentario della CDI al Principio 4, «[a]s long as compensation given is not arbitrary and grossly disproportionate to the damage actually suffered, even if it is less than full, it can be regarded as adequate»⁴⁹. In altre parole, le limitazioni alla *liability* sarebbero ammissibili nella misura in cui non siano arbitrarie e gravemente sproporzionate al danno effettivamente subito.

Il presente contributo propone di applicare questo principio alla *liability* ONU nelle missioni di pace, allo scopo di interpretare la clausola del *private law character* in modo tale da non precludere in maniera arbitraria l'accesso dei soggetti danneggiati ad un indennizzo. In altre parole, il diniego di qualsiasi forma di indennizzo, in ragione della presunta irricevibilità delle istanze individuali prevista dalla *third-party liability policy*, non può essere considerato legittimo. A questo scopo, si ipotizza anche di dare rilievo ad altri strumenti di riparazione che possono essere resi complementari alla *third-party liability policy* dell'ONU. Ad esempio, potrebbero rivestire un ruolo significativo i pagamenti *ex gratia*, già ampiamente utilizzati nella prassi delle operazioni militari multinazionali di stati ed organizzazioni regionali⁵⁰. Si tratta di uno strumento finalizzato ad offrire un indennizzo ai soggetti danneggiati nei casi in cui le istanze di risarcimento non possono venire accolte, ad esempio per i danni verificatisi nel corso di operazioni combattimento o di condotte connesse alle necessità militare. Al fine di conservare il supporto della popolazione civile del luogo in cui si svolge la missione, gli Stati contributori o l'organizzazione regionale offrono il pagamento di una somma, appunto, *ex gratia*, che viene generalmente accompagnato da una dichiarazione che esclude la responsabilità internazionale ed anche la *liability* del soggetto che ha causato il danno. Per quanto riguarda le operazioni di pace ONU, sporadici ri-

eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly at that session, UN Doc. A/61/10, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.

⁴⁸ Cfr. Principi 3 e 4.

⁴⁹ ILC, Draft Principles, Commentario al principio 4, par. 8.

⁵⁰ P. DEGEZELLE, *General Principles of the NATO Claims Policy*, in *NATO Legal Gazette*, 2012, 93 ss.; B. OSWALD, B. WELLINGTON, *Reparations for Violations in Armed Conflict and the Emerging Practice of Making Amends*, in R. LIIVOJA, T. MCCORMACK (eds.), *Routledge Handbook on the Law of Armed Conflicts*, Londra, 2016; S. VAN DE PUT, *The Dutch Chora Judgment: Ex-Gratia Payments and Compensation*, in *Articles of War*, 2023, reperibile online.

ferimenti all'utilizzo di questo mezzo si rinvengono in alcuni rapporti del Segretario generale⁵¹. Tuttavia, in ambito Nazioni Unite manca attualmente un approccio sistematico e preciso a questa forma di rimedio.

Dunque, si sostiene che la riforma della *third-party liability policy* delle Nazioni Unite nelle missioni di pace possa essere completata dalla previsione di pagamenti *ex gratia*, come strumento sussidiario, per assicurare che i soggetti danneggiati dalle forze dell'ONU non siano privati di ogni forma di riparazione, nel rispetto del principio della *liability*, secondo il quale l'indennizzo deve essere giusto, tempestivo ed adeguato al danno subito.

6. La scelta di concentrarsi sulla possibilità di riformare un aspetto generalmente meno esplorato come quello della *third-party liability* nelle missioni di pace ONU è dettata dalla convinzione che l'approccio “organizzativo”, scelto sino ad ora dal Segretario generale, possa trovare applicazione utile in questo ambito per colmare, anche se in piccola parte, il *deficit* di responsabilità dell'ONU nelle missioni di pace.

Tuttavia, una considerazione finale sulla complessità della questione è d'obbligo. Una riforma degli strumenti di *liability* delle Nazioni Unite non potrà dimostrarsi sufficiente a colmare il vuoto di responsabilità dell'Organizzazione nei confronti delle vittime di illeciti commessi nel corso delle missioni di pace. Come si è illustrato nei paragrafi precedenti, il tema è assai complesso poiché il *deficit* in questione è determinato da una serie di concause, che non è possibile districare, né risolvere, con un singolo intervento. Inoltre, non si possono tralasciare le numerose difficoltà concettuali ed operative nell'individuare quale sia un rimedio effettivo per i *mass claims*, ossia in caso di violazioni gravi e sistematiche, che colpiscono una pluralità di individui⁵².

⁵¹ UN Doc. A/51/389 del 20 settembre 1996; UN Doc. A/51/903 del 21 maggio 1997.

⁵² *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UN Doc. A/RES/60/147 del 21 marzo 2006. Si vedano anche i recenti lavori sul tema della CDI, *Programme of Work on Reparations for Gross Violations of Human Rights by Claudio Grossman*, UN Doc. ILC(LXXI)/WG/LT/INFORMAL/1/REV.1 del 2019. La letteratura sul tema è assai vasta, per alcune riflessioni attuali v. T. VAN BOVEN, *Victims' Rights to a Remedy and Reparation: The United Nations Principles and Guidelines*, in C. FERSTMAN, M. GOETZ (eds.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity*, Leiden, 2020; G. BARTOLINI, *Le misure di riparazione dell'illecito*

Nondimeno, si ritiene che l'intervento riformatore di un aspetto di più facile gestione, come la *third-party liability*, possa innescare una riflessione da parte dell'Organizzazione sulla necessità di operare un cambiamento più ampio, che abbracci l'intera questione della responsabilità dell'ONU nelle missioni di pace. In particolare, si sostiene che la riforma della *third-party liability* possa suggerire le necessarie riflessioni sul tema dei rimedi per equivalente da mettere a disposizione degli individui nei casi coperti dall'immunità dell'Organizzazione, nel corso delle missioni di pace. Ad esempio, ridiscutendo i limiti di operatività e legittimità dei *local review boards* e della *liability* ONU, l'Organizzazione potrebbe indicare quali altri meccanismi possano contribuire a rispondere alle istanze degli individui lesi. A parere di chi scrive, ciò dovrebbe spingere le Nazioni Unite ad istituzionalizzare ed implementare il sistema dei pagamenti *ex gratia*, specialmente nei casi in cui le istanze delle vittime non siano ricevibili alla luce della *policy* ONU. Inoltre, una riflessione dovrebbe riguardare anche il ruolo dei *Trust Funds for Victims*, che sono stati istituiti per far fronte ad alcuni casi di *mass claims*, come nel caso dell'epidemia di colera ad Haiti o degli abusi sessuali commessi da parte del personale ONU, ma che mancano al momento di un approccio sistematico da parte delle Nazioni Unite.

ABSTRACT

*Things Will Have to Change, for Everything to Remain the Same.
Critical Notes on the "Organizational" Reform of
United Nations Peace Operations*

The main initiatives undertaken by the Secretary General Guterres to reform UN peace operations will be discussed. It is maintained that the reform has a mere "organizational" value as it centers on the re-organization of existing offices of the UN peace and security pillar. Whereas, the most critical aspects of UN peace operations have not been addressed. The analysis focuses on the responsibility gap for wrongful conduct carried out in these missions. Some proposals *de iure condendo* will be outlined with a view of developing sounder liability mechanisms to address third-party claims.

IL CAPITOLO VIII DELLA CARTA ONU E IL RAPPORTO CON LA NATO: ESIGENZA DI RINNOVAMENTO NEL REGIONALISMO EURO-ATLANTICO?

FRANCESCO GAUDIOSI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sul nesso tra Capitolo VIII della Carta ONU e operato della NATO. – 2. La cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali e le principali criticità sottese. – 3. L'operato della NATO attraverso i partenariati strategici. – 3.1 Il partenariato con l'ONU. – 3.2 Il partenariato con l'Unione europea. – 4. La necessaria convergenza tra ONU e NATO, con la partecipazione dell'UE nello scenario securitario europeo. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il Capitolo VIII della Carta ONU disciplina i rapporti tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali per le questioni riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In particolare, gli articoli 52-54 costituiscono un articolato di particolare rilevanza volto a considerare il coordinamento tra un sistema centralizzato nel raggiungimento degli obiettivi della Carta, ex articolo 1, paragrafo 1¹, con il ruolo fondamentale del Consiglio di sicurezza (CdS) dell'ONU previsto dal Capitolo V della Carta, e l'esigenza di riconoscere il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il Capitolo VIII affronta la questione dei c.d. *regional arrangements* sotto molteplici prospettive: in primo luogo, l'articolo 52 considera il nesso tra ONU e organizzazioni regionali sia per quanto attiene al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (paragrafo 1)², sia per la risoluzione pacifica

¹ Statuto delle Nazioni Unite, firmato il 26 giugno 1945, entrato in vigore il 24 ottobre 1945, art. 1, par. 1: «To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace».

² *Ivi*, art. 52, par. 1: «Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations».

delle controversie internazionali (paragrafi 2-3)³ a livello regionale. In secondo luogo, l'articolo 53 dispone l'attivazione di tali meccanismi di cooperazione regionali sulla base dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, alla luce del Capitolo VII della Carta riguardante l'operato delle Nazioni Unite nelle fattispecie di minaccia, di violazione della pace e di atti di aggressione. In terzo luogo, l'articolo 54 dispone obblighi di consultazione e di segnalazione al CdS sulle attività intraprese a livello regionale per il mantenimento della pace, da considerare in disposto con l'articolo 51 della Carta⁴.

Ciononostante, l'intento originario della Carta di designare un sistema centralizzato con a capo il CdS e la subordinazione delle organizzazioni regionali al sistema onusiano nel mantenimento della pace previsto dal Capitolo VIII è progressivamente mutato nel tempo. Ciò in ragione di una prassi significativa a partire dalla fine della Guerra fredda⁵, in cui si è assistito alla natura ambivalente⁶ e poco chiara nel rapporto tra CdS e organizzazioni regionali per il mantenimento della sicurezza collettiva nella dimensione regionale⁷.

Scopo del presente lavoro è quello di analizzare il rapporto tra il Capitolo VIII della Carta e la prassi regionale europea, con particolare attenzione all'attività della NATO nel mantenimento degli obiettivi di deterrenza e di sicurezza collettiva sul territorio euro-atlantico. A tal proposito, risulta anzitutto utile considerare brevemente le recenti iniziative di riforma per quanto attiene al Capitolo VIII, al fine di individuare la prassi onusiana sul ricorso a strumenti “flessibili” di coopera-

³ *Ivi*, art. 52, paragrafi 2-3: «2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council. 3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council».

⁴ *Ivi*, art. 51: «Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security». Sul punto, v. U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Parte Generale, Torino, 2022, 440.

⁵ J. BOULDEN, *NATO and the United Nations During UNPROFOR*, Final Report: NATO Fellowship 1999-2001, Bruxelles, 2001, 6; N. KRISCH, C. WALTER, *Introduction to Chapter VIII*, in B. SIMMA, D. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF (eds.), *The Charter of the United Nations (3rd Edition): A Commentary*, Vol. II, Oxford, 2012, 1440.

⁶ Sul punto, v. H. NEUHOLD, *Internationale Konflikte—verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*, Wien-New York, 1977, 152, nota 336.

⁷ N. KRISCH, C. WALTER, *Introduction to Chapter VIII*, op. cit., 1439.

zione con le organizzazioni regionali, focalizzati sull'adozione di atti di *soft-law* piuttosto che sulla riforma *tout court* delle disposizioni contenute nella Carta ONU.

In secondo luogo, è opportuno considerare i più recenti sviluppi della NATO quale Organizzazione internazionale a carattere regionale che continua ad esercitare un ruolo determinante nella sicurezza del territorio euro-atlantico. Ciò è dimostrato anche dal Concetto strategico del 2022 o, ancor più recentemente, dalla Dichiarazione congiunta tra NATO e Unione europea per il partenariato strategico sul territorio europeo del 2023, che approfondisce alcune aree di cooperazione strategiche di particolare rilevanza per quanto attiene alle politiche di difesa nella regione. Da ultimo, saranno suggerite le principali esigenze di rinnovamento nel rapporto tra Nazioni Unite e NATO a livello regionale, alla luce delle disposizioni *ex* Capitolo VIII della Carta per il mantenimento della pace e della sicurezza nel territorio euro-atlantico.

2. Il rapporto tra ONU e organizzazioni regionali, disciplinato dal Capitolo VIII della Carta, caratterizza il dibattito sulle riforme delle Nazioni Unite da ormai trent'anni. Infatti, è a partire dall'Agenda per la pace del 1992 che il Segretario generale dell'ONU rileva la necessità di passare da un approccio "competitivo" tra CdS e organizzazioni regionali a una dimensione cooperativa: pertanto, «[c]onsultations between the United Nations and regional arrangements or agencies could do much to build international consensus on the nature of a problem and the measures required to address it. Regional organizations participating in complementary efforts with the United Nations in joint undertakings would encourage States outside the region to act supportively. And should the Security Council choose specifically to authorize a regional arrangement or organization to take the lead in addressing a crisis within its region, it could serve to lend the weight of the United Nations to the validity of the regional effort»⁸. Di fronte all'esigenza di approfondire la cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni a carattere regionale, l'Assemblea generale dell'ONU adotta con Risoluzione 49/57 del 9 dicembre 1994 una Dichiarazione intitolata *Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*. Due sono i principali

⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite e Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, *An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General*, UN Doc A/47/277-S/24111 del 17 giugno 1992, par. 65.

obiettivi della Dichiarazione: dalla prospettiva del CdS, prevedere un sistema di cooperazione maggiormente flessibile con le organizzazioni internazionali che operano per il mantenimento della pace a livello regionale; dalla prospettiva delle organizzazioni regionali, implementare il loro operato per quanto attiene alle attività di *peacekeeping*, di *peace-building* e di *peace-enforcement* nei contesti regionali interessati da possibili minacce o dall'uso della forza armata. Ciononostante, la flessibilità avocata dalla Dichiarazione è risultata ben presto un utile strumento per legittimare l'operato di numerose organizzazioni regionali in assenza di un consenso esplicito da parte del CdS quanto al loro operato nel contesto del mantenimento della pace a livello regionale. Ciò è dimostrato non solo dall'assai discussa prassi della NATO nel contesto kosovaro del 1999⁹, ma anche dall'operazione dell'ECOWAS in Liberia del 1990 (anticipando di due anni l'autorizzazione formale del CdS), o dall'operato della stessa ECOWAS in Sierra Leone nel 1997, o ancora dalle misure per il mantenimento della pace – seppur non implicanti l'uso della forza armata – dell'Unione africana nei confronti di alcuni Stati membri tra cui Guinea, Madagascar, Costa d'Avorio e Comoros tra il 2000 e il 2012¹⁰.

La Dichiarazione del Millennio del 2000, pur riconoscendo l'esigenza «to strengthen cooperation between the United Nations and

⁹ Sul punto v. *inter alia*: N. RONZITTI, *Lessons of international law from NATO's armed intervention against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *The International Spectator*, 34/3, 1999, 45-54; ID., *Is the non liquet of the final report by the committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia acceptable?*, in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 82/840, 2000, 1017-1027; C. CHINKIN, *The legality of NATO's action in the Former Republic of Yugoslavia (FRY) under international law*, in *The international and comparative law quarterly*, 49/4, 2000, 910-925; M. BOTHE, *The protection of the civilian population and NATO bombing on Yugoslavia comments on a report to the prosecutor of the ICTY*, in *International peacekeeping*, 6/4-6, 2000, 158-162; A. SACCUCCI, *NATO's bombings in Yugoslavia under international scrutiny*, in *The Italian yearbook of international law*, 10, 2001, 181-204; P. BENVENUTI, *The ICTY Prosecutor and the review of the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *European journal of international law*, 12/3, 2001, 503-529; A. SCHWABACH, *NATO's war in Kosovo and the final report to the Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *East European human rights review*, 8/1, 2002, 119-142; A. MASSA, *NATO's intervention in Kosovo and the decision of the prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia not to investigate*, in *Berkeley journal of international law*, 24/2, 2006, 610-649; M. SASSÒLI, A. A. BOUVIER, A. QUINTIN, *How does law protect in war?*, Geneva, 2011, 2059-2978; N. KRISCH, C. WALTER, *Introduction to Chapter VIII*, op. cit., 1495.

¹⁰ Sulla prassi delle organizzazioni regionali, v. N. KRISCH, C. WALTER, *Introduction to Chapter VIII*, op. cit., 1485 ss. Sul punto, v. anche U. VILLANI, *The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 6, 2002, 535-557.

regional organizations, in accordance with the provisions of Chapter VIII of the Charter»¹¹, non specifica in che modo la cooperazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali possa essere efficacemente rafforzata, né considera la necessità di modificare le previsioni contenute nel Capitolo VIII della Carta. Medesime considerazioni possono farsi per le successive riunioni del Consiglio di sicurezza, rispettivamente l'11 aprile 2003 e il 20 luglio 2004, sul rapporto tra CdS e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali¹². Tuttavia, dall'interesse del CdS sul tema ne scaturisce un Rapporto curato dal Segretario generale del 28 luglio 2006, intitolato “*A regional–global security partnership: challenges and opportunities*”¹³. Il Rapporto individua come principali aree di partenariato tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali la prevenzione dei conflitti, le operazioni di mantenimento della pace, il *peacebuilding*, il disarmo e la non proliferazione degli armamenti, la protezione dei civili e la protezione dai disastri naturali. Il principale strumento giuridico individuato dal Rapporto per disciplinare la cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali è quello dei c.d. *Standby arrangements*, sotto il coordinamento di un apposito sistema dell'ONU intitolato *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS). Il funzionamento del Sistema risiedeva nella conclusione di un *Memorandum of Understanding* (MoU) tra l'ONU e gli Stati membri, per autorizzare le Nazioni Unite a delegare le organizzazioni regionali nelle operazioni di mantenimento della pace all'interno dei territori degli Stati firmatari del MoU. Tale sistema è stato successivamente sostituito dallo *UN Peacekeeping Capability Readiness System* (UNPCRS) a partire dal luglio 2015, sulla base del Rapporto del Panel di alto livello sulle operazioni di pace del 16 giugno 2015¹⁴. Nonostante il Rapporto del 2015 istituisca un sistema di mantenimento della pace maggiormente flessibile attraverso l'UNPCRS, i riferimenti al partenariato con le organiz-

¹¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2 del 18 settembre 2000, par. 9.

¹² Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: *Security Council meets with regional organizations to consider ways to strengthen collective security*, SC/7724 del 11/04/2003; *Security Council welcomes strengthened collaboration between UN, regional organizations in conflict prevention, stabilizing war-torn states*, SC/8153 del 20/07/2004.

¹³ Assemblea generale delle Nazioni Unite e Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, *A Regional–Global Security Partnership: Challenges and Opportunities*, *Report of the Secretary-General*, UN Doc A/61/204–S/2006/590 del 28 luglio 2006.

¹⁴ Nazioni Unite, *Uniting our strengths for peace – Politics, Partnerships and People*, *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations* del 16 giugno 2015, reperibile online.

zazioni regionali rimangono generici e focalizzati su una dimensione politico-programmatica piuttosto che su un piano di cooperazione strutturato in termini giuridici. A tal fine, il Capitolo III del Rapporto prevede alla lettera A il rafforzamento dei partenariati con le organizzazioni regionali «to craft a collective vision for a future global and regional architecture to maintain international peace and security»¹⁵. Ciononostante, come specificato nei punti 223-232 del Rapporto, viene rilevata la necessità di approfondire il partenariato strategico in particolar modo con l’Unione africana e la Lega degli Stati arabi, non menzionando dunque altri sistemi regionali che sollevano innumerevoli sfide all’ambiente securitario, come è il caso della regione sud-americana o, in modo ancor più evidente, della regione europea.

Unitamente all’assenza di significativi processi di implementazione del partenariato strategico tra l’ONU e le organizzazioni regionali operanti in particolar modo sul territorio europeo, come è il caso della NATO, bisogna altresì ravvisare un dato giuridico non di poco conto: come rilevato dalla dottrina, «In recent years the dynamics of cooperation seem to have slowed down, preferring informal contacts to formal agreements»¹⁶. Se da un canto nessuna proposta di riforma è stata sostenuta a livello onusiano per quanto attiene al Capitolo VIII, le Nazioni Unite hanno intrapreso un percorso di partenariati che si è concentrato in particolar modo sulla regione africana¹⁷. Cionondimeno, anche sul territorio europeo sono ravvisabili alcuni sforzi di partenariato tra l’ONU e la NATO, tenendo conto del sempre più frequente ricorso a strumenti di cooperazione “flessibili”, come è il caso delle dichiarazioni congiunte.

3. La NATO rappresenta la principale Organizzazione regionale che opera per il mantenimento della pace e della sicurezza sul territorio euro-atlantico, ai sensi del suo Accordo istitutivo, il Trattato Nord Atlantico, firmato a Washington D.C. il 4 aprile 1949. L’operato dell’Organizzazione si è significativamente ampliato negli ultimi decenni, andando a riguardare competenze inizialmente non previste dal suo Accordo istitutivo. Si pensi al recente adattamento dei contingenti

¹⁵ *Ivi*, Capitolo III, lettera A, punto 220.

¹⁶ N. KRISCH, C. WALTER, *Introduction to Chapter VIII*, *op. cit.*, 1443, riprendendo E. DRIESKENS, *Beyond Chapter VIII: Limits and Opportunities for Regional Representation at the UN Security Council*, in *International Organizations Law Review*, 7, 153.

¹⁷ Per quanto attiene alle prospettive più recenti, v. Consiglio di sicurezza, *African Union-Led Peace Support Operations Need Predictable, Adequate, Sustainable Support, Speakers Stress to Security Council, Meetings Coverage*, SC/15294 del 25 maggio 2023.

militari NATO alla crisi sanitaria legata alla pandemia da SARS-CoV-2 per sviluppare operazioni di logistica e di coordinamento civile-militare nell'invio di materiale sanitario e di personale medico verso i Paesi alleati maggiormente colpiti dalla malattia¹⁸, o ancora, all'operato della NATO nelle operazioni di soccorso e di protezione della popolazione a seguito di disastri naturali, tecnologici o umanitari nonché nel rafforzamento della cooperazione civile-militare per prevenire l'insorgere di calamità naturali sul territorio euro-atlantico¹⁹.

L'ampliamento delle funzioni della NATO deriva per larga parte dalla conclusione di partenariati strategici che hanno interessato l'Organizzazione a partire dagli ultimi due decenni, sia a livello internazionale, attraverso l'ONU, sia con specifico riferimento alla regione euro-atlantica, con particolare riguardo all'Unione europea.

3.1. Per quanto riguarda il partenariato della NATO con le Nazioni Unite, la prima Dichiarazione congiunta tra le due Organizzazioni risale al 23 settembre 2008, con la firma dei Segretari generali dell'ONU e della NATO della *Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation*²⁰. La Dichiarazione si sviluppa in cinque punti e presenta in termini piuttosto generici le opportunità di cooperazione tra l'ONU e la NATO, in particolar modo per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali²¹. Nel 2010, la NATO ha istituito un Ufficiale di collegamento civile della NATO presso le Nazioni Unite, in aggiunta all'Ufficiale di collegamento militare già istituito nel 1999, al fine di rafforzare la cooperazione tra i due enti e per definire le priorità del partenariato strategico nelle operazioni di soccorso in caso di calamità naturali, dell'antiterrorismo e della cooperazione civile-militare. Il documento del 2008 è stato inoltre implementato nel 2018 con una nuova Dichiarazione congiunta, che analizza in una prospettiva maggiormente organica il partenariato tra le due Organizzazioni²².

¹⁸ Sul punto, v. F. GAUDIOSI, *La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, Working Paper n. 1, Napoli, 2020, 100-106.

¹⁹ Per una panoramica sulle attività dell'Organizzazione, v. NATO, *Operations and missions: past and present*, 14 giugno 2022, reperibile online.

²⁰ NATO, *Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation*, Allegato al DSG(2008)0714 (INV) del 23 settembre 2008.

²¹ *Ivi*, punto 1.

²² NATO, *Updated joint declaration on UN-NATO secretariat cooperation*, 30 October 2018, reperibile online.

Al punto 5 della Dichiarazione, si riconosce la flessibilità nella cooperazione tra i due enti, «[...] fully in line with our respective mandates and the ongoing adaptation and reform processes taking place in both organisations»²³. In particolare, ai sensi della Dichiarazione la cooperazione intende concentrarsi sulla formazione e sulla preparazione del personale civile e militare ad eventuali minacce alla sicurezza internazionale, sul rafforzamento del *capacity building* in chiave militare, sull'adattamento alle principali riforme nel settore della difesa e della sicurezza strategica, sulla protezione dei civili, sulla lotta al terrorismo, sulla cyber-sicurezza e sul rafforzamento dei diversi programmi a tutela delle donne e dei bambini in relazione ai conflitti armati, come l'Agenda *Women, Peace and Security*, l'Agenda *Youth, Peace and Security* e l'Agenda *Children and Armed Conflict*²⁴.

Una prima manifestazione della rinnovata cooperazione tra ONU e NATO si è avuta nel 2020, quando la NATO ha lanciato un'iniziativa di *capacity building* a sostegno delle operazioni per il mantenimento della pace dell'ONU in Africa. Ciò è avvenuto attraverso il rafforzamento del Centro servizi regionale dell'ONU (*UN Regional Service Centre*) a Entebbe, in Uganda, attraverso l'*expertise* offerta dal personale militare delle NATO con un'iniziativa intitolata *NATO's Defence and Related Security Capacity Building*. Quest'ultima ha fornito formazione specifica al personale militare coinvolto nelle operazioni per il mantenimento della pace dell'ONU in Africa, come l'assistenza medica, la difesa informatica, la valutazione delle operazioni militari e la gestione degli ordigni inesplosi²⁵.

Da ultimo, occorre menzionare il recente Concetto strategico della NATO del 2022, che rappresenta il principale documento programmatico attraverso cui l'Organizzazione definisce le priorità nello scenario securitario euro-atlantico per il prossimo decennio. Nel documento, si afferma l'intenzione dell'Alleanza di rafforzare la cooperazione «with our partners, other countries and international organisations, such as the European Union and the United Nations, to contribute to international peace and security»²⁶. Nelle intenzioni dell'Alleanza, tale cooperazione deve concentrarsi su due temi princi-

²³ *Ivi*, punto 5.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ NATO, *NATO strengthens support for United Nations peacekeepers*, 8 April 2020, reperibile *online*.

²⁶ NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022, Preface, pt. 4.

pali: il contrasto internazionale al terrorismo²⁷ e la protezione dei civili nell'ambito della gestione delle crisi internazionali²⁸. Cionondimeno, nei diversi punti del documento strategico in cui si fa menzione del partenariato tra NATO e ONU, vi è un costante riferimento anche all'Unione europea, con l'intenzione di strutturare un dialogo strategico su queste tematiche non solo a livello bilaterale tra l'Alleanza atlantica e le Nazioni Unite, ma anche con il necessario coinvolgimento dell'Unione europea, che svolge un ruolo altrettanto determinante nel mantenimento della pace sullo scenario europeo.

3.2. L'intenzione della NATO di approfondire il partenariato con altre organizzazioni regionali, in base agli obiettivi fissati all'interno del Concetto strategico del 2022, ha avuto una prima realizzazione nella prassi europea attraverso la Dichiarazione congiunta tra NATO e Unione europea del 9 gennaio 2023²⁹. Il Documento approfondisce il partenariato strategico tra le due Organizzazioni, considerando come tale documento rappresenti «[...] a key juncture for Euro-Atlantic security and stability, more than ever demonstrating the importance of the transatlantic bond, calling for closer EU-NATO cooperation»³⁰. In misura generale, la cooperazione NATO-UE attraverso la Dichiarazione congiunta intende svilupparsi su diversi ambiti – sia convenzionali sia innovativi – che sollevano sfide alla pace e alla sicurezza del territorio euro-atlantico. Quanto alla prospettiva convenzionale, il partenariato intende approfondire i temi della sicurezza marittima, della mobilità delle forze armate, della cooperazione nel settore dell'industria della difesa, delle esercitazioni comuni, dell'antiter-

²⁷ *Ivi*, punto 34: «[...] We will continue to counter, deter, defend and respond to threats and challenges posed by terrorist groups, based on a combination of prevention, protection and denial measures. We will enhance cooperation with the international community, including the United Nations and the European Union, to tackle the conditions conducive to the spread of terrorism».

²⁸ *Ivi*, punto 39: «Human security, including the protection of civilians and civilian harm mitigation, is central to our approach to crisis prevention and management. We will work with other international actors to address the broader conditions fuelling crises and pervasive instability and contribute to stabilisation and reconstruction. We will reinforce our coordination and cooperation with the United Nations and the European Union, as well as with other regional organisations such as the Organization for Security and Co-operation in Europe and the African Union».

²⁹ NATO, *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 9 gennaio 2023, reperibile *online*.

³⁰ *Ivi*, punto 7.

rorismo e del *capacity-building*³¹. Per quanto attiene alle aree di cooperazioni più innovative, il partenariato affronta nuove questioni che possono rappresentare una minaccia alla sicurezza del territorio euro-atlantico, come è il caso delle c.d. *emerging and disruptive technologies*, dell’impatto sulla sicurezza dei cambiamenti climatici e della cooperazione in ambito spaziale³².

I più recenti esiti della Dichiarazione congiunta del 2023 hanno condotto alla creazione, il 16 marzo 2023, di una *task-force* sulla resilienza delle infrastrutture critiche nella dimensione europea. L’iniziativa riunisce funzionari di entrambe le Organizzazioni per condividere le migliori pratiche nel settore della difesa e sviluppare la resilienza di quattro settori critici: energia, trasporti, infrastrutture digitali e spazio³³.

4. L’aggiornamento costante delle dichiarazioni congiunte consente di individuare con cadenza periodica le priorità operative nell’ambiente strategico euro-atlantico, per definire un quadro di azione sistematico sul coordinamento tra ONU e NATO nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Cionondimeno, è rilevante l’operato della NATO nell’approfondimento di partenariati strategici a livello regionale, al fine di ampliare la cooperazione con ulteriori attori regionali, come è il caso dell’Unione europea. La Dichiarazione congiunta NATO-UE del 2023 rappresenta a tal fine il più recente elemento di prassi che riprova la centralità dei *regional arrangements* nella dimensione europea. È dunque opportuno constatare l’efficacia delle disposizioni statutarie del Capitolo VIII della Carta, che con specifico riferimento allo scenario europeo hanno condotto ad una coesione, tutt’ora *in itinere*, nell’individuazione di azioni strategiche per la sicurezza cooperativa tra NATO e Unione europea. Seppur con funzioni, composizioni e obiettivi distinti, la convergenza sul piano difensivo-militare tra NATO e Unione europea non solo rappresenta una opportunità per saldare le politiche securitarie euro-atlantiche attraverso un approccio maggiormente sistematico nel mantenimento della pace e della sicurezza della regione europea, ma è anche una manifestazione tangibile del rafforzamento e dell’efficacia delle disposizioni ex articoli 52-54 della Carta ONU.

³¹ *Ivi*, punto 11.

³² *Ivi*, punto 12.

³³ V. NATO, *NATO and European Union launch task force on resilience of critical infrastructure*, 16 marzo 2023, reperibile *online*.

È dunque possibile scindere il partenariato della NATO a supporto della pace e della sicurezza nella regione euro-atlantica su due livelli: uno verticale, attinente alla cooperazione con le Nazioni Unite; un altro orizzontale, focalizzato sul partenariato intra-regionale con l'Unione europea. Il Concetto strategico del 2022 ben riassume l'approccio della NATO in materia di cooperazione con le diverse organizzazioni internazionali, in linea con i fini e i principi della Carta ONU. Sia nel caso della cooperazione con l'ONU a livello universale che nel caso dell'UE a livello regionale, il partenariato si estrinseca attraverso dichiarazioni congiunte tra i Segretari generali (o, nel caso dell'UE, i Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione europea). Dal punto di vista sostanziale, le dichiarazioni congiunte differiscono dagli accordi internazionali, giacché non creano obblighi giuridicamente vincolanti tra gli enti coinvolti. Infatti, la natura giuridica delle dichiarazioni congiunte conferisce maggiore flessibilità alla cooperazione tra i soggetti firmatari, inquadrando un piano di azione di natura politico-programmatica al fine di concretizzare quanto previsto dalle dichiarazioni.

Cionondimeno, è opportuno rimarcare che l'articolato del Capitolo VIII della Carta si focalizza *in primis* sul rapporto tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Al livello attuale, manca dunque una dichiarazione congiunta che tenga conto dell'attuale prassi regionale europea. La questione verte, dunque, sulla possibile adozione di una dichiarazione congiunta tripartita tra ONU, NATO e UE che possa efficacemente sistematizzare il rapporto tra l'operato onusiano, attraverso il Consiglio di sicurezza, e le capacità europee di difesa e di deterrenza, attraverso la NATO e l'operato dell'Unione europea nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

5. L'applicazione delle disposizioni statutarie *ex* Capitolo VIII della Carta ONU è andata focalizzandosi sull'implementazione programmatica della cooperazione con la NATO, per ampliare progressivamente il dialogo strategico tra le due Organizzazioni per il mantenimento della pace tanto nel territorio euro-atlantico, quanto in altri contesti regionali. Al fine di sistematizzare ulteriormente lo scenario securitario europeo, due sono le iniziative in cui le Nazioni Unite potrebbero essere direttamente coinvolte.

In primo luogo, è presumibile attendersi un aggiornamento della Dichiarazione congiunta tra ONU e NATO, al fine di individuare nuove aree di convergenza strategica nelle azioni di mantenimento

della pace a livello europeo. Ciò anche al fine di dare efficace attuazione ai punti 2, 34 e 39 del Concetto strategico della NATO del 2022, che trattano specificamente l'approfondimento del partenariato strategico con l'ONU.

In secondo luogo, alla luce della prassi analizzata e di un'interpretazione estensiva della Concetto strategico della NATO, risulterebbe ancor più opportuno che la prossima Dichiarazione congiunta venga licenziata in forma tripartita con la partecipazione dell'Unione europea. Un *regional arrangement* tripartito consentirebbe infatti una ancor più efficace sistematicità nelle misure per il mantenimento della pace tra ONU, a livello universale, e NATO e UE, a livello regionale, per fornire un'effettiva implementazione delle disposizioni *ex* articoli 52-54 del Capitolo VIII della Carta ONU. Nell'attuale contesto regionale, tale *regional arrangement* rappresenterebbe altresì un'opportunità di saldatura dei legami euro-atlantici che caratterizzano gli ideali di pace, di sicurezza e di stato di diritto accomunanti la Carta ONU, il Trattato di Washington e i Trattati istitutivi dell'Unione europea.

ABSTRACT

*Chapter VIII of the UN Charter and the Relationship with NATO:
Need for Renewal in the Euro-Atlantic Regionalism?*

Chapter VIII of the UN Charter regulates the relationship between the United Nations and regional organisations in issues concerning the maintenance of international peace and security. This paper investigates on the relationship between Chapter VIII of the UN Charter and the Euro-Atlantic regionalism, with due regard to the NATO's progressive pivotal role in the maintenance of peace and security in this region. Due to many legal constraints that brake the legal reforms of the UN Charter, this paper aims to analyse recent practice in order to bring out the role of UN-NATO programmatic cooperation for peacekeeping in the European security scenario. To this end, several proposals will be considered to foster greater systematicity in the mandate between UN and NATO, without neglecting the fundamental role of the European Union, through the possible conclusion of a tripartite regional arrangement concerning the security of European territory.

LA PARTECIPAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

FRANCESCO CHERUBINI

SOMMARIO: 1. La personalità giuridica delle organizzazioni internazionali e le sue manifestazioni. – 2. Le differenti posizioni che una organizzazione internazionale può assumere in un'altra organizzazione internazionale. – 3. La posizione dell'Unione europea nella Organizzazione delle Nazioni Unite: evoluzione e prassi attuale. – 4. *Segue*: possibili futuri sviluppi.

1. L'essenza della personalità giuridica internazionale è la capacità di un ente di essere titolare di situazioni giuridiche soggettive (diritti, obblighi, facoltà *etc.*), disciplinate da norme di diritto internazionale¹. Tradizionalmente, gli enti in questione hanno sempre coinciso con gli Stati; ma è noto che, soprattutto a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, anche le unioni fra i medesimi abbiano sviluppato questa stessa capacità, che oggi possiamo considerare del tutto consolidata².

Non tutte le unioni di Stati fanno parte di questo insieme: oltre al fatto che l'unione deve essere regolata dal diritto internazionale³, affinché assuma capacità giuridica in quello stesso ordinamento essa deve essere dotata di organi comuni in grado di esprimere una volontà autonoma, separata da quella dell'insieme degli Stati membri⁴. Tali unioni sono denominate organizzazioni internazionali.

¹ U. VILLANI, *Lezioni di diritto internazionale*, Bari, II ed., 2023, 81.

² M.R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 43 ss. Sulla personalità giuridica delle organizzazioni internazionali vedi anche A. DI STASI, *La personalità giuridica internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, 111 ss.

³ G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, VII ed., 1967, 230. Questa, secondo l'illustre Autore, la ragione per cui lo Stato federale non appartiene all'insieme delle unioni internazionali, essendo la cooperazione fra gli Stati federati regolata dall'ordinamento statale. Nemmeno, seguendo la stessa autorevole dottrina, fanno parte della categoria di unione internazionale le c.d. unioni personali, quelle in cui «due Stati (o eventualmente più Stati) vengono a trovarsi per il fatto che, *in conseguenza del funzionamento dei rispettivi ordinamenti interni*, uno stesso individuo è investito della qualità di capo dello Stato in ciascuno di tali Stati» (ivi, 232, cors. agg.).

⁴ G. MORELLI, *ivi*, 230, distingue fra due categorie di unioni di Stati. Le unioni semplici sono regolate sì dal diritto internazionale ma sono prive di organi comuni: ad es., le unioni doganali, che altri fa rientrare nel funzionamento della rappresentanza (U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, IV ed., 2020, 12-13); o i vertici interna-

La soggettività di queste ultime presenta non poche differenze rispetto a quella degli Stati, sulle quali non è il caso qui di soffermarsi⁵. Tuttavia, comuni all'una e all'altra ne sono le manifestazioni, quali⁶: la partecipazione alla formazione delle norme di diritto consuetudinario e pattizio, che implica la capacità di concludere accordi internazionali con altri soggetti dello stesso ordinamento; la rappresentanza, o diritto di legazione attiva e passiva; la produzione di atti unilaterali; la responsabilità e il diritto, ad essa connesso, di partecipare ai meccanismi internazionali di soluzione delle controversie; le immunità e i privilegi, propri e dei propri agenti ed organi.

Queste manifestazioni intrecciano posizioni giuridiche fra una organizzazione e altri soggetti della Comunità internazionale, gli interlocutori principali restando gli Stati e, *in primis*, quelli membri della medesima. Tuttavia, nulla impedisce che rapporti giuridici si stringano fra organizzazioni internazionali.

A dire il vero, già la natura di soggetto di diritto internazionale è sufficiente per mettere in relazione una organizzazione ad un'altra sulla base di norme di diritto consuetudinario. È tuttavia assai raro che rapporti giuridici fra organizzazioni internazionali siano regolati da dette norme: si potrebbe pensare, in ipotesi, a contromisure adottate da una organizzazione internazionale nei confronti di una seconda che (si presume) abbia violato una norma istitutiva di obblighi *erga omnes*⁷. Ma si tratta di scenari al momento poco meno che futuribili; relazioni più strette, e comunque pur sempre piuttosto rare, sono invece regolate da accordi internazionali e/o da atti di diritto derivato, *soft* o *hard* che siano, sui quali torneremo a breve.

Le ragioni che sono alla base di un rapporto privilegiato fra due organizzazioni internazionali appartengono ad altrettante categorie:

zionali qualora, come è il caso del G-8 o del G-20, la natura periodica degli incontri li distingua dalle occasionali riunioni di organi (sul punto v. R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, V, 2012, 1434). Le unioni organizzate o istituzionali sono invece dotate di un organo comune, le cui manifestazioni di volontà, a differenza di quanto accade nelle organizzazioni internazionali vere e proprie, «si imputano simultaneamente a tutti gli Stati tra cui è comune» (U. DRAETTA, *op. cit.*, 13). Tali sono le unioni reali e le confederazioni di Stati.

⁵ M.R. MAURO, *op. cit.*, 58 ss.

⁶ Ivi, 62 ss.

⁷ Che una organizzazione internazionale possa adottare contromisure nei confronti di un'altra organizzazione internazionale è ammesso dai *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, adottati nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, e particolarmente dal suo art. 51 ss. Che possa farlo anche un'organizzazione *non-injured* è ipotesi, invece, molto più sfumata, come del resto si legge nei commenti della Commissione, spec. quelli relativi all'art. 57.

l'una, che esula da una analisi strettamente giuridica, riguarda il bisogno di una organizzazione di dare 'visibilità' alle proprie attività, soprattutto in presenza della velleità di assumere una posizione influente nel sistema delle relazioni internazionali (e, a tal proposito, l'Unione europea costituisce il principale esempio). L'altra muove da una logica giuridica: i poteri relativi ad alcune materie della cooperazione affidata a una organizzazione internazionale (che chiameremo 'ricevente') potrebbero venire devoluti, da parte di alcuni Stati membri, ad un'altra organizzazione (che chiameremo 'ospite'). Questo secondo aspetto, che qui più ci interessa, può essere apprezzato da due differenti prospettive.

Vi è, intanto, un punto di osservazione puramente 'interno': le prerogative che l'organizzazione ospite esercita in quella ricevente sono frutto di competenze affidate dai suoi Stati membri, di norma nello statuto. Sicché, la corretta identificazione di quelle prerogative si traduce in un problema di interpretazione dello statuto della organizzazione ospite, il cui interesse a garantirsi una solida 'proiezione esterna' si contrapporrà a quello dei suoi membri di impedire che essa agisca *ultra vires*, spogliandoli, in violazione dello statuto, di parte dei loro poteri.

A questa prospettiva va aggiunta quella 'esterna': intanto, è sulla base dello statuto della organizzazione ricevente che si determinano *an* e *quid* di partecipazione di una organizzazione ospite. Il problema sostanziale è costituito dal fatto che gli statuti delle organizzazioni internazionali sono, in prevalenza, aperti solo agli Stati. L'organizzazione ricevente – inoltre – e i soli suoi membri estranei alla organizzazione ospite hanno la necessità di identificare chiaramente chi abbia la titolarità delle situazioni soggettive che sorgono in base allo statuto, in specie degli obblighi. La ragione è semplice: i terzi pretendono certezze su chi sia l'obbligato cui chiedere l'adempimento degli impegni presi, in modo da scongiurare il rischio di 'rimpalli' di competenza dalla organizzazione ospite ai suoi membri e viceversa.

In definitiva, la corretta identificazione delle prerogative di una organizzazione ospite rispetto a quelle dei suoi membri diventa essenziale quando l'una e gli altri operino nel contesto di una organizzazione ricevente: sia nei loro rapporti interni, che in quelli, esterni, con i terzi. Tutta la problematica relativa alla 'presenza' dell'Unione nell'ONU (come anche in altre organizzazioni internazionali) si riduce, essenzialmente, a queste due prospettive.

2. Le modalità di partecipazione di una organizzazione ospite ad una ricevente coincidono, in linea teorica, con quelle generali a disposizione degli Stati⁸.

i) L'opzione della *membership* piena è piuttosto rara: un esempio è costituito dall'accordo istitutivo del *Joint Vienna Institute*, di cui sono membri fondatori alcune organizzazioni internazionali e che è aperto alla partecipazione di altre⁹; ulteriore esempio è l'Organizzazione internazionale del caffè, il cui accordo istitutivo, nella sua ultima versione del 2007, è aperto alla «Comunità europea e qualsiasi altra organizzazione intergovernativa avente la competenza esclusiva ai fini del negoziato, della conclusione e dell'applicazione del presente accordo»¹⁰. Forse l'esempio migliore è rappresentato dalla Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), il cui statuto, dopo la modifica del suo art. II, par. 3, datata 1991¹¹, consente l'ammissione di «any regional economic integration organization (...) which has submitted an application for membership and a declaration made in a formal instrument that it will accept the obligations of the Constitution as in force at the time of admission»¹². Anche

⁸ Si tratta dello *status* di *membership* piena; di membro associato, parziale o affiliato, che implicano una riduzione degli attributi di *membership*; di osservatore, che invece comporta sempre la terzietà del soggetto in questione alla organizzazione internazionale. Sul punto v. J. KLABBERS, *An Introduction to International Organizations Law*, Cambridge, IV ed., 2022, 92 ss.

⁹ Membri fondatori ne sono: la Banca dei regolamenti internazionali, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, il Fondo monetario internazionale, e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. L'accordo originario è in *International Legal Materials*, 1994, 1505 ss., con una *Introductory Note* di D.K.J. JEFFREY e F.M. ZEIDAN. Sugli sviluppi successivi v. A. BROOME, *The Joint Vienna Institute*, in *New Political Economy*, 2010, 609 ss.

¹⁰ Così il suo art. 4, par. 3. Il testo in italiano dell'accordo è in *GUUE* L 186 del 15 luglio 2008, 13 ss.; esso è stato concluso dalla (allora) Comunità con decisione 2008/579/CE del Consiglio, del 16 giugno 2008.

¹¹ V. la risoluzione 7/91 della Conferenza generale della FAO, del 18 novembre 1991, *Amendments to the Constitution and the General Rules of the Organization to Allow for Membership of FAO by Regional Economic Integration Organizations*.

¹² «To be eligible to apply for membership of the Organization», aggiunge il par. 4 della stessa disposizione, «a regional economic integration organization must be one constituted by sovereign States, a majority of which are Member Nations of the Organization, and to which its Member States have transferred competence over a range of matters within the purview of the Organization, including the authority to make decisions binding on its Member States in respect of those matters». Dopo alcuni anni di 'relazione' fra la CEE e la FAO (su cui v. J. WOUTERS, A.-L. CHANÉ, J. ODERMATT, T. RAMOPOULOS, *Improving the European Union's Status in the United Nations and the UN System: An Objective Without a Strategy?*, in C. KADDOS (ed.), *The European Union in International Organisations and Global Governance*, Oxford-Portland, 2015, 61 s.), pochi giorni dopo la citata risoluzione 7/91, la Presidenza olandese del Consiglio trasmetteva una lettera al Direttore generale della FAO «to herewith

altre organizzazioni seguono lo stesso modello della FAO¹³. Del tutto *sui generis* è il caso della Organizzazione mondiale del commercio (OMC): di essa fa parte, fin dalla sua istituzione (1994), la Comunità europea (e oggi l'UE), a maturazione di un processo di c.d. successione funzionale che, *de facto*, è avvenuto a partire dal General Agreement on Tariffs and Trade del 1947¹⁴. L'ammissione all'OMC è invece preclusa ad altre organizzazioni internazionali.

A parte quest'ultimo originalissimo caso, la partecipazione di una organizzazione ospite ad una ricevente è dunque garantita da clausole come quella dello statuto della FAO che citavamo poc'anzi. Vengono dette clausole REIO (da *regional economic integration organizations*)¹⁵, e prendono le mosse dal più ampio quadro degli accordi misti dell'UE¹⁶. Ad esse, talvolta, lo statuto della organizzazione ricevente aggiunge l'obbligo da parte di quella ospite di produrre una dichiarazione di competenza, nella quale, come ad esempio recita l'art. II, par. 5, proprio dello statuto della FAO, vengano specificate «the matters in respect of which competence has been transferred to it by its Member States» – naturalmente solo nella misura in cui esse intersechino le competenze della organizzazione ricevente¹⁷. Nella prassi della FAO, che si conferma un modello per tali fattispecie, questa dichiarazione di carattere generale non è sufficiente: ce ne vogliono di specifiche

submit the request of the European Economic Community to be admitted as a member to the Food and Agriculture Organization of the United Nations» (C 91/LIM/47-Sup.1, November 1991).

¹³ Si pensi alla Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (e in specie all'art. 3 del suo statuto), alla Organizzazione mondiale delle dogane (art. XVIII del suo statuto, come modificato nel giugno 2007), all'Organizzazione internazionale del cacao (art. 4 dello statuto), all'Organizzazione internazionale dello zucchero (art. 5 dello statuto), all'Organizzazione internazionale per il legname tropicale (art. 5 dello statuto), solo per citarne alcune.

¹⁴ V. D. BRAUNS, T. BAERT, *The European Union in the World Trade Organization Post-Lisbon: No Single Change to the Single Voice?*, in C. KADDOUS (ed.), *op. cit.*, 109 ss.

¹⁵ V. H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden-Boston, VI ed., 2018, 75 s.

¹⁶ G. DE BAERE, *EU Status in Other International Organizations*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, I, *The European Union Legal Order*, Oxford, 2018, 1240 s.

¹⁷ Nella dichiarazione resa a margine della accettazione degli obblighi derivanti dalla ammissione alla FAO, la Comunità (solo «europea» nel documento ufficiale, nonostante la revisione operata dal Trattato di Maastricht ancora non fosse entrata in vigore) individuava: quali proprie competenze esclusive la politica commerciale, «in accordance with Article 113 of the EEC Treaty [*sic!* si trattava in realtà del TCE, a fronte delle modifiche che sarebbero entrate in vigore di lì a poco]», e la conservazione delle risorse biologiche del mare; quali competenze concorrenti la cooperazione allo sviluppo, ricerca e sviluppo tecnologico, politica ambientale, politica agricola, l'armonizzazione relativa al mercato interno, altre politiche minori come quella dei trasporti (v. C 91/LIM/47, November 1991).

«before each meeting indicating for every item in the agenda who is competent and, accordingly, who will exercise the right to vote»¹⁸.

ii) Molto più ridotto è il panorama delle *membership* ‘minori’, soprattutto – riteniamo – perché in genere «le norme dell’organizzazione» stabiliscono «per tutti i membri dei diritti ed obblighi di identico contenuto»¹⁹. In altre parole, la prassi delle organizzazioni su questi *status* è parca ma in termini generali. Rientra in questa categoria la partecipazione di organizzazioni ospiti al Fondo comune per i prodotti di base²⁰, il cui accordo istitutivo le sgrava dai contributi finanziari e al contempo non gli riconosce il diritto di voto, la cui elisione è un tratto tipico dello *status* di membro associato²¹. L’affiliazione è espressamente riconosciuta ad altre organizzazioni internazionali dallo statuto della Organizzazione mondiale del turismo (art. 7): in tal caso, oltre alla esclusione del diritto di voto, vi è, rispetto allo *status* di associato, una ridotta capacità di rappresentanza in seno agli organi associativi. Infine, vi è chi identifica una *membership* parziale nell’art. 12 dello statuto della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico²².

iii) Lo *status* più utilizzato per consentire la partecipazione di una organizzazione ospite ad una ricevente è quello di osservatore²³. Caratteristica principale è l’estraneità formale alla organizzazione ricevente, la qual cosa comporta una conseguenza egualmente caratteristica: lo *status* di osservatore raramente è disciplinato in via generale²⁴,

¹⁸ I. GOVAERE, J. CAPIAU, A. VERMEERSCH, *In-between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, 165.

¹⁹ M. DECLEVA, *La qualità di membro delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto internazionale*, 1964, 221. Più di recente, nella stessa direzione, J. WOUTERS, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen-Oxford-New York, 2001, 315.

²⁰ Benché, formalmente, lo statuto in questione non qualifichi come tale una organizzazione ospite che aderisce al Fondo: v. art. 5.

²¹ V. P. PUSTORINO, *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *op. cit.*, 171 ss. Sul punto v. anche H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *op. cit.*, 125 ss.

²² *Ivi*, 129.

²³ Su cui l’opera principale è ancora quella di E. SUY, *The Status of Observers in International Organizations*, in *Recueil des cours*, 160, 1978, 75 ss.

²⁴ Forse l’unico esempio è costituito di nuovo dalla FAO, le cui *General Rules* (in specie, la XVII), consentono una partecipazione ‘generalizzata’ alle attività dell’organizzazione ricevente. Del resto, lo *status* di osservatore nelle organizzazioni internazionali, ivi compreso quello degli Stati (evidentemente, non membri) non è disciplinato neppure sul piano del diritto internazionale generale: v. T. RENSMANN, *International Organizations or Institutions, Ob-*

finendo per dipendere dalle scelte fatte di volta in volta dall'organo interessato, il quale opera, a seconda dei casi, con o senza una base statutaria.

Dal combinato di alcune disposizioni della Carta delle NU muove il suo Consiglio economico e sociale per stipulare «arrangements for representatives of the specialized agencies to participate, without vote, in its deliberations and in those of the commissions established by it, and for its representatives to participate in the deliberations of the specialized agencies» (art. 70)²⁵. L'art. 18 dello statuto della Organizzazione mondiale della sanità abilita l'Assemblea «to invite any organization, international or national, governmental or non-governmental, which has responsibilities related to those of the Organization, to appoint representatives to participate, without right of vote, in its meetings or in those of the committees and conferences convened under its authority».

Par contre, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, nonostante l'assenza di una norma specifica nello statuto di Londra del 1949, si è attribuito il potere di assegnare, d'intesa con l'Assemblea parlamentare, uno *status* (peraltro generale) di osservatore ad altre organizzazioni internazionali «willing to co-operate closely with the Council of Europe and deemed able to make an important contribution to its work»²⁶. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite opera addirittura su una base *case-by-case*: non vi è una norma idonea nella Carta²⁷, né indicazioni utili si traggono dalle *rules of procedure* della Assemblea o, almeno, da una risoluzione di carattere generale della medesima. Si è costretti a ricostruire il quadro complessivo da estratti

server Status, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, June 2007, reperibile online.

²⁵ Nella prassi, tali accordi hanno investito le Nazioni Unite nel loro complesso, e non solo il Consiglio, come la norma in questione lascerebbe intendere: v. *Repertory of Practice of the United Nations Organs*, 3, 1945-1954, 541 ss. Più generiche le indicazioni provenienti dagli articoli 57 e 63 della stessa Carta: il primo prevede che le agenzie specializzate «shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63», il quale ultimo dà al Consiglio il potere, condizionato al consenso della Assemblea generale, di «enter into agreements with any of the agencies referred to in Article 57, defining the terms on which the agency concerned shall be brought into relationship with the United Nations».

²⁶ Statutory Resolution No. (93)26 on observer status, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1993 at its 92nd Session.

²⁷ L'art. 70 citato, come detto, riguarda solamente le agenzie specializzate dell'ONU.

random di alcune risoluzioni relative al riconoscimento dello *status* di osservatore a singole organizzazioni²⁸.

Le prerogative di chi beneficia dello *status* di osservatore, in questo quadro «far from being clear, uniform or complete»²⁹, dipendono ovviamente dalle circostanze del caso. Dal momento che questa è la posizione che interessa la partecipazione dell'Unione alle NU, il prossimo paragrafo (3) le sarà specificamente dedicato.

iv) Ove nessuna delle precedenti opzioni sia percorribile, per ragioni giuridiche (le prime due) o politiche (l'ultima), alla organizzazione ospite non resta che affidarsi ai propri Stati membri: quelli che siano anche parte della organizzazione ricevente, com'è ovvio. Ad essi, può essere affidata l'espressione di posizioni *a nome* della organizzazione ospite. Ad esempio, l'art. 218, par. 9, TFUE conferisce al Consiglio il potere di prendere una decisione «che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici»³⁰. Questo scenario potrebbe anche verificarsi ove l'organizzazione ospite abbia, in quella ricevente, già uno *status* che, tuttavia, le dia accesso solo a canali di comunicazione più deboli. Ad esempio, l'attuale *status* di osservatore dell'Unione nella Assemblea generale delle NU non include il diritto di associarsi alla presentazione di una risoluzione o dei relativi emendamenti, compito che dunque è in genere affidato alla Presidenza di turno del Consiglio³¹.

²⁸ V. sul punto *Note to Department of Political Affairs regarding the status of the International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR)*, in *United Nations Juridical Yearbook 2008*, 438 ss. In dottrina, L. PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 86.

²⁹ E. SUY, *op. cit.*, 83.

³⁰ Vedi, per un caso specifico, la decisione 2014/826/UE del Consiglio, del 10 novembre 2014, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Organizzazione marittima internazionale (IMO), in occasione della 94a sessione del comitato della sicurezza marittima con riguardo all'adozione degli emendamenti al codice relativo al programma di ispezioni estese del 2011. L'Unione non è parte dell'IMO, benché la Commissione abbia un accordo di cooperazione, datato 28 giugno 1974, siglato con il Segretario generale IMO: un accordo basato, peraltro, sull'art. 229 TCEE come si legge, incidentalmente, nella sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2022, causa C-161/20, *Commissione c. Consiglio*, punto 9 (v. anche nota 36).

³¹ V. E. PAASIVIRTA, T. RAMOPOULOS, *UN General Assembly, UN Security Council and UN Human Rights Council*, in R.A. WESSEL, J. ODERMATT (eds.), *Research Handbook on the EU and International Organizations*, Cheltenham, 2019, 66.

3. Condizioni e procedura di ammissione alle Nazioni Unite sono stabilite dall'art. 4 della Carta: essa è riservata unicamente agli Stati³², non vi è spazio per *memberships* 'minori'³³. Tale quadro corrisponde a quanto si diceva sopra: la partecipazione alle organizzazioni internazionali è *di norma* consentita, su base egualitaria, unicamente agli Stati. Lo *status* di osservatore diviene, grazie alla sua grande duttilità, lo strumento principale, anche nelle NU, con il quale consentire la partecipazione di entità diverse dagli Stati, ivi incluse le altre organizzazioni internazionali.

La storia della Comunità economica europea nelle Nazioni Unite inizia, almeno formalmente, nel 1974³⁴. Con la risoluzione 3208 (XXIX) dell'11 ottobre di quell'anno, l'Assemblea generale faceva richiesta al Segretario generale «to invite the European Economic Community to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer»³⁵. Dal lato comunitario, questa at-

³² «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».

³³ Senza esito fu il dibattito relativo alla introduzione di una qualche forma di associazione, ipotizzata specialmente per i c.d. mini-Stati: v. sul punto B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano-Padova, XIII ed., 2023, 40 ss.

³⁴ P. BRUCKNER, *The European Community and the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1990, 174 ss.; C. NOVI, *Il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, 105 ss. I rapporti fra le due organizzazioni erano più risalenti, ma una formalizzazione vera e propria fu possibile solo dopo che tutti i membri della allora CEE entrarono a far parte delle NU, il che accadde con l'ingresso della Germania occidentale nell'autunno del 1973: così P. BRUCKNER, *op. cit.*, 176. Naturalmente, qui ci limiteremo alla partecipazione istituzionale dell'Unione alle NU: per un recente inquadramento generale degli altri aspetti v. I. INGRAVALLO, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazione Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, 189 ss.

³⁵ Il breve scambio di battute che nella riunione della Assemblea ha preceduto l'adozione della risoluzione è emblematico di quanto le complesse questioni sulla competenza siano centrali. Il delegato francese, *tramite* il quale veniva sottoposta la bozza di testo, asseriva di parlare «as the representative of a country which is the current President of the European Economic Community (...), on behalf of the Community itself and of its member States». Prendeva subito la parola il delegato nigeriano, *chairman* dello Special Committee on apartheid, manifestando la propria preoccupazione sull'imminente avvio di un negoziato fra la CEE e il Sudafrica su possibili concessioni tariffarie. «If this fact is true», aggiungeva, «it is a violation of the obligation of the member States of EEC under the Charter. (...) It is therefore pertinent in considering the request for observer status by EEC to express the hope that the Community will ensure strict compliance with all – and I repeat, all – United Nations resolutions». Il delegato francese rassicurava, fra l'altro, ricordando che tutti gli allora nove membri della CEE erano anche parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questa specie di *mise en abyme* della responsabilità internazionale è riportata in *UNGA Official Records*, 2266th Plenary Meeting, 11 October 1974, A/PV.2266.

tività non trovava una esplicita base giuridica nel Trattato di Roma del 1957³⁶, tanto che autorevole dottrina la riconduceva³⁷, a certe condizioni, alla interpretazione degli articoli 116 e 228 TCEE³⁸ data dalla Corte di giustizia nei passaggi (forse) meno noti della altrimenti celeberrima sentenza *AETS*³⁹. Ciò è in qualche modo confermato dalla prassi in seno alla Assemblea: nelle materie di competenza comunitaria (in specie, quella esclusiva) la Commissione agiva, con i ridotti poteri di un osservatore, in nome della Comunità; in tutte le altre materie di interesse comunitario, lo Stato che aveva la Presidenza di turno agiva nel solo nome dei membri della CEE⁴⁰. Lo scenario non cambiava molto con l'introduzione, da parte dell'Atto unico europeo (1986), della cooperazione europea in materia di politica estera, inserita, a margine dei Trattati comunitari, nel «Titolo III» del trattato di revisione⁴¹.

Con l'introduzione del c.d. secondo pilastro da parte del Trattato di Maastricht del 1992, la materia in questione subiva modifiche sostanziali, su due differenti fronti: la proiezione esterna della Comunità veniva (apparentemente) rafforzata tramite la sua emancipazione nella PESC («Politica estera e di sicurezza comune»), ma al contempo isolata in un pilastro totalmente intergovernativo. In altre parole, la posizione della Comunità si sdoppiava: una politica estera dell'UE, che aveva il suo punto di riferimento nella Presidenza di turno del Consiglio; una azione esterna della Comunità, nelle mani della Commissione. Da allora e fino alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, la posizione della Comunità/Unione è stata rappresentata attraverso due modalità: 'separata', nella quale la Commissione presentava la posizione della Comunità ovvero, rispettivamente, la Presidenza di

³⁶ L'art. 229 TCEE (oggi divenuto, con modifiche, l'art. 220 TFUE) si limitava ad assegnare alla Commissione il compito di operare «ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite, degli istituti specializzati delle Nazioni Unite e dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio». Dubbia, dunque, la sua idoneità a fornire una base giuridica alla posizione della CEE in altre organizzazioni internazionali in qualità di osservatore.

³⁷ J.-P. JACQUÉ, *La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles*, in *Annuaire français de droit international*, 1975, 932 ss.

³⁸ La seconda disposizione disciplinava la conclusione degli accordi internazionali, oggi prevista nell'art. 218 TFUE. La prima, invece, costituiva l'embrione di ciò che poi diventerà il par. 9, citato sopra, dello stesso art. 218: la conduzione, su proposta della Commissione, di un'azione comune degli Stati membri nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico.

³⁹ Sentenza della Corte del 31 marzo 1971, causa 22-70, *Commissione c. Consiglio*.

⁴⁰ P. BRUCKNER, *op. cit.*, 176 s.

⁴¹ S. NUTTALL, *EPC and the Single European Act*, in *Yearbook of European Law*, 1985, 203.

turno quella dell'Unione; 'ibrida', nella quale la posizione dell'una o dell'altra erano accompagnate da quella degli Stati membri⁴².

Lo scenario attuale è frutto di due cambiamenti: il Trattato di Lisbona, che ha eliminato la Comunità (ma non la natura 'doppia' della azione esterna) e rimesso mano, almeno in parte, alla ripartizione interna delle competenze esterne; la risoluzione 65/276 della Assemblea generale, del maggio 2011, che ha significativamente rafforzato lo *status* di osservatore dell'Unione.

Le norme comuni relative all'azione esterna *tout court* dell'UE sono contenute, come noto, nell'art. 3, par. 5, TUE⁴³: il cui obiettivo generale è declinato, più nello specifico, dall'art. 21, par. 1, co. 2, TUE, secondo il quale «[l]'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali (...). Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite». La norma un tempo prevista dall'art. 229 TCEE⁴⁴ è oggi mantenuta, con alcune modifiche, nell'art. 220 TFUE, il cui par. 2 investe l'Alto rappresentante PESC (AR)⁴⁵ e la Commissione del compito di attuare «ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite». Lo strumento principale rimane l'accordo internazionale, la cui disciplina è fissata dal «Titolo V» della «Parte V» del TFUE, quella dedicata alla azione esterna⁴⁶.

Alla luce della revisione operata dal Trattato di Lisbona, la proiezione esterna dell'UE è garantita dalla Commissione, come sempre, nelle materie 'comunitarie' (cioè, nelle politiche comuni) e dall'AR nella PESC. Questa è la ragione per la quale l'AR riveste nella Commissione il ruolo di Vicepresidente, «incaricato delle responsabilità

⁴² F. HOFFMEISTER, P.-J. KUIJPER, *The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYSS (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006, 10 ss.

⁴³ «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

⁴⁴ V. nota 36.

⁴⁵ Nominato dal Consiglio europeo, «a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione» (art. 18, par. 1, TUE).

⁴⁶ I Trattati abbondano, tuttavia, di norme speciali, sulle quali v. R.A. WESSEL, J. ODERMATT, *The European Union's Engagement with Other International Institutions*, in ID. (eds.), *op. cit.*, 8 s.

che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione»⁴⁷. La revisione del 2009 ricuce la natura doppia della azione esterna (politiche comuni e PESC) con questa 'unione personale' di Consiglio e Commissione, che è l'Alto rappresentante⁴⁸.

Lo slancio impresso da queste novità alla azione esterna dell'UE è stato alla base della adozione della risoluzione 65/276 dell'Assemblea generale, alla luce della quale l'Unione ha diritto di intervenire nel dibattito tra i rappresentanti dei principali gruppi e di essere invitata a quello generale in Assemblea; di far circolare le proprie comunicazioni rilevanti direttamente come documenti della Assemblea; di presentare oralmente proposte ed emendamenti (che, tuttavia, possono essere messi ai voti solo su richiesta di uno Stato membro); di replicare. Non ha tuttora il diritto di voto, ovviamente, né quello di proporre, anche solo in via 'secondaria', progetti di risoluzione, emendamenti o mozioni d'ordine.

Le questioni più complesse – quelle che investono la ripartizione di competenze fra Stati membri e UE (e, in questa, fra Commissione e AR) – non potevano essere certamente risolte sulla sponda delle NU. Dopo una prassi incerta nella prima fase di applicazione delle nuove norme, il Consiglio dell'UE ha adottato i *General Arrangements for EU Statements in Multilateral Organisations*, nell'ottobre 2011⁴⁹, che dovrebbero risolvere alla radice il problema della rappresentanza in seno alle organizzazioni internazionali riceventi, ivi compresa l'ONU. Secondo le «Practical guidelines», qualunque intervento in un consenso associativo è introdotto *a nome dell'Unione* «[s]hould the statement refer exclusively to actions undertaken by or responsibilities of the EU in the subject matter concerned including in the CFSP [Common Foreign and Security Policy, la PESC]»; *a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri* «[s]hould the statement express a position common to the European Union and its Member States, pursuant to the principle of unity of representation»; *a nome degli Stati membri* «[s]hould the Member States agree to collective representation by an EU actor of issues relating to the exercise of national competences». La individuazione dell'«attore» competente a rappresentare tali posizioni è rimessa

⁴⁷ Art. 18, par. 4, TUE.

⁴⁸ Non va dimenticato che l'AR è «mandatario del Consiglio» e ne presiede la formazione «Affari esteri», in deroga alla regola generale sulla rotazione della Presidenza di turno fra gli Stati membri (art. 18, paragrafi 2-3, TUE).

⁴⁹ 24 October 2011, doc. 15901/11.

alle norme 'interne' all'Unione e al coordinamento fra gli interessati: Commissione e AR⁵⁰, ma pure il Presidente del Consiglio europeo (cui pure i Trattati riconoscono una funzione di rappresentanza⁵¹) e, naturalmente, gli Stati membri, in particolare quello che detiene la Presidenza di turno del Consiglio. Un criterio, quello della competenza, non sempre «dirimente», come in dottrina è stato sostenuto con osservazioni analitiche e ben argomentate⁵².

Il quadro appena descritto non esaurisce del tutto la disciplina della presenza istituzionale dell'Unione nell'ONU: benché essa si concentri prevalentemente nella Assemblea generale, altri organi sono interessati da queste dinamiche⁵³.

4. Il rapporto fra l'Unione e le NU sembra destinato a non uscire dallo *status* che al momento ne determina i contenuti⁵⁴. Una *membership* piena è esclusa, almeno sotto il profilo giuridico, dalla rigidità della Carta delle NU, né in proposito si può ipotizzare, come una giurisprudenza (peraltro isolata) dell'allora Tribunale di primo grado dell'UE aveva fatto⁵⁵, una sorta di successione funzionale, simile a quella della CEE nel GATT '47.

Un episodio riportato in letteratura⁵⁶ – uno fra i tanti, possiamo immaginare – spiega con chiarezza la difficoltà per le controparti di comprendere il funzionamento, complesso e non negoziabile⁵⁷, dei principi relativi al riparto di competenze fra Unione e Stati membri,

⁵⁰ L'AR è coadiuvato da un Servizio europeo per l'azione esterna, fondato su una norma di diritto primario, contenuta nell'art. 27, par. 3, TUE.

⁵¹ Art. 15, par. 6, co. 2, TUE: «[i]l presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza».

⁵² L. PALADINI, *op. cit.*, 90 ss.

⁵³ Si tratta soprattutto del Consiglio di sicurezza, per il quale si rimanda a L. PALADINI, *op. cit.*, 99 ss. e, più di recente, a E. PAASIVIRTA, T. RAMOPOULOS, *op. cit.*, 68 ss. L'UE è attiva anche nel Consiglio economico e sociale.

⁵⁴ *Status*, quello di osservatore, che al momento sembra già essere piuttosto anomalo a fronte dell'ampiezza delle prerogative riconosciute all'Unione: v. L. PALADINI, *op. cit.*, 86 ss.

⁵⁵ Si veda la sentenza del Tribunale di primo grado del 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, punto 200, nel quale viene richiamato, «per analogia», il punto 15 della sentenza della Corte del 12 dicembre 1972, cause riunite 21 a 24/72, *International Fruit Company NV e altri c. Produktschap voor Groenten en Fruit*, in cui era riconosciuto il fenomeno della c.d. successione funzionale al GATT '47.

⁵⁶ F. HOFFMEISTER, P.-J. KUIJPER, *op. cit.*, 9 s.

⁵⁷ Basti pensare alla impenetrabile difesa al riparo della quale questi principi sono tenuti dalla Corte di giustizia, ad esempio nel parere 2/13 del 18 dicembre 2014 sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

nonché la distribuzione interna dei poteri ‘esterni’ dell’Unione, suddivisi, non senza ambiguità, fra l’AR (e il Servizio per l’azione esterna), la Commissione (di cui l’AR è Vicepresidente), la Presidenza del Consiglio europeo e la Presidenza di turno del Consiglio.

Le prospettive evolutive della partecipazione dell’UE all’ONU passano, dunque, non tanto dal superamento degli insormontabili ostacoli che il diritto delle NU pone alla piena *membership* di una qualunque organizzazione internazionale ospite, ma dalla eliminazione – a dire il vero, non meno complicata – di quelle ambiguità che da sempre segnano tutta l’azione esterna dell’Unione. Adempimenti come quelli richiesti dalla partecipazione alla FAO – le citate dichiarazioni di competenza, del resto comuni a molti accordi misti dell’Unione: e sono pur sempre tali quelli istitutivi di altre organizzazioni internazionali – potrebbero senza dubbio giovare a fare chiarezza su chi ha titolo a fare cosa, almeno agli occhi dei terzi, quali organizzazioni riceventi e loro Stati membri estranei all’UE. Ma si tratta di ‘palliativi’. Nella azione esterna l’Unione, al momento, parla tutte le lingue e nessuna perché non ne ha una propria.

ABSTRACT

*The Participation of the European Union
in the United Nations*

The manifestations of international legal personality intertwine, inter alia, legal positions between an international organisation and other subjects of the international community, the main counterparts remaining the States and, first and foremost, those that are members of it. However, nothing prevents legal relations from being formed between international organisations. Those between the European Union and the United Nations are almost unique in this panorama, given the originality of the former and the importance of the latter. This contribution analyses the main aspects of the Union’s institutional participation in the UN, focusing in particular on the most complex one: the relationship between EU competences and the activities of the UN.

SEZIONE II

TUTELA DEI DIRITTI UMANI

IL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI: ASPETTI INNOVATIVI E PROBLEMI NON RISOLTI

LINA PANELLA

SOMMARIO: 1. Istituzione del Consiglio dei diritti umani: aspetti innovativi e problemi non risolti. – 2. Composizione: necessaria individuazione di alcuni “requisiti minimi”. – 3. La possibilità di sospensione dei membri. – 4. Procedure di controllo. – 5. L’esame periodico universale. – 6. ...segue... opportuna revisione della procedura. – 7. Il Consiglio dei diritti umani ha superato l’accusa di “eccessiva politicizzazione” della precedente Commissione?

1. Dopo il vertice di New York del 2005, in cui il Segretario generale, nel suo rapporto *Dans une liberté plus grande*, ha posto in evidenza la necessità di sostituire la Commissione dei diritti dell’uomo, accusata di essere un organo “troppo politicizzato” e di attuare una politica di “due pesi e due misure”, con un organo che fosse in grado di superare queste criticità, l’istituzione del Consiglio dei diritti umani è avvenuta con la risoluzione dell’Assemblea generale n. 60/251 del marzo 2006, con il voto favorevole di 170 paesi. Hanno votato contro l’istituzione del nuovo organo gli Stati Uniti, le Isole Marshall, Palau, e Israele; si sono astenuti Iran, Venezuela e Bielorussia¹.

Come stabilito nella risoluzione istitutiva, il Consiglio ha completato il lavoro sulla sua architettura istituzionale, il c.d. Institutional-building Package, adottando il 18 giugno 2007 il pacchetto De Alba composto dalle risoluzioni 5/1 e 5/2: la prima specifica le procedure di controllo del Consiglio e crea nuovi organi di supporto; mentre la seconda stabilisce il codice di condotta per le c. d. procedure speciali. Queste due risoluzioni sono state integrate nel 2011 con la risoluzione 16/21 del 25 maggio che riguarda il riesame delle attività e del funzionamento del Consiglio dei diritti umani.

La creazione di questo nuovo organo, che si inserisce nella già complicata ed articolata struttura onusiana, presenta degli elementi di novità, ma lascia aperti molti problemi per quanto riguarda una effettiva tutela dei diritti umani.

Il primo aspetto di criticità riguarda la natura stessa del Consiglio. Nel suo rapporto, il Segretario generale aveva suggerito che si desse vita a nuovo organo principale dell’Organizzazione, in aggiunta a quelli previsti dall’art. 7 della Carta, per garantire ai diritti umani la

¹ W. KILIN, C. JIMENEZ, *Reform of the United Nations Commission on Human Rights, Study commissioned by the Swiss Ministry of Foreign Affairs*, Bern-Genève, 2003.

stessa visibilità e la stessa tutela degli altri principi fondamentali sui quali l'ONU si fonda. La scelta di istituire il Consiglio dei diritti umani come organo sussidiario dell'Assemblea generale, secondo quanto previsto dall'art. 22 della Carta, invece che come organo principale delle NU, ha certamente una natura di compromesso politico rilevante, sottolineando ancora una volta le difficoltà di applicazione delle norme della Carta delle Nazioni Unite, ogniquale volta sia necessaria l'unanimità dei membri permanenti. Infatti, creando un organo sussidiario si è evitato di modificare formalmente lo Statuto dell'ONU secondo le procedure previste dagli articoli 108 e 109 e, quindi, l'inevitabile veto di alcuni membri permanenti.

Inoltre, istituendo il Consiglio come organo sussidiario dell'Assemblea, a differenza della precedente Commissione, organo sussidiario dell'ECOSOC², la tutela dei diritti umani si pone come uno dei tre pilastri dell'Organizzazione, insieme alla sicurezza ed allo sviluppo. Anche se il nuovo Consiglio si conferma un organo intergovernativo paragonabile, dal punto di vista giuridico, ad una commissione d'inchiesta, la circostanza che esso sia un organo sussidiario dell'Assemblea, gli attribuisce uno *status* più elevato nella gerarchia degli organi delle Nazioni Unite per i diritti umani, non solo dal punto di vista formale, ma anche sostanziale, in quanto in grado di interagire con l'organo principale di indirizzo politico dell'Organizzazione.

2. Un problema ancora aperto riguarda certamente la partecipazione degli Stati al Consiglio. Non essendo stata accettata la possibilità che il nuovo organo potesse essere un organo individuale, e non statale, sul modello dei più importanti organi giurisdizionali internazionali, non si è avuto un consenso sui requisiti "minimi" per la partecipazione a quello che dovrebbe essere il più importante organo di protezione dei diritti umani. Avendo ben presenti le critiche sulla politicizzazione rivolte alla precedente Commissione, si è a lungo riflettuto sui requisiti richiesti agli Stati per poterne fare parte. Nonostante le numerose proposte avanzate, purtroppo il risultato non è stato ottima-

² K. SHORT *From Commission to Council: has the United Nations succeeded in creating a credible human Rights Body?* in *International Journal of Human Rights*, 2008, 147; C. ZANGHÌ, *De la Commission au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, une réforme réalisée*, in R. BEN ACHUR, LAGHMANI (eds), *Les droits de l'homme: une nouvelle cohérence pour le droit international? Rencontre dédié à la mémoire de Dali Jazi*, Paris, 2008, 309; E. T. TISTOUNET, *From Commission on Human Rights to Human Rights Council: Itinerary of a Reform Process*, in M. VOYAME (eds), *International Law, Conflict and Development: The Emergence of a Holistic Approach*, in *International affaires*, 2010, 325.

le. Una prima proposta faceva riferimento alla ratifica delle convenzioni internazionali sui diritti umani: la circostanza che uno Stato abbia ratificato almeno quelle definite essenziali perché aventi ad oggetto diritti fondamentali, o la protezione di categorie vulnerabili³, è certamente un dato significativo, anche se non determinante. Questo criterio non è stato accettato, evidenziando che molti Stati sono in ritardo con la ratifica delle convenzioni internazionali in materia dei diritti umani, non per espressa volontà, ma per le lungaggini interne che i singoli ordinamenti comportano. A nostro parere il criterio della ratifica sarebbe stato un parametro non del tutto sufficiente e significativo: in molti casi la ratifica non è seguita dall'effettivo adattamento agli obblighi internazionali, ma, dal punto di vista politico, poteva essere interpretata come una manifestazione, se non altro di buona volontà, e dal punto di vista giuridico, faceva sorgere degli obblighi fra gli Stati circa l'adempimento delle disposizioni convenzionali.

Di maggiore rilevanza, si ritiene, sarebbe stato il criterio che attiene alla accettazione dei sistemi di controllo convenzionali, ad esempio quelli previsti dei protocolli facoltativi dei Patti delle Nazioni Unite, o ancora alla formulazione delle dichiarazioni previste negli strumenti che tendono a sottoporre l'operato dello Stato ad un controllo imparziale ed indipendente attribuito agli organi convenzionalmente istituiti. L'accettazione di giurisdizioni internazionali di controllo sul proprio operato in materia di protezione e tutela dei diritti umani, sarebbe stato, sul piano interno, un possibile deterrente per gli Stati, e, sul piano internazionale, avrebbe rappresentato il presupposto per l'intervento degli organi di controllo.

Malgrado le diverse proposte, il par. 8 della risoluzione 60/251 prevede che «the membership in the Council shall be open to all States Members of the United Nations» e si limita a stabilire che i 47 membri del Consiglio sono eletti con la maggioranza dei 2/3 dei membri dell'Assemblea generale, seguendo, come usuale in gran parte delle

³ Sul Consiglio dei diritti umani, *ex plurimis*, cfr. M. ZANI, *Reflexion sur le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, in *Revue de droit international de sciences politiques et diplomatiques*, 2008, 7; K. BOYLE, *The United Nations Human Rights Council: Politics, Power and Human Rights*, in *North Ireland legal Quartely*, 2009, 121; M. BOVA, *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*, Torino, 2011; R. FREEDMAN, *New Mechanisms of Human Rights Council*, in *Netherland Quartely of Human Rights*, 2011, 289. *L'azione dell'ONU per la promozione e la protezione dei diritti umani nel 75° anniversario dell'Organizzazione*, Quaderno n. 20, *La Comunità internazionale*, 2021, reperibile a www.comunitainternazionale.it.

organizzazioni internazionali, una equa distribuzione geografica⁴, per un periodo di tre anni e non sono immediatamente rieleggibili. In altri termini si riconosce la possibilità a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione di essere candidati, prevedendo, in modo generico ed arbitrario, che al momento dell'elezione si debba tenere conto del loro contributo alla promozione ed alla tutela dei diritti umani e degli impegni assunti in materia. Non si tratta, dunque, di requisiti il cui possesso è preliminare alla nomina, ma di linee guida per la scelta dei candidati, che dovrebbero essere seguite dagli Stati membri dell'Assemblea senza tener in alcun conto i rapporti di natura politica ed economica che tra loro intercorrono⁵.

Un esempio inequivocabile del rilevante carattere politico della *membership* del Consiglio, si ritiene, sia quello degli Stati Uniti, Paese, da sempre contrario all'istituzione di organi di controllo sovranazionali, soprattutto in materia di diritti umani.

Il 19 giugno 2018 gli Stati Uniti dichiarano ufficialmente la loro uscita dal Consiglio dei diritti umani e al loro posto, dal 13 luglio 2018 fino al 31 dicembre 2019, è eletta l'Islanda. Le motivazioni dell'atteggiamento americano sono squisitamente di carattere politico.

Secondo Nikki Haley, ambasciatore USA presso le Nazioni Unite, l'organismo «ha approvato più di 70 risoluzioni contro Israele e soltanto sette contro l'Iran». Per tale motivo gli USA accusano il Consiglio di essere «protettore di chi viola i diritti umani e un pozzo nero di pregiudizi politici»⁶.

Se può essere condivisibile l'opinione espressa dal Presidente Trump nel settembre 2018 alla 73a sessione secondo il quale il Consiglio, non è stato capace di dare un segnale reale di cambiamento, tale da trasformarlo in un reale assetto operativo capace di influenzare il rispetto e la salvaguardia dei diritti umani, non bisogna dimenticare che tale atteggiamento contrario al Consiglio del governo americano ha raggiunto posizioni estreme dopo la pubblicazione del «*Report on extreme poverty and human rights on his mission to the United States of America*» dello Special Rapporteur, il Prof. Philip Alston, il 4 mag-

⁴ Gli Stati membri del Consiglio dei diritti umani sono così ripartiti: Stati africani, 13 seggi; Stati dell'Asia-Pacifico, 13 seggi; Stati dell'America-Latina e de Caraibi, 8 seggi; Europa occidentale ed altri Stat, 7 seggi; Stati dell'Europa orientale, 6 seggi.

⁵ Dimostrazione di quanto detto è che, alla prima elezione dei membri del Consiglio dei diritti umani, è risultata eletta la Cina.

⁶ Sull'argomento cfr. M. PAGLIUCA, *Gli Stati Uniti fuori dal Consiglio dei diritti umani: un commento nel quadro della politica internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani* (www.rivistaoidu.net), 2018, 490.

gio 2018, nel quale si documentano gravi violazioni da parte governo americano⁷.

Con l'amministrazione Biden la posizione americana è cambiata, e gli Stati Uniti hanno ottenuto lo *status* di osservatore nel 2021 e sono stati eletti per un mandato di tre anni come membro del Consiglio a partire dal 2022. Washington afferma di voler contrastare l'influenza dei regimi autoritari e denunciare le violazioni dei diritti umani. È forse ancora presto per valutare la presenza degli Usa nel Consiglio dei diritti umani, in cui ha un enorme peso diplomatico che può fare una notevole differenza. L'impatto degli Stati Uniti dipenderà dallo sforzo dell'amministrazione Biden nella difesa e nella promozione dei diritti umani che a più riprese sono stati posti al centro della politica estera americana.

3. Un aspetto innovativo della risoluzione 60/251 istitutiva del Consiglio dei diritti umani è la possibilità riconosciuta all'Assemblea generale di sospendere dalla qualità di membro del Consiglio uno Stato che abbia commesso violazioni flagranti e sistematiche dei diritti dell'uomo. Il punto 8 della risoluzione istitutiva, secondo capoverso, espressamente prevede che «the General Assembly, by a two-thirds majority of the members present and voting, may suspend the rights of membership in the Council of a member of the Council that commits gross and systematic violations of human rights». La previsione di una procedura aggravata che richiede la maggioranza di due terzi dei membri dell'Assemblea disposta ad accertare la violazione flagrante e sistematica e la conseguente esclusione dello Stato dal Consiglio, non è certamente di facile attuazione, ma la sola previsione della fattispecie può costituire sia un utile deterrente per gli Stati membri, sia una ulteriore indicazione per la successiva elezione dei nuovi membri del Consiglio. Tale procedura, ad oggi, è stata attuata in due casi.

Per la prima volta tale sanzione è stata adottata nei confronti della Libia, sospesa dal Consiglio nel marzo 2011⁸ e riammessa dopo la caduta del regime di Gheddafi.

⁷ Si legge, fra l'altro, nel Report: «L'eccezionalismo americano era un tema costante nelle mie conversazioni. Ma invece di realizzare gli ammirevoli impegni dei suoi fondatori, gli Stati Uniti di oggi si sono rivelati eccezionali in modi molto più problematici che sono inaspettatamente in contrasto con la sua immensa ricchezza e il suo impegno fondante nei confronti dei diritti umani. Di conseguenza, i contrasti tra ricchezza privata e squallore pubblico abbondano».

⁸ UN Doc. A/Res/65/264 approvata, all'unanimità, il 1 marzo 2011.

Più rilevante dal punto di vista politico, è la sospensione dal Consiglio della Russia, dopo l’invasione dell’Ucraina.

Il 7 aprile 2022 con 93 voti favorevoli e 24 contrari e ben 54 astensioni, l’Assemblea generale ha approvato una risoluzione presentata dagli Stati Uniti, che ha sospeso la Russia dal Consiglio dei diritti umani «per violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani in Ucraina»⁹. La risoluzione citata è un segnale importante a dimostrazione delle nuove strategie geopolitiche che si vanno profilando nell’ambito dell’ONU dopo lo scoppio del conflitto in Ucraina. Il voto dell’Assemblea rappresenta una prova generale dell’alleanza anti Occidente che il Cremlino sta cercando di costruire intorno a sé dopo gli eventi del marzo 2022. Per ora ha fallito, ma il numero dei voti contrari e degli astenuti dimostra che i Paesi “democratici” si trovano davanti ad una sfida molto difficile che minaccia di durare a lungo.

È di tutta evidenza, infatti, che i voti positivi per l’approvazione della risoluzione da ultimo citata, siano diminuiti e siano aumentate di molto le astensioni rispetto alle precedenti risoluzioni che l’Assemblea aveva adottato sulla guerra in corso. Forse non è azzardato ritenere che questo risultato possa dipendere dal fatto che le altre risoluzioni avevano il carattere della dichiarazione di condanna politica, senza conseguenze concrete, a differenza della risoluzione da ultimo citata che ha inciso direttamente sullo *status* giuridico della Russia, primo membro permanente del Consiglio di sicurezza sospeso dall’organo principale dell’ONU preposto alla difesa dei diritti umani. Da tenere presente, inoltre, che molti Paesi che hanno votato contro la risoluzione sono stati, a loro volta, spesso accusati di gravi violazioni dei diritti umani e, quindi, temevano ripercussioni nei loro confronti. Questa valutazione vale soprattutto per la Cina, che è stata tra i Paesi che hanno votato contro la risoluzione. L’ambasciatore cinese, sosteneva, infatti, che qualsiasi mossa affrettata nell’Assemblea Generale sarebbe stata come «aggiungere benzina al fuoco», in quanto avrebbe aggravato le divisioni, intensificato il conflitto e messo in pericolo gli sforzi di pace¹⁰.

⁹ UN Doc. A/ES/11/L.4

¹⁰ Il rappresentante cinese ha dichiarato: «Trattare l’appartenenza al Consiglio dei diritti umani in questo modo creerà un nuovo pericoloso precedente, intensificherà ulteriormente il confronto nel campo dei diritti umani, portando un maggiore impatto sul sistema di governance delle Nazioni Unite, e produrrà gravi conseguenze».

4. Per quanto riguarda le procedure di controllo che il Consiglio dei diritti umani può adottare, condivisibile è la scelta che il nuovo organo prosegua in quelle poste in essere dalla precedente Commissione. In questa ottica, il Consiglio può porre in essere la c. d. procedura pubblica, istituita con la risoluzione del Consiglio economico e sociale n. 1235 del 1967 che prevede un dibattito pubblico sulle situazioni Paese aventi ad oggetto *gross violations of human rights* o comunque violazioni su larga scala relative a singoli Paesi. Tale procedura prevede la possibilità di creare meccanismi di monitoraggio *ad hoc*¹¹. La procedura pubblica si conclude con l'adozione di una risoluzione, di norma, composta da due parti. La prima contiene una valutazione della situazione interna dello Stato interessato, dove i termini utilizzati danno la misura della effettiva applicazione dei diritti umani in quel Paese: si passa così dalla semplice "preoccupazione", alla "deplorazione", alla "condanna", dove a ciascun termine corrisponde un diverso grado di pressione che si intende esercitare sullo Stato. Nella seconda parte, le risoluzioni contengono un invito rivolto alle autorità dello Stato interessato, perché si adoperino per rispettare i diritti umani e per porre rimedio alle eventuali violazioni. Dal punto di vista formale, le risoluzioni con cui si conclude la procedura pubblica hanno la natura di raccomandazione, rientrando nei c.d. *international monitoring procedures*, senza alcun effetto vincolante per gli Stati. Certamente, queste risoluzioni hanno un forte impatto politico nella Comunità internazionale. Innanzitutto gli Stati coinvolti, come dimostrano gli sforzi compiuti perché una risoluzione di condanna non sia adottata, la percepiscono come una sanzione¹², lesiva del loro prestigio e della loro credibilità, con ricadute sia in ambito interno che internazionale. Inoltre gli Stati temono gli eventuali effetti indiretti di una risoluzione di condanna, soprattutto in materia di politica estera o di aiuti allo sviluppo.

¹¹ La scelta della Commissione di occuparsi in un primo momento soltanto di violazioni gravi e sistematiche di diritti umani, veniva giustificata con la motivazione che le violazioni "ordinarie" dei diritti umani, fossero escluse dall'ambito delle competenze degli organi delle Nazioni Unite, perché rientranti nella sfera del c.d. dominio riservato, così come previsto dall'art. 2, par. 7, della Carta. In realtà la scelta di limitare la competenza della Commissione è esclusivamente politica, dovuta alla persistente opposizione di alcuni Stati di riconoscere ad un organo internazionale il potere di porre sotto esame la conduzione dei propri affari interni

¹² A. MARCHESI, G. PALMISANO, *Il sistema di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite*, in *www.costituzionalismo.it*, 14 aprile 2006, 5, qualificano queste risoluzioni come «sanzioni sociali».

Ulteriore procedura di controllo, risalente alla precedente Commissione, è la c.d. procedura confidenziale istituita con la risoluzione del Consiglio economico e sociale n. 1503 del maggio 1970, finalizzata a monitorare la situazione dei diritti umani negli *State concerned*, senza però l'immediata visibilità della procedura pubblica. Con tale risoluzione è stato istituito un procedimento che conferisce alla Commissione (oggi al Consiglio) il potere di esaminare comunicazioni proposte da individui o gruppi di individui «which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedom».

Così come avviene in tutte le procedure internazionali riguardanti istanze individuali, le denunce non possono essere considerate ricevibili se sono anonime e se non sono stati preventivamente esauriti i mezzi di ricorso interni. Con l'introduzione della procedura 1503, in qualche modo, si attua per la prima volta quel "diritto di petizione" degli individui agli organi delle Nazioni Unite, di cui si era discusso, senza successo, già al momento dell'adozione della Dichiarazione universale. Tuttavia, bisogna precisare che la comunicazione individuale (o di gruppi o di ONG) non assume la forza di un ricorso che può comportare la riparazione del danno subito, ma semplicemente lo strumento per sottoporre all'attenzione del Consiglio una violazione diffusa dei diritti umani. Per quanto concerne l'esito finale di tale procedura, anche in questo caso siamo in presenza di semplici raccomandazioni, prive quindi di effetti vincolanti. Se il coinvolgimento di privati e di organizzazioni non governative nel denunciare le violazioni dei diritti umani, è certamente positivo e rappresenta un segnale importante nello sforzo di individuare e sanzionare tali violazioni, tuttavia il carattere confidenziale della procedura fa venire meno quell'effetto sanzionatorio che caratterizza la procedura pubblica.

Infine, un ulteriore sistema di controllo di cui il Consiglio può avvalersi, sempre in continuità con la precedente Commissione è rappresentato dalla c.d. "procedura speciale", istituita con la risoluzione del Consiglio economico e sociale 1979 /36 del maggio 1979.

Con la procedura speciale il Consiglio può esaminare il comportamento degli Stati in relazione al rispetto di alcuni particolari diritti (*thematic mandates*) o il comportamento di determinati Stati nella tutela dei diritti umani nel loro complesso (*country mandates*). Tali procedure comportano il conferimento di uno specifico mandato a uno o più esperti, consistente, in linea di principio, nella raccolta di informazioni effettuata, tra l'altro, attraverso visite in loco, previo consenso

dello Stato interessato e nella formulazione di raccomandazioni su particolari questioni o sulla generale situazione di certi Stati. Oltre che per l'ambito di applicazione, esteso anche alle violazioni non gravi e sistematiche, le procedure speciali si differenziano dalle precedenti procedure esaminate anche per quanto riguarda gli obiettivi. Importante è l'obiettivo di favorire il raggiungimento di una soluzione concordata con lo Stato interessato, nel caso di violazioni non gravi, per porre termine alla violazione stessa, se questa ha carattere continuato, o per riparare il danno subito dai singoli.

Gli effetti dell'attività delle procedure speciali, come delle procedure descritte in precedenza, hanno una rilevanza soprattutto politica, risultando peraltro decisiva la disponibilità degli Stati a collaborare nella fase "istruttoria" della procedura, così come nel seguire le raccomandazioni loro indirizzate¹³.

Nell'espletamento del suo mandato il Consiglio è affiancato da un Comitato consultivo, previsto dai punti 65 e seguenti della risoluzione 5/1, che lo assiste fornendo la propria consulenza e pareri. Si tratta di un suo organo sussidiario, costituito da esperti scelti dal Consiglio sulla base delle candidature proposte dagli Stati membri, che svolgono il loro mandato a titolo individuale e ad essi è richiesta indipendenza, imparzialità e riconosciuta competenza ed esperienza nel settore dei diritti umani, predisponendo studi e ricerche in tema di promozione e protezione dei diritti umani¹⁴.

5. La novità di maggiore rilievo prevista dalla risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti umani, al par.5 lett. e), è l'istituzione dell'Esame Periodico Universale (*Universal Periodic Review*, UPR)¹⁵

¹³ Sulla natura ed effettività di queste procedure di controllo cfr., *ex plurimis*, H. TOLLEY, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder-Colorado-London, 1967; J. B. MARIE, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Paris, 1975; A. DE ZAYAS, *United Nations Human Rights Committee Cases Law 1977-2008. A Handbook*, Kehl, 2009.

¹⁴ Il Comitato è composto da 18 esperti e il pacchetto De Alba ne definisce la procedura di selezione e di nomina (par. 70).

¹⁵ Sull'esame periodico universale cfr., fra gli altri, F.D. GAER,, *A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*, in *Human Rights Law Review*, 2007, 109; J. VENGOCHEA-BARRIOS, *The Universal Periodic Review: A New Hope for International Human Rights Law or a Reformulation of Errors of the Past?*, in *International Law: revista colombiana de derecho internacional*, 2008, 101; I. FASSASSI, *L'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, 739; C. TOMUSCHAT, *Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules?*, in U. FASTENRATH, *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, 609; A. M. THÉVENOT-WERNER, *L'examen périodique universel du Conseil des droits de*

L'UPR è un meccanismo cooperativo unico nella sua specie, il quale prevede la possibilità di esaminare, in un'unica sede, il rispetto degli obblighi in tema di diritti umani previsti, oltre che dalla Carta delle Nazioni Unite, da tutti i trattati internazionali in vigore in tale materia.

La necessità che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite debbano essere sottoposti al vaglio del Consiglio avrebbe lo scopo principale di evitare la politicizzazione dell'organo, e le conseguenti discriminazioni di trattamento che ne derivano, problema fondamentale della precedente Commissione: come si vedrà nelle pagine seguenti, non sempre questo obiettivo sembra raggiunto.

La procedura dell'esame periodico universale è alquanto complessa e si basa su informazioni obiettive ed attendibili. Le informazioni utilizzate dal Consiglio provengono da tre documenti, due predisposti dall'Alto Commissario, in cui vengono inserite tutte le informazioni credibili provenienti dalle altre parti interessate, comprese le ONG, che operano nel settore dei diritti umani, e l'altro dallo Stato sottoposto a valutazione.

In particolare viene elaborato un quadro generale dello Stato *under review* nel quale è illustrato l'aspetto istituzionale e normativo (norme costituzionali, leggi in materia, giurisprudenza interna, istituzioni nazionali in materia di diritti umani); vengono indicate le *best practices* adottate dallo Stato, identificate particolari problematiche in materia e le soluzioni che lo Stato intende adottare al riguardo.

Si ritiene che questa funzione, svolta da un altro organo della stessa Organizzazione, che ha tuttavia il vantaggio di essere un organo individuale, unitamente al ruolo assunto contestualmente dalla società civile per la compilazione del documento che contiene informazioni sulla situazione dello Stato in esame provenienti da fonti non istituzionali, possa contribuire in maniera significativa ad una maggiore obiettività dei dati portati a conoscenza del Consiglio e favorire, di conseguenza, una migliore valutazione da parte del Consiglio stesso. In questo contesto, le organizzazioni non governative sono, per loro natura, le più idonee a fornire dati obiettivi meno condizionati da considerazioni politiche ed il loro ruolo diviene sempre più rilevante nell'ambito della Comunità internazionale proprio riguardo la protezione dei diritti fondamentali.

l'homme des Nations Unies au regard du Droit international – Entre politisation et normativité, in *Journal de Droit International*, 2012, 1243.

In base all'interazione tra il livello statale e quello internazionale, l'esame periodico universale prevede un dialogo continuo tra le autorità statali e il Consiglio, al termine del quale viene redatta una prima stesura del documento che riassume i risultati raggiunti. Nel documento sono inserite raccomandazioni rivolte al Paese in questione e, a seconda del caso, alle competenti agenzie delle Nazioni Unite che di norma vengono invitate a prestare assistenza tecnica. Successivamente il documento viene trasmesso dalla Commissione UPR alla plenaria del Consiglio per l'approvazione. Prima del successivo riesame, il Paese in questione presenterà le proprie osservazioni sulle misure adottate a livello nazionale per attuare le raccomandazioni ricevute. L'UPR, in quanto meccanismo di cooperazione in cui il Consiglio svolge le funzioni di una commissione di inchiesta, può condurre a risultati più o meno positivi a seconda del grado di collaborazione che lo Stato ed il Consiglio saranno capaci di sviluppare.

La procedura alquanto complessa dell'UPR viene facilitata dall'apposito gruppo di lavoro creato nell'ambito del Consiglio e da tre Stati (c.d. troika), che sostengono lo Stato sottoposto all'esame nel loro ruolo di relatori. In risposta alle osservazioni/raccomandazioni del Consiglio, lo Stato *concerned* può optare per una risposta immediata o, altrimenti, riservarsi di riflettere per il loro recepimento, totale o parziale, o il loro respingimento.

Le raccomandazioni accettate diverranno quindi oggetto dei seguiti dell'esame, a partire dalla pubblicazione degli esiti del dialogo interattivo, nella sessione successiva del Consiglio, e da esse si partirà per l'esame nel secondo ciclo. In questa sede lo Stato dovrà fornire preventivamente adeguata documentazione che comprovi l'attuazione delle raccomandazioni mediante interventi e misure atti a rafforzare la protezione e la promozione dei diritti umani al livello nazionale.

6. La procedura dell'UPR che, come visto, coinvolge diversi soggetti, sia a livello internazionale che statale, presenta alcuni problemi che andrebbero risolti per garantire una migliore efficacia dell'attività del Consiglio.

Innanzitutto sarebbe opportuno abbreviare il tempo di raccolta delle informazioni richieste per lo svolgimento dell'UPR.

D'altra parte, l'obbligo di tutti gli Stati membri a essere valutati, risponde da un lato all'universalità dell'azione del Consiglio e, dall'altro, all'uguaglianza di trattamento di tutti gli Stati, evitando così il ripetersi delle precedenti critiche formulate nei confronti della

Commissione. Obiettivo dell'esame, infatti, è la valutazione delle modalità con cui lo Stato rispetta gli obblighi e gli impegni assunti in materia di diritti umani. A tal fine sarebbe auspicabile una maggiore specificazione del campo di indagine del Consiglio stesso.

La formulazione letterale della norma contenuta nel punto 5 lett. e) della risoluzione 60/251– obligations et engagements en matière de droits de l'homme; the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments – costituisce certamente una difficoltà nel metodo di lavoro del Consiglio. Se il termine «obligations» si riferisce certamente ad obblighi giuridici e quindi a convenzioni, accordi ed altri atti internazionali giuridicamente vincolanti in vigore nei confronti dello Stato oggetto di esame, il termine «engagements» (in inglese commitments) è volutamente generico sotto il profilo giuridico, potendo riferirsi ad ogni altro impegno assunto mediante dichiarazioni, risoluzioni ed altri testi di *soft law*. Certamente non aver attuato quanto previsto in un atto di *soft law*, non presenta la stessa gravità di un inadempimento di un obbligo giuridico, ma è comunque rilevante dal punto di vista politico. Inoltre, considerato che atti in materia di diritti umani obbligatori per gli Stati sono presenti a livello universale, ma anche regionale (e ciò riguarda tutti i continenti), la genericità della disposizione consente al Consiglio di valutare il comportamento dello Stato non solo in relazione ad atti di applicazione universale ma anche ad atti a carattere regionale. Tale ipotesi si è già verificata nei confronti dell'Italia, nel terzo esame periodico al quale è stata sottoposta¹⁶.

Questa mancata specificazione dell'ambito di azione del Consiglio, comporta l'ulteriore problema della sovrapposizione/duplicazione con altre procedure di controllo.

È noto, infatti, che alcune convenzioni internazionali in materia di diritti umani hanno istituito organi di controllo *ad hoc*, limitatamente al rispetto delle norme in esse contenute.

La risoluzione 60/251, al punto 5 par. e) penultimo capoverso, al riguardo si limita a indicare che l'esame del Consiglio *such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies* (in

¹⁶ Nel report del Working Group riguardante l'Italia, al suo terzo esame periodico universale, approvato dall'assemblea del Consiglio dei diritti umani del 24 febbraio-20 marzo 2020, fra le 306 raccomandazioni che vengono rivolte al nostro Paese, vi sono quelle relative alla ratifica della Carta europea per le minoranze linguistiche (n. 148.5), della Convenzione europea sulla nazionalità (n. 148.8), del Protocollo alla convenzione europea sul *cybercrime* (n. 148.10).

francese *cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans y faire double emploi*).

Questa disposizione non è di immediata interpretazione. Infatti da un lato l'espressione *sans y faire double emploi* sembra prevedere che l'attività del Consiglio non debba riguardare casi già discussi da altri organi internazionali: si tratterebbe, dunque, di una applicazione del principio generale *ne bis in idem* che porterebbe ad escludere l'esame di quei comportamenti già valutati dall'organo convenzionale di riferimento. Tale interpretazione, però, mal si concilia con la previsione che l'attività del Consiglio «*viendra à compléter l'oeuvre des organes conventionnels*» che presuppone, invece, un'ulteriore indagine su quanto già svolto dagli organi convenzionali. Sarebbe necessario quindi prevedere dei meccanismi per favorire il necessario coordinamento, al fine di evitare sovrapposizioni, con i rapporti presentati dagli Stati in applicazione delle norme previste in alcune convenzioni sui diritti umani, attuando una accentuata complementarietà tra i comitati di controllo istituiti ed il meccanismo stesso¹⁷. Malgrado il Consiglio dei diritti umani, nella sua risoluzione 9/8 abbia chiesto al Segretario generale di presentare un rapporto annuale in cui si dia conto delle raccomandazioni adottate per migliorare, armonizzare o riformare il sistema convenzionale, ancora non si è arrivati ad una soluzione definitiva¹⁸.

Di difficile attuazione, ci sembra, la previsione presente in molti trattati internazionali, per cui il Consiglio non può prendere in considerazione situazioni già all'esame di altri organi di controllo sovranazionali, poiché l'esame periodico universale si basa su un'indagine complessiva della situazione di uno Stato, e non su singole violazioni. Forse una soluzione, coerente con quanto affermato nella risoluzione 60/251, potrebbe essere quella di tener conto, nella relazione finale sullo Stato interessato, e quindi sulle eventuali raccomandazioni che gli vengono rivolte, di eventuali procedimenti, in corso o già conclusi, davanti ad organi internazionali per evitare sovrapposizioni o anche

¹⁷ Per quanto riguarda la necessità di accelerare la procedura dell'UPR sono state introdotte importanti modifiche procedurali. Infatti è stata determinata la periodicità dell'esame, a partire dal secondo ciclo, con una cadenza di quattro anni e mezzo, da condursi nell'arco di tre sessioni annuali per l'esame di 42 Stati all'anno; la verifica dei seguiti verrà condotta ben prima della sottoposizione all'esame nel successivo ciclo, attraverso un'indagine di medio termine; infine, è stato istituito un Fondo Volontario per fornire assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi sotto esame.

¹⁸ Da ultimo cfr. la risoluzione del Consiglio UN Doc. A/HRC/52/20 del 9 dicembre 2022.

indicazioni discordanti. Il problema del coordinamento fra gli organi di controllo, sia quelli previsti dai *charter bodies* che dai *treaty-bodies*, per riprendere la distinzione comunemente utilizzata, richiama il principio della complementarità fra gli organi di controllo del rispetto dei diritti umani, che non è possibile approfondire in questa sede, ma che certamente rappresenta un elemento di fondamentale importanza per migliorare l'efficienza dei singoli organi ed evitare inutili ed a volte pericolose duplicazioni.

Per una valutazione dell'impatto delle novità introdotte con l'esame periodico universale è importante esaminare il seguito che gli Stati danno alle conclusioni del Consiglio. Molto spesso infatti, le raccomandazioni, specie quando contengono indicazioni critiche sul comportamento degli Stati e auspicano modifiche interne, non hanno seguito perché gli Stati non vi danno applicazione. Sulla base di quanto si è realizzato in altre organizzazioni – per esempio il Consiglio d'Europa – una soluzione potrebbe essere l'istituzione di una sotto-commissione con il compito di verificare l'attuazione delle risoluzioni adottate e prevedere delle sanzioni: ad esempio si potrebbe prevedere che lo Stato che non si adegua a quanto stabilito dal Consiglio a conclusione dell'esame periodico universale, non può essere eletto membro del Consiglio stesso, fino a quando non si adegua alle indicazioni ricevute.

Con questa previsione da un lato gli Stati potrebbero tenere in maggiore considerazione le risoluzioni che li riguardano, dall'altra si attuerebbero quei requisiti minimi per la partecipazione al Consiglio, di cui si diceva all'inizio di questa indagine.

7. Come si è cercato di dimostrare nelle pagine precedenti, la risoluzione istitutiva del Consiglio, presenta alcune lacune e genericità che dovrebbero essere prese in considerazione, al momento della revisione delle procedure di controllo, in particolare dell'esame periodico universale, per dare maggiore efficacia e garanzia alla protezione dei diritti umani.

Ma l'interrogativo più rilevante che è necessario porsi, riguarda la "politicizzazione" dell'organo, che è stato proprio uno dei motivi che ha portato il Segretario generale a chiedere lo scioglimento della precedente Commissione e la sua sostituzione con il Consiglio.

In realtà una risposta a questo quesito non è del tutto agevole. Infatti, a parte i problemi di cui si è già detto e riguardanti l'elezione dei membri del Consiglio, non sempre rispondenti ai requisiti di garanzia

e protezione dei diritti umani, sono molti i casi nei quali il comportamento del Consiglio, non è sembrato così obiettivo e imparziale come era nelle aspettative iniziali. I casi che potrebbero essere citati sono molti. Per attenerci ad avvenimenti recenti, è utile ricordare il comportamento dell'organo onusiano nel caso dello Yemen e della Cina.

Dal 2014, la guerra civile in Yemen tra le forze ribelli Houthi sostenute dall'Iran e le forze governative appoggiate dall'Arabia Saudita ha portato a gravi violazioni dei diritti umani, compresi crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Nel 2017, il Consiglio ha adottato la risoluzione 36/31 con la quale ha istituito un gruppo di esperti incaricato di effettuare un esame completo di tutte le presunte violazioni e abusi dei diritti umani e di altri aspetti relativi all'osservanza del diritto internazionale commessi da tutte le parti in conflitto dal settembre 2014.

Il mandato al Gruppo di esperti è stato rinnovato dal Consiglio dei diritti umani con le risoluzioni 39/16 (2018), 42/2 (2019) e 45/15 (2020).

Il 4 ottobre 2021 il Consiglio dei diritti umani, invece, ha respinto una risoluzione per rinnovare il mandato del Gruppo di esperti, con votazione per appello nominale. La risoluzione ha avuto 18 voti favorevoli, 7 astenuti e 21 contrari, fra i quali la Francia, l'India, Indonesia, l'Italia, senza una motivazione giuridica adeguata¹⁹. La decisione negativa adottata dai membri del Consiglio dei diritti umani, sottolinea la valutazione del Gruppo di esperti che sostengono la mancanza di volontà politica di affrontare la situazione nello Yemen. Le organizzazioni locali della società civile ed i difensori dei diritti umani che operano in quel Paese parlano di "effetto devastante" della risoluzione, sottolineando che da quando il mandato del Gruppo di esperti è stato revocato, le vittime del conflitto si sono triplicate, e sostengono che l'Arabia Saudita avrebbe usato una combinazione di «minacce e lusinghe» dietro le quinte per revocare il meccanismo di monitoraggio delle violazioni in quello Stato. Non è possibile ipotizzare quale sarà l'atteggiamento futuro della Comunità internazionale nei confronti del conflitto Yemenita, ma certo il segnale dato dal Consiglio non è positivo.

L'altro caso che fa dubitare della obiettività ed imparzialità del Consiglio dei diritti umani riguarda la Cina. Un rapporto a lungo atte-

¹⁹ Ris. del Consiglio dei diritti umani A/HRC/48/1.11

so dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani su quella che la Cina chiama Regione Autonoma Uigura dello Xinjiang (XUAR) ha concluso che sono state commesse «gravi violazioni dei diritti umani» contro gli Uiguri e «altre comunità prevalentemente musulmane». Nel rapporto, pubblicato a settembre 2022 dopo la visita dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Michelle Bachelet, avvenuta a maggio, si sostiene che «le accuse di modelli di tortura o maltrattamento, tra cui trattamenti medici forzati e condizioni di detenzione avverse, sono credibili, così come le accuse di singoli episodi di violenza sessuale e di genere». In una valutazione espressa con forza, alla fine del rapporto, l'OHCHR afferma che la portata delle detenzioni arbitrarie nei confronti degli Uiguri e di altre persone, nel contesto di «restrizioni e privazioni più in generale dei diritti fondamentali, goduti individualmente e collettivamente, possono costituire crimini internazionali, in particolare crimini contro l'umanità».

Il rapporto dell'Alto Commissario invita la Cina a intraprendere una revisione completa delle sue politiche di sicurezza nazionale e antiterrorismo nello XUAR, «per assicurare la loro piena conformità con il diritto internazionale vincolante in materia di diritti umani» e ad abrogare tutte le leggi che non rispettano gli standard internazionali previsti. Si chiede inoltre una indagine governativa sulle accuse di violazione dei diritti umani nei campi e nelle altre strutture di detenzione, comprese «le accuse di torture, violenze sessuali, maltrattamenti, trattamenti medici forzati, nonché lavori forzati e segnalazioni di morti di individui in custodia».

La risposta cinese, ovviamente non si è fatta attendere, sostenendo che l'accusa che la sua politica sia «basata sulla discriminazione» è priva di fondamento, in quanto i suoi sforzi per combattere il terrorismo e di de-radicalizzazione nella regione sono stati condotti in base allo «stato di diritto» e non si possono assolutamente considerare «soppressione delle minoranze etniche». Pechino inoltre sostiene che i Centri di istruzione e formazione professionale, sono strutture di apprendimento, istituite in conformità alla legge e destinate alla de-radicalizzazione ed a combattere il terrorismo e non campi di concentramento, come vengono definiti nel rapporto dell'Alto Commissario. Per Pechino, quindi, non esiste nessuna massiccia violazione dei diritti umani e i diritti e gli interessi legali dei lavoratori di tutti i gruppi etnici nello Xinjiang sono protetti e non esiste alcuna forma di lavoro forzato. La dichiarazione cinese si conclude invitando la Comunità inter-

nazionale ad essere «lucida sulla verità» della sua campagna antiterrorismo nella regione e a «vedere attraverso le goffe esibizioni e le motivazioni maligne delle forze anti-Cina negli Stati Uniti e in Occidente, che cercano di usare lo Xinjiang per contenere la Cina».

Malgrado il rapporto dell'Alto Commissario sulla posizione cinese nella Regione Autonoma Uigura dello Xinjiang fosse atteso per permettere al Consiglio dei diritti umani di intraprendere azioni concrete contro la Cina, con 19 voti contrari, 11 astensioni e solo 17 voti a favore, il Consiglio Onu dei diritti umani il 28 settembre 2022, con la risoluzione A/HRC/51/L.6, durante la sua 51a sessione, ha deciso di non discutere della situazione dei diritti umani nella regione cinese dello Xinjiang, da anni al centro delle denunce di crimini contro l'umanità da parte di Amnesty International e di altre organizzazioni per i diritti umani, nonché delle stesse Nazioni Unite, rigettando una proposta di risoluzione presentata dagli USA, Canada, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Svezia e Gran Bretagna. In realtà con la risoluzione citata in precedenza, il Consiglio dei diritti umani «Prenant note avec intérêt de l'évaluation par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme des préoccupations relatives aux droits de l'homme dans la région autonome ouïghoure du Xinjiang (Chine), publiée le 31 août 2022, décide de tenir un débat sur la situation des droits de l'homme dans la région autonome ouïghoure du Xinjiang à sa cinquante-deuxième session, au titre du point 2 de l'ordre du jour», ma nessun dibattito sul rapporto dell'Alto Commissario si è avuto durante la sessione indicata che si è svolta dal 27 febbraio al 4 aprile 2023. La reazione delle ONG per la mancata discussione della situazione dei diritti umani nella Regione autonoma Uigura dello Xinjiang è stata molto dura. «Con questo voto, il principale organismo delle Nazioni Unite sui diritti umani ha assunto una posizione farsesca: stare dalla parte di chi viola i diritti umani e non delle vittime» ha dichiarato Agnès Callamard, segretaria generale di Amnesty International. In realtà nei suoi sedici anni di esistenza, il Consiglio per i diritti umani non ha mai adottato posizioni di netta censura nei confronti di un membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e il mancato (almeno fino al momento in cui si scrive) esame del rapporto dell'Alto Commissario non fa ben sperare.

In conclusione di questa analisi su due casi importanti che sarebbero stati un banco di prova per il Consiglio, rispondere alla domanda che ci siamo posti all'inizio circa l'obiettività e la non politicizzazione del Consiglio diventa ancora più difficile. Certamente una revisione

del Consiglio dei diritti umani è necessaria: ci rendiamo conto delle difficoltà politiche e giuridiche che questo comporta, ma solo con un deciso impegno volto a rimettere al centro della attività delle Nazioni Unite il multilateralismo e la cooperazione tra gli Stati che erano stati alla base della loro istituzione, questa organizzazione potrà avere ancora un ruolo determinante, anche nella promozione e garanzia dei diritti umani.

ABSTRACT

The Human Rights Council: Innovative Aspects and Unresolved Issues

The Human Rights Council established in 2006 as a subsidiary body of the general assembly presents some critical issues that need to be resolved for a more effective protection of human rights. First of all, it would be necessary to establish minimum criteria for a State to be eligible for election to the Council. With regard to the universal periodic review procedure, it would be necessary to provide for greater coordination with the other monitoring bodies created by the international convention on human rights. At the same time it would endow the Council with sanctioning powers against the States concerned. Only by adopting the necessary reforms can the politicization still present in the activity of the Council be avoided.

MECCANISMI DI MONITORAGGIO DEI TRATTATI SUI DIRITTI UMANI: VERSO UNA RIFORMA DEI *TREATY BODIES*?

FRANCESCA PERRINI

SOMMARIO: 1. La rilevanza degli organi di controllo dei *core treaties* nel sistema di tutela dei diritti umani delle Nazioni Unite. – 2. Dalla risoluzione 68/268 al Rapporto dei *co-facilitators* – 3. Il contributo del Segretario Generale al rafforzamento dello *human rights treaty bodies system*. – 4. Considerazioni conclusive.

1. La tutela dei diritti umani è un valore che informa l'intero sistema delle Nazioni Unite¹, come dimostrato da più riferimenti contenuti nello Statuto², nonché dalla grande quantità di strumenti adottati in ambito Nazioni Unite, sia sotto forma di atti non vincolanti che sotto forma di convenzioni.

Con riferimento a quest'ultima tipologia di atti vengono in rilievo l'insieme dei trattati che compongono il sistema di tutela convenzionale dei diritti umani a livello universale³ e che compongono il c.d. *United Nations Human Rights Treaty System*⁴.

¹ Sulla rilevanza che il tema della tutela dei diritti umani assume nel sistema delle Nazioni Unite, si veda, *ex multis*, E. DECAUX, *Les Nations unies et les Droits de l'homme: 60 ans après...*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 7, 2009, 33 ss.; U. VILLANI, *Nel settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *La Comunità internazionale*, 2018, 579 ss.; C. ZANGHÌ, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019, 13 ss.

² Il riferimento ai diritti umani nello Statuto delle Nazioni Unite, oltre a figurare già nel Preambolo – in cui si sottolinea la volontà di «riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole» – è previsto anche all'art. 1, par. 3 – che nell'elencare i fini dell'organizzazione include quello di «Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione» – e all'art. 55, lett. c) – in cui si prevede che, nell'ambito della cooperazione economica e sociale, le Nazioni Unite promuoveranno «il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione», ritenendo che sia uno dei punti essenziali per favorire quelle condizioni di stabilità e benessere ritenute fondamentali per una pacifica convivenza fra gli Stati.

³ Sul punto si rinvia a F. PERRINI, *Il ruolo, le attività e le prospettive di riforma del sistema degli organi di controllo della tutela dei diritti umani istituiti dai core treaties delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, Quaderno 20, *L'azione dell'ONU per la promozione e la protezione dei diritti umani nel 75° anniversario dell'Organizzazione*, 2021, 51 ss.

⁴ Come si legge nel document OHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System*, Fact Sheet No. 30/Rev. 1, 2012, 1 «The nine core international human rights treaties (...) set

I meccanismi di controllo istituiti da tali strumenti fanno capo ad appositi organi, denominati Comitati, formati di esperti di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani⁵, aventi la funzione principale di monitoraggio sulla concreta attuazione degli strumenti a difesa dei diritti umani, tanto da essere definiti dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani come i «custodians of legal norms established by the human rights treaties»⁶. Attualmente esistono dieci *human rights treaty bodies* (uno per ogni trattato), con la particolarità della Convenzione contro la tortura per la quale, oltre al Comitato, è previsto un Sotto-Comitato sulla prevenzione della tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, istituito dal Protocollo opzionale del 2002, avente lo specifico compito di visitare i luoghi di detenzione.

L'attività di tali comitati, pur presentando alcune differenze, può essere riconducibile ad un modello comune, in base al quale si esplicano quattro tipi di funzioni: l'esame dei rapporti periodici annualmente presentati dagli Stati; l'esame delle comunicazioni interstatali; la procedura delle comunicazioni individuali; la procedura di indagine.

Alcuni elementi meritano di essere sottolineati al fine di superare la concezione limitata che riveste l'attività dei Comitati. Ad essi, infatti, molto spesso non si riconosce il loro importante ruolo nella promozione e protezione dei diritti umani, in quanto si tende a porre l'accento sul carattere non vincolante dei relativi meccanismi di controllo.

Ma, al di là di tale aspetto, che sicuramente ha una sua rilevanza formale, bisogna sottolineare il contributo che tali organi possono dare alla sempre maggiore tutela dei diritti umani.

In primo luogo, infatti, occorre evidenziare che ognuno dei vari *treaty bodies* ha una competenza potremmo dire settoriale, in quanto si occupa di specifiche categorie di diritti o specifiche categorie di persone che per la loro vulnerabilità sono meritevoli di tutela. Da ciò deriva una conoscenza approfondita delle questioni, delle possibili

international standards for the protection and promotion of human rights to which States can subscribe by becoming a party».

⁵ Il numero dei membri per ogni Comitato è così determinato: 18 per il Comitato dei diritti umani, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, il Comitato contro la discriminazione razziale, il Comitato sui diritti del minore; 23 per il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro la donna; 10 per il Comitato contro la tortura; 25 per il Sotto-Comitato contro la tortura; 14 per il Comitato sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; 10 per il Comitato sulle sparizioni forzate.

⁶ OHCHR, *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System: a Report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2012, 8.

minacce al godimento dei diritti, dei rimedi che possono essere posti in essere.

In secondo luogo, i vari Comitati contribuiscono all'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani non solo tramite le loro decisioni relative alle comunicazioni individuali (per altro, sempre più numerose), ma anche per mezzo dei c.d. *General Comments* contenenti l'interpretazione del contenuto delle disposizioni convenzionali. È evidente che, al di là della natura non vincolante di tale tipologia di atti, il loro contenuto rappresenta il punto di vista dell'organo incaricato di assicurare il rispetto degli strumenti convenzionali e, quindi, la voce più autorevole cui dar seguito per una corretta applicazione degli obblighi pattizi che gli Stati hanno liberamente assunto.

Proprio in ragione della rilevanza di tali organi nella tutela dei diritti umani è da tempo all'attenzione delle Nazioni Unite la necessità di adottare misure in grado di incidere sul piano organizzativo del complesso *Treaties Bodies System*.

2. Il rilievo assunto da tali organi nell'ambito della tutela internazionale dei diritti umani, infatti, fa sì che essi vengano presi in considerazione nell'ordinamento onusiano come facenti parte di un sistema, evocando così l'idea di un insieme di organi che devono operare autonomamente, ma in una logica unica che è, per l'appunto, la tutela dell'individuo. Con riferimento, quindi, a tale complesso sistema si pone la necessità di prevedere degli interventi che incidano non tanto sul piano delle competenze (per fare questo bisognerebbe modificare gli strumenti giuridici in cui i vari organi e le varie procedure di controllo sono contemplati), quanto sul piano organizzativo⁷.

A tale proposito viene in rilievo la risoluzione dell'Assemblea generale 68/268 del 9 aprile 2014⁸.

È proprio questo il documento con cui l'Assemblea, oltre a rivolgersi per la prima volta agli organi di controllo convenzionali come a

⁷ Sulla riforma dello *Human Rights Treaty Body System* v. A. ABASHIDZE, A. KONEVA, *The Process of Strengthening The Human Rights Treaty Body System: The Road towards Effectiveness or Inefficiency?*, in *Netherland International Law Review*, 2019, 357 ss.; I. SALAMA, *Strengthening the UN human rights Treaty Body System: Prospects of a work in progress*, consultabile al sito <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Ibrahim%20Salama%20-%20Strengthening%20the%20UN%20human%20rights%20TBs.pdf>.

⁸ Assemblea generale, *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human right treaty body system*, A/RES/68/268 del 21 aprile 2014.

un sistema collettivo⁹, incoraggia un’armonizzazione dei metodi di lavoro degli organi convenzionali, una maggiore semplificazione delle procedure ed una sempre più efficace collaborazione tra gli Stati ed i Comitati.

Nella risoluzione, inoltre, l’Assemblea generale chiede al Segretario Generale la presentazione di rapporti biennali sullo stato del sistema degli organi di controllo sui diritti umani «and the progress achieved by the human rights treaty bodies in realizing greater efficiency and effectiveness in their work, including the number of reports submitted and reviewed by the committees, the visits undertaken and the individual communications received and reviewed, where applicable, the state of the backlog, capacity-building efforts and the results achieved, as well as the situation in terms of ratifications, increased reporting and the allocation of meeting time and proposals on measures, including on the basis of information and observations from Member States, to enhance the engagement of all States parties in the dialogue with the treaty bodies»(par. 40). Al par. 41 si prevede, inoltre, di esaminare lo stato dello *Human Rights Treaty Body System* dopo non oltre sei anni dalla data di adozione della risoluzione al fine di verificare l’eventuale necessità di rafforzarne il funzionamento e l’efficacia delle misure adottate, stabilendo espressamente che l’Assemblea generale «*Decides to consider the state of the human rights treaty body system no later than six years from the date of adoption of the present resolution, to review the effectiveness of the measures taken in order to ensure their sustainability, and, if appropriate, to decide on further action to strengthen and enhance the effective functioning of the human rights treaty body system*». Si tratta della c.d. *2020 review process*, nell’ambito della quale il Presidente dell’Assemblea generale ha nominato gli Ambasciatori Rappresentanti Permanenti del Marocco e della Svizzera come *co-facilitators* per gui-

⁹ Così allineandosi a quanto già affermato nel citato documento OHCHR, *The United Nations Human Rights Treaty System*, Fact Sheet No. 30/Rev. 1, 2012, 1-2, in cui si legge: «Although each treaty is a separate legal instrument, which States may or may not choose to accept, and each treaty body is a committee of experts independent from the others, this Fact Sheet presents them as the United Nations human rights “treaty system”. The extent to which the treaties and the treaty bodies can function together as a system depends on two factors: first, States need to accept all the core international human rights treaties systematically and put their provisions into operation (universal and effective ratification); and, second, the treaty bodies need to coordinate their activities so as to present a consistent and systematic approach to monitoring the implementation of human rights at the national level».

dare il processo di esame dello stato del *treaty body system* dei diritti umani¹⁰.

Il rapporto dei *co-facilitators* è stato presentato all'Assemblea generale il 14 settembre 2020¹¹. In esso, in particolare, vengono affrontate le seguenti tematiche: uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con riferimento alle comunicazioni individuali ed alla nomina e selezione dei membri dei comitati; allineamento dei metodi di lavoro e delle regole di procedura, avendo riguardo alla semplificazione dei meccanismi dei rapporti, alla uniformazione delle metodologie relative alle osservazioni conclusive e al dialogo con gli *stakeholders*; calendarizzazione prestabilita delle sessioni dei comitati; accessibilità alle attività dei comitati da parte dei differenti *stakeholders* (società civile, istituzioni nazionali per i diritti umani, piattaforme accademiche); potenziamento delle capacità e assistenza tecnica; questioni finanziarie.

In particolare, dal rapporto dei *co-facilitators* emerge la necessità di tenere conto nell'uso delle tecnologie e degli strumenti digitali, del *digital divide* tra gli Stati, sottolineandosi, peraltro, che non tutta l'attività dei *treaty bodies* può essere svolta *online* in quanto «in-person interaction remains a crucial component of the work and cannot be replaced as such» (par. 16). Nel Rapporto è, inoltre, contenuto l'invito a rivolgere grande attenzione alla nomina e selezione dei membri dei vari organi, adottando meccanismi trasparenti in grado di evidenziare i meriti e le competenze dei candidati. A tale riguardo, al par. 30 si sottolinea che «(...) the co-facilitators believe that further availability of information on all candidates to the treaty bodies would improve the current process of the nomination and election of experts. Therefore, the co-facilitators recommend to consider the value of an open and transparent web-based electoral platform to evaluate the merits of treaty body candidates and to ensure that due consideration is given to independence and impartiality as well as diversity in terms of gender, geography, background, expertise, representation of different forms of civilization and principal legal systems, as well as the participation of persons with disabilities». Particolare attenzione è, altresì, rivolta all'armonizzazione dei metodi di lavoro e delle regole procedurali dei

¹⁰ La documentazione prodotta nell'ambito di tale processo è consultabile al sito <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/Co-Facilitation-Process.aspx>.

¹¹ V. *Report on the process of the consideration of the state of the UN human rights treaty body system*, consultabile al sito https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/HRTB_Summary_Report.pdf.

vari organi, evidenziandosi, al par. 36 che «the co-facilitators are of the view that the Chairs of treaty bodies should play a central role in further harmonizing the different treaty bodies' working methods, including by continuing initiatives to enhance coordination and planning and to share best practices across treaty bodies. The Chairs should meet more frequently, including on an online basis, and monitor the implementation of their agreed conclusions on working methods».

3. Tenuto conto dell'attività svolta dai *co-facilitators* l'Assemblea generale reitera, nella risoluzione del 16 dicembre 2020, la richiesta di cui al par. 40 della risoluzione 68/268, rivolta al Segretario generale di presentazione dei rapporti biennali contenenti un bilancio sul funzionamento degli organi convenzionali sui diritti umani¹².

Sulla base di tale previsione il Segretario Generale, fino a questo momento ha prodotto 4 rapporti, che possono ritenersi un fondamentale punto di riferimento per l'analisi generale dello *human rights treaty bodies system* e ad essi, dunque, occorre guardare al fine di valutare lo stato di avanzamento del processo di riorganizzazione di tale sistema.

In particolare, gli ultimi due rapporti meritano attenzione.

Nel terzo rapporto del Segretario Generale, datato 10 gennaio 2020¹³, sono contenuti alcuni elementi che offrono interessanti spunti di riflessione.

Un primo elemento attiene ai dati numerici contenuti nel rapporto, dai quali emerge che il numero di ratifiche dei trattati e protocolli sui diritti umani ha visto un incremento del 2,7% rispetto al biennio precedente e che, in particolare, l'incremento ha riguardato gli strumenti (protocolli opzionali o clausole di accettazione) riguardanti la competenza dei Comitati a ricevere comunicazioni individuali. In particolare, l'incremento maggiore ha riguardato il numero di ratifiche del terzo Protocollo alla Convenzione sui diritti del fanciullo istitutivo della procedura delle comunicazioni individuali, che ha visto un aumento in termini percentuali del 24,3%¹⁴. Si registra, inoltre, un con-

¹² Risoluzione del 16 dicembre 2020, A/RES/75/174.

¹³ Assemblea generale, *Status of the human rights treaty body system. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/74/643 del 10 gennaio 2020.

¹⁴ Al par. 10 del rapporto si legge: «The total number of ratifications of the human rights treaties and protocols, as well as relevant declarations enabling communications and inquiries procedures, was 2,451 as at 31 October 2019, compared with 2,386 as at 31 December 2017, representing a 2.7 per cent increase (annex I). The highest increases are associated with ratifications of optional protocols and declarations recognizing the competence of Committees to consider individual communications and inquiries. The number of ratifications of the Optional Pro-

siderevole incremento del numero (addirittura dell'80%) delle comunicazioni individuali ricevute dai Comitati sempre nel biennio precedente, facendo così parallelamente aumentare la mole delle comunicazioni pendenti¹⁵.

È evidente che già a volersi soffermare solo su questi dati emergono due considerazioni. La prima è che il sistema di tutela dei diritti umani basato sugli organi convenzionali di controllo riceve sempre più fiducia da parte degli Stati, i quali, peraltro, mostrano una sempre maggiore sensibilità verso la tutela dei diritti umani, al punto da accettare anche i meccanismi di controllo basati sulle comunicazioni individuali. Dall'altra, però, l'incremento dell'attività di tali organismi richiede una loro maggiore dotazione di risorse umane e finanziarie in grado di fare fronte al più consistente carico di lavoro.

Questo almeno per ciò che attiene alla situazione delle comunicazioni individuali.

Il quarto rapporto del Segretario Generale dell'8 agosto 2022 sullo "Status of the human rights treaty body system" fotografa la situazione al 31 dicembre 2021¹⁶.

Il rapporto, unitamente ai dati statistici forniti dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani¹⁷, fornisce informazioni sui progressi realizzati nell'attuazione della risoluzione 68/268, nonché sull'impatto dell'emergenza pandemica da COVID-19 sul lavoro degli organi convenzionali e sull'identificazione degli obiettivi da conseguire, quali risultano anche dalle conclusioni prodotte dai Presidenti degli organi stessi.

Si sottolinea, in primo luogo, che sebbene si siano registrati alcuni progressi, l'emergenza pandemica ha influito negativamente nel

protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, which also includes the inquiry procedure, increased by 24.3 per cent over the number as at 31 December 2017».

¹⁵ A proposito dell'incremento delle comunicazioni individuali il par. 16 del rapporto riferisce che: «As at 31 October 2019, 591 individual communications had been received and registered by the Committees with individual communications procedures in 2019. For the present report, the reference period used was 2018–2019, and the average number of individual communications received (prorated for the last two months of 2019) increased to 540.1 per year. This represents an increase of 80 per cent, compared with an average of 300 individual communications received per year in 2016–2017 (annex VI). It should be noted that the Committee on Economic, Social and Cultural Rights experienced the greatest percentage increase in the average number of communications received, from 6 to 79.6 communications, or an increase of 1,226.7 per cent».

¹⁶ UN Doc. A/77/279.

¹⁷ Consultabili al seguente link www.ohchr.org/en/documents/reports/fourth-biennial-report-status-human-rights-treaty-body-system.

processo di rafforzamento dell'attività dei comitati, nella misura in cui, avendone determinato la sospensione o la posticipazione di alcune sessioni di lavoro, ha contribuito all'arretrato delle comunicazioni individuali. Inoltre, le restrizioni alla mobilità hanno bloccato l'azione di alcune specifiche attività, prima fra tutte l'attività di visita *in loco* del Sotto-Comitato per la prevenzione della tortura.

Con riferimento allo stato di attuazione della risoluzione 68/268, il rapporto evidenzia un incremento delle ratifiche dei trattati in materia di diritti umani a cui si aggiunge un incremento tanto delle comunicazioni individuali quanto delle decisioni finali. Permane la difficoltà di smaltire l'arretrato delle comunicazioni individuali: è stato calcolato che per smaltire le comunicazioni pendenti occorrono più di sei anni. Si tratta di un periodo decisamente lungo e suscettibile di estendersi ulteriormente ove si considerino le nuove comunicazioni individuali che nel frattempo saranno presentate.

Con riferimento agli strumenti tecnologici messi in campo per permettere ai vari comitati di operare nonostante le restrizioni imposte dall'emergenza pandemica si evidenzia nuovamente che «The treaty bodies reaffirmed that online State party reviews were not a substitute for in-person reviews, although other areas of their work could be facilitated through online interaction, such as increased engagement with national stakeholders, peer-to-peer learning, exchanges with a diverse range of actors on thematic issues and outreach activities through webinars» (par. 36).

Quanto agli obiettivi da realizzare, si evidenzia, in primo luogo, la necessità di colmare la carenza di personale auspicando l'apertura di nuove posizioni. Per far fronte a tale problema si sottolinea che «In 2020 and 2021, OHCHR had to limit its support for the work on inquiries and general comments to one inquiry per Committee per year (...) and one general comment per Committee per year (...) based on actual levels of staff support» (par. 47).

Considerato l'aumento del numero di ratifiche dei trattati sui diritti umani e la loro conseguente entrata in vigore, il supporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani non è sufficiente a far fronte alla crescente mole di lavoro dei Comitati, sia in termini di comunicazioni individuali che di altre procedure.

Da evidenziare, inoltre, che alcune situazioni (in cui è a rischio il diritto alla vita, o il divieto di tortura in applicazione del principio del non respingimento) richiedono interventi urgenti.

Gli attuali metodi di lavoro e le attuali risorse finanziarie non sono sufficienti a far fronte alle richieste.

Tali limiti sono rinvenibili, altresì, nelle attività di inchiesta e visita *in loco*.

Come è evidente, si tratta di questioni che già figuravano nel terzo rapporto del Segretario Generale e ad esse è stata riservata particolare attenzione nel corso delle riunioni annuali dei Presidenti dei Comitati.

Delle conclusioni dell'ultima di tali riunioni, in cui si focalizza l'attenzione sulla calendarizzazione delle attività dei Comitati per ottimizzare i tempi dei lavori, si tiene conto nel quarto rapporto del Segretario Generale, sottolineandosi, in particolare quanto segue: «In order to implement the predictable schedule of reviews and ensure sustainable financing for the treaty body system in a forward-looking manner, it will also be necessary to adjust the existing formula in resolution 68/268 to match the workload and include all mandated activities under the relevant treaties. This will ensure the sustainability of a treaty body system that is fit for purpose. The political support of Member States is key in implementing the predictable review schedule and in providing the necessary funding to support all mandated activities» (par. 82).

4. Bisogna rilevare che alcuni correttivi all'attività dei Comitati sono stati introdotti ed attengono alla più celere procedura di esame dei rapporti statali, al più efficiente dialogo con gli Stati e ad un maggiore coordinamento dell'attività dei vari Comitati, grazie soprattutto ai contatti fra i rispettivi Presidenti. Vi è da auspicare che tali misure, razionalizzando meglio il lavoro all'interno dei Comitati, producano degli effetti anche sul sistema delle comunicazioni individuali.

A questo proposito vale la pena di sottolineare che uno dei punti di attenzione riguarda la maggiore digitalizzazione ed il sempre più ampio ricorso ai mezzi tecnologici nell'ottica di ridurre le spese di funzionamento di tali organi ed ottimizzare i tempi della loro attività. Probabilmente, l'emergenza pandemica potrebbe accelerare questo processo, considerando che gli strumenti tecnologici e digitali stanno diventando normali strumenti di lavoro anche all'interno dei Comitati.

Rimane il fatto, però, che una non adeguata dotazione di risorse umane e finanziarie, nella misura in cui compromette l'efficiente funzionamento dei *treaty bodies*, rappresenta un *vulnus* per la protezione internazionale dei diritti umani cui bisogna porre rimedio.

È chiaro, comunque, che, quale che sia l'esito del processo avviato già con la citata risoluzione 68/268 dell'Assemblea generale, l'obiettivo fondamentale rimane il rafforzamento degli organi di controllo dei *core treaties*.

La maggiore efficienza dei *treaty bodies* avrà un duplice effetto: da una parte permetterà di rispondere all'incremento della mole di lavoro assolvendo così alla funzione di controllo che tali organismi sono chiamati a svolgere, dall'altra – e come diretta conseguenza – farà dei custodi dello *United Nations Human Rights System* un punto di riferimento fondamentale nella tutela dei diritti umani, specie nella misura in cui i Comitati permettono un adeguamento costante del diritto internazionale dei diritti umani al mutamento dei tempi.

Vi è da dire che la necessità di un corretto funzionamento di tali organi non solo, come è ovvio, permette una più efficiente tutela dei diritti umani, ma soprattutto non tradisce la fiducia che gli Stati, tramite la ratifica, hanno riposto in tali strumenti.

L'aumento del numero di ratifiche dei trattati posti a tutela dei diritti fondamentali è certamente un successo in termini di promozione dei diritti umani, cui però deve seguire una loro efficace protezione.

A questo proposito, una considerazione di ordine più generale si impone. Ferma restando la necessità di assicurare un buon funzionamento dei meccanismi di controllo convenzionali, occorre ricordare che la corretta applicazione interna di tali strumenti pattizi è fondamentale per la tutela piena ed effettiva dell'individuo.

Da una parte, dunque, si potrebbe dire che gli strumenti convenzionali sono vittime del loro successo, in considerazione dell'aumento del numero di ratifiche, dall'altra, però, non si può non considerare che l'incremento delle comunicazioni individuali testimonia un insuccesso degli Stati, in ragione del fatto che a fronte dell'accettazione degli obblighi convenzionali non sono riusciti a garantire la loro corretta applicazione.

Come sempre, il rispetto del diritto internazionale passa, prima ancora che dal buon funzionamento dei meccanismi di controllo, dalla corretta osservanza degli obblighi volontariamente assunti dagli Stati.

I due piani non possono che andare nella stessa direzione. Solo un puntuale adempimento delle norme internazionali unitamente ad un efficace sistema di controllo possono realizzare il buon funzionamento dello *human rights treaty bodies system*.

ABSTRACT

*Monitoring Mechanisms of Human Rights Treaties:
Towards Treaty Bodies Reform?*

The importance of human rights protection in United Nations legal system is underlined in UN Charter and is confirmed by the numerous treaties adopted within the framework of the organization. The article analyzes the attempts to make the human rights treaty bodies system more and more efficient. In this regard, the resolution of the General Assembly 68/268 of 9 April 2014 is relevant. This is precisely the document with which the Assembly, in addition to addressing the conventional control bodies for the first time as a collective system, encourages a harmonization of the working methods of the conventional bodies, a greater simplification of the procedures and an ever more effective collaboration between the States and the Committees.

The Secretary General, for its part, has produced 4 reports, which can be considered a fundamental point of reference for the general analysis of the human rights treaty bodies system and therefore it is necessary to look at them in order to evaluate the progress of the process of reorganization of this system.

In spite of the relevance of these documents, it must be emphasized that the respect for international law depends, firstly, on the correct observance of the obligations voluntarily assumed by the States.

The two plans can only go in the same direction. Only punctual compliance with international standards together with an effective control system can ensure the proper functioning of the human rights treaty bodies system.

LA RIFORMA DELLE NAZIONI UNITE E L'EQUILIBRIO DI GENERE

ANNACHIARA ROTONDO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il tema dell'equilibrio di genere nel processo di riforma dell'Onu – 3. L'equilibrio di genere nel diritto delle Nazioni Unite - 4. La (dis)parità di genere all'interno del Segretariato – 5. Il rapporto di genere nella composizione della Corte internazionale di giustizia e dei tribunali amministrativi dell'Onu – 6. Segue: i *Treaty Bodies* – 7. Considerazioni conclusive in vista della riforma.

1. Nel diritto internazionale il parametro dell'equilibrio di genere, che postula la partecipazione e la rappresentanza equilibrata tra i generi maschile e femminile nel contesto economico, sociale, culturale e politico, costituisce uno dei principali strumenti attuativi del principio dell'uguaglianza fra uomini e donne¹.

Nelle organizzazioni internazionali, specialmente in quelle impegnate sul fronte della tutela dei diritti umani, esso assolve però all'ulteriore funzione di fattore di rilancio della credibilità istituzionale: nessuna fiducia sarebbe infatti riposta dagli Stati membri se tali enti non rispettassero i valori e i principi di cui si fanno promotori! In questa diversa accezione l'equilibrio di genere diviene pertanto una sorta di parametro morale di legittimità dell'azione dell'organizzazione, a prescindere dalla circostanza che essa sia vincolata, o meno, al rispetto del principio dell'uguaglianza fra uomini e donne.

2. Nelle Nazioni Unite la questione dell'equilibrio di genere si pone con riguardo alla composizione di tutti gli organi/organismi di cui si avvale l'Organizzazione per l'espletamento delle sue funzioni, siano essi o meno di carattere elettivo. Essa non riguarda quindi unicamente le modalità di reclutamento del personale, estendendosi anche alle procedure di selezione e nomina dei soggetti candidati ad operare, a titolo individuale o per conto degli Stati membri, all'interno del sistema.

¹ Occorre sin da subito precisare che il presente lavoro non intende prendere in considerazione «tutte le soggettività di genere che abitano il mondo degli esseri umani» (G. GILLERI, *Un nuovo racconto di una vecchia storia: il genere nei diritti umani*, SIDIBlog, 20 ottobre 2022, reperibile *online*), concentrandosi unicamente sul rapporto uomini/donne all'interno degli organi onusiani.

Gran parte del dibattito sulle prospettive di riforma dell'ONU si incentra sulla questione del *gender balance*, non solo perché all'interno degli organi onusiani, specialmente ai livelli apicali, la quota femminile risulta ancora fortemente sottorappresentata² ma anche, e soprattutto, perché l'Organizzazione ha inserito il raggiungimento della parità di genere tra le priorità strategiche del processo di revisione³. Ciò in quanto è stato osservato che una maggiore eterocomposizione degli organi è direttamente correlata ad un significativo miglioramento, in termini di efficacia ed efficienza operativa, in tutti e tre i pilastri che saranno presumibilmente oggetto della tanto anelata riforma, vale a dire *sviluppo, gestione, pace e sicurezza*⁴. In particolare, dalla *System-wide Strategy on Gender Parity*, lanciata dal Segretario generale nel 2017, si evince che l'ingresso di un maggior numero di donne nel mondo del lavoro consentirebbe alle economie in via di sviluppo di ottenere enormi finanziamenti; sul fronte dei diritti umani, non c'è meccanismo di protezione dei diritti delle donne migliore dell'*empowerment*; una maggiore partecipazione femminile gioverebbe all'Organizzazione in termini di credibilità; il coinvolgimento delle donne nell'ambito dei processi per il mantenimento e la promozione della pace produce un impatto diretto e quantificabile sulla sua sostenibilità⁵. Non a caso, nello stesso anno, proprio in vista della riforma, è stata istituita la *Gender Parity Task Force* al fine di elaborare una chiara tabella di marcia, con parametri di riferimento e scadenze, per raggiungere la parità di genere in tutto il sistema onusiano entro il 2026, con riserva di spostare eccezionalmente la *deadline* al 2028 per

² «the urgent goal of 50/50 gender balance in the United Nations system, especially at higher professional grade levels and in non-headquarters locations, with full respect for the principle of equitable geographical distribution, in conformity with Article 101, paragraph 3, of the Charter of the United Nations, remains unmet, (...) the representation of women decreases progressively at higher professional grade levels and (...) the gap in representation is greatest and the rate of change slowest at non-headquarters locations, including in peacekeeping missions», (Assemblea generale, *Follow-up to the Fourth World Conference on Women and full implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the twenty-third special session of the General Assembly*, A/RES/76/142, 6 January 2022, 4).

I dati sulla partecipazione delle donne in base ai livelli di impiego in termini percentuali sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Status-of-women-in-the-UN-system-2021-Infographic-en.pdf>

³ <https://reform.un.org/content/gender-parity-strategy>

⁴ <https://reform.un.org/content/resources>

⁵ *System-wide Strategy on Gender Parity*, 6 October 2017, 5, https://www.un.org/gender/sites/www.un.org.gender/files/gender_parity_strategy_october_2017.pdf.

le situazioni che presentino maggiori criticità⁶. Queste ultime includono certamente gli organi elettivi, la cui composizione risulta irrimediabilmente viziata dalla previa selezione dei candidati, nonché i processi di mantenimento e ricostruzione della pace, in cui l'ampia presenza di personale militare condiziona a priori il rapporto di genere.

Il presente lavoro si propone di fornire un inquadramento sistematico del tema dell'equilibrio di genere nelle Nazioni Unite, mettendo in relazione il dato normativo e quello sostanziale al fine di fornire eventuali spunti critici in vista del processo di riforma che, auspicabilmente, coinvolgerà l'Organizzazione.

3. Sin dalla sua costituzione l'ONU ha sentito una forte responsabilità nel raggiungere l'obiettivo della parità di genere all'interno del proprio sistema, nonostante questo non rappresentasse una priorità politica all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale. In verità, tale obiettivo si rinviene già nel Patto istitutivo della Società delle Nazioni, il cui articolo 7 paragrafo 3 prevedeva che fossero ammessi sia uomini che donne, in condizione di uguaglianza, all'esercizio di tutte le funzioni dipendenti dalla Società, o ad essa attinenti, compreso il Segretariato⁷.

Con l'estinzione della Società delle Nazioni questa disposizione fu poi sostituita dall'articolo 8 della Carta di San Francisco, ai sensi del quale non vi devono essere restrizioni all'ammissibilità di uomini e donne a partecipare, a qualsiasi titolo e in condizioni di parità, agli organi principali e sussidiari dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁸. Nonostante sia piuttosto evidente che la detta norma si ponga in perfetta continuità con il succitato articolo 7, è interessante notare come la sua formulazione presenti un tono decisamente meno progressista, limitandosi a porre la questione in termini negativi (*Le Nazioni Unite non potranno alcuna restrizione all'ammissibilità di uomini e donne...*) e senza fare alcun riferimento esplicito al Segretariato (organo di vertice). Come opportunamente osservato in dottrina, la ragione potrebbe essere ricercata nella necessità, emersa in fase negoziale, di addivenire ad un compromesso tra la reticenza manifestata dagli

⁶ *Ivi*, 7.

⁷ «All positions under or in connection with the League, including the Secretariat, shall be open equally to men and women», (Patto della Società delle Nazioni, 1919, art. 7.3)

⁸ «Le Nazioni Unite non potranno alcuna restrizione all'ammissibilità di uomini e donne nei loro organi principali e sussidiari, in qualsiasi qualità ed in condizione di uguaglianza», (Statuto delle Nazioni Unite, 1945, art. 8)

Stati ad inserire una previsione che avrebbe potuto condizionarli nella scelta e nella composizione delle proprie delegazioni – in parte dovuta anche alla circostanza che il principio di non discriminazione trovava già ampio riconoscimento in altre disposizioni della Carta – e le forti pressioni operate dai gruppi femministi dell'epoca⁹. La sintesi che ne è derivata ha portato alla formulazione di una norma che, stando ad una interpretazione restrittiva, finisce unicamente con il promuovere la partecipazione delle donne all'interno degli organi onusiani principali e sussidiari (il che esclude le agenzie specializzate)¹⁰, senza sancire alcun obbligo specifico né in capo all'ONU né tantomeno in capo agli Stati membri¹¹, con la conseguenza che il raggiungimento della parità di genere sarebbe stato rimesso, sia pur in presenza di una base giuridica, unicamente alla prassi dell'Organizzazione.

Il primo passo verso una maggiore concretezza si registra nel 1949 ad opera del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), con l'adozione di una risoluzione che raccomandava agli Stati membri di tenere in debita considerazione il parametro dell'equilibrio di genere nella nomina delle proprie delegazioni all'interno degli organi e delle agenzie dell'ONU¹². Tuttavia, un vero cambio di passo si ebbe con l'adozione, nel 1979, della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne poiché, per i 189 Stati contraenti, essa sancisce l'obbligo di prendere ogni misura atta ad eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese (art.7). Inoltre, l'art.8 della detta Convenzione stabilisce che le Parti adottino ogni misura che assicuri alle donne, in condizione di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, la possibilità di rappresentare i loro governi a livello internazionale e di partecipare ai lavori delle organizzazioni internazionali. Con l'ulteriore precisazione che, ai sensi dell'art. 4, gli Stati possono introdurre misure temporanee speciali che prevedano vantaggi specifi-

⁹ A. PAPENFUAE, S. VON SCHORLEMER, *Article 8*, in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, (Eds.), *The Charter of United Nations (3rd Edition): A commentary, Volume I*, Oxford, 2012, § 1.

¹⁰ *Ivi*, § 29; vedi anche: International Human Rights Law Clinic, *Achieving Gender Parity on International Judicial and Monitoring Bodies*, IHRLC Working Paper Series No. 4, October 2017, 37.

¹¹ Occorre tuttavia precisare che nel 1974 il Tribunale amministrativo dell'Onu ha sostenuto una tesi di segno opposto, affermando che l'articolo in parola istituisce un obbligo giuridico per gli organi onusiani (*Mullan v. Secretary-General of the United Nations* (U.N. Admin. Trib., Judgment, No. 162, 387, 392, U.N. Doc. AT/DEC/114-66, 1974).

¹² Consiglio economico e sociale, Res 154B (VII), UN Doc E/RES/154B(VII), 20 agosto 1948.

ci a favore delle donne volte ad accelerare il conseguimento dell'obiettivo della parità di genere. Occorre inoltre sottolineare che, sebbene in termini meno puntuali, obblighi analoghi discendono dal combinato disposto degli articoli 3 e 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, i quali riconoscono a tutti gli individui, in condizione di parità, il diritto *to conduct public affairs* che include, stando all'interpretazione fornita dal Comitato per i diritti umani nel Commento Generale n. 25 del 1996, l'attuazione di politiche a livello internazionale¹³.

Dopo una lunga serie di conferenze regionali e globali sui diritti delle donne, le raccomandazioni avanzate dall'ECOSOC, valorizzate e trasposte in obblighi giuridici per gli Stati con l'adozione degli strumenti succitati, si tradussero in un monito universale durante la IV Conferenza mondiale sulle donne del 1995 che portò all'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma di azione di Pechino¹⁴. Nel primo documento gli Stati dichiaravano di impegnarsi per riconoscere alle donne e agli uomini pari diritti, responsabilità, opportunità e partecipazione in tutti gli organismi nazionali, sub-regionali, regionali e internazionali, nonché all'interno dei processi politici decisionali¹⁵; mentre nel secondo indicavano, tra le misure volte a garantire alle donne l'accesso e la piena partecipazione alle strutture di potere (obiettivo strategico G1), il parametro dell'equilibrio di genere quale criterio fondamentale per la formulazione delle liste dei candidati da sottoporre, per l'elezione o la nomina, specialmente per le cariche di alto livello, presso gli organismi, le organizzazioni specializzate e le altre organizzazioni autonome del sistema onusiano (obiettivo strategico 190-j)¹⁶.

¹³ Comitato per i diritti dell'uomo, *General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 July 1996, § 5; *General Comment No. 28, Article 3 (The equality of rights between men and women)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 March 2000, § 29.

¹⁴ La Conferenza di Pechino è la quarta di una serie di conferenze mondiali sulle donne organizzate dalle Nazioni Unite: la Conferenza di Città del Messico del 1975, la Conferenza di Copenaghen del 1980 e la Conferenza di Nairobi del 1985. Informazioni dettagliate sulle quattro conferenze sono disponibili sul sito di UN Women al seguente indirizzo: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

¹⁵ *Beijing Declaration, adopted at The Fourth World Conference on Women, 16th plenary meeting*, 15 settembre 1995, § 36.

¹⁶ *Platform For Action, adopted at The Fourth World Conference on Women, 16th plenary meeting, 15 September 1995, Strategic objective G.1., Actions to be taken by Governments*, obiettivo strategico 190 (j).

A partire dalla Conferenza di Pechino la questione del *gender balance* in ordine al reclutamento del personale inizia ad essere posta in maniera sistematica, specialmente in relazione agli ambiti che tradizionalmente presentano le maggiori criticità (tra cui il Segretariato). L'Assemblea generale adotta, infatti, una serie di importanti risoluzioni¹⁷ tra cui occorre menzionare la n. 64/289 istitutiva di *UN Women*, un ente operante sul fronte dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* femminile, sia all'interno che all'esterno del sistema onusiano, con il compito – tra gli altri – di promuovere la responsabilità dell'Organizzazione attraverso un regolare monitoraggio dei progressi a livello di sistema¹⁸.

Contestualmente il Consiglio di sicurezza, a partire dall'adozione della Risoluzione 1325 del 2000, avvia un processo di analisi e monitoraggio del *gender bias* nei processi di mantenimento e promozione della pace. Occorre tuttavia precisare che in nessuna delle 10 risoluzioni sul coinvolgimento delle donne nei processi di pace, adottate tra il 2000 e il 2019, l'Organo menziona espressamente il *gender balance*. Invero, esso sembra preferire parametri meno rigidi di quello dell'equilibrio di genere (che richiede comunque il rispetto di uno specifico rapporto tra quota maschile e quota femminile) quali, ad esempio, quelli di *gender focus*, *gender perspective*, *gender response*¹⁹.

Appare infine doveroso segnalare che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere costituisce l'obiettivo n. 5 dell'Agenda

¹⁷ Assemblea generale: *Follow-up to the Fourth World Conference on Women and Full Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action*, A/RES/51/69, 10 febbraio 1997, § 27; *Human Resources Management*, A/RES/61/244, 22 dicembre 2006, XI; *Human Resources Management*, A/RES/59/266, 23 dicembre 2004, VI; *Improvement of the Status of Women in the United Nations System*, A/RES/59/164, 20 dicembre 2004; *Improvement of the Status of Women in the United Nations System*, A/RES/58/144, 22 dicembre 2003; *Human Resources Management*, A/RES/57/305, 1 maggio 2003, 39-41; *Improvement of the Status of Women in the United Nations System*, A/RES/57/180, 30 gennaio 2003; *Improvement of the Status of Women in the United Nations System*, A/RES/56/127, 30 gennaio 2002; *Human Resources Management*, A/RES/55/258, 27 giugno 2001, XIV; *Improvement of the Status of Women in the United Nations System*, A/RES/55/69, 8 febbraio 2001; *Improvement of the Status of Women in the Secretariat*, A/RES/54/139, 10 febbraio 2000; *Human Resources Management*, A/RES/53/221, 23 aprile 1999, X; *Improvement of the Status of Women in the Secretariat*, A/RES/53/119, 5 febbraio 1999; *Improvement of the Status of Women in the Secretariat*, A/RES/52/96, 6 febbraio 1998; *Human Resources Management*, A/RES/51/226, 25 aprile 1997, C; *Human Resources Management*, A/RES/63/250, 24 dicembre 2008.

¹⁸ Assemblea generale, *Resolution adopted by the General Assembly on 2 July 2010*, A/RES/64/289, 21 July 2010, § 49.

¹⁹ Consiglio di Sicurezza: risoluzione 1325 (2000); risoluzione 1820 (2008); risoluzione 1888 (2009); risoluzione (2009); risoluzione 1960 (2010); risoluzione (2013); risoluzione (2013); risoluzione 2242 (2015); risoluzione 2467 (2019); risoluzione 2493 (2019).

2030 per lo sviluppo sostenibile e che il sotto-obiettivo 5.5 richiede che si garantisca piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di *leadership* ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica²⁰. In questo contesto il principio dell'equilibrio di genere, recepito dall'indicatore 5.5.1, assolve a "misuratore" dei progressi compiuti nell'attuazione del sotto obiettivo 5.5²¹.

4. Sin dalle prime informazioni circostanziate sul rapporto di genere all'interno delle Nazioni Unite, che risalgono agli anni 70, si evince che il Segretariato presenta il maggiore *gender gap* di tutto il sistema onusiano, specialmente nei ruoli apicali: è stata infatti osservata l'esistenza di una correlazione negativa tra rappresentanza femminile e anzianità di servizio per la quale la percentuale di donne diminuisce drasticamente nei livelli dirigenziali. Sebbene nel corso del tempo questa correlazione sia progressivamente sfumata²², i dati attuali mostrano che, stante il ricorso al parametro del *gender balance* nei processi di selezione del personale, una serie di concause – tra cui le limitate prospettive di carriera per il personale di medio livello, la mancanza di modelli organizzativi del lavoro volti al *work-life balance* e lo scarso *turnover* del personale²³ – continuano ad impedire al Segretariato di conseguire compiutamente l'obiettivo della parità di genere.²⁴ Il Cruscotto interattivo sulla parità di genere, aggiornato al mese di giugno 2023, mostra infatti che di tutto il personale internazionale impiegato all'interno del Segretariato il 56% è composto da uomini e il 44% da donne²⁵. Ciò nondimeno, andando ad esaminare il rapporto di genere all'interno di ogni singolo ente operante nel Segretariato

²⁰ Assemblea generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 October 2015.

²¹ Assemblea Generale, *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development, Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/71/313, 10 July 2017, 10.

²² System-wide Strategy on Gender Parity, 6.

Sul punto Cfr.: K. HAACK, M.P. KARNS, J.P. MURRAY, *The United Nations at Seventy-Five: Where Are the Women in the United Nations Now?*, in *Ethics & International Affairs*, 34, no.3, 2020, 361-371.

²³ Assemblea generale, *Improvement in the Status of Women in the United Nations System, Report of the Secretary-General*, A/76/115, 1° luglio 2021, 8.

²⁴ *How to Improve the Representation of Women at the UN, Based on the Secretary-General's Report on the Improvement in the Status of Women in the United Nations System (A/76/115)*, 2022, 2.

²⁵ <https://www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard>

emerge che la presenza femminile supera, in termini percentuali, quella maschile, arrivando persino a toccare la soglia del 77% nel *Global Compact Office* e nell’Ufficio del Rappresentante speciale sulla violenza sessuale nei conflitti. Prendendo, invece, in considerazione i dati in relazione al livello professionale si evince che in alcune posizioni apicali le donne continuano ad essere sottorappresentate, purtuttavia senza mai scendere al di sotto della soglia del 42% (nei ruoli dirigenziali ASG, D-2, D-1), e che la parità è stata pienamente raggiunta al livello USG (*Under Secretary-general*)²⁶. Se si guarda, invece, al personale impiegato sul campo (*field service staff*) lo squilibrio di genere cresce a dismisura: in questo contesto, infatti, la rappresentanza femminile oscilla tra il 16% e il 27% in tutti i livelli (con un picco massimo del 33% nel livello FS-5). Le criticità inerenti il detto squilibrio hanno costituito l’oggetto di una serie di misure *ad hoc*, tra cui occorre menzionare l’adozione delle *Field-specific Enabling Environment Guidelines*: una raccolta di suggerimenti e buone pratiche, indirizzate al personale civile, volte a favorire il coinvolgimento delle donne in un contesto generalmente percepito come incompatibile con la vita familiare²⁷.

A fronte di un regolare incremento della partecipazione femminile all’interno del Segretariato – che subisce evidenti rallentamenti solo nelle attività sul campo – si registra un andamento discontinuo e irregolare nelle agenzie e nelle altre organizzazioni autonome del sistema onusiano. Se, infatti, in alcuni contesti la parità di genere può dirsi raggiunta da tempo (UNAIDS, UNESCO, UNICEF, UNFPA) in altri il personale maschile risulta, inspiegabilmente, ancora nettamente dominante (ICAO, UNIDO)²⁸.

5. Appare quindi chiaro che il principio dell’equilibrio di genere certamente informa le politiche di reclutamento del personale ONU senza poter, tuttavia, incidere a livello di sistema. Si è visto infatti che alcuni organi risultano impermeabili alle politiche dell’Organizzazione a causa di fattori esogeni in grado di condizionare sia il reclu-

²⁶ Occorre tuttavia ricordare che il Segretario generale gode di un ampio potere discrezionale nell’assunzione dei funzionari ai livelli USG e ASG (*System-wide Strategy on Gender Parity*, 28 ss.).

²⁷ Per il contenuto delle Linee guida si rimanda al testo integrale disponibile online: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Make-parity-a-reality-en.pdf>

²⁸ K. HAACK, M.P. KARNS, J.P. MURRAY, *The United Nations at Seventy-Five: Where Are the Women in the United Nations Now?*, 2020, cit., 365-366.

tamento diretto del personale (come nel caso di alcune agenzie specializzate) sia le dinamiche sottese alla selezione dei soggetti candidati ad operare all'interno degli organi elettivi e, segnatamente, di quelli giurisdizionali. Questi ultimi – tra cui per semplificazione si annoverano anche i *Treaty Bodies* – sono invero caratterizzati per una forte disparità di genere, il che ha dato adito alla dottrina di ammonire continuamente l'Organizzazione sulla base di argomentazioni, più o meno persuasive, che arrivano persino ad eccepire un difetto di legittimità del sistema di giustizia onusiano²⁹.

Nella Corte internazionale di giustizia, che costituisce l'organo giudiziario principale dell'ONU, siedono 15 giudici eletti con voto simultaneo a maggioranza assoluta dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza sulla base delle candidature presentate, non già dai governi, ma dai gruppi nazionali della Corte permanente di arbitrato. Tra essi solo quattro sono donne³⁰.

Per quanto sorprendente, la ragione di un tale squilibrio è immediatamente riconducibile alla mancanza, nello Statuto che regola la composizione e il funzionamento della Corte, di una norma che imponga il parametro dell'equilibrio di genere tra i criteri per la nomina e l'elezione dei giudici³¹; infatti in altri contesti di analoga caratura, quale ad esempio la Corte penale internazionale, l'equilibrio di genere è stato realizzato solo e soltanto per la presenza di una regola che impone il rispetto di tale parametro³². L'articolo 2 dello Statuto si limita invero a stabilire che i membri della Corte devono essere eletti, indipendentemente dalla loro nazionalità, tra persone di alta levatura morale che possiedono i requisiti per l'esercizio,

²⁹ Sulla (il)legittimità della giustizia internazionale in relazione alla questione di genere si vedano, *ex multis*: A.FØLLESDA, *How many women judges are enough on international courts?*, in *Journal of Social Philosophy*, 2020, 438 ss.; C. HOLST, S.A. LANGVATN, *Descriptive representation of women in international courts*, in *Journal of Social Philosophy*, 2021, 2 ss.; J. LYNN CORSI, *Legal justifications for gender parity on the bench of the International Court of Justice: An argument for evolutive interpretation of Article 9 of the ICJ Statute*, in *Leiden Journal of International Law* (2021), 34, 993; S.H. VAUCHEZ, *More Women – But Which Women? The Rule and the Politics of Gender Balance at the European Court of Human Rights*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 26 no. 1, 2015; N. GROSSMAN, *Sex on the Bench: Do Women Judges Matter to the Legitimacy of International Courts?*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 12: No. 2, Article 9, 2012.

³⁰ Per i membri della Corte visita il sito istituzionale: <https://www.icj-cij.org/current-members>

³¹ N. GROSSMAN, *Achieving Sex-Representative International Court Benches*, in *Am. J. Int'l L.* 82 (2016), 82.

³² Lo Statuto della Corte penale internazionale prevede infatti che «nella scelta dei giudici gli Stati parte tengono conto della necessità di assicurare nella composizione della Corte [...] un'equa rappresentanza di uomini e donne», (Statuto di Roma della Corte penale internazionale, art. 36, par 8.a.iii).

nei rispettivi Stati, delle più alte funzioni giudiziarie o che sono dei giuriconsulti di notoria competenza in materia di diritto internazionale. L'articolo 9 dispone, inoltre, che l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza debbano assicurare che all'interno della Corte vi sia *the representation of the main forms of civilization and of the principal legal systems of the world*. Sul punto, in dottrina, è stato osservato che la mancanza di un espresso riferimento al parametro del *gender balance* nello Statuto della Corte potrebbe essere comunque superata per via interpretativa: leggendo infatti l'articolo 9 alla luce del “diritto della Carta” e, segnatamente dell'articolo 8 nella sua prassi applicativa, si potrebbe arrivare a sussumere il parametro dell'equilibrio di genere in quello della rappresentanza delle principali forme di civiltà sulla base dell'argomentazione secondo cui *there cannot be a representation of the main forms of civilization if 50 per cent of the members of each civilization are absent from the bench*³³.

Il criterio dell'equilibrio di genere risulta invece esplicitato nei regolamenti che disciplinano il funzionamento dei tribunali amministrativi dell'ONU³⁴, nei quali non si è raggiunta la perfetta parità esclusivamente perché entrambi i tribunali prevedono – ovviamente – una composizione di giudici in numero dispari³⁵. In particolare, il Tribunale del contenzioso amministrativo (*United Nation Dispute Tribunal*) consta di quattro donne su un totale di nove giudici³⁶, mentre il Tribunale di Appello (*United Nations Appeals Tribunal*) di tre donne su sette giudici³⁷. Non può tuttavia sottacersi che, a differenza dello Statuto della Corte internazionale di giustizia del 1945, tali regolamenti sono stati adottati solo di recente, a seguito della revisione del sistema di giustizia amministrativa dell'ONU.

³³ J. LYNN CORSI, *Legal justifications for gender parity on the bench of the International Court of Justice: An argument for evolutive interpretation of Article 9 of the ICJ Statute*, in *Leiden Journal of International Law* (2021), 34, 992.

³⁴ *United Nations Dispute Tribunal Statute* (UNDT) Art. 4(2) (adopted by GA Res. 63/253 (24 December 2008) and amended by GA Res. 69/203 (18 December 2014) and GA Res. A/70/112 (14 December 2015); *United Nations Administrative Tribunal Statute* (UNAT) Art. 3(2) (adopted by GA Res. 63/253 (24 December 2008) and amended by GA Res. 66/237 (24 December 2011), GA Res. 69/203 (18 December 2014), and GA Res. 70/112 (14 December 2015).

³⁵ M. EBRAHIM-CARSTENS, *Gender Representation on The Tribunals of The United Nations Internal Justice System*, in *AJIL Unbound*, vol. 110, 2016, 98, 99.

³⁶ Per la composizione del Tribunale del contenzioso amministrativo si veda il sito istituzionale: <https://www.un.org/en/internaljustice/undt/judges.shtml>

³⁷ Per la composizione del Tribunale di Appello si veda il sito istituzionale: <https://www.un.org/en/internaljustice/unat/judges.shtml>

5. Nei *Treaty Bodies* la disparità di genere è apparentemente meno significativa. Dai dati pubblicati sul sito dell'ONU inerenti alla composizione di ogni singolo Comitato nell'arco temporale compreso tra il 2015 e il 2023³⁸, si evince infatti un costante incremento della partecipazione femminile. In alcuni contesti però il numero di donne risulta ancora drasticamente inferiore a quello degli uomini. Questo è il caso del Comitato per la protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (composto da 14 membri di cui solo 3 donne), del Comitato contro la tortura (all'interno del quale sono presenti 7 uomini e 3 donne), del Comitato sui diritti economici sociali e culturali (in cui siedono 6 donne e 12 uomini), del Comitato per i diritti umani (formato da 7 donne e 11 uomini) e del Comitato per le sparizioni forzate (composto da 4 donne e 6 uomini). Occorre tuttavia precisare che il rapporto tra generi si inverte drasticamente all'interno del Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, del Comitato sui diritti del fanciullo, del Sottocomitato per la prevenzione della tortura e del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità³⁹, con il risultato che su 172 componenti totali di tutti *Treaty Bodies* 91 sono di genere femminile e 81 di genere maschile.

Per quanto in termini assoluti questi numeri inducano a ritenere che l'obiettivo dell'equilibrio di genere all'interno dei *Treaty Bodies* sia stato più che raggiunto, in termini relativi emerge, accanto ad un'anacronistica resistenza al superamento degli stereotipi di genere⁴⁰, una situazione di perdurante disparità⁴¹ probabilmente ascrivibile, anche in questo caso, alla mancanza di una norma che imponga agli Stati

³⁸ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/treaty-bodies/elections/2023-01-31/Gender-composition-Treaty-Bodies-012023.pdf>

³⁹ Nel Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne siedono 22 donne ed un solo uomo; in quello sui diritti del fanciullo 12 donne e 6 uomini; nel Sottocomitato per la prevenzione della tortura 14 donne e 11 uomini e nel Comitato sui diritti delle persone con disabilità 11 donne e 7 uomini.

⁴⁰ Non si può infatti evitare di notare che l'ampia partecipazione femminile all'interno di alcuni specifici Comitati sia dovuta proprio alla presunta attitudine delle donne alla cura. Sul punto cfr. S. H. VAUCHEZ, *Gender Balance in International Adjudicatory Bodies*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2020, § 7.

⁴¹ L. HODSON, *Gender and the international judge: Towards a transformative equality approach*, in *Leiden Journal of International Law*, 35(4), 2022, 915 e 916; E. ROBERTSON, K. BURKE, J. ANDERSON, *Women at the Table, Best Practices for Election of Members to International & Regional Treaty Bodies*, 2019, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Submissions/WomenTheTableReport.pdf>

il rispetto del principio del *gender balance* nella composizione dei singoli Comitati⁴².

A segnalare il problema del *gender gap* all'interno dei *Treaty Bodies* sono intervenute alcune importanti risoluzioni dell'Assemblea generale. In particolare, la risoluzione sulla Promozione di un'equa distribuzione geografica all'interno dei Comitati del 2012, in cui l'Organo, oltre a riconoscere l'importanza di prendere in considerazione il parametro dell'equilibrio di genere nella formazione dei Comitati (considerando 5), ha anch'essa posto l'accento sull'esistenza di una positiva correlazione tra l'equilibrio geografico e quello di genere⁴³. Un rinnovato interesse per la questione è stato successivamente manifestato nella risoluzione 68/268 del 2014 in cui l'Assemblea ribadiva agli Stati di tenere in debita considerazione l'equilibrio di genere nella elezione degli esperti afferenti ai *Treaty Bodies*⁴⁴. Nelle Linee guida sull'indipendenza e l'imparzialità dei membri dei *Treaty Bodies*, l'Organo ha altresì precisato che il genere non può costituire motivo di conflitto di interessi ai fini della partecipazione di un soggetto alla *membership* dei Comitati⁴⁵.

Tanto ha trovato poi conferma nella risoluzione 41/6 del 2019 in cui, constatata l'esistenza di un *bias* di genere all'interno dei *Treaty*

⁴² Infatti, solo la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (articolo 34, paragrafo 4) e la Convenzione contro le sparizioni forzate (articolo 26, paragrafo 1) prevedono che si debba rispettare il parametro dell'equilibrio di genere nella composizione dei relativi Comitati.

Per contro, occorre menzionare il Regolamento che disciplina status, diritti e doveri dei funzionari e degli esperti in missione, che trova applicazione anche ai *Treaty Bodies*, in quanto – pur senza alcun riferimento esplicito al parametro dell'equilibrio di genere – stabilisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione o molestia sessuale e di genere nel luogo di lavoro; *Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission*, licenziati dal Segretario generale nel 2002 (ST/SGB/2002/9) e adottati dall'Assemblea generale lo stesso anno (A/RES/56/280).

⁴³ Nella risoluzione in parola, l'Assemblea generale «Stresses that the process needed to achieve the goal of equitable geographical distribution in the membership of human rights treaty bodies can contribute to raising awareness of the importance of gender balance», (Assemblea generale, *Promotion of equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies*, A/RES/66/153, 13 March 2012, § 5).

⁴⁴ In particolare l'Assemblea richiedeva agli Stati di tenere in debita considerazione «equitable geographical distribution, the representation of the different forms of civilization and the principal legal systems, balanced gender representation and the participation of experts with disabilities in the membership of the human rights treaty bodies», (Assemblea generale, *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*, /RES/68/268, 21 April 2014, par. 13).

⁴⁵ Assemblea generale, *Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies* (“the Addis Ababa guidelines”), A/67/222, 2 August 2012, par. 3.

Bodies, il Consiglio per i diritti umani richiedeva l'istituzione di una Commissione *ad hoc*, incaricando altresì il Comitato consultivo di preparare un rapporto sulla partecipazione delle donne agli organi e ai meccanismi delle Nazioni Unite per i diritti umani⁴⁶. Dal Rapporto, licenziato dal Comitato nel 2021, che esamina dettagliatamente la questione anche in relazione alle procedure speciali del Consiglio⁴⁷, si evince che, a fronte di una lunga storia di impegno istituzionale, i progressi riscontrati sul fronte della rappresentanza di genere sono stati incompleti, lenti e disomogenei⁴⁸.

6. Sebbene il parametro del *gender balance* non sia l'unico strumento per realizzare l'obiettivo della parità di genere, anche all'interno delle Nazioni Unite, è evidente che esso rappresenti una leva straordinariamente efficace (si pensi ai Tribunali amministrativi). Ci sono tuttavia dei limiti strutturali che impediscono la sua introduzione a livello di sistema e che non potrebbero essere superati neanche dall'avvento di una riforma. Tra essi il principale è rappresentato dalla "resistenza" dei trattati che regolano il funzionamento (e quindi la composizione) di alcuni organi, per la modifica dei quali la sola – ed improbabile – via sarebbe quella del multilateralismo. In dottrina è stata suggerita l'ipotesi di un intervento sui regolamenti di procedura che disciplinano il funzionamento dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza, che potrebbe condizionare di riflesso la composizione di taluni organi (tra cui la CIG) senza doverne rivedere gli Statuti⁴⁹. Tuttavia, a parere di chi scrive, sebbene la modifica di detti regolamenti sia soggetta a procedure oggettivamente più agevoli di quelle richieste per la modifica dei trattati⁵⁰, questa soluzione potrebbe risultare vantaggiosa solo sotto un profilo puramente procedurale. Essa, infatti, non permette comunque di aggirare

⁴⁶ Human Rights Council, Elimination of all forms of discrimination against women and girls, A/HRC/RES/41/6, 19 July 2019, § 16.

⁴⁷ Human Rights Council, *Current Levels of Representation of Women in Human Rights Organs and Mechanisms: Ensuring Gender Balance*, A/HRC/47/51, 21 May 2021, §§ 11-14 e §§ 56-61.

⁴⁸ Human Rights Council, *Current Levels of Representation of Women in Human Rights Organs and Mechanisms: Ensuring Gender Balance*, A/HRC/47/51, 21 May 2021

⁴⁹ J. L. CORSI, *Legal justifications for gender parity on the bench of the International Court of Justice, 2021*, cit., 995 ss.

⁵⁰ L'Assemblea generale può infatti modificare il proprio regolamento di procedura a maggioranza dei suoi membri (*Rules of Procedure of the General Assembly, Embodying Amendments and Additions Adopted by the General Assembly up to September 2007*, A/520/Rev.17, art 163); il Consiglio di Sicurezza, invece, può intervenire sulle sue modalità operative e sulle questioni procedurali con una nota del Presidente su impulso del *Security Council Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions* (<https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure>).

il rischio di eventuali resistenze da parte degli Stati i quali, proprio in Assemblea generale, hanno più volte manifestato scarso interesse per l'introduzione del parametro dell'equilibrio di genere, talvolta anche attraverso ferme opposizioni⁵¹, ritenendo invece prioritario rafforzare quello dell'equilibrio geografico⁵². In dottrina è stato infatti osservato che in realtà solo un gruppo di Stati (tra cui Canada, Norvegia e Germania) sostiene fortemente la questione di genere all'interno dell'ONU, destinando contributi volontari mirati⁵³.

Vi sono poi settori, come quello del *peace keeping*, in cui il parametro dell'equilibrio di genere faticherebbe comunque a trovare spazio in quanto il superamento del deficit nell'*empowerment* femminile nel mondo militare non può essere utilmente rimesso a soluzioni meramente procedurali (come, ad esempio, l'introduzione del criterio del *gender balance* all'interno delle regole d'ingaggio).

Appare quindi chiaro che, senza un maggiore *engagement* degli Stati sul tema della parità di genere, il parametro del *gender balance* non potrà mai assurgere a “parametro di sistema”. Pertanto, in vista della riforma, potrebbe risultare più efficace abbassare il livello delle aspettative: piuttosto che mirare al raggiungimento della parità di genere in tutto il sistema ONU, si potrebbe proporre di restringere tale obiettivo ai soli organi/organismi sottoposti al controllo, unico e diretto, dell'Organizzazione.

ABSTRACT

The Issue of Gender Balance in the United Nations

In the United Nations, the issue of gender balance arises with reference to the composition of all the organs/bodies through which the Organization carries out its functions, including those of an elective nature. Therefore, it concerns both the personnel's recruitment and the procedures for the selec-

⁵¹ «Of particular concern was the desire to make “gender” a criterion in recruitment and to prioritize the attainment of “gender balance” in the staff of the United Nations. When a male candidate who met the requirements set forth in Article 101 was refused an appointment or promotion on account of “the importance of achieving gender parity”, that constituted a violation of the Charter and of the General Assembly resolutions on human resources management», (Assemblea Generale, Summary record of the 23rd meeting, Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 4 March 2020, at 10 a.m, A/C.5/74/SR.23, 25 June 2020, § 64, Russian Federation).

⁵² H. DAVIES, *Nationality versus Gender? The Administrative Politics of Gender Parity in the United Nations and the Implementation of SCR1325*, 2021, cit., 7 e 8.

⁵³ *Ivi*, 9.

tion and appointment of candidates eligible to work within UN system, either in their individual capacity or on behalf of member States.

This paper aims at providing a systematic overview of the issue of gender balance in the United Nations, comparing normative and substantive data in order to provide possible critical insights in view of the reform process that will hopefully involve the Organization.

LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI DELLE GENERAZIONI FUTURE ATTRAVERSO LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE FIDUCIARIA DELLE NAZIONI UNITE

DANIELE AMOROSO, GIULIA CILIBERTO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le proposte di riforma dopo il 1994. – 3. Alcuni problemi legati alla trasformazione del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria nel custode degli interessi delle generazioni future. 3.1. *Chi?* La nozione di «generazioni future». 3.2. *Cosa?* Le istanze da tutelare. 3.3 *Come?* La voce delle generazioni future in seno alle Nazioni Unite: composizione e compiti del possibile futuro Consiglio di Amministrazione Fiduciaria. – 4. Brevi riflessioni conclusive.

1. È noto come il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, pur essendo indicato dall'art. 7 della Carta tra gli organi principali delle Nazioni Unite, sia rimasto inattivo a partire dal 1994, anno in cui l'ultimo dei territori sottoposti ad amministrazione fiduciaria, Palau, ha raggiunto l'indipendenza¹. A partire da quell'anno, si sono registrate posizioni divergenti circa la sorte del Consiglio, le quali spaziano dalla sua eliminazione alla sua trasformazione in sede istituzionale per la discussione della tutela di beni ed interessi comuni. Questo scritto ricostruirà le proposte di riforma avanzate da metà anni '90 in poi (Sezione 2), per poi concentrarsi sulla proposta, recentemente fatta propria dal Segretario Generale, di rivitalizzare quest'organo affidandogli la protezione degli interessi delle generazioni future (Sezione 3). Seguono alcune brevi considerazioni conclusive.

2. Come si è detto, l'isola di Palau, ultimo territorio soggetto ad amministrazione fiduciaria (esercitata dagli Stati Uniti), ha raggiunto l'indipendenza nel 1994. A far data da quell'anno, il Consiglio è entrato in uno stato di quiescenza, ponendo l'Organizzazione e i suoi Stati membri di fronte alla necessità di valutare la azioni da intraprendere di fronte all'esaurimento della sua funzione storica.

* Studio condotto nell'ambito del Partenariato Esteso RETURN, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR, Missione 4 Componente 2, Investimento 1.3 - D.D. 1243 2/8/2022, PE00000005).

¹ V. sul punto B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, XIII ed., 2023, 172, 463-466. L'istituto delle amministrazioni fiduciarie è regolato dalla Carta delle Nazioni Unite (26 giugno 1945, entrata in vigore il 24 ottobre 1945), Capi XII e XIII.

È possibile ricostruire due filoni di proposte che hanno accompagnato la discussione sul destino del Consiglio di Amministrazione fiduciaria dagli anni '90 sino a nostri giorni.

Il primo approccio, riconducibile alla posizione espressa dal Segretario Generale delle Nazioni Unite già nel 1994, propende per l'eliminazione dell'organo, attraverso un formale emendamento alla Carta ONU ai sensi dell'art. 108 della stessa².

In senso contrario si registra, invece, l'idea di riformare il Consiglio, avanzata da Malta nel 1995 e soggetta a diverse evoluzioni nel corso degli anni. Secondo la proposta originale, oltre a mantenere le funzioni già assegnate, all'organo se ne sarebbero dovute attribuire di nuove, avendo particolare riguardo al ruolo di «custode e fiduciario del patrimonio comune e degli interessi comuni dell'umanità, nell'interesse delle generazioni presenti e future»³, anche in considerazione dello stretto legame esistente tra le nozioni di patrimonio comune dell'umanità, 'fiducia', e solidarietà intergenerazionale⁴.

Secondo Malta, in realtà, il Consiglio aveva già agito come «custode degli interessi delle generazioni presenti e future», in linea con la «prospettiva trans-generazionale» che si stava affermando sul piano internazionale⁵, per cui la riforma si sarebbe posta in continuità con il lavoro svolto fino a quel momento. Nello specifico, il Consiglio avrebbe dovuto, da un lato, monitorare il rispetto delle convenzioni volte a tutelare il patrimonio comune o gli interessi comuni dell'umanità (ad es. oceani e fondali marini, atmosfera e spazi cosmici, biodiversità, ambiente e lotta al cambiamento climatico); e, dall'altro, coordinare le attività delle singole autorità istituite da tali accordi. Questa seconda funzione mirava a evitare una frammentazione istituzionale e il duplicarsi del lavoro degli organismi già istituiti, rischi derivanti dalla parziale sovrapposizione delle questioni trattate⁶.

La proposta di Malta generò opinioni contrastanti nella comunità internazionale. Se, infatti, alcuni Stati si dichiararono da subito disponibili ad approfondire la mozione maltese, anche portandola in seno

² Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/49/1 del 2 settembre 1994, parr. 43-46.

³ Letter dated 2 June 1995 from the Permanent Representative of Malta to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/50/142, Appendice, 3.

⁴ Ivi, Appendice, 4.

⁵ Ivi, Allegato I, parr. 6-7.

⁶ Ivi, Appendice, 6.

all'Assemblea Generale,⁷ altri appoggiarono apertamente la precedente raccomandazione del Segretario Generale, schierandosi in favore dell'abolizione del Consiglio.

Con riferimento a questo secondo gruppo di Stati, in particolare, una parte delle delegazioni si limitò a ritenere l'abolizione del Consiglio come conseguenza naturale della cessazione del suo mandato;⁸ un'altra parte, invece, sollevò obiezioni legate alla preoccupazione della possibile duplicazione dell'operato di altri organi in seno alle Nazioni Unite, nonché all'allocazione di ingenti somme di denaro per finanziare i futuri lavori del Consiglio;⁹ ancora, si sottolineò la complessità del processo di modifica della Carta ONU, necessario per riformare il mandato del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria;¹⁰ infine, seppur riconoscendo la necessità di rivedere *in toto* il regime di tutela dell'ambiente in seno alle Nazioni Unite, si rilevò il carattere circoscritto della proposta di Malta, cui doveva preferirsi una riforma più ampia e strutturale.¹¹

Le opinioni appena riportate si sono ripresentate durante gli ultimi due decenni,¹² fino all'ultima proposta, datata 2021 e contenuta nel rapporto «Our Common Agenda», a firma del Segretario Generale. Tra i vari temi trattati nel rapporto, infatti, particolare attenzione è stata posta sulla necessità di garantire un effettivo coinvolgimento dei giovani all'interno e al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, anche attraverso una migliore rappresentazione politica dei loro interessi. A

⁷ Assemblea Generale, Review of the Role of the Trusteeship Council, UN Doc. A/50/1011 del 1° agosto 1996. V. in particolare le posizioni espresse da Italia, Lesotho, Nicaragua, Norvegia, Pakistan, Slovenia e Svezia.

⁸ Ivi, Colombia, Ecuador, Islanda, Jamaica, Malesia, Emirati Arabi Uniti e Zimbabwe.

⁹ Ivi, Antigua e Barbuda e Bielorussia. La delegazione bielorusa sottolineò anche che “in the eyes of many States, this organ is associated with the colonial past.”

¹⁰ Ivi, Stati Uniti, secondo cui alla riforma del mandato del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria andava preferita l'abolizione di quest'ultimo e l'eventuale istituzione di un nuovo organo delle Nazioni Unite.

¹¹ Ivi, Nuova Zelanda.

¹² In senso favorevole all'abolizione del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, v. ad es., Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: our shared responsibility, UN Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004, par. 299 e Allegato I, par. 99; Assemblea Generale, 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 176. In supporto alla proposta di riformare il Consiglio, v. invece Report of the Secretary-General, Renewing the United Nations: a Programme for Reform, UN Doc. A/51/950 del 14 luglio 1997, parr. 84-85; United Nation reform; measures and proposals. A new concept of trusteeship. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/52/849 del 31 marzo 1998, parr. 1-3.

questo aspetto, il Segretario Generale ha ricollegato la proposta di riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria.¹³

Tali raccomandazioni si pongono in evidente linea di continuità con l’idea originaria presentata da Malta: in particolare, si ipotizza una riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria per renderlo un organo «multi-stakeholder», una sede in cui discutere e agire nell’interesse delle generazioni future, e più nello specifico un organo consultivo per la gestione e la distribuzione, sul lungo periodo, dei beni comuni, nonché per la gestione dei pericoli globali.¹⁴

Questa proposta riflette la crescente centralità della protezione degli interessi delle generazioni future, la cui rilevanza giuridica si sta affermando sia a livello interno,¹⁵ sia a livello internazionale.¹⁶ La riforma del Consiglio, poi, si inserirebbe nel più ambizioso piano volto a favorire un «long-term inter-generational thinking» caratterizzato da molteplici iniziative, tra cui la designazione di uno «Special Envoy for Future Generations», quest’ultimo incaricato proprio di verificare la possibilità di riformare il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria per trasformarlo nel portavoce delle generazioni future.¹⁷

3. L’idea di creare una sede istituzionale per la rappresentanza degli interessi delle generazioni future attraverso la riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria appare indubbiamente affascinante, ma presenta numerosi elementi di complessità.

Per cominciare, la raccomandazione del Segretario Generale si contraddistingue per un elevato grado di vaghezza, il quale si riflette

¹³ Report of the Secretary-General, Our Common Agenda, UN Doc. A/75/982 del 5 agosto 2021, Summary.

¹⁴ Ivi, par. 55-61, par. 102-103, par. 125.

¹⁵ Si veda, sul punto, il noto studio di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. V., più di recente, G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale*, Milano, 2022. Secondo A. GIANELLI (*La tutela delle generazioni future nel diritto internazionale: regola, principio o valore?*, in M. FRULLI (a cura di), *L’interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, Napoli, 2023, 20 ss., 36-37), il riconoscimento del dovere di proteggere gli interessi delle generazioni future in numerose costituzionali consentirebbe di affermare l’esistenza, in materia, di un principio generale di diritto riconosciuto *in foro domestico*.

¹⁶ Ivi, par. 57. Per una disamina dei riferimenti alle generazioni future nella prassi internazionale, v. H. WARD, *Beyond the Short Term: Legal and Institutional Space for Future Generations in Global Governance*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2011, 3 ss.; A. GIANELLI, *op. cit.*, 22-29.

¹⁷ Ivi, par. 55-59. Tali proposte saranno discusse nell’ambito del *Summit for the Future*, convocato dall’Assemblea Generale, ancora una volta su proposta del Segretario, per il 22 e 23 settembre 2024 (UN Doc. A/RES/76/307 del 12 settembre 2022).

nell'idea di designare uno «Special Envoy for Future Generations»: oltre a rappresentare un aggravio procedurale, questo ulteriore passaggio è anche sintomo della natura ancora embrionale della modifica del mandato del Consiglio, nonostante siano passati quasi vent'anni dalla sua prima formulazione da parte della delegazione maltese.

Questa circostanza non deve sorprendere, costituendo piuttosto la naturale conseguenza delle problematiche identificate in letteratura con riferimento alle varie proposte di istituzionalizzazione della rappresentanza degli interessi delle generazioni future. Tali complessità riguardano in via principale tre quesiti: la nozione di generazioni future (il *chi*), l'identificazione delle istanze da rappresentare e tutelare (il *cosa*) e le modalità di rappresentazione e tutela di questi interessi (il *come*).¹⁸

3.1. Al di là della sua indubbia forza evocativa, il concetto di «generazioni future» non si presta ad una definizione agevole.¹⁹ Secondo la dottrina maggioritaria, questa espressione si riferisce unicamente alle «generations yet unborn»,²⁰ o a quelle «who will not be born in the lifetime of anyone presently alive»²¹. A tale nozione si contrapporrebbe quella di «generazione presente», in cui andrebbe ricompreso l'insieme delle generazioni di persone attualmente in vita (bambini, adulti e anziani), da intendersi collettivamente.²²

Secondo un diverso orientamento, sarebbe in realtà impossibile identificare le generazioni future, in quanto qualsiasi iniziativa volta a tutelarne gli interessi muterebbe la composizione del gruppo di indi-

¹⁸ Una impostazione per certi versi analoga è adottata da B. BONAFÉ, *Interesse delle generazioni future come interesse collettivo?*, in M. FRULLI, *op. cit.*, 133 ss., la quale esamina il tema degli interessi delle generazioni future distinguendo tra “norme”, “soggetti” e “responsabilità”. In una prospettiva più ampia è stato evidenziato che l'enfasi posta sulla tutela delle generazioni future rischia di offuscare i doveri degli Stati nei confronti della generazione presente, avendo particolare riguardo ai doveri gravanti sui Paesi industrializzati in virtù del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (S. HUMPHREYS, *Against Future Generations*, in *European Journal of International Law*, 2023, 1061 ss.). A mo' di esempio, l'autore sottolinea come il mancato trasferimento di conoscenze tecnologiche da parte dei Paesi più sviluppati in favore di quello meno sviluppati rallenterà la possibilità di una mitigazione rapida, su scala globale, del cambiamento climatico, il che si pone peraltro in netto contrasto anche con la tutela delle generazioni future (ivi, 1067).

¹⁹ S. HUMPHREYS, *op. cit.*, 1064 ss.

²⁰ E. B. WEISS, *Intergenerational Equity*, in A. PETERS, R. WOLFRUM (eds.), *Max Plank Encyclopedia of International Law*, 2021.

²¹ D. SHELTON, *Intergenerational Equity*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Berlino-Heidelberg, 2010, 123 ss., 127.

²² E. B. WEISS, *Intergenerational Equity*, cit.

vidui che andrebbero a costituire l'insieme «generazioni future» (cd. «paradosso di Parfit», anche noto come «butterfly effect»²³). A questa obiezione si è soliti replicare che il concetto di «generazioni future» non richiede di identificare i singoli individui a cui la nozione si riferisce, essendo questa del tutto indifferente alle caratteristiche e al numero di questi ultimi.²⁴

La stessa argomentazione è utilizzata anche per superare un problema di natura temporale, cioè a *quali* «generazioni future» ci si riferisce, se a quelle immediatamente successive alla presente, se a un numero definito di generazioni successive alla presente, o se a tutte le generazioni future.²⁵ A questo dubbio, la dottrina prevalente risponde sostenendo che l'espressione «generazioni future», così come non postula l'individuazione dei singoli componenti del gruppo, allo stesso modo non pone limiti cronologici, ricomprendendo *tutte* le generazioni a venire²⁶ o, nelle parole di alcuni, l'intera specie umana.²⁷

A noi pare che tali discussioni, senz'altro intriganti sul piano teorico, si rivelino nella pratica un po' oziose e probabilmente di scarsa utilità. L'introduzione della nozione di «generazioni future» nel linguaggio del diritto internazionale, invero, non mirava certo all'introduzione di un nuovo soggetto di diritto. Piuttosto, essa dilata la dimensione temporale della tutela di certi valori ritenuti fondamentali dalla comunità internazionale, quali ad esempio la pace, l'ambiente o il patrimonio culturale, in modo da attribuire piena rilevanza giuridica all'impatto *futuro* delle condotte tenute nel *presente* da Stati, organizzazioni internazionali e imprese.

²³ A. D'AMATO, *Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?*, in *American Journal of International Law*, 1990, 190 ss., 191-192.

²⁴ E.B. WEISS, *Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment*, in *American Journal of International Law*, 1990, 198 ss, 205; ID., *In Fairness to Future Generations and Sustainable Development*, in *American University International Law Review*, 1992, 19 ss., 24.

²⁵ Questo problema pare emergere da diversi lavori di dottrina, sebbene con formulazioni diverse, o con riferimento ad altri problemi legati all'indeterminatezza della tutela degli interessi delle generazioni future. V. es. D. VERMASSEN, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, *Speaking for the Voiceless? Representative Claims-Making on Behalf of Future Generations in Belgium*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, 1 ss., 4; A. KARNEIN, *Can We Represent Future Generations?*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds.), *Institutions for Future Generations*, Oxford, 2016, 83 ss., 86-87; A. GILLESPIE, *International Environmental Law, Policy and Ethics*, Oxford, II ed., 2014, 95 ss., 106.

²⁶ E. B. WEISS, *In Fairness*, cit., 23.

²⁷ A. GILLESPIE, *op. cit.*, 107.

Questa considerazione ci consente di approdare ai passaggi successivi della nostra riflessione, che avranno ad oggetto il *cosa* ed il *come* della protezione degli interessi delle future generazioni.

3.2. La determinazione del *cosa* della protezione delle generazioni future pone un duplice ordine di questioni. In primo luogo, si deve dar conto dell'uso talora interscambiabile delle espressioni interessi o diritti delle generazioni future. Come notato da Ward, questi termini riflettono «a different understanding of the nature of the claims that future generations might have upon the present and, consequently, of the concomitant responsibilities of present generations towards future generations»²⁸.

La stessa autrice identifica gli strumenti internazionali, vincolanti e non, che utilizzano le diverse nozioni, riscontrando che il termine *diritti* è meno frequente sia nella prassi sia in dottrina²⁹.

In senso opposto, va però richiamato l'approccio della Weiss, la più nota esponente della corrente secondo cui, invece, è possibile attribuire *diritti* in capo alle generazioni future³⁰.

Sulla premessa che «a right is an interest that is judicially protected and always associated with a duty»³¹, l'autrice qualifica i diritti in questione come «group rights» o «generational rights», la cui titolarità non dipende dall'identificazione dei componenti della generazione di

²⁸ H. WARD, *op. cit.*, 17.

²⁹ L'uso del termine *interessi* si ritrova in e.g., UN Doc. A/50/142, cit., Allegato, par. 7, Appendice, 6; UN Doc. A/50/1011, cit., Svezia; UN Doc. A/75/982, cit., par. 58. L'uso della parola *bisogni* si riscontra in e.g., World Commission for Environment and Development, *Our Common Future, From One Earth to One World*, 1987, par. 27; United Nations Conference on Environment and Development, *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, Principio 3; IMO, *Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter* (17 novembre 1996, entrato in vigore il 24 marzo 2006), Preambolo; *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development* (2012), UN Doc. A/CONF.216/16, Allegato, par. 86. L'uso di entrambi è presente in e.g., UNESCO, *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*, Preambolo, art. 1. L'espressione *diritti* si trova nella Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (25 June 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001), art. 1. Per ulteriori riferimenti agli strumenti internazionali, v. H. WARD, *op. cit.*, 17-21.

Anche la dottrina predilige l'uso delle espressioni *interessi* e *bisogni*: cfr., A. GILLESPIE, *op. cit.*; A. KARNEIN, *op. cit.*; D. VERMASSEN, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, *op. cit.*

³⁰ E. B. WEISS, *In Fairness*, cit., 20, 24; E. B. WEISS, *Our Rights*, cit., 201-203.

³¹ E. B. WEISS, *Intergenerational Equity*, cit., par. 13. V. anche Corte internazionale di Giustizia, parere consultivo dell'8 luglio 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 226, Opinione Dissenziente del Giudice Weeramantry, 455; F. COOMANS, *Towards 2122 and beyond: Developing the human rights of future generations*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2023, 3 ss.

riferimento e la cui concreta attuazione potrebbe avvenire solo tramite un custode o un rappresentante delle generazioni future³². A questi diritti, il cui fondamento giuridico si ritrova essenzialmente nel regime internazionale dei diritti umani, la Weiss ricollega alcuni limiti all'uso delle risorse naturali da parte della generazione presente, intesa come «both a trustee for the planet with obligations to care for it and a beneficiary with the right to use it»³³.

Sebbene negli anni '90, epoca in cui la Weiss ha proposto questa ricostruzione, l'esistenza di obblighi verso le generazioni future poteva ritenersi quanto meno dubbio, la recente prassi nazionale, richiamata anche nel rapporto «Our Common Agenda» del 2021, registra un'evoluzione normativa e giurisprudenziale in questa direzione³⁴. Ciò nonostante, la disomogeneità che tuttora caratterizza la prassi e gli studi in materia non consente di prendere una posizione definitiva sul punto.

Ci limiteremo, quindi, ad osservare brevemente che l'impossibilità, almeno a nostro avviso, di qualificare le generazioni future come soggetto di diritto internazionale rende difficile, sul piano concettuale, caratterizzare le posizioni giuridiche connesse alla loro tutela in termini di *diritti*. Meno problematico, in questa prospettiva, è qualificare la protezione delle generazioni future come *interesse collettivo*³⁵, cui corrispondono una serie di doveri e responsabilità in capo agli Stati³⁶.

³² E.B. WEISS, *Our Rights*, cit., 203. L'autrice giunge a questa conclusione come logica conseguenza della sua concezione di «generazioni future», intese come gruppo di individui non identificati.

³³ Ivi, 200.

³⁴ UN Doc. A/75/982, cit., par. 59. V. anche S. LIEBENBERG *et al.*, *Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations*, 3 febbraio 2023, www.giescr.org.

³⁵ B. BONAFÉ, *L'interesse*, cit.

³⁶ L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale come strumenti per garantire i diritti delle generazioni future. Il contributo degli organi internazionali giurisdizionali e non giurisdizionali*, in M. FRULLI, *op. cit.*, 95 ss., 105. Tale circostanza, sia chiaro, non impedisce che gli interessi delle generazioni future siano tutelati *anche* attraverso la proposizione di istanze individuali. Com'è stato notato, il diritto offre uno «strumento straordinario» per dare una voce alle generazioni future, che è quello delle «finzioni giuridiche» (B. BONAFÉ, *L'interesse*, cit., 137). In questa prospettiva, viene ad esempio in rilievo l'ampliamento del *locus standi* dinanzi ad organi nazionali ed internazionali di controllo volti a consentire «ad individui ed enti collettivi facenti parti delle generazioni attuali» di agire nell'interesse delle generazioni future (A. SACCUCCI, *La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: Ambito, limiti e prospettive di sviluppo*, in M. FRULLI, *op. cit.*, 157 ss., 191).

La seconda questione da affrontare riguarda l'individuazione dei beni giuridici da tutelare, così che le generazioni future possano beneficiarne in condizioni di parità con la generazione presente³⁷.

Mentre è pacifica l'osservazione secondo cui sarebbe impossibile identificare con precisione singole istanze da tutelare³⁸, vi è una difformità di vedute su quali siano le condizioni (naturali o istituzionali) e i valori da preservare.

In seno alle Nazioni Unite e, più in generale, negli strumenti di diritto internazionale, si sottolinea la necessità di proteggere, a beneficio delle generazioni future, alcuni valori e beni comuni all'intero genere umano, come la pace e la sicurezza internazionale, i diritti umani, il patrimonio culturale, l'ambiente e le risorse naturali³⁹.

Di converso, una parte della dottrina ha contestato una simile individuazione aprioristica, suggerendo piuttosto che, a dover essere garantiti a beneficio delle generazioni future, sarebbe il principio della *rule of law* e il funzionamento dei processi decisionali di matrice democratica: ciò consentirebbe alle generazioni future di tutelare efficacemente i propri interessi, nonché di avere una sede per la discussione e la risoluzione di eventuali conflitti tra gli stessi⁴⁰. In altre parole, la salvaguardia di aspetti *procedurali*, fondati su valutazioni e scelte assiologiche, fornirebbe un mezzo attraverso cui tutelare quegli aspetti *sostanziali* attualmente impossibili da identificare.

A ben vedere, i due approcci non sono necessariamente inconciliabili. Se è infatti vero che non è possibile procedere oggi ad una rico-

³⁷ A tal riguardo, ad esempio, la Weiss postula tre principi: i) il principio delle opzioni, secondo cui va preservata la diversità culturale e delle risorse naturali così da non limitare ingiustamente le scelte a disposizione delle generazioni future; ii) il principio della qualità, in base al quale ogni generazione deve preservare le condizioni generali del pianeta; iii) il principio dell'accesso, il quale postula di conservare l'eredità *lato sensu* delle generazioni passate e di tramandarle a quelle future (ciò con riferimento alla fruizione, per esempio, dell'acqua potabile) V. E. B. WEISS, *In Fairness*, cit., 22-23.

³⁸ Cfr. per es. D. F. THOMPSON, *Democratic Trusteeship: Institutions to Protect the Future of the Democratic Process*, in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds.), *op. cit.*, 184 ss.; A. KARNEIN, *op. cit.*, 87; D. VERMASSEN, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, *op. cit.*; H. WARD, *op. cit.*; E. B. WEISS, *In Fairness*, cit. Una parte della dottrina sottolinea anche le difficoltà derivanti dalla possibile co-esistenza di interessi confliggenti tra i componenti di una stessa generazione futura (A. KARNEIN, *op. cit.*, 87) o tra generazioni future diverse, successive tra loro (D. VERMASSEN, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, *op. cit.*, 4). Lo stesso problema, d'altronde, si pone con riferimento al possibile conflitto tra gli interessi della generazione presente, da un lato, e quelli di cui potrebbe essere potenzialmente portatrice la generazione futura, dall'altro: v. es., S. HUMPHREYS, *op. cit.*, 1065-1066, 1088-1089.

³⁹ Per i riferimenti, si rimanda a H. WARD, *op. cit.*, 9-16; A. GILLESPIE, *op. cit.*, 101-105. V. anche UN Doc. A/50/142, cit., Appendice.

⁴⁰ D. F. THOMPSON, *op. cit.*, 184-186.

gnizione esaustiva degli interessi delle generazioni future, è difficile negare che la protezione dei valori e beni attualmente inquadrati come tali (ad es. pace, ambiente, patrimonio culturale) vada a beneficiare anche le generazioni future. Al tempo stesso, è quantomai opportuno sottolineare la necessità di preservare la democraticità dei processi decisionali: è solo così, infatti, che è possibile assicurare che l'evoluzione di questa materia (ad es. attraverso l'«aggiornamento» degli interessi delle generazioni future) avvenga in modo inclusivo e rispettoso delle diverse istanze che compongono la comunità internazionale.

3.3. Rimane, dunque, da affrontare la questione del *come*, ossia le modalità di rappresentazione degli interessi delle generazioni future. Anche a questo proposito, la dottrina ha evidenziato una serie di problemi, legati, ancora una volta, all'attuale «inesistenza» degli individui le cui istanze si intende tutelare. Tra questi, il più evidente è l'impossibilità, da parte delle generazioni future, di eleggere o individuare i propri rappresentanti nel presente (cd. problema dell'autorizzazione)⁴¹.

Al fine di superare questi ostacoli, sono state proposte diverse modalità di rappresentazione delle generazioni future⁴². Tra queste, rientra anche la riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la quale, sebbene ancora in fase embrionale, potrebbe rispondere all'esigenza, sottolineata da Ward e Karnein, di avere un «institutional setting» in cui dare voce alle diverse (e potenzialmente confliggenti) istanze attribuibili alle generazioni future⁴³.

Inutile dire che anche tale proposta presenta diversi aspetti critici, avendo riguardo all'individuazione della composizione e delle funzioni del novellato Consiglio, entrambi collegati ai rapporti di quest'ultimo sia con gli altri organi delle Nazioni Unite, sia con altri attori internazionali⁴⁴.

⁴¹ A. KARNEIN, *op. cit.*, 85; D. VERMASSEN, D. CALUWAERTS, S. ERZEEL, *op. cit.* pp. 1-2.

⁴² Cfr. A. KARNEIN (*op. cit.*, 90-96) propone di modellare la teoria della «surrogate representation» (teorizzato al fine di rappresentare gli interessi di individui che non costituiscono parte dell'elettorato attivo) per rispondere ai problemi legati al concetto di generazioni future; M. FITZMAURICE (*Intergenerational Equity Revisited*, in I. BUFFARD *et al.* (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leida, 2008, 195 ss., 212 ss.) esplora la possibilità di utilizzare gli istituti del «charitable trust» e del «public trust».

⁴³ A. KARNEIN, *op. cit.*, 94; H. WARD, *op. cit.*, 5, 30 ss.

⁴⁴ V. es. C. REDGWELL, *Reforming the United Nations Trusteeship Council*, in W. B. CHAMBERS, J. F. GREEN (eds.), *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*, Tokyo-New York, 2005, 178 ss., 190, secondo la

La *composizione* del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria dovrebbe riflettere il suo (nuovo) ruolo di garante degli interessi delle generazioni future. Essa, pertanto, non può ragionevolmente essere limitata ai soli Stati, come è stato finora, dovendo includere un certo numero di enti, provenienti dalla società civile internazionale, che possano considerarsi 'esponenziali' di tali interessi. In altri termini, andrebbe esplorata la possibilità di rendere il Consiglio un organo *misto*, in cui la componente statale sarebbe affiancata da rappresentanti del variegato mondo delle Organizzazioni non governative (ONG). Questa proposta, del resto, sarebbe in linea con la raccomandazione fatta dal Segretario Generale nel report «Our Common Agenda», dove il 'nuovo' Consiglio veniva descritto come istituzione «multi-stakeholder».

Più nel dettaglio, e con riferimento alla componente statale, potrebbe essere opportuno mutuare dalla disciplina esistente (art. 86 della Carta) la regola per cui i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza sono membri *di diritto* del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, ma *senza potere di veto*. In questo modo, infatti, sarebbe più agevole ottenere il loro consenso ad un eventuale emendamento della Carta (necessario, com'è noto, ai sensi dell'art. 108).

Accanto ai membri di diritto, occorrerà prevedere un certo numero di membri statali elettivi. Questo numero non dovrà essere troppo ampio, per evitare problemi di 'governabilità' del nuovo organo, né troppo ristretto, in modo da assicurarne un'adeguata rappresentatività. Una soluzione potrebbe essere offerta dalla disciplina della composizione del Consiglio di sicurezza: i membri elettivi sarebbero pertanto dieci, eletti ogni due anni dall'Assemblea Generale, sì da garantire «un'equa distribuzione geografica» (art. 23 della Carta)⁴⁵.

La componente non statale potrebbe essere costituita da un certo numero di ONG, dotate dello *status* di osservatore presso l'ECOSOC, impegnate nella salvaguardia di alcuni interessi, valori e beni comuni

quale: «Quite apart from satisfying the procedural obligations of Article 108 regarding amendment of the UN Charter, a constellation of issues needs to be considered in redesigning the Trusteeship Council. These include: the intended life-span of a revamped Council; the extent of the Charter amendments proposed; the legal relationship between the Charter, as amended, and existing (and future) international environmental agreements; membership of the Council; and, finally, its functions».

⁴⁵ È chiaro che, qualora la riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria si accompagnasse ad una riforma del Consiglio di Sicurezza, le due discipline andrebbero coordinate per quanto attiene agli aspetti elettorali.

all'intero genere umano (ad es. Greenpeace International)⁴⁶. Anche questa componente sarebbe eletta dall'Assemblea Generale per un mandato biennale. Per evitare la sovra-rappresentazione di alcuni interessi (ad es. lotta ai cambiamenti climatici) a discapito di altri (ad es. lotta alla povertà), si potrebbe indirizzare il processo elettorale prevedendo, sulla falsa riga di quanto detto in relazione alla distribuzione geografica, il criterio dell'«equa rappresentazione degli interessi delle generazioni future»⁴⁷.

Il numero dei membri non statali dovrà essere pari o inferiore alla componente statale. La scelta di un numero inferiore è forse preferibile, in considerazione del fatto che gli Stati membri difficilmente accetteranno di essere messi in una posizione di parità rispetto ai rappresentanti della società civile. Del resto, nulla esclude che, in relazione a determinati interessi, possano formarsi maggioranze 'ibride', caratterizzate dalla convergenza di posizioni tra componente non statale e parte della componente statale. Al fine di evitare che i rappresentanti della società civile siano messi sistematicamente in minoranza, si potrebbe adottare come metodo di voto quello della maggioranza qualificata, da calcolarsi in modo da assicurare che le risoluzioni vengano approvate con il voto favorevole di (almeno) un membro non statale del Consiglio⁴⁸. Quanto al *mandato*, il Consiglio potrebbe agire nell'interesse delle generazioni future attraverso lo svolgimento di diversi compiti. In primo luogo, potrebbe accogliere la proposta di Malta di attribuire a questo organo funzioni di monitoraggio e coordinamento in relazione ai regimi giuridici rilevanti per la protezione degli interessi delle generazioni future⁴⁹. A questo fine, potrebbe attribuirsi al Consiglio il potere di istituire meccanismi periodici di *reporting*, a carattere tematico, volti a verificare l'adeguatezza delle misure intraprese dagli Stati Membri (nonché, ove possibile, dalle organizzazioni

⁴⁶ In senso simile, v. C. REDGWELL, *op. cit.*, 185.

⁴⁷ Analogamente a quanto accaduto per l'equa distribuzione geografica dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, tale criterio equitativo sarebbe tradotto in regole concrete dall'Assemblea Generale con apposita risoluzione.

⁴⁸ Al Consiglio, inoltre, potrebbe riconoscersi il potere di concedere lo status di osservatore ad organi ed agenzie specializzate delle Nazioni Unite (come il Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente o l'UNESCO) e ad altre organizzazioni internazionali (come il Consiglio d'Europa o l'ASEAN).

⁴⁹ Per ragioni di opportunità, potrebbe essere preferibile escludere dalle competenze del Consiglio quelle in materia di pace e sicurezza internazionale, così da evitare inutili sovrapposizioni non necessarie col mandato del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale.

internazionali di cui fanno parte) per proteggere e promuovere gli interessi delle generazioni future⁵⁰.

Il Consiglio, inoltre, potrà costituire la sede per discutere e chiarire le incertezze normative già richiamate in questo breve contributo. In questa prospettiva, sarà importante assicurare il coinvolgimento, tanto in qualità di delegati degli Stati, quanto di rappresentanti della società civile, di giuristi altamente qualificati, nonché di esperti in altre materie⁵¹.

A questi compiti, poi, potrebbero essere ricollegate tre ulteriori funzioni. Anzitutto, il Consiglio potrebbe fornire pareri e assistenza a singoli Stati, o gruppi di Stati, su scelte politiche che potrebbero avere un impatto negativo sulle generazioni future⁵². Esso, poi, potrebbe essere autorizzato dall'Assemblea Generale a richiedere pareri consultivi alla Corte internazionale di Giustizia circa l'interpretazione e l'applicazione delle convenzioni nei confronti delle quali è chiamato a svolgere funzioni di supervisione e coordinamento. Infine, il Consiglio potrebbe partecipare, in qualità di *amicus curiae*, alle procedure di accertamento (para)giurisdizionale della responsabilità statale per violazione delle convenzioni internazionali, laddove esista un meccanismo che lo consenta e la controversia riguardi una delle materie oggetto del novellato mandato dell'organo. È già accaduto, invero, che agenzie specializzate e Relatori speciali delle Nazioni Unite abbiano partecipato in tale qualità in procedimenti celebratisi dinanzi a Comitati e Corti internazionali a tutela dei diritti umani⁵³. Questa modalità potrebbe anche estendersi ad altri meccanismi di risoluzione delle controversie, purché sia presente un nesso con i settori coperti dal mandato del Consiglio (ad es. controversie in materia di investimenti in cui viene in ri-

⁵⁰ In una prospettiva analoga, ancorché limitata alla protezione dell'ambiente e dei cd. *global commons*, v. B.H. DESAI, *Road to Stockholm+50 (2022) and Beyond. The Repurposed UN Trusteeship Council for the Future*, in *Environmental Policy and Law*, 2022, 223 ss., 233. Tali meccanismi dovranno essere concepiti in modo da evitare duplicazioni rispetto ai meccanismi di controllo esistenti.

⁵¹ Una posizione analoga, sebbene non specificamente riferita al Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, è sostenuta da H. WARD, *op. cit.*, 32.

⁵² Ivi, 30.

⁵³ V. es. Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, *Ben Djazia e Bellili c. Spagna*, 20 giugno 2017, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015 (in cui è intervenuto lo Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context); Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorsi nn. 8675/15 e 8697/15, *N.D. e N.T. c. Spagna*, sentenza del 13 febbraio 2020 (in cui è intervenuto l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati).

lievo un rischio di danno irreversibile per l'ambiente o per il patrimonio culturale dello Stato ospitante).

4. La riforma del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria come organo rappresentativo degli interessi delle generazioni future, proposta da Malta a partire dal 1994, è tornata di grande attualità in seguito alla pubblicazione del report «Our Common Agenda».

Tuttavia, questa riforma non è priva di criticità, legate a due principali profili. Il primo riguarda le incertezze che caratterizzano, in generale, i tentativi di inquadramento dottrinale di concetti cardine – non da ultimo, la stessa definizione di «generazioni future». Il secondo concerne le complessità insite nella procedura di emendamento della Carta ONU, tra le quali si annida il pericolo che, in sede di negoziati, gli Stati sabotino il tentativo di rivitalizzazione il ruolo del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria.

In questo breve scritto, si è cercato di indicare qualche possibile soluzione a questi problemi. Per un verso, si è suggerito di sdrammatizzare le incertezze concettuali in materia, sottolineando come l'introduzione dell'idea della tutela degli interessi delle generazioni future, lungi dal creare un nuovo soggetto di diritto, miri a riorientare le norme internazionali sulla protezione di certi interessi collettivi in modo da dare rilevanza giuridica all'impatto futuro delle condotte tenute da Stati ed organizzazioni internazionali nel presente. Per altro verso, si sono proposti alcuni accorgimenti, soprattutto in tema di composizione del nuovo Consiglio e di metodo di voto, volti a rassicurare gli Stati Membri sul fatto che la gestione di un organo principale delle Nazioni Unite rimarrà saldamente nelle loro mani, ma riconoscendo al contempo un peso non marginale alla partecipazione della società civile al processo decisionale.

ABSTRACT

*Representing the interests of future generations
through the reform of the UN Trusteeship Council*

The present paper analyzes the proposal, most recently put forth by the Secretary General in his report "Our Common Agenda", to repurpose the UN Trusteeship Council to make it the forum where future generations (or, at least, their interests) are given voice. To this end, it will dwell on the notion of "future generations" and on the values and goods that it is aimed to

further. Then, some institutional options to embed them in the UN system through the reform of the Trusteeship Council will be examined.

PROSPETTIVE DI RIFORMA IN TEMA DI RESPONSABILITÀ E DI IMMUNITÀ DELLE NAZIONI UNITE

PIERFRANCESCO ROSSI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La necessità di una riforma dei meccanismi interni alle Nazioni Unite per la soluzione delle controversie con soggetti privati. – 3. Il ruolo delle corti nazionali e il possibile superamento dell'immunità assoluta delle Nazioni Unite. – 4. Il legame tra l'esistenza di rimedi interni e l'immunità giurisdizionale delle Nazioni Unite: l'opportunità di un diniego dell'immunità in assenza di rimedi alternativi. – 5. Conclusioni.

1. Un aspetto spesso criticato dell'attuale regime giuridico delle Nazioni Unite è quello dei rimedi a disposizione di parti private che abbiano subito un pregiudizio dalle attività dell'organizzazione. L'esigenza di un rimedio sorge con riguardo sia a questioni *interne*, ovvero ai rapporti tra l'ONU e il suo personale, sia a questioni *esterne*, che coinvolgano parti terze. Se l'immunità giurisdizionale delle Nazioni Unite impedisce, di regola, l'accesso alle corti nazionali, i rimedi esistenti in seno all'organizzazione sono raramente sufficienti a offrire un'alternativa. Rimedi propriamente giurisdizionali sono infatti stati istituiti dall'ONU solo per dirimere controversie di lavoro con il proprio personale. I meccanismi di risoluzione di controversie con terze parti, quando esistenti, non hanno invece natura giurisdizionale e mancano tanto di effettività quanto di indipendenza dall'organizzazione. Ciò evidenzia che, nell'ottica di una riforma del sistema ONU, quello della responsabilità nei confronti di soggetti privati è un aspetto che non può essere trascurato, non solo al fine di evitare dinieghi di giustizia ma anche a tutela della legittimità e della reputazione dell'organizzazione stessa.

Senza alcuna pretesa di effettuare un'analisi esaustiva di simili problematiche, che hanno ricevuto notevole attenzione da parte della dottrina¹, questo breve contributo intende limitarsi a svolgere alcune

¹ Si vedano, *ex multis*, K. WELLENS, *Remedies against International Organisations*, Cambridge, 2002; C. FERSTMAN, *International Organizations and the Fight for Accountability. The Remedies and the Reparations Gaps*, Oxford, 2017; P. SCHMITT, *Access to Justice and International Organizations. The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*, Cheltenham-Northampton, 2017; C. CHINKIN, *United Nations Accountability for Violations of International Human Rights Law*, in *Recueil des cours*, vol. 395, 2019, 199 ss.; M. BUSCEMI, *Illeciti delle Nazioni Unite e tutela dell'individuo*, Napoli, 2020; T.S.M. HENQUET, *The Third-*

sommario riflessioni su tre possibili direttrici di una riforma di questo settore: (1) l’istituzione di nuovi meccanismi di soluzione delle controversie interni all’organizzazione; (2) la valorizzazione del ruolo delle corti nazionali attraverso la restrizione dell’immunità giurisdizionale e il conseguente abbandono dell’immunità assoluta; e (3) l’applicazione alle Nazioni Unite della dottrina che nega l’immunità in assenza di rimedi alternativi.

2. Una prima tipologia di rimedi che possono essere forniti a soggetti privati è data da meccanismi creati in seno alla stessa organizzazione. Come si accennava nell’Introduzione, da questo punto di vista occorre operare una distinzione tra controversie *interne* ed *esterne*.

Per quanto riguarda le prime, i rimedi istituiti dall’ONU sono ormai giunti a un notevole grado di maturazione. Nel 1949, infatti, l’Assemblea generale istituì un Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite (*United Nations Administrative Tribunal*, o UNAT) per risolvere le controversie di lavoro con i funzionari². Nel suo parere consultivo del 1954 nel caso *Effect of Awards*, la Corte internazionale di giustizia qualificò il Tribunale come un organo indipendente e di natura propriamente giurisdizionale, stabilendo di conseguenza che gli altri organi dell’organizzazione, inclusa l’Assemblea generale, fossero obbligati a dare effetto alle sue decisioni³. Il sistema per la soluzione delle controversie con il personale è stato poi interamente ridisegnato nel 2009 con la creazione di un tribunale di prima istanza, lo *UN Dispute Tribunal*, e di una corte d’appello, lo *UN Appeals Tribunal*⁴. Numerose agenzie specializzate delle Nazioni Unite, d’altro canto, si avvalgono di un tribunale istituito in seno all’Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l’*International Labour Organization Administrative Tribunal* (ILOAT). La giurisdizione di questo tribunale si estende, tra gli altri, ai funzionari dell’Organizzazione per l’alimentazione e l’agricoltura (FAO), dell’Organizzazione mondiale del commercio

Party Liability of International Organisations: Towards a “Complete Remedy System” Counterbalancing Jurisdictional Immunity, Leiden, 2023.

² Si noti che anche la Società delle Nazioni si era dotata, nel 1927, di un tribunale amministrativo: *Statute and Rules of Court of the Administrative Tribunal of the League of Nations*, in *League of Nations Official Journal*, 1928, 751 ss.

³ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 13 luglio 1954, *Effect of awards of compensation made by the UN Administrative Tribunal*, 47.

⁴ A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal – Reform of the Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, 447 ss.

(OMC), dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e della stessa OIL⁵. È solitamente riconosciuto che questi tribunali rispettino i requisiti del giusto processo e siano in grado di fornire un rimedio effettivo ai lavoratori che vi si rivolgono⁶.

Rispetto alle controversie *interne* all'organizzazione, un aspetto problematico è che i tribunali amministrativi istituiti in seno al sistema delle Nazioni Unite non sono aperti a tutti i lavoratori. La loro giurisdizione incontra infatti numerosi limiti *ratione personae*, essendo in linea di principio limitata ai soli funzionari dell'organizzazione datrice di lavoro⁷. Al c.d. *non-staff personnel* – che comprende tutti coloro che non sono formalmente qualificati come dipendenti, come ad esempio lavoratori temporanei, consulenti, stagisti o volontari – sono forniti rimedi di natura diversa, i quali solitamente includono l'arbitrato *ad hoc*⁸. La disparità di trattamento tra diverse tipologie di lavoratori costituisce un aspetto criticabile del sistema di giustizia amministrativa dell'ONU, tanto più ove si consideri che il *non-staff personnel* costituisce circa il 40% della sua forza lavoro⁹. Lo stesso *UN Dispute Tribunal*, nel caso *Kimungui*, ha affermato che «[i]t is a disturbing state of affairs that individual contractors cannot have access to a justice system as staff members considering that the functions they perform are generally no different from those performed by staff members»¹⁰. Nel 2012, un *report* redatto dalla *Joint Inspection*

⁵ L'elenco completo è reperibile all'indirizzo www.ilo.org/tribunal/membership/lang-en/index.htm.

⁶ G. NOVAK, A. REINISCH, *Desirable Standards for the Design of Administrative Tribunals from the Perspective of Domestic Courts*, in O. ELIAS (ed.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden-Boston, 2012, 273 ss., 291-292. Sul punto, per riferimenti alla giurisprudenza interna, v. anche *infra*, par. 5. Per alcune note critiche sulla prassi dell'ILOAT si veda però C. TREICHL, *The Denial of Oral Hearings by International Administrative Tribunals as a Factor for Lifting Organizational Immunity before European Courts: A(nother) Critical View*, in *International Organizations Law Review*, 2019, 407 ss.

⁷ Vedi per es. UN Dispute Tribunal, *Kimungui v. Secretary-General of the United Nations*, Decisione sulla ricevibilità del 22 dicembre 2014, n. UNDT/2014/147, nel senso di escludere la giurisdizione *ratione personae* su dei reclami presentati da un *contractor* dell'organizzazione.

⁸ Si veda, a titolo di esempio, il modello di «individual contractor agreement» di una agenzia dell'ONU, lo *United Nations Office for Project Services*, che prevede la risoluzione delle controversie mediante arbitrato UNCITRAL: https://content.unops.org/HR-Documents/ICA_contract/ContractAnnex-English.pdf, punto 17.2.

⁹ M.C. HERRERA, *Is the UN Violating International Labour Standards?*, in *EJIL: Talk!*, 29 ottobre 2019, www.ejiltalk.org/is-the-un-violating-international-labour-standards/.

¹⁰ *Kimungui v. Secretary-General of the United Nations*, cit., par. 34.

Unit delle Nazioni Unite ha sollevato dubbi rispetto all'effettività dei rimedi di natura arbitrale nell'ambito delle controversie di lavoro. Come evidenziato nel *report*, «considering the lengthy and complex process of international arbitration, it cannot be considered a practical, accessible and effective manner of addressing concerns of this large workforce. Indeed, in practice, it is extremely rare that parties resort to external arbitration»¹¹.

Molto diversa, ed estremamente più problematica, è la situazione relativa alle controversie promosse da parti estranee all'organizzazione. In questo ambito non esiste alcun rimedio interno che sia paragonabile, per natura ed efficacia, ai tribunali amministrativi. Si consideri, ad esempio, l'*Ombudsperson* istituito dal Consiglio di Sicurezza nel 2009 per vagliare richieste di riesame provenienti da individui destinatari di c.d. *smart sanctions* disposte dall'*ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee*¹². L'*Ombudsperson* è solitamente considerato come uno degli esempi più virtuosi di rimedi interni all'ONU destinati a parti terze. Ma per quanto le raccomandazioni dell'*Ombudsperson* siano solitamente messe in pratica dal Comitato¹³, si tratta pur sempre di un rimedio di natura non giurisdizionale e non vincolante. Nella maggioranza degli altri casi, poi, vi è una mancanza pressoché totale di rimedi effettivi. Nel contesto delle proprie operazioni di *peacekeeping*, per esempio, l'ONU è solita istituire dei comitati con il compito di risolvere in maniera amichevole le controversie che dovessero insorgere con soggetti locali¹⁴. Questi comitati, composti da funzionari della stessa organizzazione, sono sprovvisti di indipendenza e di poteri vincolanti. Il Segretariato dell'ONU, peraltro, ha ristretto la loro competenza ai soli danni derivanti da rapporti di natura contrattuale¹⁵.

I limiti di un regime così congegnato sono venuti alla luce, per limitarsi a un esempio celebre, con le questioni sorte in seguito allo

¹¹ Joint Inspection Unit, *Review of Individual Consultancies in the United Nations System*, 2012, UN Doc. JIU/REP/2012/5, par. 100.

¹² Ris. 1904 del 17 dicembre 2009.

¹³ V. per es. *Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee Removes Two Entries from Its Sanctions List*, 5 giugno 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15309.doc.htm>.

¹⁴ K. SCHMALENBACH, *Third Party Liability of International Organizations. A Study on Claim Settlement in the Course of Military Operations and International Administrations*, in *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, 2006, 33 ss.

¹⁵ M. BUSCEMI, *The Non-Justiciability of Third-Party Claims Before UN Internal Dispute Mechanisms. The 'Politicization' of Questions Having (Considerable) Financial Implications*, in *Questions of International Law*, 2020, Zoom-in 68, 23 ss.

scoppio di un'epidemia di colera ad Haiti nel 2011. L'epidemia, che causò circa diecimila morti, ebbe origine da contaminazioni avvenute nel campo che ospitava *peacekeepers* nepalesi, i quali erano stati sottoposti a insufficienti controlli sanitari prima del dispiegamento. Le vittime dell'epidemia non hanno avuto accesso ad alcun tipo di rimedio di natura individuale. Le Nazioni Unite, infatti, si sono limitate a costituire dei *Trust Funds* alimentati da donazioni volontarie, le cui risorse, largamente insufficienti, sono stati utilizzati per realizzare progetti di assistenza collettiva alle comunità colpite¹⁶. Tutti i tentativi di rivolgersi a corti nazionali sono stati frustrati dall'immunità giurisdizionale dell'ONU¹⁷.

Non vi è alcuna ragione *giuridica* che giustifichi una simile disparità di trattamento tra le varie tipologie di potenziali ricorrenti. La situazione corrente, del resto, è in palese violazione dell'art. VIII, sezione 29, della Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, la quale prevede che queste ultime «shall make provisions for appropriate modes of settlement of (...) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party»¹⁸. La riluttanza dell'ONU a istituire meccanismi rimediali più efficaci si può spiegare solo in un'ottica *economica*, considerando che l'attuale stato delle finanze dell'organizzazione le impedirebbe di offrire una piena compensazione a tutti i potenziali ricorrenti¹⁹. Ma una simile preoccupazione economica, benché legittima e non immediatamente risolvibile in mancanza di un diverso impegno finanziario da parte degli Stati membri, non è comunque sufficiente a giustificare una totale assenza di rimedi. Essa, al più, potrebbe essere considerata in sede di quantificazione del risarcimento, senza con ciò dare luogo a un assoluto diniego di giustizia.

In un'ottica di riforma, dunque, è auspicabile che si proceda nell'ottica di una progressiva armonizzazione dei meccanismi destinati alle varie tipologie di controversie. Le modalità concrete di una si-

¹⁶ V. sul punto *Statement by Professor Philip Alston, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights UN responsibility for the introduction of cholera into Haiti*, 25 ottobre 2016, www.ohchr.org/en/statements/2016/10/statement-professor-philip-alston-special-rapporteur-extreme-poverty-and-human.

¹⁷ 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.

¹⁸ Negli stessi termini v. anche la sez. 31 della Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite.

¹⁹ M. BUSCEMI, *The Non-Justiciability*, cit., 43.

mile armonizzazione potrebbero essere varie, spaziando da opzioni più caute²⁰ – come la creazione *ex novo* di meccanismi quasi-giurisdizionali, permanenti o *ad hoc*, dotati di poteri vincolanti – a possibilità più coraggiose, quali la creazione di veri e propri tribunali interni all’ONU per controversie con parti terze o la riforma dei tribunali amministrativi in modo da estenderne la giurisdizione non solo a tutte le categorie di personale ma anche ad ambiti diversi da quello lavoristico²¹.

3. Le corti nazionali avrebbero il potenziale di fornire un’ulteriore via di ricorso ai soggetti privati, con il non trascurabile vantaggio di essere già esistenti e non richiedere la creazione di meccanismi *ex novo*. Tuttavia, come si accennava nell’introduzione, questa possibilità è di fatto totalmente preclusa dall’immunità giurisdizionale delle Nazioni Unite e delle loro agenzie specializzate.

L’immunità dell’ONU trova la sua principale base normativa nell’art. 105 della Carta, che prevede che «[t]he Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes». Benché questa disposizione abbia una formulazione alquanto generica e non preveda espressamente che l’immunità debba avere carattere assoluto, la prassi successiva si è orientata in quest’ultima direzione. Ciò è dovuto principalmente a due convenzioni adottate immediatamente dopo la Carta. La già menzionata Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, del 1946, prevede all’art. II, sez. 2, che «[t]he United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity». Lo stesso regime di immunità assoluta, salvo rinuncia da parte dell’organizzazione, è stato adottato nell’art. III, sez. 4, della Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite.

²⁰ Si vedano per es. le proposte avanzate da T.S.M. HENQUET, *op. cit.*, 419-487.

²¹ In quest’ultimo senso, per es., R. FREEDMAN, *UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge*, in *European Journal of International Law*, 2014, 239 ss., 246. Un esempio già esistente è dato dal *Commonwealth Secretariat Administrative Tribunal*, la cui giurisdizione non è limitata alle controversie di lavoro ma si estende anche ad altre controversie di natura contrattuale: A. LACOURT, *The Commonwealth Secretariat Arbitral Tribunal: The Evolution and Explanation of Changes to the Tribunal’s Statute*, in P. QUAYLE (ed.), *The Role of Administrative Law at International Organizations*, Leiden-Boston, 2021, 191 ss., 197.

La lettera di queste disposizioni è chiara nel ricomprendere tutte le azioni mosse nei confronti dell'organizzazione, e difatti la giurisprudenza nazionale le ha costantemente interpretate nel senso di impedire qualsiasi esercizio di giurisdizione su controversie tanto *interne* quanto *esterne*. Per esempio, nel caso *Boimah v. UN* del 1987, una corte distrettuale di New York ha rifiutato di esercitare la propria giurisdizione su un'azione promossa da un lavoratore a tempo determinato che asseriva di essere stato vittima di discriminazione razziale sul posto di lavoro. Secondo la corte, «[u]nder the Convention the United Nations' immunity is absolute, subject only to the organization's express waiver thereof in particular cases»²². Lo stesso approccio è stato seguito in molteplici altri casi di lavoro²³. La giurisprudenza è giunta a identiche conclusioni con riguardo a richieste di risarcimento presentate da parti terze. Sempre le corti statunitensi, per esempio, hanno rifiutato di esercitare la propria giurisdizione in casi presentati da vittime dell'epidemia di colera ad Haiti²⁴. E la Corte suprema olandese, in una nota sentenza del 13 aprile 2012 resa nel caso relativo al genocidio di Srebrenica, ha stabilito che l'immunità dell'ONU non incontrasse alcuna eccezione²⁵.

Tra i pochi tentativi di interpretare in modo diverso le disposizioni in esame, si possono menzionare alcune risalenti e assai controverse decisioni delle corti italiane. Per esempio, nel caso *Porru*, una controversia di lavoro tra un dipendente a tempo determinato e la FAO risalente al 1969, il pretore di Roma interpretò l'articolo VIII(16) dell'accordo di sede tra la FAO e l'Italia, che prevedeva immunità «from every form of legal process», come un mero rinvio alla norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità degli Stati esteri. Nel merito, la decisione si pronunciò in favore dell'immunità della FAO,

²² US District Court, Eastern District of New York, sentenza del 24 luglio 1987, *Boimah v. United Nations General Assembly*, 664 F. Supp. 69 (1987), 71.

²³ Per es. US District Court, Southern District of New York, sentenza del 10 gennaio 1994, *De Luca v. United Nations Organization et al.*, 841 F. Supp. 531 (1994), 533; US District Court, District of Columbia, sentenza del 19 luglio 2013, *Lempert v. Rice, UN and UNDP*, 956 F. Supp. 2d 17 (2013), 23-24.

²⁴ US District Court, Southern District of New York, sentenza del 9 gennaio 2015, *Georges v. United Nations*, 84 F. Supp. 3d 246 (2015), confermata dalla Corte d'appello del secondo circuito, sentenza del 18 agosto 2016, 834 F.3d 88 (2016); US District Court, Eastern District of New York, sentenza del 23 agosto 2017, *LaVenture v. United Nations*, 279 F. Supp. 3d 394 (2017), confermata dalla Corte d'appello del secondo circuito, sentenza del 28 dicembre 2018, 746 F.App'x 80 (2018); US District Court, Southern District of New York, sentenza del 26 gennaio 2015, *Jean-Robert v. United Nations*, No. 1:14-cv-1545.

²⁵ *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations*, caso n. 10/04437.

ma solo perché gli atti dell'organizzazione in materia lavoristica furono considerati come rientranti nella categoria degli atti *jure imperii*. Una simile interpretazione è criticabile perché sembra contraddire il testo della disposizione, e infatti essa non trova supporto nella giurisprudenza di altri Stati ed è stata successivamente abbandonata anche da quella italiana²⁶. Né ha avuto maggiore successo il tentativo dell'Italia, nel 1952, di apporre una riserva alla Convenzione sulle immunità delle Agenzie specializzate nel senso di limitare l'immunità delle stesse a quella (relativa) accordata agli Stati stranieri. A seguito delle proteste da parte delle Agenzie, e in particolare della FAO, il Segretario Generale rifiutò il deposito della ratifica italiana, considerandola contraria all'oggetto e allo scopo del trattato, e l'Italia dovette riaccedere senza riserva²⁷.

Sebbene la prassi sia assolutamente consolidata nel senso di conferire alle Nazioni Unite un'immunità assoluta, è lecito domandarsi se questa scelta sia opportuna e se l'immunità assoluta sia davvero, riprendendo le parole dell'art. 105, «necessary for the fulfillment of its purposes». Sollevare questo interrogativo, va riconosciuto, significa scontrarsi con un'opinione dominante tanto in dottrina quanto nella prassi, secondo la quale non solo le Nazioni Unite ma anche, più in generale, *qualsiasi* organizzazione internazionale necessiterebbero di immunità assoluta per svolgere efficacemente le proprie funzioni. In altri termini, il concetto di immunità funzionale sarebbe sinonimo di immunità assoluta. Questa interpretazione fa leva principalmente su argomenti di *policy*, come per esempio la necessità di proteggere le organizzazioni da corti statali inesperte o da influenze indebite degli Stati membri²⁸. Secondo altri, invece, immunità funzionale implicherebbe il riconoscimento dell'immunità per qualsiasi atto che l'organiz-

²⁶ Per es. Corte di Cassazione, sentenza del 18 maggio 1992, No. 5942, *Colagrossi c. FAO*.

²⁷ G.L. BURCI, *Immunity of Property, Funds, and Assets (Article III Section 4 Specialized Agencies Convention)*, in A. REINISCH e P. BACHMAYER (eds.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, 99 ss.

²⁸ Per una riaffermazione particolarmente vigorosa di questa posizione v. per es. A. EHRENFELD, *United Nations Immunity Distinguished from Sovereign Immunity*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1958, 88 ss., 90: «it would be a serious burden were the Organization to defend itself in the local courts of the diverse countries in which it operates or maintains an office. There is also the real possibility of a local prejudice against certain programs or a lack of understanding on the part of local courts of the Organization's substantive immunities from certain local laws». Similmente v., *ex multis*, K. AHLUWALIA, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, L'Aia, 1964, 200.

zazione svolga nell'esercizio delle sue funzioni; ma poiché le organizzazioni sono entità funzionali, anche questa impostazione normalmente implica immunità assoluta²⁹.

Queste posizioni, tuttavia, sono state condivisibilmente criticate perché si basano su un assunto indimostrato, e cioè che ogni azione civile contro un'organizzazione rischi di impedirne il funzionamento o di minarne l'indipendenza³⁰. Nelle parole di Reinisch, «it is (...) apparent that not all domestic litigation will imply the same degree of interference with the functioning of international organizations. (...) If litigants seek to force an international organization to adopt or to refrain from adopting a specific resolution determining its core functions, this is clearly different from a mere civil liability judgment»³¹. L'opinione favorevole all'immunità assoluta, inoltre, stride fortemente con l'idea (ormai comunemente condivisa in dottrina) secondo cui le corti interne possono svolgere un ruolo primario nella *international law adjudication*³². Quanto poi all'argomento secondo cui il rischio di essere citata in giudizio davanti a molteplici giurisdizioni nazionali minerebbe le capacità operative dell'ONU, esso riflette un timore del tutto irrealistico. Qualsiasi società privata che operi in più Stati convive con questo rischio senza che per questo le proprie attività risultino ostacolate, né l'immunità relativa impedisce agli Stati di mantenere efficacemente la propria rete di rappresentante all'estero³³. E non mancano, inoltre, organizzazioni internazionali che non godono di immunità assoluta³⁴ o, addirittura, di immunità alcuna³⁵. Non si com-

²⁹ Si vedano infatti G.L. BURCI, E. GRANZIERA, *Privileges and Immunities of the World Health Organization*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 349 ss., 364: «international organizations are functional entities (...). The absolute nature of their immunities is thus a logical consequence of their legal nature: functional immunities in the case of the organization coincides with absolute immunities».

³⁰ Si vedano, tra tutti, E. GAILLARD e I. PINGEL-LENUZZA, *International Organisations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, 51 ss.

³¹ A. REINISCH, *To What Extent Can and Should National Courts Fill the Accountability Gap?*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 572 ss., 581-582.

³² Y. SHANY, *Regulating Jurisdictional Interactions between National and International Courts*, Oxford, 2007, 5.

³³ M. SINGER, *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia Journal of International Law*, 1995, 53 ss, 128: «States have learned that the right to conduct their affairs without undue interference from other states does not entail the privilege of never having to defend a lawsuit. There is no *a priori* reason why international organizations should have qualitatively different requirements».

³⁴ Per esempio la maggior parte delle istituzioni finanziarie internazionali (ad eccezione del Fondo monetario internazionale: v. l'art. IX, par. 10(3), degli *Articles of Agreement of the*

prende allora perché, in linea di principio, lo stesso non possa valere anche per le Nazioni Unite.

Sulla base di quanto detto, la revisione dell’immunità assoluta potrebbe essere uno degli obiettivi di una riforma del sistema delle Nazioni Unite. I termini di questa revisione, naturalmente, potrebbero variare, spaziando dalla limitazione ad alcune specifiche tipologie di controversie allo stabilire un’analogia, ove possibile e *mutatis mutandis*, con l’immunità relativa di cui godono gli Stati esteri³⁶. Anche se l’obiettivo di rinegoziare le due Convenzioni di cui sopra può sembrare ambizioso, è pur vero che una riforma del settore potrebbe essere effettuata anche attraverso la rinegoziazione, in via bilaterale, delle disposizioni sull’immunità contenute negli accordi di sede, le quali si applicherebbero in ogni caso in via prioritaria sulla base del principio di *lex specialis*. Un modello potrebbe essere fornito dall’accordo di sede tra il Canada e l’Organizzazione internazionale dell’aviazione civile (ICAO), una delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Il Canada non è parte della Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle Agenzie specializzate. L’accordo di sede tra il Canada e

International Monetary Fund del 1945): v. A. REINISCH, J. WURM, *International Financial Institutions before National Courts*, in D.D. BRADLOW, D.B. HUNTER (eds.), *International Finance Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn, 2010, 103 ss., 105.

³⁵ L’esempio principale di organizzazione internazionale sprovvista di immunità giurisdizionale è dato dall’Unione europea. V. infatti l’art. 274 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea: «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell’Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l’Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». Sul punto si veda R.A. WESSEL, *Immunities of the European Union*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 395 ss.

³⁶ Per un recente caso di estensione dell’immunità ristretta degli Stati esteri a un’organizzazione internazionale si veda Corte Suprema degli Stati Uniti d’America, decisione sulla richiesta di *certiorari* del 27 febbraio 2019, *Jam et al. v. International Finance Corporation*, 586 US (2019). L’applicazione all’*International Finance Corporation* dell’immunità relativa si è basata non su un trattato internazionale – poiché essa non gode di alcuna immunità in base al suo trattato istitutivo, gli *IFC Articles of Agreement* del 1955 – ma sulla legislazione interna statunitense. La sezione 2(b) dell’*International Organizations Immunities Act* del 1945 (Public Law No. 79-291, 59 Stat. 669 (1945) (22 USC 288)) prevede che le organizzazioni designate godano di «the same immunity from suit [...] as is enjoyed by foreign governments». Sul punto si rinvia a P. ROSSI, *The International Law Significance of Jam v. IFC: Some Implications for the Immunity of International Organizations*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 305 ss. Per una discussione dettagliata su come gli standard sviluppati nel settore dell’immunità degli Stati possano, nelle controversie di lavoro, applicarsi anche alle organizzazioni internazionali, v. ID., *International law Immunities and Employment Claims: A Critical Appraisal*, Oxford-New York, 2021, 150-161.

l'ICAO prevede, all'art. 3, che l'ICAO «shall enjoy the same immunity from suit (...) as is enjoyed by foreign states»³⁷.

4. Nelle due precedenti sezioni, la questione dell'esistenza di rimedi interni all'organizzazione e quella dell'estensione dell'immunità giurisdizionale sono state affrontate separatamente. È evidente, però, che esse presentino una stretta connessione. Non è un caso che la Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, nell'assegnare un'immunità assoluta all'organizzazione, richieda contestualmente all'ONU di «make provisions for appropriate modes of settlement» delle controversie con parti private. Come è stato evidenziato, questa disposizione rispecchia «the understanding that these immunities neither exonerate the UN from its duty to meet its responsibilities and obligations nor that the immunities be seen as tantamount to a denial of justice»³⁸.

La Convenzione del 1946, è vero, non si spinge fino al punto di considerare la predisposizione di «appropriate modes of settlement» come una precondizione perché le Nazioni Unite godano dell'immunità³⁹. Tuttavia, fondandosi su argomentazioni basate sul rispetto dei diritti umani, e in particolare del diritto di accesso alla giustizia, numerose corti tanto internazionali quanto nazionali sono giunte alla conclusione che l'immunità delle organizzazioni internazionali possa essere aggirata laddove manchino rimedi alternativi effettivi. L'esempio più celebre di questa tendenza è dato dalle due sentenze, rese dalla Corte di Strasburgo nel 1999, nei casi *Waite and Kennedy* e *Beer and Regan*. Entrambi i casi traevano origine da controversie di lavoro con l'Agenzia spaziale europea rispetto alle quali i tribunali tedeschi avevano affermato l'immunità dell'organizzazione. Al fine di valutare se, nel concedere l'immunità all'Agenzia, la Germania avesse violato il diritto dei ricorrenti di accesso alla giustizia ex art. 6 della Convenzione, la Corte europea affermò che «a material factor in de-

³⁷ *Headquarters Agreement Between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization*, 4-9 ottobre 1990, entrato in vigore il 20 febbraio 1992, CTS 1992 No. 7, art. 3, par. 1.

³⁸ K. SCHMALENBACH, *Dispute Settlement (Article VIII Sections 29-30 General Convention)*, in A. REINISCH e P. BACHMAYER (eds.), *The Conventions*, cit., 529 ss., 529. Nello stesso senso R.H. HARPIGNIES, *Settlement of Disputes of a Private Law Character to Which the United Nations is a Party – A Case in Point: The Arbitral Award of 24 September 1969 In Re Starways Ltd. v. the United Nations*, in *Revue belge de droit international*, 1971, 451 ss., 452.

³⁹ K. SCHMALENBACH, *Dispute Settlement*, cit., 534; E. DE BRABANDERE, *Belgian Courts and the Immunity of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 464 ss., 477.

termining whether granting [the European Space Agency] immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention»⁴⁰. Nel merito, la Corte non riscontrò una violazione dell'art. 6 perché l'Agenzia aveva istituito al suo interno un rimedio (l'*ESA Appeals Board*) per le controversie con i propri dipendenti. La Corte ha poi applicato gli stessi principi in numerosi casi successivi⁴¹. Un approccio analogo è stato seguito da corti nazionali di vari Stati, inclusa l'Italia⁴².

Nella grande maggioranza dei casi, il *test* dell'esistenza di rimedi alternativi effettivi è stato applicato dalla giurisprudenza con riguardo ai meccanismi interni di risoluzione delle controversie con il personale che sono stati descritti *supra* nel paragrafo 2. Questo è vero, oltre che per la giurisprudenza della Corte di Strasburgo citata in precedenza, anche per le pronunce dei tribunali nazionali. Per esempio, nel caso *Colagrossi*, la Corte di Cassazione ha affermato che, poiché il ricorrente – un dipendente della FAO – aveva avuto la possibilità di portare i suoi reclami dinanzi all'ILOAT e poiché quest'ultimo costituiva un rimedio autorevole e imparziale, i diritti del lavoratore non erano stati sottoposti a limitazioni irragionevoli⁴³. Similmente, nel caso *B. and Others*, il Tribunale federale costituzionale tedesco ha affermato che «[t]he proceedings before the ILOAT are independent of the internal appeal proceedings. On the basis of its legally defined powers and under the rules of due process, the Tribunal decides on the subject matter of the proceedings submitted to it only in accordance with legal rules and principles. Its judges are obliged to be independent and impartial pursuant to Article III of the ILOAT Statute. Accordingly, (...)

⁴⁰ *Waite and Kennedy v. Germany*, ric. n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 68; *Beer and Reagan v. Germany*, ric. n. 28934/95, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 58. Su questi casi v. P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, 132 ss.

⁴¹ *Chapman v. Belgium*, ric. n. 39619/06, decisione sull'ammissibilità del 5 marzo 2013; *A.L. v. Italy*, ric. n. 41387/98, decisione sull'ammissibilità dell'11 maggio 2000; *Klaussecker v. Germany*, ric. n. 415/07, decisione sull'ammissibilità del 29 gennaio 2015. Si veda anche *Gasparini v. Italy and Belgium*, ric. n. 10750/03, sentenza del 12 maggio 2009.

⁴² Corte di Cassazione, *Drago c. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*, sentenza del 19 febbraio 2007, n. 3718. Per un'analisi più completa della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e delle corti nazionali si rinvia a P. ROSSI, *op. cit.*, 184-211.

⁴³ *Colagrossi c. FAO*, cit.

ILOAT's status and its procedural rules satisfy (...) the international minimum standards for basic procedural justice»⁴⁴.

I tentativi di applicare lo stesso approccio anche nell'ambito delle controversie con parti terze, tuttavia, si sono rivelati largamente infruttuosi, tanto più se riguardanti le Nazioni Unite. Nel caso *Stichting Mothers of Srebrenica*, relativo alle asserite responsabilità delle Nazioni Unite in rapporto al genocidio di Srebrenica, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la decisione della Corte suprema olandese di concedere l'immunità all'ONU pur in assenza di qualsiasi rimedio alternativo non costituisca una violazione dell'art. 6, in quanto «the judgments in *Waite and Kennedy* and *Beer and Regan* cannot be interpreted [as saying] that in the absence of an alternative remedy the recognition of immunity is *ipso facto* constitutive of a violation of the right of access to a court»⁴⁵. Sebbene la Corte non si sia dilungata sulle ragioni che giustificassero un trattamento differente rispetto ai due casi del 1999, alcune indicazioni possono trarsi dal passaggio in cui essa ha affermato che «the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of the Security Council to domestic jurisdiction without the accord of the United Nations. To [do so] would be to allow individual States, through their courts, to interfere with the fulfilment of the key mission of the United Nations in this field»⁴⁶. Questo passaggio riecheggia le giustificazioni di *policy* in favore dell'immunità assoluta che sono state analizzate nel paragrafo precedente di questo lavoro – l'idea, cioè, che un controllo giudiziario sugli atti di un'organizzazione costituisca *ipso facto* una interferenza con le sue attività atte a minarne l'indipendenza e la capacità di raggiungere i propri obiettivi. Si tratta, come visto, di argomentazioni tratte indimostrate e inconsistenti.

Dottrina autorevole, alla quale si rinvia per una discussione approfondita della questione, ha argomentato che esisterebbero valide ragioni per adottare un approccio diverso⁴⁷. In questa sede, ci si può

⁴⁴ *B. and Others*, ordinanza del Secondo senato del 3 luglio 2006, 2 BvR 1458/03, par. 23. Sull'ILOAT v. anche Corte suprema austriaca, *Manfred B v. European Patent Organization*, 30 marzo 1998, 8 Ob A78/98y.

⁴⁵ *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands*, ric. n. 65542/12, decisione sull'ammissibilità dell'11 giugno 2013, par. 164.

⁴⁶ *Ivi*, par. 154.

⁴⁷ Si vedano, per esempio, R. FREEDMAN, N. LEMAY-HEBERT, *Towards an alternative interpretation of UN immunity: A human rights-based approach to the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law*, 2015, Zoom-in 19, 5 ss.; M.I. PAPA, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite: la decisione della*

limitare a evidenziare come appaia a dir poco paradossale che la Corte europea abbia applicato la dottrina *Waite and Kennedy* esclusivamente nell'unico ambito, quello lavoristico, nel quale rimedi alternativi effettivi sono già stati istituiti dalle organizzazioni internazionali. Laddove rimedi *non* esistano, la Corte si è rifiutata di esercitare un sindacato sulla loro inesistenza. Il risultato è che la tutela del diritto individuale di accesso alla giustizia è stata tanto minore quanto maggiore sarebbe stato il bisogno di una sua protezione. Inoltre, l'applicazione del *test* dei rimedi alternativi avrebbe senz'altro il potenziale per incentivare le organizzazioni internazionali a creare meccanismi rimediali effettivi e, in questo modo, a rispettare l'obbligo di istituire meccanismi di ricorso previsto dall'art. VIII, sezione 29, della Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite⁴⁸.

Per essere messa in pratica nella giurisprudenza, una più generalizzata applicazione della dottrina *Waite and Kennedy* alle controversie con le Nazioni Unite non richiederebbe alcuna modifica alla Carta dell'ONU o delle Convenzioni del 1946 e 1947. Sarebbe però auspicabile tentare di riconciliare il contenuto di queste ultime convenzioni con gli obblighi degli Stati derivanti dalla CEDU e da altre fonti in materia di diritti umani. Il motivo è semplice: nella misura in cui la concessione dell'immunità in assenza di rimedi alternativi sia considerata come una violazione dell'art. 6 della CEDU, la dottrina *Waite and Kennedy* richiede di non dare effetto all'immunità dell'organizzazione internazionale nonostante quest'ultima sia richiesta da trattati internazionali⁴⁹. In altri termini, uno Stato dovrebbe scegliere se violare le Convenzioni del 1946 e del 1947 o violare la CEDU, trovandosi nell'impossibilità di rispettare tutti i suoi obblighi internazionali.

Anche in mancanza di una riforma dell'immunità assoluta delle Nazioni Unite nei termini delineati nel paragrafo precedente, il problema potrebbe comunque essere in parte risolto modificando le due Convenzioni del 1946 e del 1947 nel senso di istituire un obbligo, in

Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 27 ss.

⁴⁸ A. REINISCH, *To What Extent*, cit., 580. È stato anche sostenuto che vi sarebbe un obbligo – quantomeno emergente – di natura consuetudinaria in capo alle organizzazioni internazionali di garantire un rimedio effettivo in capo a parti private: si veda per es. P. SCHMITT, *op. cit.*, 118.

⁴⁹ A. PETERS, *Immune against Constitutionalisation?*, in A. PETERS et al. (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden-Boston, 2015, 1 ss., 16-17; C. RYNGAERT, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *International Organizations Law Review*, 2010, 121 ss., 134.

capo al Segretario Generale dell'ONU e agli organi apicali delle Agenzie specializzate, di rinunciare all'immunità dell'organizzazione nei casi in cui un individuo sia sprovvisto di rimedi alternativi effettivi predisposti dall'organizzazione stessa. Al momento, un obbligo di questo tipo è previsto esclusivamente per l'immunità dei funzionari dell'ONU: l'art. 5, sezione 20, della Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite prevede infatti che «[t]he Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the United Nations»⁵⁰. Questo obbligo potrebbe essere esteso anche all'immunità giurisdizionale dell'organizzazione, sul modello di quanto già previsto dai trattati istitutivi di altre organizzazioni internazionali⁵¹.

5. Per concludere, la questione dei rimedi a disposizione di soggetti privati vittime di illeciti compiuti dalle Nazioni Unite non può essere ignorata nel contesto di una più ampia riforma dell'organizzazione. Tre, in particolari, sono le direttrici che potrebbero essere seguite nel riformare questo aspetto del regime giuridico dell'ONU. In primo luogo, le Nazioni Unite e le Agenzie specializzate potrebbero creare *ex novo* dei rimedi effettivi per la soluzione delle controversie con soggetti privati o ampliare la competenza *ratione materiae e personae* di rimedi già esistenti, come per esempio quella dei tribunali amministrativi. In secondo luogo, la Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e la Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite potrebbero essere emendate nel senso di limitare l'estensione dell'immunità giurisdizionale delle rispettive organizzazioni, immunità che al momento è qualificata come assoluta. Ciò sarebbe pienamente compatibile con la Carta, il cui art. 105 prevede che le Nazioni Unite godano di «such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes». Che una immunità così estesa sia *necessaria* all'effettivo svolgimento delle funzioni delle Nazioni Unite è infatti perlomeno discutibile, come si è argomentato *supra* nel paragrafo

⁵⁰ Sulla (limitata) prassi applicativa di questa disposizione v. B.C. RASHKOW, *Immunity of the United Nations: Practices and Challenges*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 332 ss., 335.

⁵¹ V. per es. l'art. IV, par. 1, lett. a), dell'Allegato I alla Convenzione istitutiva di un'Agenzia spaziale europea del 1975.

3. Infine, le corti nazionali e internazionali, quali *in primis* la Corte europea dei diritti dell'uomo, potrebbero estendere l'applicazione della dottrina che nega l'immunità in assenza di rimedi effettivi istituiti internamente all'organizzazione fino a ricomprendere anche controversie con parti terze. Questa dottrina, infatti, al momento è stata utilizzata principalmente nel contesto del contenzioso lavoristico.

Benché ciascuna di queste tre direttrici sia concettualmente distinta e possa essere perseguita indipendentemente dalle altre, esse dovrebbero essere considerate in larga misura complementari. Il superamento dei presupposti che tradizionalmente giustificano la persistenza dell'immunità assoluta delle organizzazioni internazionali, per esempio, può fornire legittimità all'applicazione della dottrina che condiziona il conferimento dell'immunità alla sussistenza di rimedi alternativi interni alle Nazioni Unite; e l'attuazione di quest'ultima dottrina da parte delle corti nazionali, a sua volta, può essere funzionale a spingere l'organizzazione alla creazione di meccanismi efficaci di risoluzione delle controversie con parti private.

ABSTRACT

Responsibility and Immunity of the United Nations: Prospects for Reform

The current legal regime of the United Nations is often criticized for its failure to provide remedies to private parties who have been wronged by the organisation's activities. This paper discusses three routes that may be followed in order to reform this aspect of the UN legal regime. First, the UN and its Specialized Agencies could create new effective internal mechanisms to resolve disputes with private parties or expand the competence *ratione materiae* of already existing remedies such as administrative tribunals. Second, the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and the 1947 Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies could be amended to restrict the immunity from jurisdiction of the respective organizations, such immunity at the moment being qualified as absolute. Finally, national and international courts, most notably the European Court of Human Rights, could extend the application of the doctrine that denies immunity in the absence of effective internal remedies so as to include disputes with third parties. Until now, this doctrine has been mostly limited to the context of labor disputes.

SEZIONE III

SVILUPPO E SOSTENIBILITÀ

LA CODIFICAZIONE DEL DIRITTO ALLO SVILUPPO E IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE

MATTEO FULGENZI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo delle Nazioni Unite nell’evoluzione storica del diritto allo sviluppo. – 2.1 La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo. – 2.2 L’affermazione del connubio tra sviluppo umano e tutela dell’ambiente negli anni ’90 e all’alba del nuovo millennio. – 2.3 L’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e gli Accordi di Parigi sul clima. – 3. Il progetto di Convenzione sul diritto allo sviluppo. – 4. Conclusioni: diritto allo sviluppo e sviluppo sostenibile come principi e obiettivi cardine delle Nazioni Unite.

1. L’inizio del 2020 ha visto venire alla luce la prima versione preliminare della *ferenda* Convenzione sul diritto allo sviluppo, redatta sotto gli auspici del *Working Group on the Right to Development*¹. Il Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo è stato infatti incaricato dal Consiglio dei diritti umani dell’ONU di sovrintendere al perfezionamento dell’*iter* di codificazione del diritto allo sviluppo attraverso la stesura di uno strumento pattizio universale – di carattere vincolante per gli Stati e le organizzazioni internazionali (OO.II.) aderenti² – che prenda le mosse dalla “pietra miliare” della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (DRTD)³ adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1986 (con il voto favorevole di 146 membri e il solo voto contrario degli USA⁴) e miri a promuovere un ordine sociale internazionale nel quale i diritti umani e le libertà fondamentali enunciati nella Dichiarazio-

¹ Il mandato del *Working Group on the Right to Development* è stato introdotto il 22 aprile 1998 tramite la risoluzione 1998/72 della Commissione per i diritti umani (cui il 15 marzo 2006, per mezzo della risoluzione A/RES/60/251, è subentrato il Consiglio dei diritti umani) e con il supporto dell’ECOSOC (E/DEC/1998/269 del 30 luglio 1998). In seguito, è stato rinnovato dal Consiglio dei diritti umani con la risoluzione 4/4 del 30 maggio 2007. Il Gruppo di lavoro è stato pertanto concepito come meccanismo finalizzato a monitorare e valutare gli avanzamenti compiuti, a livello nazionale e internazionale, in direzione della promozione e dell’attuazione del diritto allo sviluppo, con l’obiettivo di fornire analisi e raccomandazioni circa i problemi legati alla sua realizzazione. Il mandato del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo ha recentemente ottenuto rinnovato sostegno da parte dell’Assemblea generale (A/RES/74/152 del 18 dicembre 2019). Si rammentino altresì i precedenti contributi in materia ad opera del *Working Group of Governmental Experts* (1981-1989), dell’*Open-ended Working Group of Governmental Experts* (1993-1995) e dell’*Intergovernmental Group of Experts* (1996-1997).

² Cfr. UN Doc. A/HRC/RES/39/9 del 27 settembre 2018.

³ *Declaration on the Right to Development*, UN Doc. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986.

⁴ Risaltano anche le otto astensioni da parte di Danimarca, Finlandia, Germania, Giappone, Islanda, Israele, Regno Unito e Svezia.

ne universale dei diritti dell'uomo⁵ ed enucleati nei due Patti internazionali del 1966⁶ possano trovare piena realizzazione, considerato lo stretto rapporto di sinergia e complementarietà che intercorre tra queste imprescindibili conquiste giuridiche del XX secolo e la «full realization of the relevant elements of the right to development»⁷.

A riprova del crescente impegno delle istituzioni dell'ONU per la promozione, la tutela e la piena realizzazione del diritto allo sviluppo⁸, già nel settembre 2016 il Consiglio dei diritti umani aveva introdotto la figura del Relatore speciale sul diritto allo sviluppo con il compito di riferire con cadenza annuale allo stesso Consiglio e all'Assemblea generale circa le proprie attività «aimed at strengthening the revitalized global partnership for sustainable development from the perspective of the right to development»⁹ e, nel settembre 2019, aveva deciso di istituire un Meccanismo sussidiario composto da cinque esperti indipendenti con il mandato di «provide the Council with thematic expertise on the right to development in searching for, identifying and sharing best practices with Member States and to promote the implementation of the right to development worldwide»¹⁰ incoraggiando gli organismi, le agenzie, i fondi e i programmi specializzati del sistema delle Nazioni Unite, nonché le pertinenti organizzazioni internazionali esterne (come l'OMC) e le diverse parti interessate (incluse le organizzazioni e le associazioni operanti nell'ambito della società civile), a considerare la centralità del diritto di sviluppo nell'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile e, in tal senso, a contribuire ulteriormente ai lavori del *Working Group* sul diritto allo sviluppo e ad approfondire la cooperazione con l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani¹¹ e il Relatore speciale

⁵ *Universal Declaration of Human Rights* – UDHR, A/RES/217(III) del 10 dicembre 1948.

⁶ ICCPR e ICESCR, A/RES/2200A(XXI) del 16 dicembre 1966.

⁷ UN Doc. E/C.12/2011/2 del 12 luglio 2011, paragrafi 1 e 7.

⁸ Nel 2004, la Commissione per i diritti umani (risoluzione 2004/7 del 13 aprile 2004) e l'ECOSOC (decisione 2004/249 del 22 luglio 2004) – su raccomandazione e nel quadro del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo – avevano già deciso l'istituzione di una *High-level task force* sull'attuazione del diritto allo sviluppo (oltretutto preceduta dall'introduzione dell'*Independent Expert on the right to development* tra il 1998 e il 2003). La *Task force* è rimasta operativa fino al 2010 (UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2) allo scopo di fornire al Gruppo di lavoro competenze e strumenti utili per indirizzare adeguate analisi e raccomandazioni sul tema della concreta attuazione del diritto allo sviluppo.

⁹ UN Doc. A/HRC/RES/33/14 del 29 settembre 2016, 5, paragrafi 14 e 14 (b).

¹⁰ UN Doc. A/HRC/RES/42/23 del 27 settembre 2019, par. 29.

¹¹ Giova notare, oltretutto, come il diritto allo sviluppo risulti l'unico diritto umano esplicitamente menzionato nella risoluzione A/RES/48/141 del 20 dicembre 1993 con cui l'Assemblea

dell'ONU nell'adempimento dei rispettivi mandati in materia di diritto allo sviluppo¹². Tutto ciò, mirando al superamento delle divergenze concettuali che ancora serpeggiano, tra i diversi attori, negli ambienti internazionali con riguardo al significato ultimo da ascrivere al diritto allo sviluppo, tanto sul piano politico quanto su quello propriamente giuridico¹³.

In virtù di queste premesse, il Consiglio dei diritti umani – con la risoluzione 51/7 del 6 ottobre 2022 – ha chiesto al Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro, Zamir Akram (Pakistan), di presentare una seconda revisione del progetto di Convenzione sul diritto allo sviluppo (DCRTD)¹⁴ in vista dei negoziati intergovernativi attesi per la 24^a sessione del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo e, in seguito, di presentare allo stesso Consiglio il testo definitivo proposto per la sopra citata Convenzione. Su impulso del Consiglio dei diritti umani e del Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro, l'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani ha quindi fissato la riunione del comitato redazionale di esperti che si è poi svolta a Ginevra dal 19 al 20 settembre 2022 con la partecipazione dei rinomati giuristi Diane Desierto (Filippine), Koen de Feyter (Belgio), Margarete May Macaulay (Giamaica), Makane Moïse Mbengue (Senegal) e Mihir Kanade (India). Quest'ultimo ha presieduto i lavori di redazione nel ruolo di *Chair-Rapporteur* e il 4 ottobre 2022, a nome del gruppo di esperti, ha sottoposto al Presidente-Relatore del Gruppo di lavoro la seconda versione riveduta del progetto di Convenzione sul diritto allo sviluppo (insieme ai relativi commenti)¹⁵.

generale ha istituito la figura dell'Alto commissario (attualmente ricoperta dall'austriaco Volker Türk, in carica dal 17 ottobre 2022) e l'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani.

¹² Cfr. UN Doc. A/HRC/36/49 del 2 agosto 2017, 2, par. I.1(b).

¹³ Sul tema, in ampia prospettiva, cfr.: B. IBHAWOH, *The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance*, in *Human Rights Quarterly*, 2011, 76-104; D. DESIERTO, *The Revived Debate over Development and Human Rights: Economic Self-Determination, Sovereignty, and Non-Discrimination in State Policies*, in *EJIL:Talk!*, 18 gennaio 2018; N. SCHRIJVER, *A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, 84-93; M. NAKAGIRI, *Right to Development in Today's Draft Convention: Retransformation into a State's Right?*, in *EJIL:Talk!*, 21 marzo 2022; ID., *Struggles to Reconcile Theory and Politics: Comments on the Revised Draft Convention on the Right to Development*, ivi, 19 settembre 2022; R.G. TESHOME, *The Draft Convention on the Right to Development: A New Dawn to the Recognition of the Right to Development as a Human Right?*, in *Human Rights Law Review*, 2022, 1-24.

¹⁴ Cfr. UN Doc. A/HRC/RES/51/7 del 6 ottobre 2022, 5, par. 15.

¹⁵ *Second revised text of the Draft Convention on the Right to Development* (UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2 del 30 novembre 2022). Si vedano ancora la prima bozza dell'articolato del progetto di Convenzione (UN Doc. A/HRC/WG.2/21/2 del 17 gennaio 2020) e il primo intervento di revisione del testo (UN Doc. A/HRC/WG.2/23/2 del 6 aprile 2022).

2. Già nel 1945, gli articoli 1, 55 e 56 della Carta dell’ONU avevano fissato le fondamenta del nascento diritto allo sviluppo nella creazione di condizioni di stabilità e benessere utili all’instaurazione e al mantenimento di relazioni pacifiche e amichevoli tra gli Stati, basate sul rispetto del principio di uguaglianza e di autodeterminazione dei popoli. In tal modo, alle Nazioni Unite è stato attribuito il mandato di favorire la diffusione di standard di vita più elevati e l’affermazione di condizioni di piena occupazione, progresso e sviluppo economico-sociale, nonché il compito di promuovere la cooperazione tra i Paesi membri in campo culturale ed educativo insieme all’universale rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. Maturando nei tratti di precursore e alfiere dei diritti umani (“di gruppo” o “collettivi”) di c.d. “terza generazione”¹⁶, il diritto allo sviluppo radica geneticamente la propria logica nella salvaguardia dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della dignità di tutti gli esseri umani e delle formazioni sociali più vulnerabili.

Il diritto allo sviluppo, tuttavia, ha trovato per la prima volta menzione solo nel 1966¹⁷ allorché – in occasione dell’inaugurazione della 21^a sessione dell’Assemblea generale dell’ONU – il delegato senegalese Doudou Thiam rivendicò il diritto allo sviluppo da parte dei Paesi del c.d. “Terzo Mondo”, lamentando al contempo il fallimento dell’operato degli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi prefissati per il primo Decennio di sviluppo delle Nazioni Unite¹⁸, i quali prevedevano altresì che «Member States and their peoples will intensify their efforts to mobilize and to sustain support for the measures required on the part of both developed and developing countries to accelerate progress towards self-sustaining growth of the economy of the individual nations and their social advancement so as to attain in each under-

¹⁶ Nel novero di tali diritti, detti anche “di solidarietà”, insieme al diritto allo sviluppo rientrano anche i diritti alla pace, ad un ambiente sano e pulito e all’assistenza umanitaria (così come il diritto di autodeterminazione dei popoli). Sul tema, cfr.: K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, 1977, 29-32; F. GÓMEZ ISA, K. DE FEYTER (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, 2009; P. BRANDER ET AL. (eds.), *COMPASS: Manual for human rights education with young people*, Strasbourg, II ed., 2020, 399-401.

¹⁷ La lotta alla povertà e alla fame, l’istruzione primaria universale e la parità di genere sono comunque sempre figurate tra gli obiettivi principali dell’agenda dell’ONU. Cfr. P. JACKSON, *A Prehistory of the Millennium Development Goals: Four Decades of Struggle for Development in the United Nations*, in *UN Chronicle*, 2007, 6-7.

¹⁸ Cfr. UN Doc. A/HRC/36/49, cit., par. II.5, 2.

developed country a substantial increase in the rate of growth, with each country setting its own target, taking as the objective a minimum annual rate of growth of aggregate national income of 5 per cent at the end of the Decade»¹⁹. L'allora Ministro degli affari esteri del Senegal, pertanto, imputava tale insuccesso alle difficoltà sofferte dagli Stati nati dalla decolonizzazione nel sopperire al crescente divario economico e alla sempre maggiore disuguaglianza nella ripartizione delle quote di reddito globale tra i c.d. Paesi “in via di sviluppo” (PVS) e il c.d. “Mondo sviluppato”²⁰.

Negli anni '60, con l'espansione della *membership* dell'ONU agli Stati sorti in Africa dopo il ritiro delle potenze coloniali europee, la realtà del profondo squilibrio economico presente tra “vecchi” e “nuovi” Membri cominciò quindi a guadagnare l'attenzione della Comunità internazionale insieme alla conseguente necessità di spingere, in seno al sistema delle Nazioni Unite, per la definizione di un quadro programmatico di cooperazione economica tra Paesi con differenti livelli di sviluppo che si dimostrasse funzionale al superamento di quello che fu appunto definito «one of the most important problems of the world economy»²¹. Come affermato dall'allora Segretario generale, U Thant, nella sua relazione sulle Proposte di azione: «we are beginning to understand the real aims of development and the nature of the development process. We are learning that development concerns not only man's material needs, but also the improvement of the social conditions of his life and his broad human aspirations. Development is not just economic growth, it is growth plus change»²².

I benefici della crescita economica registrata nella seconda metà del XX secolo rimanevano infatti non equamente distribuiti tra le nazioni, i popoli e gli individui di tutto il globo alimentando situazioni di disparità, disuguaglianza e diffusa povertà che si rendevano motivo di crescenti critiche, disagi e disordini sociali²³. Il conseguente emergere di interpretazioni divergenti dei termini “sviluppo” e “diritto allo sviluppo” non ha tuttavia mancato – paradossalmente – di contribuire nel

¹⁹ A/RES/1710(XVI) del 19 dicembre 1961, par. 1. Per l'inerente sostegno tecnico-finanziario, si veda la coeva A/RES/1715(XVI).

²⁰ Al riguardo, cfr. D. J. WHELAN, ‘Under the aegis of man’: *The right to development and the origins of the new international economic order*, in *Humanity Journal*, 2015, 93-108.

²¹ Corrigendum 2, UN Doc. E/3613 del 12 dicembre 1962, 1.

²² *The United Nations Development Decade – Proposals for action* (UN Doc. E/3613), 1962, V.

²³ Cfr. *Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet*, n. 37, 2016, 1.

tempo a ritardare il compimento di significativi progressi nella definizione formale e nell’attuazione pratica del diritto allo sviluppo. Dal punto di vista storico – così come nel senso comune – il concetto di “sviluppo” richiama d’altronde un dato fenomenico generalmente afferente alla dimensione statale/nazionale dell’economia e ritenuto perlopiù suscettibile di misurazione sulla sola base dei valori incrementali espressi dalla produzione interna lorda (PIL) dei singoli Paesi (o dei loro diversi “raggruppamenti”). Questo, in conformità al prisma logico “quanti-tativo”, di matrice capitalistico-occidentale, che continua a pervadere le fondamenta sistemiche del modello economico-finanziario dominante a livello mondiale e che, sovente, fatica a recepire una visione “funzionale”, “contestuale” e soprattutto “umano-centrica” dello sviluppo.

2.1. Il diritto allo sviluppo ha trovato compiuta formulazione in un atto delle Nazioni Unite soltanto negli anni ’80²⁴. Il 4 dicembre 1986, l’Assemblea generale adottò la celebre Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, imperniandone i contenuti sull’edificio dei principi dello Statuto dell’ONU e della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. La Dichiarazione, ancorché nella veste di strumento non vincolante²⁵, riconosce il diritto allo sviluppo come «an inalienable

²⁴ Il diritto allo sviluppo, secondo diverse declinazioni, aveva già trovato riconoscimento in molteplici strumenti regionali dediti alla tutela dei diritti umani, come lo Statuto dell’Organizzazione degli Stati americani (OAS) del 1948 (articoli 31, 32, 33) e la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1981 (art. 22). Da annoverare, inoltre, il successivo contributo della Carta araba dei diritti dell’uomo del 2004 (art. 37) e dell’ASEAN Human Rights Declaration del 2012 (par. 37).

²⁵ In ogni caso, i principi fondamentali della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo – come il diritto di autodeterminazione dei popoli di cui all’art. 1 (art. 1.2 Carta ONU; art. 1 IC-CPR; art. 1 ICESCR), il progresso economico e sociale in funzione del miglioramento della qualità della vita di cui agli articoli 1-4 e 8 (Carta ONU; art. 25 UDHR; ICESCR; articoli 13-15 CEDAW; articoli 3, 24, 27 UNCRC; art. 28 CRPD), l’inclusività e la partecipazione di cui agli articoli 1-2 e 8 (art. 25 ICCPR; articoli 7 e 14 CEDAW; articoli 12 e 15 UNCRC; articoli 26 e 42-43 CRMW; articoli 9, 21 e 29-30 CRPD; articoli 2, 5, 7 e 22-23 ILO C169), l’uguaglianza e la non-discriminazione di cui agli articoli 6 e 8 (Carta dell’ONU; art. 1 UDHR; art. 2 ICESCR; articoli 26-27 ICCPR; art. 2 UNCRC; articoli 3 e 5 CRPD; ICERD; CEDAW), le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati di cui agli articoli 3-4 e 6 (articoli 1.2, 1.3, 55-56 Carta dell’ONU, art. 2 ICESCR; art. 32 CRPD; articoli 4 e 23 UNCRC), l’eliminazione delle violazioni massive e flagranti dei diritti umani di cui all’art. 5 (Statuto di Roma della CPI; ICSPCA; ICERD; ICCPR; ICESCR); il disarmo di cui all’art. 7 (CCM; Anti-Personnel Mine Ban Treaty; CTBT; CWC; CCW; BWC; NPT; ATT), l’accesso ai servizi pubblici di cui all’art. 8 (articoli 22 e 25 UDHR; articoli 6, 11-13 ICESCR; articoli 2 e 25 ICCP; articoli 24-25 e 28 CRPD; art. 43 CRMW), il nuovo ordine economico internazionale di cui all’art. 3 (art. 28 UDHR) – sono ancorati al diritto internazionale di matrice pattizia, con il quale la Dichiarazione peraltro si interseca in una prospettiva di reciproco sostegno.

human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized» (art. 1, par. 1) e inquadra pertanto l'idea di sviluppo secondo un approccio c.d. *human rights-based*²⁶ che lo identifica quale processo economico, sociale, culturale e politico di carattere strutturale volto al costante miglioramento del benessere di tutti gli individui come di tutti i popoli, sulla base della partecipazione attiva e non discriminatoria della totalità delle componenti della popolazione – e, in particolare, di quella femminile (art. 8, par. 1) – ad un meccanismo condiviso di crescita e all'equa distribuzione dei suoi molteplici benefici²⁷.

La Dichiarazione traccia un quadro sistemico dove tanto ai singoli Stati quanto alla Comunità internazionale nella sua interezza è attribuito il compito di garantire la piena attuazione del diritto allo sviluppo. Una responsabilità, quest'ultima, che si dispiega pertanto sia nella dimensione statale afferente ciascun ordinamento nazionale – attraverso la creazione di un ambiente interno favorevole alla fruizione individuale e collettiva di tale diritto (art. 2, par. 3), informato alla tutela dei diritti umani (art. 6)²⁸ e fondato sulla formulazione di idonee politiche nazionali di sviluppo (art. 3, par. 1) – sia guardando oltre i confini delle singoli giurisdizioni, nella più ampia prospettiva offerta dagli strumenti della cooperazione internazionale nel contesto di partenariati regionali e globali. Atteso infatti che «States have the duty to cooperate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to deve-

Questo, mentre alcuni di tali assunti – come il principio di non-discriminazione tra esseri umani e l'uguaglianza tra Stati sovrani – rientrano anche nel diritto internazionale consuetudinario, vincolante per tutti gli Stati, con il diritto di autodeterminazione e il divieto di *gross violation* dei diritti umani per giunta annoverati nel c.d. *jus cogens* al pari delle previsioni di cui all'art. 103 della Carta ONU (e dello stesso diritto allo sviluppo, cui si riconosce per di più il rango di “regola imperativa” *in fieri*). Al riguardo, cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, Napoli, XII ed., 2018, 189. Resta da sottolineare come, in carenza di uno strumento giuridicamente vincolante, il diritto allo sviluppo tragga la propria “giustiziabilità” dalla misura in cui i suoi elementi costitutivi risultino già oggi autonomamente reclamabili, da parte dei soggetti interessati, al cospetto di organismi e strutture giurisdizionali in ambito nazionale e internazionale.

²⁶ In merito, cfr.: UNDG, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, settembre 2003; OHCHR, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, HR/PUB/06/8, 2006.

²⁷ Cfr. *Fact Sheet* n. 37, cit., 2 e 8-9.

²⁸ Giova sottolineare come la Dichiarazione preveda che «States should take steps to eliminate obstacles to development resulting from failure to observe civil and political rights, as well as economic, social and cultural rights» (art. 6, par. 3).

lopment (...) in such a manner as to promote a new international economic order based on sovereign equality, interdependence, mutual interest and cooperation among all States, as well as to encourage the observance and realization of human rights» (art. 3, par. 3)²⁹, le istituzioni finanziarie mondiali, le organizzazioni regionali e gli altri organismi internazionali tesi a coordinare l'azione collettiva degli Stati rivestono un ruolo di primo piano in funzione della realizzazione globale del diritto allo sviluppo, nel rispetto del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite (art. 3, par. 2).

Orbene, come ribadito anche in successivi interventi sul tema ad opera dell'Assemblea generale³⁰ e in altri documenti correlati³¹, il diritto allo sviluppo, in quanto diritto umano, viene a caratterizzarsi per il proprio connotato universale (art. 6) e – al pari degli altri diritti umani, come tali inalienabili, interconnessi, interdipendenti e indivisibili³² – si estende a tutti gli esseri umani e a tutti i popoli del pianeta, senza che ciò possa implicare alcuna discriminazione correlata alla razza, al sesso, alla lingua, alla religione, all'opinione politica o ad altro *status*. La Dichiarazione sancisce infatti la centralità della “persona umana” quale partecipante e beneficiaria “attiva” del diritto allo sviluppo (art. 2, par. 1) oltre che come fattore cruciale della sua concreta affermazione (art. 2, par. 2) secondo un approccio ritagliato sulla scorta degli standard inter-nazionali in materia di diritti umani riferiti tanto alla sfera individuale quanto alla più estesa dimensione della vita collettiva e dei doveri del singolo verso la comunità, sottolineando inoltre

²⁹ In base alla Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, gli individui devono ergersi a partecipanti attivi dello sviluppo (art. 2, par. 1) e hanno il compito, singolarmente e collettivamente, di promuovere e proteggere un ordine politico, sociale ed economico idoneo a favorire lo sviluppo (art. 2, par. 2). Il dovere generale di garantire il rispetto dei diritti umani – incluso il diritto allo sviluppo – implica oltretutto che lo Stato debba tutelare individui e gruppi contro qualsiasi violazione dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali perpetrata da parte di terzi. La responsabilità “diffusa” che la Dichiarazione pone in capo a tutti gli esseri umani in funzione della piena realizzazione del diritto allo sviluppo presuppone inoltre la piena condivisione di tale obiettivo e degli inerenti obblighi da parte di tutti i soggetti e gli organismi in qualunque modo coinvolti, compresi gli operatori del settore privato (come le multinazionali), i rappresentanti della società civile e gli attori non-statali. Cfr. *Fact Sheet*, n. 37, cit., 4. Sul tema, si vedano inoltre: UN Doc. A/HRC/17/31 del 21 marzo 2011, Annex; A/HRC/RES/17/4 del 16 giugno 2011.

³⁰ Da ultimo, cfr. A/RES/77/212 del 15 dicembre 2022

³¹ Si vedano le risoluzioni UN Docs. HRC 4/4, 6/7, 7/23, 8/5, 17/14, 18/6, 19/20, 42/23, 45/6, 48/10, 51/7. Inoltre, cfr.: UN Docs. A/HRC/20/23 del 10 aprile 2011; A/HRC/RES/20/10 del 5 luglio 2012; A/HRC/RES/21/11 del 27 settembre 2012 e le risoluzioni HRC 35/8 e 35/21 del 22 giugno 2017.

³² Cfr. *Vienna Declaration and Programme of Action*, UN Doc. A/CONF.157/23 del 12 luglio 1993, 5, par. 5.

come tale duplice prospettazione del diritto allo sviluppo presupponga «the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources» (art. 1, par. 2).

La Dichiarazione, pertanto, individua il diritto allo sviluppo come uno specifico diritto umano, autonomo, distinto e intrinsecamente complementare alla tenuta degli “architravi” che sorreggono l’intera architettura disegnata dalla Carta dell’ONU, vale a dire pace e sicurezza (art. 7), relazioni amichevoli e cooperazione tra gli Stati su basi paritarie (articoli 3 e 4) e affermazione universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali (articoli 5, 6 e 8). Coerentemente, l’articolato del 1986 avvalorava l’inserimento del diritto allo sviluppo nel più ampio catalogo dei diritti umani rimarcando il profondo grado di correlazione tra i processi in cui si integra lo sviluppo e la piena realizzazione di tutti i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali (Preambolo, articoli 1 e 6). La Dichiarazione iscrive così il diritto allo sviluppo in una più ampia cornice giuridica che chiama gli Stati al rispetto dei principi cardine di uguaglianza, non-discriminazione, partecipazione, responsabilità e trasparenza (articoli 2, par. 3, 3, par. 3, 5 e 8, par. 2) tanto nella propria sfera interna quanto nel contesto di rapporti reciproci necessariamente ispirati al consolidamento degli obblighi condivisi verso la creazione di una temperie internazionale favorevole alla promozione del benessere e alla protezione dell’intero novero dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti gli individui e di tutti i popoli (articoli 1, 2 e 5).

Tuttavia, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo non è un trattato internazionale e non prevede l’operatività di un organismo preposto alla verifica della sua attuazione. Ad ogni modo, l’Assemblea generale e il Consiglio per i diritti umani monitorano la realizzazione globale del diritto allo sviluppo sulla scorta delle relazioni presentate con cadenza annuale dal Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo, dal Segretario generale e dall’Alto commissario. Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, inoltre, ha riconosciuto il legame di stretta complementarità tra il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il diritto allo sviluppo, sottolineando l’insita correlazione tra questo diritto umano e i diritti al lavoro, all’alimentazione, all’alloggio, alla sanità e all’istruzione³³. Parimenti, gli organi preposti

³³ Cfr. UN Docs. A/66/216 del 1° agosto 2011, 7-8, paragrafi 22-23; A/HRC/19/59/Add.5 del 19 dicembre 2011, 12-13, par. 6. Riguardo la responsabilità estesa agli attori economici non-statali, come le imprese, circa il rispetto dei diritti umani (tra cui il diritto allo sviluppo)

che vigilano sull’attuazione dei trattati in materia di diritti umani, gli incaricati speciali dell’ONU, il meccanismo di revisione periodica universale e le altre procedure di competenza del Consiglio dei diritti umani – così come svariate organizzazioni internazionali e regionali – si cimentano con sempre maggiore frequenza e attenzione con le fondamentali problematiche poste dal diritto allo sviluppo.

La cooperazione internazionale, del resto, si dimostra essenziale per il rispetto del diritto degli individui e dei popoli allo sviluppo. Sebbene lo sviluppo continui ad essere un processo condizionato in via principale dalle scelte operate a livello statale, esso viene nondimeno influenzato dalle politiche decise in ambito internazionale e, conseguentemente, non può che risentire del clima globale in cui operano i suoi molteplici fattori. Oltretutto, i programmi di sviluppo condotti dai singoli Stati possono essere notevolmente rafforzati dal lavoro di impulso, sostegno e coordinamento portato avanti dagli organi e dalle agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, nonché per mezzo del contributo di altre organizzazioni internazionali o regionali e grazie alla collaborazione dell’associazionismo privato e delle organizzazioni non-governative (ONG)³⁴. Gli organismi istituiti dalle Convenzioni in materia di diritti umani concluse tra gli Stati in seno alle Nazioni Unite (i c.d. *treaty bodies* di stanza a Ginevra rientranti, insieme ad altri meccanismi fondati sulla Carta³⁵ e agli organi di supervisione previsti dall’ILO³⁶, nel complesso della *UN human rights machinery*³⁷) hanno peraltro sensibilmente contribuito alla definizione degli obblighi degli Stati membri in relazione al diritto allo sviluppo

e, in particolare, sul tema degli investimenti “responsabili” cfr. UN Docs. A/HRC/17/31 del 21 marzo 2011; A/HRC/RES/17/4 del 16 giugno 2011.

³⁴ Cfr. *Fact Sheet*, n. 37, cit., 11-12.

³⁵ In tale novero rientrano le procedure speciali e la *Universal Periodic Review* (UPR) del Consiglio dei diritti umani. Attività efficaci di *follow-up* e revisione richiedono del resto il monitoraggio e la valutazione degli avanzamenti compiuti nell’attuazione dei diritti umani, tra i quali rientra il diritto allo sviluppo, attraverso l’impiego di pertinenti indicatori. Cfr. OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5), 2012.

³⁶ Organizzazione internazionale del Lavoro (ILO). Istituita nel 1919, è divenuta la prima Agenzia specializzata dell’ONU nel 1946. Con sede a Ginevra, il suo obiettivo è la promozione dei diritti, del dialogo e delle opportunità nella gestione del tema del lavoro.

³⁷ Al riguardo, cfr.: C. CARLETTI, *Il concetto integrato di sviluppo umano: considerazioni a margine del contributo dei treaty bodies del sistema ONU sul dibattito finalizzato alla definizione delle priorità strategiche della cooperazione internazionale per lo Sviluppo nel post-2015*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2015, 155-164; ID., *La dimensione cooperativa nella lettura del Diritto umano allo Sviluppo: la human rights machinery di Ginevra in relazione alla celebrazione nel 2021 del 35-mo anniversario dall’adozione della Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo del 1986*, ivi, 2020, 1161-1166.

evidenziando che «international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States»³⁸ ed enfatizzando, in particolare, come «in the absence of an active programme of international assistance and cooperation on the part of all those States that are in a position to undertake one, the full realization of economic, social and cultural rights will remain an unfulfilled aspiration in many countries»³⁹.

2.2. Il diritto allo sviluppo ha assunto un'ulteriore caratterizzazione programmatica nel 1992, con il testo della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo. Il terzo principio elaborato ad esito dei lavori dell'UNCED⁴⁰ ha infatti richiamato la necessità di coniugare in chiave diacronica il diritto allo sviluppo nel contesto di un'equa ponderazione delle implicazioni ambientali inerenti alla sua attuazione, per cui «[t]he right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations»⁴¹. La Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna, adottati per *consensus* il 25 giugno 1993 dalla Conferenza mondiale sui diritti umani⁴², hanno dunque riaffermato la dimensione umano-centrica del diritto allo sviluppo come diritto umano fondamentale, universale e inalienabile da conciliare – attraverso politiche nazionali efficaci e relazioni internazionali eque, nonché tramite il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati (cap. I, paragrafi 10 e 13) e il pieno rispetto degli accordi internazionali – con le aspettative di salute e di sostenibilità ambientale delle generazioni presenti e future minacciate dagli sversamenti di sostanze e rifiuti inquinanti nell'ecosistema (cap. I, par.

³⁸ OHCHR, *CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*. Adopted at the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 14 December 1990 (UN Doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990), par. 14.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992 (A/RES/44/228 del 22 dicembre 1989).

⁴¹ UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1), 1993, Annex I, 3. Si rammenti inoltre che «the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn. The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment». CIG, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, in *I.C.J. Reports*, 1996, 226, 241-242. par. 29.

⁴² *Vienna Declaration and Programme of Action*, UN Doc. A/CONF.157/23 del 12 luglio 1993, testo adottato a Vienna il 25 giugno 1993 ad esito della *World Conference on Human Rights* (4-25 giugno 1993), con la partecipazione dei rappresentanti di 171 Stati.

11). La Conferenza ha inoltre riconosciuto come i Paesi “più arretrati”, impegnati nella transizione verso la democrazia e lo sviluppo economico, debbano ricevere adeguato sostegno da parte della comunità internazionale per la riuscita dei loro processi nazionali di riforma (cap. I, par. 9), sottolineando l’importanza di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo (*i.e.*, violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, razzismo, colonialismo, conflitti, instabilità, etc.) e rimarcando altresì che «[w]hile development facilitates the enjoyment of all human rights, the lack of development may not be invoked to justify the abridgement of internationally recognized human rights» (cap. I, par. 10).

L’esigenza di affermare il diritto umano allo sviluppo quale snodo fondamentale in funzione del miglioramento della qualità di vita di tutte le genti del globo – poiché consustanziale all’adozione di idonee politiche demografiche, all’eradicazione della povertà e al perseguimento di fondamentali obiettivi di crescita economica sostenuta e sostenibile⁴³ – ha in seguito pervaso il Programma d’azione adottato nel 1994 ad esito della Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo⁴⁴, per poi confluire, nel 2012, tra i cardini della “visione comune” concordata dai rappresentanti degli Stati partecipanti nel documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile intitolato *The Future We Want*⁴⁵, nel quale si richiama «the importance of freedom, peace and security, respect for all human rights, including the right to development and the right to an adequate standard of living, including the right to food, the rule of law, gender equality, women’s empowerment and the overall commitment to just and democratic societies for development» (cap. I, par. 8) nell’alveo

⁴³ «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». WCED, *Our Common Future* (Brundtland report), Oslo, 20 marzo 1987 (UN Doc. A/42/427 del 1° agosto 1987, Annex), *Chapter 2: Towards Sustainable Development*, 54, par. 1.

⁴⁴ *Programme of Action of the International Conference on Population and Development*, approvato per *consensus* il 13 settembre 1994 al termine della Conferenza del Cairo, in Egitto, dal 5 al 13 settembre 1994 (e recepito da: A/RES/49/128 del 19 dicembre 1994).

⁴⁵ *The Future We Want – Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, Brasile, 20-22 giugno 2012 (A/RES/66/288 del 11 settembre 2012, Annex). Il documento, al par. 88, rappresenta come cruciali gli sforzi rivolti al miglioramento della *governance* ambientale a livello globale in funzione dello sviluppo sostenibile, anche tramite il rafforzamento e l’aggiornamento del mandato dell’UNEP così come definito dall’Assemblea Generale (A/RES/2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972) e da altri atti rilevanti quali la *Nairobi Declaration on the Role and Mandate of United Nations Environment Programme* (UNEP/GC/DEC/19/1 del 7 febbraio 1997) e la *Malmö Ministerial Declaration* (UNEP/GC/DEC/SS.VI/1 del 31 maggio 2000).

di un approccio intriso dei risultati del precedente *World Summit* del 2005, in occasione del quale gli Stati membri avevano riaffermato il loro impegno a proteggere e promuovere attivamente il rispetto e la realizzazione di tutti i diritti umani, sostenendo la necessità di recepire e integrare ulteriormente tale materia nella forma di struttura cardine del sistema delle Nazioni Unite⁴⁶ (c.d. *mainstreaming*⁴⁷).

Già nel settembre del 2000, al termine del *summit* tenuto presso la sede dell'ONU a New York⁴⁸ che aveva assistito all'approvazione della *United Nations Millennium Declaration*⁴⁹, i 189 Stati e le 23 OO.II. aderenti avevano sottoscritto l'impegno verso la realizzazione degli otto ambiziosi *Millennium Development Goals* (MDGs), tra i quali spiccavano lo sradicamento globale della povertà e della fame nelle loro forme più estreme e disumane (MDG 1) congiuntamente al raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale (MDG 7) nel quadro di una *partnership* globale per lo sviluppo (MDG 8) fondata sulla promozione universale della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti (con particolare attenzione ai diritti delle donne), puntando con ciò a liberare «the entire human race from want»⁵⁰ e a rendere il diritto allo sviluppo una realtà universale (paragrafi 11 e 24). Per ognuno dei suddetti MDGs furono quindi individuati specifici indicatori utili al monitoraggio dei progressi compiuti rispetto ai precedenti livelli, stabilendo infine l'anno 2015 come orizzonte temporale di riferimento per l'implementazione di ciascun obiettivo.

2.3. Nella cornice fin qui delineata, l'agenda operativa definita su impulso delle Nazioni Unite per il periodo “post-2015” non ha potuto

⁴⁶ *World Summit*, New York, 14-16 settembre 2005. In merito, si veda: *2005 World Summit Outcome Document* (A/RES/60/1 del 16 settembre 2005), in particolare i paragrafi 119-131.

⁴⁷ Cfr. UN Doc. A/HRC/19/45 del 8 dicembre 2011, paragrafi 24-25. Al riguardo, si rammenti anche come l'Unione europea (UE) contempra a pieno titolo lo “sviluppo sostenibile” tra i propri obiettivi costitutivi. Il preambolo del Trattato sull'Unione europea, infatti, richiama il “principio dello sviluppo sostenibile” e la “protezione dell'ambiente”, mentre l'art. 3, par. 3, TUE prevede che l'Unione «[s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato (...) su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Di assoluta rilevanza, inoltre, si rivelano le previsioni di cui all'art. 3, par. 5, TUE, all'art. 21, par. 2, lett. d) e f), TUE, all'art. 11 TFUE e ancora al Titolo XX – *Ambiente* (articoli 191-193) del TFUE.

⁴⁸ *Millennium Summit*, New York, 6-8 settembre 2000. Cfr. A/RES/53/202 del 17 dicembre 1998; UN. Doc A/54/2000 del 27 marzo 2000.

⁴⁹ A/RES/55/2 del 8 settembre 2000, di cui si veda, in particolare, anche la parte *VIII. Strengthening the United Nations* (paragrafi 29-32).

⁵⁰ *Ivi*, par. 11.

che assumere fondamentale rilievo, accompagnando l’inserimento del diritto allo sviluppo in una pluralità di documenti programmatici internazionali. Uno dei principi di riferimento del Quadro di Sendai 2015-2030 per la riduzione del rischio di catastrofi⁵¹ afferma infatti che la gestione del rischio legato ai disastri naturali – le cui conseguenze minano i progressi compiuti verso lo sviluppo e costringono all’indigenza intere regioni del pianeta, affliggendo in particolare i Paesi più poveri e vulnerabili insieme alle fasce meno abbienti e svantaggiate delle loro popolazioni – è finalizzata alla protezione delle persone e delle loro proprietà nonché a preservare la salute, i mezzi di sussistenza, gli *asset* produttivi, i beni culturali e l’integrità dell’ambiente come parte essenziale della promozione e della tutela di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo (par. 19, lett. c), nella consapevolezza che «Disaster risk reduction is essential to achieve sustainable development» (par. 19, lett. h). Parimenti, nel paragrafo iniziale del testo dell’Agenda d’azione di Addis Abeba⁵², i capi di Stato e di governo e gli alti rappresentanti accorsi nella capitale etiopica per la Terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo hanno ribadito l’impegno al rispetto di tutti i diritti umani, incluso il diritto allo sviluppo, specificando quali propri obiettivi la fine della povertà e della fame⁵³ insieme al raggiungimento di uno sviluppo reso sostenibile tramite una strategia fondata su tre dimensioni globali: una crescita economica equa e partecipata⁵⁴ (con particolare attenzione alla realtà femminile e a quella dei migranti), la sostenibilità per un ambiente pulito e salubre⁵⁵ e la promozione della pace e dell’inclusione sociale (par. I.1).

⁵¹ Il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* è stato adottato il 18 marzo 2015 a Sendai (Giappone) in occasione della Terza Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di disastri naturali (A/RES/69/283 del 3 giugno 2015, Annex II), ponendosi come risultato delle consultazioni delle parti interessate avviate nel marzo 2012 e dei negoziati intergovernativi svoltisi dal luglio 2014 al marzo 2015 su impulso dell’Assemblea generale dell’ONU e con il sostegno dall’Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi (UNDRR).

⁵² *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development* (o *Addis Ababa Action Agenda*), documento conclusivo adottato dalla Terza Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo tenutasi presso la sede della Commissione economica dell’ONU per l’Africa ad Addis Abeba, in Etiopia, dal 13 al 16 luglio 2015 (A/RES/69/313 del 27 luglio 2015).

⁵³ D’altronde: «poverty is an affront to human dignity». A/RES/77/212, cit., 4.

⁵⁴ «[I]nequality is a major obstacle to the realization of the right to development within and across countries». A/HRC/RES/51/7, cit., 3.

⁵⁵ Al riguardo, cfr. UN Docs. A/HRC/RES/48/13 del 8 ottobre 2021; A/RES/76/300 del 28 luglio 2022. Per un approfondimento sul tema, si vedano: M. FRANCO DEL POZO, *El dere-*

Il documento “Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”⁵⁶ (c.d. Agenda 2030) istituisce inoltre un rapporto diretto tra il diritto allo sviluppo e la declinazione programmatica dell’idea di “sostenibilità” tradotta nel prisma dei 17 Obiettivi fissati per l’anno 2030⁵⁷ (gli SDGs, subentrati ai precedenti MDGs). Il diritto umano allo sviluppo viene dunque riconosciuto tra i presupposti per l’instaurazione, a livello globale, di società pacifiche, giuste, sicure, inclusive e basate sul rispetto di tutti i diritti umani e dello Stato di diritto, prescindendo dalle quali qualsiasi orizzonte “sostenibile” di sviluppo si paleserebbe velleitario⁵⁸. L’eliminazione della povertà e della fame, in particolare nelle loro forme più estreme (SDGs 1 e 2), si conferma così tra i requisiti fondamentali per la realizzazione dello sviluppo sostenibile, rappresentando una delle maggiori sfide per il rafforzamento della pace globale, della sicurezza e della prosperità sociale di tutti i popoli e le nazioni del pianeta (SDG 16), da perseguire nell’ottica “partecipativa e responsabilizzante” di “istituzioni forti ed efficaci”⁵⁹ e a partire da una riforma di vasta portata del Sistema delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDS) che elevi l’efficacia, la trasparenza e l’affidabilità del lavoro

cho humano a un medio ambiente adecuado, Bilbao, 2000; S. NESPOR, *Diritto dell’ambiente e diritto allo sviluppo: le origini*, in *L’ambiente e i nuovi diritti*, Torino, 2014; A. PIRNI, *Diritti infiniti e doveri limitati? Per una fondazione del dovere di giustizia tra le generazioni*, in *Etica & Politica*, 2021, 703-718. Inoltre, cfr.: UNEP, UNDP, OHCHR, *Joint statement of United Nations entities on the right to healthy environment*, 8 marzo 2021; UNEP, UNDP, OHCHR, *What is the Right to a Healthy Environment?*, *Information Note*, 2022.

⁵⁶ *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (o Agenda 2030, A/RES/70/1 del 25 settembre 2015) documento finale dello *United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda* svoltosi a New York dal 25 al 27 settembre 2015 su mandato dell’Assemblea generale (A/RES/68/6 del 9 ottobre 2013). L’Agenda 2030 fa convergere le attività di controllo e revisione degli adempimenti dell’Agenda d’azione di Addis Abeba nel quadro di monitoraggio preposto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) attraverso il coinvolgimento di tutte le istituzioni pertinenti e la previsione dello svolgimento di un *forum* politico annuale di alto livello sul *follow-up and review* dei finanziamenti per lo sviluppo imperniato sui principi di equità, cooperazione, responsabilità, trasparenza e impegno per i diritti umani e la centralità dell’essere umano (estesi anche agli attori economici privati) e condotto sotto gli auspici dell’ECOSOC nonché con la partecipazione di BM, FMI, OMC, UNCTAD e di tutti gli *stakeholders* interessati. Cfr.: Agenda 2030, par. 47; *Addis Ababa Action Agenda* (A/RES/69/313), cit., par. 132.

⁵⁷ I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile SDGs (*Sustainable Development Goals*) e i 169 sotto-obiettivi ad essi associati costituiscono il nucleo vitale dell’Agenda 2030. Tengono conto, in maniera equilibrata, delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ossia il suo triplice aspetto economico, sociale ed ecologico) suggellando l’impegno generale affinché «no one will be left behind» onde per cui gli Stati membri si adopereranno «to reach the furthest behind first» (Agenda 2030, par. 4).

⁵⁸ Cfr. A/RES/70/1, 9, par. 35.

⁵⁹ Cfr. SDG 16.7: «ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels».

svolto sul campo dagli organi, dalle agenzie specializzate, dai fondi e dai programmi dell’ONU impegnati nella promozione dello sviluppo a supporto degli Stati membri, in vista del raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. UNSG, *Remarks to Economic and Social Council on Repositioning the UN Development System to Deliver on the 2030 Agenda*, 5 luglio 2017; A/RES/72/279 del 31 maggio 2018. In tale prospettiva, efficaci meccanismi di “responsabilizzazione” (sul piano etico e politico) dei soggetti “decisori” ed “esecutori” delle azioni previste dall’Agenda 2030 non possono che dimostrarsi necessari in funzione della concreta attuazione degli SDGs (che restano giuridicamente non-vincolanti). La “responsabilità” per il raggiungimento di tali Obiettivi (c.d. *follow-up and review*) competerà infatti alle strutture statali operanti a livello locale e nazionale soprattutto nella misura in cui queste ultime saranno chiamate dai cittadini e dalle associazioni della società civile a dare conto delle proprie azioni in modo accessibile e trasparente. Purtroppo, le varie istituzioni regionali e globali possono fungere da “incubatori” e “moltiplicatori” degli sforzi locali e nazionali, sostenendo gli Stati e le loro articolazioni territoriali nell’implementazione dell’Agenda 2030. Tra le folte ramificazioni della *global governance*, si osserva il potenziale di cinque *accountability mechanisms* iscritti nel prisma concettuale dello sviluppo e della “sostenibilità”, declinati secondo gli SDGs: l’*Annual Ministerial Review* (AMR) e il *Development Cooperation Forum* (DCF) in sede ECOSOC; il Fondo monetario internazionale (FMI) con il sistema di consultazione di cui all’art. IV degli Articles of Agreement; le *peer-reviews* del *Development Assistance Committee* (DAC) sotto il patrocinio dell’OCSE (con BM, FMI e UNDP nel ruolo di osservatori delle politiche e delle buone prassi dei 24 Paesi maggiori donatori di fondi per la cooperazione allo sviluppo) e, nel quadro dell’Unione africana, le revisioni dell’*African Peer Review Mechanism* (APRM). A livello globale, il Gruppo ONU per lo sviluppo sostenibile (UNSDG) funge da *forum* decisionale di alto livello, facente capo al Segretariato, preposto al coordinamento sistemico delle entità e agenzie dell’ONU impegnate per lo sviluppo sostenibile (UNDS) guidando, appoggiando e supervisionando l’attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile in 165 Paesi e territori con il supporto del *Resident Coordinator system* (RC) gestito (dal 1° gennaio 2019) dall’*UN Development Coordination Office* (UNDCO) sotto la guida del vice-Segretario generale. L’UNDCO comprende i *Resident Coordinators*, i *Resident Coordinator Offices* e i *team* nazionali (UNCT) i cui dati, attraverso il sistema UN INFO, confluiscono negli *UN Country Teams’ Sustainable Development Cooperation Frameworks* allo scopo di seguire l’allineamento dei Paesi membri con le priorità di sviluppo sostenibile e garantire la trasparenza dei dati in linea con le indicazioni del medesimo Quadro di cooperazione e con quanto previsto dalla risoluzione A/RES/72/279 del 31 maggio 2018 concernente i «repositioning efforts of the [UN] development system at the global, regional and country levels». In conformità alla lettera e allo spirito di tale documento, il *Management and Accountability Framework* (MAF) assicura la rendicontazione periodica dei *country representatives* al sistema RC sul loro contributo per l’attuazione dell’*Agenda 2030*, fungendo anche da meccanismo informale per la risoluzione delle controversie correlate all’operato delle articolazioni del sistema UNDS. Il *System Wide Evaluation* (SWE) – di cui al report del Segretario generale A/75/79-E/2020/55 del 30 aprile 2020 relativo all’attuazione della risoluzione A/RES/71/243 del 21 dicembre 2016 concernente la *quadrennial comprehensive policy review* delle attività operative dell’ONU per lo sviluppo – rafforza la supervisione, il coordinamento, la trasparenza e la responsabilità nei rapporti tra le entità del sistema delle Nazioni Unite, come parte del *Funding Compact* riguardante il finanziamento flessibile delle attività di sviluppo promosse dall’ONU. Sul piano regionale, le *Regional Collaborative Platforms* (RCP) coordinano tutte le risorse regionali delle Nazioni Unite indirizzate allo sviluppo sostenibile. Le RCP sono presiedute dal vice-Segretario generale e co-presiedute da due vice-Presidenti provenienti dalle Commissioni economiche regionali e dall’UNDP. In generale, le commissioni regionali

Tutto ciò, in un quadro di rinnovata cooperazione internazionale (SDG 17) ricettivo, tra gli altri, degli impegni assunti ad Addis Abeba nei riguardi del finanziamento degli investimenti⁶¹, della tecnologia, del *capacity-building*, del commercio internazionale e di altre problematiche sistemiche frapposte al raggiungimento dei traguardi di sviluppo sostenibile. La reale affermazione del diritto allo sviluppo, pertanto, diviene di per sé consustanziale agli effettivi avanzamenti da compiere nell'implementazione del quadro politico e – più in generale – assiologico definito dall'Agenda 2030 dell'ONU in funzione del pieno perseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, offrendo l'opportunità di mobilitare azioni e risorse a livello nazionale e internazionale verso traguardi di valore “esistenziale” per l'intera umanità e contribuire attivamente alla promozione e all'attuazione del diritto allo sviluppo⁶² in una più vasta cornice che, in ogni caso, non può rifuggire dal tema dell'impatto antropico sull'ambiente⁶³.

Orbene, il preambolo dell'Accordo di Parigi sul clima⁶⁴ –trattato internazionale giuridicamente vincolante, adottato il 12 dicembre 2015

dell'ONU, le piattaforme regionali per lo sviluppo sostenibile e gli organismi regionali per i diritti umani sono emersi come importanti *forum* di “controllo” e “revisione” programmatica. Meccanismi essenziali per il monitoraggio dei progressi e per stimolare l'azione ai livelli nazionale e sub-nazionale sono del resto anche i *Voluntary National Review* (VLR) e i *Voluntary Local Review* (VLR) cui gli Stati hanno facoltà di sottoporsi con cadenza annuale in occasione dell'*High-Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) sotto l'egida dell'ECOSOC. Cfr. UNDESA, *Transitioning from the MDGs to the SDGs: accountability for the post-2015 era*, CDP Background Paper n. 25 (ST/ESA/2015/CDP/25), 2015, 5; M. ELGIN-COSSART, R. CHANDRAN, *Designing Better Accountability Mechanisms for the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Center for American Progress/UNU-CPR, 2016, 5; D. LUCKS ET AL., *Counting critically: SDG 'follow-up and review' needs interlinked indicators, monitoring and evaluation*, IIED Briefing Papers, 2016; C. VILLALONA (ed.), *Global SDG Accountability Report. A snapshot on the state of accountability for the 2030 Agenda*, 2021, 17; UNSDG, *Management and Accountability Framework of the UN Development and Resident Coordinator System*, 15 settembre 2021.

⁶¹ *Addis Ababa Action Agenda* (A/RES/69/313), cit. Si consideri la reiterazione dell'impegno, da parte di molti Paesi “sviluppati”, a raggiungere gli obiettivi di destinare lo 0,7% del proprio Reddito nazionale lordo (*Gross National Income*) per l'assistenza allo sviluppo (*Official development assistance*) e indirizzare lo 0,15-0,20% di tali risorse (ODA/GNI) verso i Paesi c.d. “meno sviluppati” – o LDCs – (par. 51) insieme all'invito, rivolto verso un numero crescente di Paesi, a partecipare all'attuazione di meccanismi innovativi di finanziamento dello sviluppo, come la c.d. “finanza mista” (par. 69) e altre iniziative di carattere multilaterale (paragrafi 76-78), sottolineando l'importanza delle istituzioni finanziarie internazionali e il ruolo delle organizzazioni e dei programmi regionali dediti allo sviluppo (par. 75).

⁶² Cfr. A/HRC/36/49, cit., 4, par. D.14.

⁶³ Questione, quest'ultima, da inscrivere propriamente anche nell'ambito del “principio di precauzione” appunto maturato nel quadro del “diritto internazionale dell'ambiente”.

⁶⁴ L'obiettivo fondante del *Paris Agreement*, nel quadro dell'implementazione dell'UNFCCC, è, ex art. 2.1(a): «Holding the increase in the global average temperature to well be-

tra 196 Parti aderenti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, il principale *forum* globale sul cambiamento climatico, in occasione della XXI *Conference of Parties* dell’UNFCCC (COP 21) – ha posto l’accento su come «climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity»⁶⁵. Nel solco valoriale tracciato dal documento di Sendai risulta del resto evidente l’impatto, tanto diretto quanto indiretto, sul godimento di una serie di diritti umani – a partire, primariamente, dai diritti alla vita e alla salute (e poi a un idoneo sostentamento, a un’abitazione adeguata, all’istruzione, alla sicurezza, etc.) fino al diritto allo sviluppo – prodotto da disastri naturali dovuti ad eventi atmosferici c.d. “estremi”⁶⁶, nonché dall’innalzamento del livello dei mari, dalla siccità, dalla desertificazione, dalla perdita di biodiversità, da epidemie e da altri fenomeni correlati all’incedere dei mutamenti climatici o ai livelli di inquinamento⁶⁷. Il Gruppo inter-governativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC), istituito nel 1988 dall’Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e dall’UNEP, sulla base delle risultanze scientifiche disponibili ha ripetutamente attribuito la causa di tali fenomeni alle emissioni di gas-serra prodotti dalle attività umane⁶⁸. Questo, oltretutto, ha aperto la via verso l’instaurazione di meccanismi internazionali di supporto finanziario strutturati in base agli aspetti compensativi sottesi al principio della c.d. “giustizia climatica” (SDG 13.1⁶⁹) per cui «those who are suffering the most from the impacts of climate change, although they have contributed the

low 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change».

⁶⁵ Ivi, 2. Inoltre, cfr. UNFCCC, art. 3.1.

⁶⁶ Si computa in oltre 38 milioni il numero di persone sfollate nel 2021 in conseguenza di disastri naturali attribuiti ai cambiamenti climatici. Cfr. IDMC, *Global Report on Internal Displacement (GRID)*, 2022.

⁶⁷ Si stima che l’inquinamento atmosferico produca ogni anno sette milioni di morti premature. Cfr. OMS, *New WHO Global Air Quality Guidelines aim to save millions of lives from air pollution*, 22 settembre 2021.

⁶⁸ Da ultimo, IPCC-LVIII/Doc. 4 e IPCC AR6 SYR (*Longer Report*), 19 marzo 2023. Si veda ancora: G. MOTT, C. RAZO, R. HAMWEY, *Carbon emissions anywhere threaten development everywhere*, in *UNCTAD News*, 2 giugno 2021.

⁶⁹ SDG 13.1: «Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries».

least to global warming, deserve financial support from those who have added the most to the problem and have done the most damage to the environment»⁷⁰.

3. L'ultimo adattamento dell'articolato del progetto di Convenzione sul diritto allo sviluppo, reso disponibile dall'Alto commissariato dell'ONU⁷¹ per i diritti umani in vista della ventiquattresima sessione del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo calendarizzata dal 15 al 19 maggio 2023⁷², riflette le deliberazioni del Gruppo di esperti stabilito dall'OHCHR su richiesta del Presidente-Relatore del summenzionato Gruppo di lavoro sulla scorta dei contributi presentati da parte di Stati, agenzie e organismi specializzati nel quadro delle Nazioni Unite nonché in base all'apporto di altre istituzioni internazionali, ONG e soggetti operanti nell'ambito della società civile chiamati a cooperare nelle fasi di emendamento del progetto⁷³. Le modifiche da ultimo apportate alla bozza della Convenzione, oltretutto, non hanno inteso forgiare *ex novo* principi, regole, prerogative o obblighi di diritto internazionale ma – in aderenza alla metodologia *ab origine* applicata per la redazione del preambolo e del testo del documento, con le relative scelte linguistiche – si sono limitate a recepire le osservazioni pervenute in stretta aderenza alle norme internazionali esistenti e alle indicazioni dell'inerente giurisprudenza, nonché alla luce dei principali orientamenti dottrinali, dei pertinenti rapporti stilati dalla Commissione di diritto internazionale (CDI), delle rilevanti prassi convenzionali e delle decisioni interpretative delle corti internazionali e regionali così come di altri meccanismi previsti da trattati riguardanti la materia di

⁷⁰ B. BHUTTO ZARDARI, *The Loss and Damage Facility: A Step Towards Climate Justice*, in *UN Chronicle*, 9 dicembre 2022. Cfr. *COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New "Loss and Damage" Fund for Vulnerable Countries*, in *UN Climate Change News*, 20 novembre 2022. L'IPCC specifica inoltre che «climate justice comprises justice that links development and human rights to achieve a rights-based approach to addressing climate change». IPCC_AR6_WGII (2022), 7, nota 14. Sebbene del pari ritenuto *in fieri*, rileva altresì il concetto di «giustizia ambientale» quale «equitable treatment and involvement of people of all races, cultures, nations, and socioeconomic backgrounds in the development, implementation, and enforcement of environmental programs, laws and policies». UNDP, *Environmental Justice: Securing our right to a clean, healthy and sustainable environment*, 17 giugno 2022, 13.

⁷¹ L'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani (OHCHR) è il principale referente ONU in tema di diritti umani e ricopre un ruolo cruciale nella salvaguardia dei tre pilastri interconnessi che sorreggono l'architettura delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo.

⁷² UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2, cit.

⁷³ Il Segretariato del Gruppo di lavoro ha raccolto i vari apporti e suggerimenti pervenuti per la revisione della bozza di Convenzione sul diritto allo sviluppo nel documento: UN Doc. A/HRC/WG.2/24/CRP.1, dell'11 gennaio 2023.

diritti umani nel quadro delle Nazioni Unite⁷⁴. Nel dare impulso alla nuova revisione della bozza della Convenzione, il Consiglio dei diritti umani non ha comunque mancato di sottolineare l'importanza dei *core principles* confluiti nelle conclusioni della ventitreesima sessione del Gruppo di lavoro, definiti «as critical to mainstreaming the right to development at the national and international levels»⁷⁵ poiché pienamente congruenti rispetto alle finalità dei principali strumenti internazionali vigenti in tema di diritti umani⁷⁶.

Il progetto della Convenzione conta attualmente un totale di 38 articoli suddivisi in cinque parti e, a partire dall'annesso Preambolo, muove dal fondamentale inquadramento del concetto di diritto allo sviluppo nel prisma delle finalità e dei principi dell'ordinamento delle Nazioni Unite rievocando, in particolare, la centralità degli obblighi afferenti al settore della cooperazione internazionale nei campi economico e sociale che incombono sugli Stati membri nella conduzione di rapporti internazionali pacifici e amichevoli ai sensi degli articoli 1, par. 2, e 1, par. 3, e del capitolo IX della Carta ONU «[w]ith a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples» (art. 55). Il testo trova primario fondamento nel contenuto e nel linguaggio della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo del 1986, per quanto alcune modifiche si siano rese necessarie per garantirne l'adattamento agli attributi di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante⁷⁷. In particolare, si nota come le disposizioni sostanziali non presentino una definizione univoca del concetto di sviluppo, benché i connotati caratterizzanti dei processi di sviluppo vengano enucleati nel preambolo in uno stile affine a quello della DRTD⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. Ibid.; UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2/Add.1 del 12 gennaio 2023, 2, par. 7, e 3, par.

10. ⁷⁵ A/HRC/RES/51/7, cit., 5, par. 12.

⁷⁶ Al riguardo, si veda anche: UN Doc. E/CN.4/2002/28/Rev.1 del 11 aprile 2002, VIII.A, par. 100. Inoltre: «It is stressed that the basic responsibility for the realization of all human rights lies with the State. [T]he promotion of the right to development in the national context hinges on the application and observance of core principles such as equality, participation, accountability, non-discrimination and international cooperation». Ivi, par. 103.

⁷⁷ Cfr. UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2/Add.1, cit., 4, par. 13.

⁷⁸ Giova a ogni modo rilevare che: «Overall, the term 'development' in the context of the DRTD has largely been understood to mean 'social and economic development' of developing countries in general and of the least-developed countries in particular. Therefore, the right to development is mainly about the economic and social development of developing coun-

La parte I dell'articolato si dipana in tre disposizioni che, in apertura, definiscono l'oggetto e lo scopo sottesi alla Convenzione (art. 1)⁷⁹, forniscono alcune specificazioni terminologiche (art. 2) ed enumerano i principi generali cui gli Stati parte della Convenzione dovrebbero attenersi con riguardo all'adempimento degli obblighi assunti (art. 3). La parte II si sofferma sulla sfera dei beneficiari del diritto allo sviluppo, definendo il contenuto di tale diritto (art. 4)⁸⁰ e il rapporto consustanziale di quest'ultimo con il diritto dei popoli all'auto-determinazione (art. 5) nonché con la tutela universale, inalienabile, interconnessa, interdipendente, indivisibile e paritaria dell'intero catalogo dei diritti umani (art. 6) nel quadro della generale responsabilità di rispettare i diritti umani (e, nel novero di essi, il diritto allo sviluppo) estesa a tutte le persone, gli enti, i gruppi, i popoli e gli Stati in base al diritto internazionale (art. 7). La parte III si concentra sui doveri sottostanti alla realizzazione del diritto allo sviluppo e sui relativi portatori, a cominciare dagli obblighi generali degli Stati-parte (art. 8) e delle organizzazioni internazionali⁸¹ (art. 9). La sezione, dunque, enuclea l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare il diritto allo sviluppo che incombe sugli Stati parte tanto nell'ambito delle rispettive giurisdizioni nazionali (articoli 10-12) quanto nel contesto del dovere condiviso di cooperare a livello internazionale, con l'inerente impegno a indirizzare tutti gli strumenti legislativi, tecnici, tecnologici, infrastrutturali ed economico-finanziari verso l'innalzamento degli standard di vita e la riduzione del *development gap* tra i Paesi "più sviluppati" e quelli afflitti da maggiore "arretratezza" promuovendo, in par-

tries, as stated in article 4 (2) of the DRTD». S.P. SUBEDI, *Declaration on the Right to Development*, UN Audiovisual Library of International Law, 2021, 6.

⁷⁹ Art. 1 DCRTD: «Object and purpose. The object and purpose of the present Convention is to promote and ensure the full, equal and meaningful enjoyment of the right to development by every individual and all peoples everywhere, and to guarantee its effective operationalization and full implementation at the national and international levels».

⁸⁰ Art. 4 DCRTD: «Right to development. 1. Every individual and all peoples have the inalienable right to development, by virtue of which they are entitled to participate in, contribute to and enjoy civil, cultural, economic, environmental, political and social development that is indivisible from and interdependent and interrelated with all other human rights and fundamental freedoms. 2. Every individual and all peoples have the right to active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom».

⁸¹ Al riguardo, si vedano gli articoli 14-18 dei DARIO compilati dalla CDI (*Sixty-third session*, dal 26 aprile al 3 giugno e dal 4 luglio al 12 agosto 2011, UN Doc. A/66/10). In considerazione dell'importanza dell'operato delle OO.II. in funzione della realizzazione del diritto allo sviluppo, il progetto consente a qualsiasi organizzazione internazionale o regionale, di rilievo settoriale e nei limiti delle relative competenze, di divenire parte della Convenzione sebbene escludendone il diritto di voto in sede di Conferenza degli Stati parte. Cfr. UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2/Add.1, cit., 5, par. 18.

ticolare, un sistema commerciale multilaterale universale, basato sul rispetto delle regole, aperto, non discriminatorio, equo, trasparente e inclusivo insieme alla regolamentazione e al monitoraggio dei mercati finanziari globali (art. 13).

Il testo, inoltre, introduce elementi di specifico rilievo per la realizzazione del diritto allo sviluppo, come il divieto dell'imposizione unilaterale di misure coercitive di natura politica o economica – in quanto pratica lesiva dello sviluppo nonché contraria al principio di uguaglianza sovrana degli Stati – (art. 14)⁸² o come la previsione di specifiche misure di carattere rimediale volte a compensare gli squilibri nella fruizione del diritto allo sviluppo legati alla stato di emarginazione o vulnerabilità in cui versano taluni (gruppi di) individui oppure dovuti alle difficoltà che possono gravare sui Paesi "più svantaggiati" in ragione di molteplici fattori – tra i quali spiccano "ingiustizie storiche", conflitti, rischi ambientali e cambiamenti climatici – (art. 15). La bozza revisionata si sofferma pertanto sulla centralità dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere per l'effettiva fruizione del diritto allo sviluppo (art. 16) così come sulla necessaria tutela dei diritti delle popolazioni indigene (art. 17) e sull'esigenza di prevenire e combattere i fenomeni corruttivi (art. 18), ribadendo il divieto di prevedere limitazioni al godimento del diritto allo sviluppo che non discendano direttamente da restrizioni alla fruizione dei diritti umani applicate secondo le previsioni del diritto internazionale (art. 19).

L'articolato dispone quindi l'impegno degli Stati-parte circa la valutazione della compatibilità dei propri ordinamenti e delle proprie azioni intraprese nel contesto di OO.II. rispetto agli obblighi assunti sulla base della Convenzione ed estesi anche alle persone giuridiche sottoposte alla loro giurisdizione (art. 20), prevedendo l'idonea raccolta di informazioni e dati statistici (art. 21). La terza sezione del testo, peraltro, vincola gli Stati parte a coordinarsi in direzione della completa e generale dismissione degli arsenali militari in funzione del rafforzamento della pace e della sicurezza internazionali e con uno sguardo all'instaurazione di società pacifiche e inclusive nei loro territori. Questo, con l'obiettivo di convogliare tutte le risorse planetarie verso

⁸² Art. 14 DCRTD: «Coercive measures. 1. The use or encouragement of the use of economic or political measures, or any other type of measure, to coerce a State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights in violation of the principles of the sovereign equality of States, the freedom of consent of States or applicable international law constitutes a violation of the right to development. 2. States Parties shall refrain from adopting, maintaining or implementing the measures referred to in paragraph 1».

la piena realizzazione del diritto allo sviluppo nel quadro degli obblighi internazionali esistenti e nel rispetto della Carta dell'ONU (art. 22) e non mancando oltretutto di inscrivere il diritto allo sviluppo nel prisma ermeneutico e valoriale degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (art. 23) e di assicurare l'interpretazione armonica del testo della Convenzione rispetto alle norme internazionali, allo Statuto delle Nazioni Unite e al ruolo costitutivo delle varie agenzie specializzate dell'ONU impegnate nella promozione del diritto allo sviluppo (art. 24).

La parte IV del progetto, pertanto, prevede l'istituzione di un meccanismo cooperativo interno al trattato nella forma di una Conferenza annuale degli Stati-parte – aperta anche alla partecipazione di Stati, organizzazioni ed enti esterni nel ruolo di osservatori – al fine di promuovere, coadiuvare e monitorare l'attuazione degli impegni assunti dagli Stati aderenti (art. 25). Questo, con il supporto di un ulteriore “meccanismo di implementazione” di carattere subsidiario, formato da esperti nominati durante la prima sessione della Conferenza (art. 27) e con l'ulteriore possibilità, da parte degli Stati aderenti, di adottare eventuali protocolli integrativi della Convenzione in sede di tale Conferenza (art. 26). La parte V del testo revisionato contiene infine le disposizioni conclusive della Convenzione (articoli 28-38) tra le quali risalta l'individuazione di una procedura facoltativa di risoluzione delle inerenti controversie interstatali dinanzi alla Corte internazionale di giustizia senza, tuttavia, che ciò conferisca alla Corte dell'Aia giurisdizione obbligatoria sull'interpretazione ed applicazione del contenuto della *ferenda* Convenzione (art. 35).

Il contenuto e la struttura dell'attuale progetto di Convenzione, così come molte delle disposizioni sostanziali in esso previste, richiamano significativamente il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR) e i nove “trattati fondamentali sui diritti umani”⁸³, presentandosi pertanto intrisi di riferimenti alle principali fonti internazionali in materia di diritti umani. In particolare, il progetto si

⁸³ *i.e.*, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR); Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR); Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD); Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW); Convenzione sui diritti dell'infanzia (UNCRC); Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICMW); Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CPED); Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD).

rialaccia allo schema della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) – richiamandone peraltro le disposizioni finali – sebbene i suoi redattori non abbiano inteso attenersi con eccessiva rigidità ai modelli invalsi nei processi di stesura dei trattati⁸⁴. Ad ogni modo, il progetto attinge ampiamente ai tratti caratterizzanti delle convenzioni-quadro che vertono sulla definizione di principi, diritti e obblighi di valore generale prescindendo dalla fissazione di parametri di misurazione o di obiettivi quantificabili in tema di sviluppo. Questo, senza indugiare sui dettagli delle specifiche norme di settore la cui definizione resta quindi devoluta agli sviluppi che gli Stati-parte riteranno di concordare, sulla base delle rispettive esperienze applicative della Convenzione, nelle successive sedi intergovernative (come, appunto, quella della *Conference of States Parties* stabilita dall’art. 25 del testo). Se da una parte l’articolato raccoglie i riferimenti standard offerti dai trattati sui diritti umani che individuano gli esseri umani – tanto in veste individuale quanto come collettività – quali titolari dei diritti riconosciuti e identificano negli Stati i portatori primari dei corrispondenti doveri, dall’altro lato il progetto di Convenzione non manca altresì di attingere alla struttura-tipo dei trattati di matrice interstatale preposti all’instaurazione di diritti e obblighi tra gli Stati ad essi aderenti.

Il progetto, inoltre, ribadisce gli obblighi scaturenti per le OO.II. e le entità giuridiche nel quadro del diritto internazionale e – pur non rifacendosi ai dibattuti “criteri e sotto-criteri operativi” elaborati nel 2010 dalla *Task force* di alto livello sull’attuazione del diritto allo sviluppo⁸⁵ – riafferma la triplice portata del dovere degli Stati di “rispettare, proteggere e soddisfare” i diritti umani congiuntamente alla tripartizione degli obblighi incombenti sugli Stati per il compimento del diritto allo sviluppo, così come individuata dalla *Task force* di alto livello e universalmente accettata, in riferimento a: (a) politiche degli Stati rivolte ai soggetti sottoposti alla loro giurisdizione; (b) politiche nazionali degli Stati incidenti sulla sfera soggettiva di individui non strettamente rientranti nella loro giurisdizione e (c) azione collettiva

⁸⁴ Per un approfondimento circa le differenti tipologie di trattato e le relative strutture, cfr.: K. DE FEYTER, *Type and Structure of a Legally Binding Instrument on the Right to Development*, Research Group on Law and Development, University of Antwerp, 2019. Inoltre, si veda: ID., *Towards a Framework Convention on the Right to Development, International Policy Analysis*, FES, aprile 2013.

⁸⁵ UN Docs. A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.4 del 18 gennaio 2010; A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2 del 8 marzo 2010.

degli Stati nella forma di partenariati globali o di matrice regionale⁸⁶. Sebbene la scelta della denominazione di “Convenzione sul diritto allo sviluppo” suggerisca esplicitamente la natura giuridicamente obbligatoria di questo strumento internazionale, gli Stati aderenti potrebbero nondimeno valutare il titolo di “Patto internazionale sul diritto allo sviluppo” – sull’esempio di trattati vincolanti come l’ICCPR e l’ICESCR – oppure elevare formalmente lo *status* giuridico di questo documento a quello di “Carta internazionale del diritto allo sviluppo”, sulla scia della risoluzione 52/136 del 12 dicembre 1997 attraverso cui l’Assemblea generale delle Nazioni Unite – in occasione del 50° anniversario dell’UDHR – aveva già promosso l’inclusione della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948⁸⁷.

4. Il progetto di Convenzione sul diritto allo sviluppo risente della complessità dei colloqui e delle trattative interstatali in corso con riguardo, in particolare, ai tratti ancora controversi che denotano l’istituto giuridico del diritto allo sviluppo nel diritto internazionale⁸⁸. Le divisioni riferite ai temi del commercio, degli investimenti, della finanza, degli aiuti economici, del debito, della (condivisione della) tecnologia, del progresso e dell’innovazione tra le nazioni “più avanzate” e quelle “più vulnerabili” si accompagnano infatti alle questioni circa il gradiente da riconoscere a ognuna delle priorità sopra elencate nella definizione di una *governance* globale propriamente incentrata sull’affermazione dello sviluppo come diritto umano⁸⁹. Le divergenze di matrice erme-

⁸⁶ Cfr. UN Docs. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, cit., Annex, 8; A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1/Corr.1 del 13 aprile 2010; A/HRC/WG.2/24/2/Add.1, cit., 4. par. 14. Sul tema, in generale, si veda: G. GILIBERTI, *La governance dello sviluppo umano*, intervento per il seminario *Innovation et formation pour le développement humain*, Camerino, organizzato dal Comité Scientifique Inter Agences des Nations Unies pour la coopération au développement humain, 18-20 gennaio 2010, 323.

⁸⁷ Cfr. A/RES/52/136 del 12 dicembre 1997, 6. par. 17.

⁸⁸ Cfr. R.G. TESHOME, *op. cit.*, 1-2; UN Doc. A/HRC/WG.2/24/2/Add.1, cit., 2-5.

⁸⁹ L’Assemblea generale ha sottolineato come il Gruppo di lavoro e il suo Presidente-Relatore, nell’adempimento dei propri mandati, considerino la necessità «to promote the democratization of the system of international governance in order to increase the effective participation of developing countries in international decision-making». A/RES/77/212, cit., 6. par. 9(a). Con riguardo all’incidenza del commercio internazionale nei processi di sviluppo (sostenibile), si consideri quanto riportato nel preambolo dell’Accordo di Marrakesh che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio (OMC) del 15 aprile 1994: «The Parties to this Agreement [recognize] that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sus-

neutica che si annidano tra gli Stati si pongono d'altronde alla base delle ambiguità e delle ritrosie operative che da tempo affliggono l'inerte dibattito intergovernativo condotto sotto l'egida delle istituzioni delle Nazioni Unite, rendendo peraltro non meno problematica la scelta di parametri di misurazione universalmente condivisi per un'ideale e obiettiva valutazione dei passi in avanti compiuti nella realizzazione di una fattispecie, come quella del diritto allo sviluppo, non ancora approciata dagli Stati secondo una visione univoca⁹⁰.

Si consideri, infatti, il perdurare di interpretazioni divergenti in riferimento all'effettivo contenuto giuridico da riconoscere al diritto allo sviluppo – malgrado i quasi quattro decenni ormai trascorsi dall'adozione della Dichiarazione del 1986 – con i conseguenti rischi legati alla “politicizzazione” (e, dunque, alla mera strumentalizzazione) del relativo dibattito in seno alla comunità internazionale⁹¹. Elementi, quelli appena citati, potenzialmente forieri di disinteresse verso tematiche complesse, come quelle dello sviluppo e della sostenibilità, già di per sé condizionate dalle diversità geografiche e culturali nonché fortemente vulnerabili all'impatto di tendenze globali avverse come quelle dettate, in tempi recenti, dalle gravi crisi susseguite in ambito economico, finanziario ed energetico, dalle tensioni geopolitiche, dalla recrudescenza dei nazionalismi, dalla pandemia da COVID-19 e dalla stessa emergenza climatico-ambientale planetaria, insieme alle molteplici spinte in direzione del disimpegno politico che simili ostacoli si prestano ancora ad alimentare⁹².

Tutto ciò, in un contesto rischiosamente dispersivo di istanze e importanti risorse nei confronti del quale, al contrario, potrebbero fungere da argine l'esplicito accoglimento, nella lettera della Carta di San Francisco, del diritto allo sviluppo e dei traguardi di sviluppo sostenibile tra i propositi generali e i principi di riferimento di tutte le iniziative delle Nazioni Unite (articoli 1-2 della Carta)⁹³ così come l'analoga menzione,

tainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development».

⁹⁰ Si pensi, nuovamente, ai sopra menzionati “criteri e sotto-criteri” concernenti le caratteristiche essenziali del diritto allo sviluppo, elaborati dalla *Task force* di alto livello allo scopo di rendere operativo tale diritto. Cfr. UN Doc. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, cit. Si veda, in merito UNDP, *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, 2016, 202-205.

⁹¹ Cfr. UN Doc. A/HRC/19/45, cit., par. 23. Inoltre, si veda: UN Doc. A/HRC/36/49, cit., 8-9, par. 30(a).

⁹² Ivi, paragrafi 30(b) e 30(c).

⁹³ Si pensi alla possibile integrazione degli articoli 1, par. 3, e 13, par. 2, della Carta ONU per mezzo della formula «respect for [realization of] all human rights, including the Right to Deve-

sempre nel corpo della Carta, dell'inerente centralità del ruolo dell'UNCTAD⁹⁴ e dei programmi delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)⁹⁵ e per l'ambiente (UNEP)⁹⁶. Questo, unitamente all'auspicabile ottimizzazione dei sistemi di finanziamento di tali meccanismi (anche secondo schemi di collaborazione pubblico-privato⁹⁷) e al miglior coordinamento organizzativo delle molteplici entità operative afferenti all'*UN Development System* (UNDS), prevedendo una maggiore responsabilizzazione di tali ramificazioni ordinamentali dell'ONU in ragione del perseguimento degli orizzonti di sostenibilità fissati dall'Agenda 2030 nonché il conseguente ampliamento delle capacità di impulso, supervisione (e sovvenzione) di competenza dell'Assemblea generale, dell'ECOSOC e delle agenzie specializzate dell'ONU in materia di

lopment and the human right to a clean, healthy and sustainable environment» ricorrente negli atti internazionali citati *supra* in materia di diritto allo sviluppo, tutela ambientale e sviluppo sostenibile, al pari del considerando «Recalling the Universal Declaration of Human Rights and all other relevant human rights instruments, (...) the Declaration on the Right to Development and the 2030 Agenda for Sustainable Development». L'Assemblea generale, contando sulla *membership* di tutti i 193 Stati membri, rimane del resto il principale organo di impulso politico (*policy-making*) delle Nazioni Unite e, in quanto tale, è chiamata a prendere in considerazione le nuove questioni relative al tema dei diritti umani. Cfr. A/RES/41/120 del 4 dicembre 1986, dal titolo: *Setting international standards in the field of human rights*.

⁹⁴ La Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) è un'organizzazione intergovernativa attiva nel quadro del Segretariato dell'ONU e dell'UNSDG, istituita come organo permanente a supporto dell'Assemblea generale [A/RES/1995(XIX) del 30 dicembre 1964]. Con sede a Ginevra, promuove il processo di integrazione dei Paesi "in via di sviluppo" nell'economia mondiale.

⁹⁵ Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) è uno strumento sussidiario dell'Assemblea generale sorto il 1° gennaio 1966 secondo quanto stabilito dalla risoluzione A/RES/2029(XX) del 22 novembre 1965. Con sede a New York, coordina e gestisce l'assistenza tecnico-finanziaria prestata dal sistema dell'ONU ai PVS collaborando con istituti specializzati e ONG.

⁹⁶ Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) è un'entità sussidiaria dell'Assemblea generale istituita sulla scorta della Conferenza sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972 (A/RES/27/2997 del 15 dicembre 1972). Con sede in Kenya, a Nairobi, è l'autorità che promuove l'agenda ambientale dell'ONU rafforzando le pratiche e gli standard relativi alla tutela dell'Ambiente e, al contempo, contribuendo all'attuazione degli obblighi in materia ambientale a livello nazionale, regionale e globale secondo il principio per cui ogni essere umano ha «the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, [bearing] a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations». UN Doc. A/Conf.48/14/Rev1 (1973), *Principle 1*.

⁹⁷ Cfr. UNCTAD, *Financing for development: Mobilizing sustainable development finance beyond COVID-19*, 23 marzo 2022; UN INTER-AGENCY TASK FORCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations*, New York, 2023; OECD, *Private finance mobilised by official development finance interventions*, Development Co-operation Directorate, OECD Publishing, Parigi, 2023.

diritti umani e di cooperazione internazionale ai sensi dei capitoli IV, IX e X della Carta.

Si pensi, inoltre, al protrarsi di disaccordi, in seno alla comunità internazionale, sulla natura e sulla portata complessiva degli obblighi degli Stati sottesi all’attuazione del diritto allo sviluppo, oltre che sulla supposta preminenza da accordare alla dimensione nazionale e “interna” dell’adempimento di tali doveri statali (*i.e.*, tutela dei diritti umani e delle libertà individuali, Stato di diritto, democrazia, buon governo e lotta agli ostacoli allo sviluppo nei singoli ordinamenti) – come sostenuto dai Paesi c.d. “più sviluppati”, congiuntamente all’identificazione dell’Agenda 2030 quale «both the primary end and the principal means to achieve the Right to Development»⁹⁸ – oppure da attribuire alla sfera “esterna” delle relazioni e della cooperazione tra gli Stati (*i.e.*, un ordine mondiale fondato sul rispetto del diritto internazionale, progresso nella *governance* globale e, soprattutto, supporto finanziario e tecnologico internazionale per i progetti di sviluppo) – come caldeggiato dai Paesi c.d. “più arretrati”⁹⁹. Come esplicitato nel testo della DRTD, tuttavia, entrambe le dimensioni – nazionale e internazionale – si dimostrano necessarie e complementari per la realizzazione del diritto allo sviluppo. Le politiche e le misure nazionali indirizzate allo sviluppo, infatti, non produrranno gli effetti sperati prescindendo da un ambiente internazionale favorevole alla realizzazione del diritto allo sviluppo (e viceversa)¹⁰⁰.

Quanto descritto continua così ad avere forte impatto sul raggiungimento del diritto allo sviluppo in un contesto già gravemente “contaminato” dalla pretesa rivendicazione di un “diritto a inquinare per lo sviluppo”, quandanche soltanto allo scopo di ridurre l’arretratezza economica dei Paesi “più in difficoltà” e di compensare il *gap* tra que-

⁹⁸ Cfr. DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO THE UN AND OTHER INTERNATIONAL ORGANISATIONS IN GENEVA, *HRC – 22nd session of the Working Group on the Right to Development – EU General Statement*, 22 novembre 2021. Si inserisce teleologicamente in tale contesto il Sistema europeo di scambio delle quote di emissione (ETS) concepito dall’UE al fine di ridurre l’inquinamento atmosferico sulla base del principio “chi inquina paga”. Cfr. *Il sistema di scambio delle quote di emissione*, ult. agg. 18 aprile 2023, www.europarl.europa.eu.

⁹⁹ In merito, cfr. L.-H. PIRON, *The Right to Development A Review of the Current State of the Debate*, 2002; F. KIRCHMEIER, *The Right to Development – where do we stand? State of the debate on the Right to Development, Dialogue on Globalization*, FES, Ginevra, n. 23, 2006; F. MARCELLI, *Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*, Milano, 2007.

¹⁰⁰ Cfr. A/RES/77/212, cit., 8, par. 25. Cfr. *Fact Sheet*, n. 37, cit., 19-20.

sti ultimi e le nazioni economicamente “più sviluppate”¹⁰¹. Tali idiosincrasie, oltretutto, non tardano a manifestarsi alla luce dei rinnovati approcci concettuali legati alla “sostenibilità” e, in particolare, della marcata contrapposizione tra il “Nord” e il “Sud” del pianeta su problematiche “contingenti”, come appunto quelle relative alle forme di sostegno tecnico-economico da assicurare ai percorsi di sviluppo (e alle loro fonti di effettivo finanziamento)¹⁰² nonché alle possibili richieste che i Paesi “più svantaggiati” potrebbero avanzare nei confronti degli Stati “più avanzati” sulla base di recriminazioni pronte a trascendere la “consueta” dimensione storica e politica, acquisendo leva giuridica spendibile nelle opportune sedi giurisdizionali internazionali in virtù degli specifici impegni che vincolerebbero gli Stati aderenti una volta vigente la *ferenda* Convenzione¹⁰³.

Al netto delle recenti spinte verso la frammentazione geopolitica e geoeconomica del pianeta – determinate dall’insorgere di eventi epocali come la crisi in Ucraina – i lustri conclusivi del secolo scorso e i primi decenni di quello in atto hanno comunque conosciuto la promponente crescita dei trasferimenti di informazioni, merci e capitali attraverso le frontiere insieme all’incremento dei flussi migratori dal “Sud” verso il “Nord” del mondo. Tutti fenomeni, questi ultimi, catalizzati dalla rapida evoluzione del progresso scientifico e dalle innovazioni tecnologiche nel campo dell’informatica, della comunicazione e dei trasporti che hanno significativamente influito sulle direttrici globali dello sviluppo producendo un’economia mondiale sempre più

¹⁰¹ Sul tema, in ampia prospettiva, cfr. F. ANTICH, *Conflitti ambientali globali e diritto internazionale: attori e dinamiche per una loro risoluzione pacifica*, Firenze, 2003; ID., *Origine ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell’ambiente*, in *Ambiente Diritto*, 2003; T. NGOSSO, *The Right to Development of Developing Countries: An Argument against Environmental Protection?*, in *Public Reason*, 2013, 3-20; A. PIGOLI, *Il lato oscuro della crescita economica dei paesi emergenti*, in *Mondo Economico*, 21 ottobre 2014; R. TONGIA, *It is unfair to push poor countries to reach zero carbon emissions too early*, 26 ottobre 2022. Inoltre, cfr. A/RES/2398(XXIII) del 3 dicembre 1968; UN Doc. A/Conf.48/14/Rev1, cit., 46, par. 44.

¹⁰² Sull’argomento, cfr. UN Press, GA/EF/3515, 7 ottobre 2019. Inoltre, si veda C. RUSSELL, R. GREENSPAN BELL, *Environmental Policy for Developing Countries*, in *Issues in Science and Technology*, 2002, 63-70.

¹⁰³ Parrebbe questa, peraltro, la motivazione dirimente sottesa alla divisione prospettica che vede contrapposti gli Stati “beneficiari” di finanziamenti per lo sviluppo, concordi nel sostenere che «a legally binding instrument would contribute to making the right to development a reality for all by creating conducive national and international conditions for its realization and by halting all measures that might have a negative impact on the right to development» (A/HRC/RES/51/7, cit., 3-4) e i Paesi “destinatari di obblighi” di erogazione di aiuti allo sviluppo, i quali invece continuano a propendere per la definizione di linee-guida in materia di carattere non vincolante.

inter-dipendente e globalizzata, segnata dall’inerente emergere di nuove sfide per gli Stati e per la comunità internazionale nella sua interezza. Allo stesso modo, anche i maggiori ostacoli all’avanzamento dello sviluppo – quali, storicamente, il colonialismo, la guerra, il dominio straniero, l’occupazione militare e la coercizione economica¹⁰⁴, così come le più recenti minacce all’ambiente e alla salute – continuano ad esigere risposte adeguate e condivise a livello globale, tanto più all’alba della c.d. “era delle pandemie”¹⁰⁵ e alla luce dei rischi posti dal cambiamento climatico. La realizzazione del diritto allo sviluppo, pertanto, richiede che tutte queste problematiche siano affrontate in modo completo e coerente, nella consapevolezza della loro natura complessa e poliedrica nonché nel rispetto degli inerenti obblighi internazionali degli Stati. Questo, mantenendo come obiettivo politico ultimo la più volte invocata finalità di garantire a tutti gli individui e a tutti i popoli della Terra la libertà dalla paura e dal bisogno.

ABSTRACT

The Codification of the Right to Development and the Role of the United Nations

The project of conventional codification of the Right to Development moves from the framing of this so-called “third generation” human right in the prism of the purposes and principles of the UN system, combining the inherent significance of international cooperation with the constitutive logic of safeguarding fundamental rights and the dignity of every Human Being. All this, in the broader context of a desirable reform of the text of the 1945 UN Charter (and of the architecture of the UNDS as a whole) through which to seal the recognition of the Right to Development and of the Agenda 2030’s Sustainable Development Goals (SDGs) among the foundations and general targets of all the initiatives of the UN.

¹⁰⁴ Da ultimo, cfr. A/RES/77/214 del 15 dicembre 2022.

¹⁰⁵ Cfr. UNEP, *Escaping the ‘Era of Pandemics’: Experts warn worse crises to come options offered to reduce risk*, 29 ottobre 2020.

LA RIFORMA DEL CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE E LA PROMOZIONE DEI SDGs: L'APPORTO DELLA COMMISSIONE DELLE NAZIONI UNITE SULLO STATUS DELLE DONNE A GARANZIA DELLA PARITÀ DI GENERE

MARTINA DI LOLLO

SOMMARIO: 1. Il Consiglio economico e sociale: struttura, obiettivi e funzioni. – 2. La Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (CSW) e la recente espulsione dell'Iran. – 3. ECOSOC, tra crisi del multilateralismo e istanze di riforma: quale futuro?

1. Il Consiglio economico e sociale – ECOSOC o, successivamente, anche Consiglio – è uno degli organi principali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite¹, il cui mandato si identifica nella promozione e nello sviluppo dei temi economici, sociali e culturali nell'ambito dell'assetto organizzativo onusiano².

Organo con funzioni prettamente consultive e di coordinamento dell'attività dell'ONU e delle Agenzie specializzate competenti in materia di cooperazione economica e sociale e nella tutela dei diritti umani, il Consiglio può condurre studi, redigere relazioni e indirizzare raccomandazioni all'Assemblea generale, ai Membri ed agli istituti specializzati. Di fondamentale importanza, altresì, la predisposizione di progetti di convenzione da sottoporre all'Assemblea generale³.

Non godendo di veri e propri poteri decisionali, già a distanza di pochi anni dall'istituzione, avvenuta nel 1946, l'ECOSOC è stato oggetto di un ampio dibattito incentrato sull'opportunità di promuoverne riforma, al fine di aumentarne la rappresentatività e di dotarlo di poteri più incisivi sulle politiche dei Membri.

Sulla base di tali premesse, l'ECOSOC è stato interessato da alcune importanti riforme strutturali nel corso degli anni⁴, che ne hanno comportato l'espansione nella *membership*, fino a giungere all'attuale

¹ Ai sensi dell'art. 7 della Carta ONU. La disciplina puntuale dell'Organo è contenuta nel Capitolo X della Carta, specificamente negli articoli dal 61 al 72.

² I. CITARISTI, *United Nations Economic and Social Council—ECOSOC*, in *The Europa Directory of International Organizations*, London, 2022, 123-124.

³ Art. 62 Carta ONU.

⁴ Rispettivamente, nel 1965 e nel 1973. Così T.G. WEISS, *ECOSOC is Dead: Long Live ECOSOC*, in *Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development*, 2010, 1.

composizione, che prevede la partecipazione di 54 rappresentanti degli Stati membri eletti dall'Assemblea generale⁵.

A tale ampliamento non è corrisposto, tuttavia, un altrettanto significativo potenziamento degli strumenti di cui dispone l'ECOSOC – principalmente raccomandazioni – per garantire l'attuazione, da parte dei Membri, delle politiche sostenute⁶. Ciò nonostante, l'attività del Consiglio ha conosciuto una rivitalizzazione a seguito dell'attribuzione a tale organo di un ruolo centrale nel perseguimento dei *Millennium Development Goals (MDGs)*⁷, in un primo momento, e degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU (*Sustainable Development Goals – SDGs*)⁸, successivamente⁹.

Difatti, la promozione dei SDGs costituisce attualmente una priorità per la Comunità internazionale nel suo insieme: è chiaro, allora, come il Consiglio dovrebbe esercitare un'influenza maggiore rispetto al passato sulle politiche degli Stati membri in materia economica, so-

⁵ L'art. 61 della Carta ONU prevede ogni anno l'elezione di un terzo dei 54 membri del Consiglio economico e sociale, con un mandato triennale. I membri uscenti sono immediatamente rieleggibili.

⁶ Sul punto, cfr. in maniera più ampia J. MÜLLER, *Development Pillar*, in J. MÜLLER (ed.), *Reforming the United Nations: Fit for Purpose at 75?*, Leiden, 2020, 28-49. V. anche B.F.W. WERNAART, *How Rights-based are the Best Practices?*, in *Applied Human Rights*, 2023, 51-66, reperibile *online*.

⁷ Rappresentano un antecedente storico rispetto ai SDGs i *Millennium Development Goals (MDGs)*, 8 obiettivi, elaborati nel 2000 dai leader mondiali nel corso del *Millennium Summit*, con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione mondiale, da raggiungere entro il 2015. Dal successo dell'iniziativa, documentato alla fine del periodo venne in rilievo l'esigenza di proseguire gli impegni assunti, rendendoli ancora più ambiziosi. Cfr. in proposito, S. BERNSTEIN, *The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals*, in N. KANIE, F. BIERMANN (eds.), *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, 2017, 213-240.

⁸ I *Sustainable Development Goals (SDGs)* sono attualmente 17 e costituiscono gli elementi essenziali dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU, approvata con risoluzione dell'Assemblea generale, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015; gli obiettivi attualmente perseguiti sono 17, rispettivamente in materia economica, sociale e ambientale. Vi sono, inoltre, 169 sotto-obiettivi più specifici, anche «target» o traguardi.

⁹ Opera sotto gli auspici dell'ECOSOC anche il Forum politico di alto livello delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (*High level Political Forum on Sustainable Development HLPPF*), che dal 2013 sostituisce la Commissione per lo sviluppo sostenibile. L'HLPPF, in particolare, è stato introdotto per la prima volta nel documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20) tenutasi nel 2012, *The Future We Want* ed è disciplinato dalla risoluzione 67/290 dell'Assemblea generale del 12 luglio 2013. Cfr. in proposito e sugli ultimi sviluppi registrati in seno al Forum, M. BEISHEIM, *Conflicts in UN Reform Negotiations: Insights into and from the Review of the High-level Political Forum on Sustainable Development*, SWP Research Paper, 9/2021, 7 ss. Q. QERIMI, *The Ambitious Modesty of the High-Level Political Forum on Sustainable Development*, in *Global Policy*, 2022, 281-288.

ziale e ambientale. Dunque, attualmente l'ECOSOC svolge un ruolo di unificazione delle iniziative intraprese in tema di sviluppo sostenibile, anche a livello regionale, poiché raggruppa nell'ambito di un'unica cornice istituzionale organismi di vario tipo, quali commissioni specializzate e comitati, con lo scopo di favorire l'interscambio delle conoscenze e delle esperienze maturate sul campo¹⁰.

Ciò in concreto significa che il Consiglio sovrintende e coordina i suoi organi sussidiari, le commissioni regionali e quelle tecniche o funzionali¹¹, nonché i comitati permanenti¹² competenti in materia sociale, culturale, educativa e sanitaria; svolge, altresì, un'importante attività di confronto e cooperazione con le organizzazioni della società civile (ONG)¹³.

Tra le commissioni funzionali, fa capo all'ECOSOC, tra le altre, la Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (*Commission on the Status of Women – CSW*), il principale organismo intergovernativo a livello universale, istituito nel 1946¹⁴, dedicato esclusivamente alla promozione dell'uguaglianza di genere e all'emancipazione femminile.

La parità di genere (*gender equality*) costituisce uno degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Goal n. 5*)¹⁵. Nell'ottica di una riforma dell'ONU, può essere utile qui proporre alcune riflessioni sulla possibilità di riconsiderare il ruolo della Commissione e, più in generale, la funzione dell'ECOSOC nel quadro istituzionale dell'ONU, anche alla luce della recente espulsione dell'Iran dalla CSW, a causa della violazione dei diritti umani di donne e ragazze e della repressione violenta delle proteste nel Paese.

2. Come anticipato, la CSW svolge un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti delle donne, attraverso la raccolta di dati, la de-

¹⁰ Maggiori informazioni sono disponibili nella sezione dedicata allo sviluppo sostenibile, nel sito dell'ECOSOC, all'indirizzo www.un.org/ecosoc/en/sustainable-development.

¹¹ Quali, ad esempio, il Forum permanente sulle questioni indigene e il Forum delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF).

¹² Come il Comitato sulle ONG, che ha il compito di garantire alle organizzazioni non governative lo status consultivo: attualmente, sono più di 4000 le ONG che godono di tale status. Maggiori informazioni disponibili nel sito www.onuitalia.it/societa-civile-e-istituzioni.

¹³ Così, *ECOSOC Reforms Beginning to Take Effect*, 2022 consultabile all'indirizzo <https://sdg.iisd.org/news/ecosoc-reforms-beginning-to-take-effect>.

¹⁴ Consiglio economico e sociale, risoluzione 11(II) del 21 giugno 1946.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, J. SEBIRE, *Why Gender Equality in Policing is Important for achieving United Nations Sustainable Development Goals 5 and 16*, in *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 2020, 80-85.

finizione di standard e il monitoraggio della condizione femminile in tutti i Paesi del mondo. Composta da 45 membri eletti ogni quattro anni dall'ECOSOC, in base a un criterio di equa distribuzione geografica, dal 1996 la Commissione detiene poteri di controllo e revisione periodica delle politiche implementate dagli Stati¹⁶. Le riunioni della CSW si svolgono con cadenza annuale: nel corso delle sessioni, la Commissione adotta un programma di lavoro pluriennale, valuta i risultati raggiunti e formula raccomandazioni per accelerare l'attuazione degli obiettivi stabiliti nel piano d'azione¹⁷.

Sono stati finora elaborati nove programmi pluriennali¹⁸, l'ultimo dei quali nel 2020¹⁹, nel cui ambito sono individuati una serie di temi prioritari e di revisione per il periodo 2020-2024, quali la verifica sullo stato di avanzamento dell'attuazione dei principi enunciati nella Dichiarazione di Pechino e della relativa Piattaforma d'azione²⁰; il contributo all'implementazione dell'Agenda 2030; la partecipazione femminile nei processi decisionali e nella vita politica dei Paesi membri; l'eliminazione della violenza di genere; l'emancipazione femminile e lo sviluppo sostenibile; l'inclusione del tema della parità di genere nelle politiche per la lotta al cambiamento climatico e nell'ambito dei programmi di riduzione del rischio di disastri ambientali-*disaster risk*;

¹⁶ Consiglio economico e sociale, risoluzione 1996/6 del 22 luglio 1996.

¹⁷ Informazioni aggiornate sul tema sono disponibili nel sito dell'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile (UN Women), nella sezione dedicata all'indirizzo www.unwomen.org. L'UN Women è stato istituito nel 2010 al fine di rafforzare la capacità delle Nazioni Unite di promuovere l'uguaglianza di genere, l'emancipazione delle donne e l'eliminazione della discriminazione nei confronti di donne e ragazze, cooperando a tal fine con altri organismi internazionali, tra cui la Commissione sulla condizione delle donne (CSW). Tra gli obiettivi di UN Women, quello di far sì che l'uguaglianza di genere sia integrata nelle politiche, nei piani, nei bilanci e nei dati statistici nazionali e locali, affinché l'uguaglianza di genere sia una priorità nell'incanalare l'assistenza allo sviluppo e che finanziamenti sufficienti e trasparenti siano diretti a questi fini. UN Women lavora per combattere il traffico di esseri umani, i matrimoni precoci, le mutilazioni/escissioni dei genitali femminili e l'impiego dello stupro come arma di guerra. Cfr. sul punto I. CITARISTI, *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, in *The Europa Directory of International Organizations*, Londra, 2022, 189-192.

¹⁸ Dati aggiornati al mese di maggio 2023.

¹⁹ Consiglio economico e sociale, risoluzione 2020/15 del 27 luglio 2020.

²⁰ La Dichiarazione e la Piattaforma d'Azione sono state adottate all'esito della quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne del settembre del 1995 riunitasi, appunto, a Pechino. La Dichiarazione contiene una serie di principi cardine sulla parità di genere e la Piattaforma d'Azione detta le linee strategiche per il perseguimento dell'emancipazione femminile sotto più punti di vista. I documenti sono consultabili all'indirizzo www.unwomen.org.

innovazione digitale e istruzione nell'era digitale; emancipazione delle donne nelle aree rurali²¹.

In un simile contesto, sarebbe risultato oltremodo illogico tollerare la permanenza dell'Iran nella CSW, considerando la *mission* di tale Commissione funzionale e le finalità attualmente perseguite, con le quali la situazione dei diritti delle donne nel Paese si pone ampiamente in contrasto²².

Dal mese di settembre 2022, dopo l'assassinio della studentessa iraniana Mahsa Amini, la situazione dei diritti umani in Iran, già disastrosa in partenza, si è ulteriormente aggravata, a causa della repressione brutale da parte delle forze governative delle proteste che sono scaturite in tutto il Paese dal tragico episodio²³. La morte della ragazza sarebbe infatti avvenuta dopo l'arresto eseguito dalla c.d. "polizia morale", perché avrebbe indossato l'*hijab* in maniera non corretta, mentre si trovava in vacanza a Teheran con la famiglia²⁴.

Invero, l'episodio rappresenta solo l'ennesimo esempio di violazione dei diritti umani delle donne in Iran, dopo la rivoluzione islamica del 1979: in tale Stato vige infatti un regime teocratico²⁵, in virtù

²¹ *Ibidem*.

²² In tal senso sono state concordi le opinioni dei rappresentanti dei 29 Paesi che hanno votato a favore della risoluzione che ha determinato l'espulsione dell'Iran dalla Commissione. Cfr. *Economic and Social Council Adopts Controversial Draft Resolution to Remove Iran from Commission on Status of Women, Emphasizing Lack of Rights in Country*, ECOSOC/7109, 14 dicembre 2022, disponibile nel sito <https://press.un.org>.

²³ La custodia sarebbe poi degenerata in atti di violenza e tortura, fino a provocare il decesso di Mahsa: la diffusione della notizia ha suscitato l'indignazione della popolazione e l'organizzazione di rivolte, che da Saqqez, città d'origine della ragazza, sono dilagate in tutto il Paese e all'estero. Così M. DI GREGORIO, *Iran: situazione politica, religione e diritti delle donne. Quali sono i motivi alla base delle proteste*, 13 marzo 2023, reperibile online.

²⁴ Si veda sul punto T. GIEGERICH, *UN Security Council Resolution 2681 (2023) on Women's Rights in Afghanistan: How to Confront a Goyaesque Sleep of Reason and Its Nightmares*, 05/23 EN, 19, disponibile all'indirizzo https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=70.

²⁵ L'Iran è una repubblica islamica presidenziale teocratica di ramo sciita. L'art. 3 della Costituzione iraniana, approvata a seguito della Rivoluzione del 1979, attribuisce alle autorità il diritto e l'obbligo di prevenire e reprimere ogni comportamento contrastante con la «crescita delle virtù etiche fondate sulla fede», in nome di una «lotta contro ogni aspetto del vizio e della corruzione», quindi di ogni condotta che confligga con i dettami del Corano. La pena di morte è ancora prevista per una serie di reati. Cfr. sul punto A.K. FERDOWS, *Women and the Islamic revolution*, in *International Journal of Middle East Studies*, 1983, 283-298, M.H. GHANIMI, S. MAADANI, Z. SADAFI, *Comparative Study of Gender Discrimination in Achieving Social Role and Status in Iranian Legal System in Before and After of Islamic Revolution*, in *IAU International Journal of Social Sciences*, 2022, 77-92. M. MAHDIPOUR, A.A. DAVOUDI, A. RAHBAR, *Gender Cleavage and Political Conflict in Iran: A Sociological Approach*, in *International Journal of Political Science*, 2022, 121-140, e V.M. MOGHADAM, *Gender Regimes, Politics, and the World-system: Comparing Iran and Tunisia*, in *Women's Studies International Forum*, 2023.

del quale il genere femminile è oggetto di una serie di discriminazioni²⁶, a partire dall’obbligo di seguire un rigido codice di abbigliamento. Al riguardo, la polizia morale ha il potere di arrestare chiunque trasgredisca le regole d’abbigliamento.

Di qui, le proteste civili, la repressione violenta e indiscriminata dei manifestanti da parte del governo e, dunque, la decisione senza precedenti del Consiglio economico e sociale – del 14 dicembre 2022 – di espellere l’Iran dalla Commissione per la durata residua del mandato quadriennale²⁷.

Il progetto di risoluzione, approvato su proposta degli Stati Uniti, ha ricevuto 29 voti favorevoli, 8 contrari²⁸ e 16 astenuti. Il dibattito che ha preceduto e seguito la votazione è stato particolarmente acceso: molti dei partecipanti hanno voluto esprimere la propria preoccupazione per la grave situazione in Iran, deplorare le gravi violazioni dei diritti umani di donne e ragazze²⁹ e condannare, al contempo, le azioni del governo contro i manifestanti³⁰, spesso messi a morte pubblicamente.

L’espulsione di un membro dalla Commissione, oltre a rappresentare un forte segnale di riprovazione da parte della Comunità internazionale contro sistematiche violazioni dei diritti umani, costituisce un fatto senza precedenti; per questo motivo, le conseguenze di tale

²⁶ Secondo i dati riportati nel sito della Banca mondiale, nel 2019 in Iran appena il 17% della forza lavoro era rappresentato dal genere femminile, mentre già nel 2021 tale dato si è ridotto al 13%. Cfr. *Labor Force Participation Rate, Female (% of female population ages 15+ national estimate) Iran, Islamic Rep.*, disponibile nel sito <https://data.worldbank.org>.

²⁷ Mandato che si sarebbe concluso nel 2026. Consiglio economico e sociale, *United States of America: Draft Resolution, Removal of the Islamic Republic of Iran from membership in the Commission on the Status of Women for the remainder of its 2022–2026 term*, UN Doc. E/2023/L.4 del 14 dicembre 2022. Maggiori informazioni sull’adozione della risoluzione e sul dibattito che l’ha preceduta e seguita sono disponibili nel sito web <https://press.un.org/en/2022/ecosoc7109.doc.htm>.

²⁸ Hanno votato contro Bolivia, Cina, Kazakistan, Nicaragua, Nigeria, Oman, Federazione russa e Zimbabwe.²⁹ Includere la libertà di opinione e di espressione, nonché l’uso eccessivo della forza da parte del Governo. Secondo Amnesty International «Le autorità iraniane usano la pena di morte come mezzo di repressione politica per instillare la paura tra i manifestanti e mettere fine alle proteste». Maggiori informazioni e dati sono reperibili nella scheda intitolata “*Le esecuzioni in relazione alle proteste*”, disponibile nel sito www.amnesty.it.

²⁹ Includere la libertà di opinione e di espressione, nonché l’uso eccessivo della forza da parte del Governo. Secondo Amnesty International «Le autorità iraniane usano la pena di morte come mezzo di repressione politica per instillare la paura tra i manifestanti e mettere fine alle proteste». Maggiori informazioni e dati sono reperibili nella scheda intitolata “*Le esecuzioni in relazione alle proteste*”, disponibile nel sito www.amnesty.it.

³⁰ Si vedano in proposito il progetto di risoluzione del Consiglio economico e sociale, *United States of America: Draft Resolution, Removal of the Islamic Republic of Iran from membership*, cit.

provvedimento appaiono imprevedibili e potrebbero nel futuro prossimo stimolare un ripensamento degli strumenti a disposizione dell'ECOSOC, nel senso di dotare l'organo di veri e propri poteri decisionali.

3. Mettendo da parte le questioni di ordine politico che spingono l'Iran e altri membri ad accusare gli Stati Uniti di strumentalizzare la proposta di risoluzione in esame al solo scopo di isolare i propri "avversari"³¹, quanto fin qui descritto lascia trasparire una crescente sensibilità della Comunità internazionale rispetto ai temi legati alla parità di genere e, in generale, alla tutela dei diritti delle donne.

La "spinta" verso forme di tutela più incisive diviene allora chiara e inequivocabile; in tale ottica, sarebbe auspicabile un potenziamento dei meccanismi esistenti nel quadro istituzionale dell'ECOSOC, nel senso di attribuire a tale organo veri e propri poteri decisionali nei confronti dei membri, che non si riducano, cioè, a mere raccomandazioni.

In passato, peraltro, è stata avanzata anche l'ipotesi di istituire un *Economic Security Council*³², da affiancare al Consiglio di sicurezza, ma con competenza in materia economica e sociale e dotato di poteri decisionali. In concreto, su un piano strettamente giuridico, tale ipotesi presupporrebbe un emendamento della Carta dell'ONU e quindi l'attivazione della procedura di cui al Capitolo XVIII³³. Come noto, la disciplina appena richiamata richiede, per gli emendamenti, l'approvazione e la ratifica da parte della maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea generale; tra le ratifiche dell'emendamento, poi, devono figurare, altresì, quelle dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza³⁴.

³¹ Dopo il voto, la rappresentante dell'Iran ha espresso il proprio disappunto rispetto al contenuto della risoluzione, definendola come un "attacco alla democrazia" e quale tentativo di manipolazione, da parte degli Stati Uniti, delle regole procedurali del Consiglio, al solo scopo di promuovere iniziative politiche unilaterali. Sempre nella stessa sede, sono state mosse accuse di discriminazione, su basi razziale ed etnica, non solo nei confronti degli USA, ma anche nei confronti del Canada. Così *Economic and Social Council Adopts Controversial Draft Resolution to Remove Iran from Commission on Status of Women*, cit., ECOSOC/7109, 14 dicembre 2022, disponibile nel sito <https://press.un.org>.

³² J. MARTENS, *The Reform of the UN Economic and Social Council (ECOSOC): A Never-Ending Story?*, in *Global Policy Forum*, 2006, disponibile all'indirizzo www.globalpolicy.org.

³³ Articoli 108 e 109 Carta ONU.

³⁴ Articolo 108.

Risultano evidenti, a questo punto, le motivazioni che hanno condotto al naufragio, nel tempo, dell’idea di creare il nuovo organo. Motivazioni che verosimilmente spingerebbero anche attualmente a scartare l’opzione, soprattutto se si considerano lo scenario politico internazionale contemporaneo, che soffre dell’instabilità causata dalla guerra di aggressione della Federazione russa – membro permanente del Consiglio di sicurezza – contro l’Ucraina³⁵ e la durezza delle opinioni espresse dal rappresentante della Russia in occasione dell’espulsione dell’Iran dalla CSW³⁶.

Potrebbe, invece, addivenirsi più facilmente all’approvazione di una proposta che preveda l’attribuzione di poteri decisionali in capo all’ECOSOC, riforma già da tempo auspicata nella prassi e in dottrina³⁷. L’attribuzione del potere di emanare atti vincolanti, quali ad esempio decisioni, renderebbe certamente più incisive le funzioni e le politiche propugnate dal Consiglio; con particolare riferimento alla CSW, per esempio, un’idea potrebbe essere quella di conferire alla Commissione la competenza a ricevere reclami da individui, gruppi di individui e ONG di settore, al fine di consentire la denuncia di eventuali violazioni dei diritti delle donne da parte dei membri³⁸.

La procedura, che dovrebbe prevedere la formazione di veri e propri sottocommissioni o *panels* di esperti, condurrebbe poi all’adozione di un rapporto, nel quale gli esperti espongono le ragioni in fatto e in diritto relative all’esito del reclamo, nonché le direttive per lo Stato membro. Il contenuto del rapporto potrebbe acquistare efficacia successivamente, mediante apposito provvedimento adottato dall’ECOSOC (ad esempio, con risoluzione), dopo averlo esaminato. Spetterebbe poi alla CSW, in un secondo momento, controllare il seguito dei rapporti e delle misure prescritte, anche di carattere “ripara-

³⁵ Si veda quanto osservato al riguardo da A. LATINO, *ONU: Riforma impossibile?*, ottobre 2022, disponibile nel sito www.ispionline.it/it/pubblicazione/onu-riforma-impossibile-36410.

³⁶ Così *Economic and Social Council Adopts Controversial Draft Resolution to Remove Iran from Commission on Status of Women*, cit., disponibile nel sito <https://press.un.org>.

³⁷ Cfr. tra gli altri G.G. NUCERA, *The International Environmental Governance. UNEP and the Need for Reform to Rio+20*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 3/2011, 190-219, in particolare 211-212.

³⁸ Rispetto a valori, ad esempio in relazione all’attuazione del SDG n. 5 e agli obblighi cui i membri sono vincolati, in ragione dell’adesione alla Convenzione sulla prevenzione e la lotta della violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), firmata l’11 maggio 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014 e la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, firmata il 16 maggio 2005, in vigore dal 1° febbraio 2008, entrambe disponibili nel sito www.coe.int. Quest’ultima, in particolare, riconosce l’impatto potenzialmente più devastante del fenomeno sul genere femminile e contiene diversi riferimenti alla parità di genere.

torio”, ove possibile, godendo l’organo di competenze più specifiche per ottemperare a tale compito³⁹.

La “fattibilità” di tale proposta, come ovvio, dipende pur sempre dalla sensibilità dei membri dell’ONU rispetto alla necessità di promuovere con urgenza il perseguimento dei SDGs; solamente se le questioni di natura puramente politica verranno lasciate “fuori” dall’Agenda dei lavori di riforma dell’ECOSOC e degli organismi che coordina, potranno aversi risultati concreti in tal senso. Ciò, anche nell’ottica di rilanciare il multilateralismo, valorizzando il ruolo delle ONG, e di porre fine al protratto immobilismo di alcuni degli organi principali dell’ONU⁴⁰.

ABSTRACT

The Reform of the Economic and Social Council and the Promotion of SDGs: The Contribution of the United Nations Commission on The Status of Women in Gender Equality Protection

The Economic and Social Council (ECOSOC) is one of the main bodies of the United Nations, responsible for the promotion and development of economic, social and cultural issues. Despite its important functions, the institution has been criticized during the past decades, especially for the lack of decision-making powers. ECOSOC recently adopted a resolution to remove Iran from the UN Commission on the Status of Women: this unprecedented event could stimulate further debate on the need to reform the Council.

³⁹ Il procedimento descritto si ispira a quello disciplinato dalla Carta sociale europea, nella sua versione del 1996, la quale attribuisce al Comitato europeo per i diritti sociali la competenza a esaminare i reclami presentati da parti sociali, ONG internazionali di settore e, talora, ONG di diritto interno, in caso di violazione dei diritti contemplati nella Carta. I rapporti finali, contenenti le istruzioni cui il membro dovrà attenersi, devono essere sottoposti al Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, ai fini dell’adozione di specifica risoluzione. Tale ultimo passaggio è visto come un punto di “debolezza” della procedura dei reclami collettivi, ad oggi abbastanza “gettonata”, essendo pur sempre il Comitato di un organo di natura politica. Cfr. R.R. CHURCHILL, U. KHALIQ, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?*, in *European Journal of International Law*, 2004.

⁴⁰ Si veda in proposito U. VILLANI, *Le Nazioni Unite tra crisi del multilateralismo e istanze di democratizzazione*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, 473-492.

LA PORTATA GIURIDICA DEL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE E LA SUA (POSSIBILE) INCLUSIONE TRA GLI SCOPI DELLE NAZIONI UNITE

DOMENICO PAUCIULO

SOMMARIO: 1. Cenni sulla nozione di sviluppo sostenibile. – 2. Il «contenuto» dello sviluppo sostenibile – 3. Il valore normativo del concetto di sviluppo sostenibile. – 4. Lo sviluppo sostenibile nel contesto della riforma del sistema delle Nazioni Unite.

1. È noto come lo sviluppo sostenibile sia stato definito nel cd. rapporto Brundtland come lo sviluppo economico che si concentra sul benessere di tutte le persone e, allo stesso tempo, non pregiudica gli interessi delle generazioni future¹. Secondo l'opinione comunemente accettata, la realizzazione di questo obiettivo dipende dall'integrazione della protezione dell'ambiente con le istanze di sviluppo: può dirsi che lo sviluppo sostenibile sia perciò composto da tre dimensioni, ossia la crescita economica, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente². Di conseguenza, la rilevanza di questo concetto non è limitata al solo diritto internazionale dell'ambiente, ma si esplica anche nell'ambito del diritto internazionale economico, come nei settori del commercio e degli investimenti, nonché nelle norme sui diritti umani e nelle politiche di sviluppo elaborate dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali. La sua funzione è perciò stabilire un legame tra regole e settori diversi dell'ordinamento giuridico internazionale, facilitando il collegamento tra esigenze tra loro differenti, in un'ottica intersistemica.

Il programma universale di azione per lo sviluppo sostenibile è oggi declinato in 17 *diversi Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 obiettivi specifici contenuti nella cd. *Agenda 2030*³. Questi fini danno seguito alla precedente strategia multilaterale riassunta nei cd.

¹ World Commission on Environment and Development, *Our common future*, UNGA Doc. A/42/427, 1987, par. 2, che recita: «development that meets the needs of the present without comprising the ability of future generations to meet their own needs».

² In argomento, si veda N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law*, Leiden, 2007.

³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, adottata il 21 ottobre 2015, par. 9 (*Agenda 2030*): specificamente, si vedano i *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2a, 7a, e 10b.

*Millennium Development Goals*⁴ e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni centrali per lo sviluppo e per il benessere globale, come la lotta alla povertà, l’eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. Gli obiettivi di sviluppo sono perciò radicati nei diritti umani e ne sottolineano l’importanza: attraverso l’impegno a non lasciare indietro nessuno, essi pongono l’accento sulla condizione delle donne, dei giovani, delle persone con disabilità, sui gruppi indigeni e sui soggetti maggiormente vulnerabili.

Questi fini riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: pertanto, essi ispirano ogni politica degli Stati membri delle Nazioni Unite, a prescindere dal loro livello di sviluppo, nonché le attività delle Organizzazioni intergovernative e dei vari *stakeholders*, in collaborazione tra loro⁵. I SDGs costituiscono, perciò, il più recente tentativo di realizzare lo sviluppo sostenibile e danno seguito a vari strumenti internazionali che – soprattutto nella sfera ambientale – hanno articolato questa nozione⁶. Inoltre, può affermarsi che gli obiettivi di sviluppo possono considerarsi lo schema principale a cui la moderna *governance* dell’economia globale si ispira.

⁴ Cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration and Millennium Development Goals*, A/RES/55/2, adottata il 18 settembre 2000.

⁵ Cfr. *Agenda 2030*, cit., par. 5 «This is an Agenda of unprecedented scope and significance. It is accepted by all countries and is applicable to all, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. These are universal goals and targets which involve the entire world, developed and developing countries alike. They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development». Si veda anche il SDG 17.17: «Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships».

⁶ Si vedano la Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo, A/ CONF.151/26, giugno 1992, e l’*Agenda 21* allegata alla Dichiarazione; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 9 maggio 1992; la Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità del 5 giugno 1992; la Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione del 14 ottobre 1994; la Dichiarazione di Copenhagen e il suo Programma d’Azione, A/CONF.166/9, adottate al termine del *World Summit on Social Development* del 1995; i cd. *Millennium Development Goals*, cit.; la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile e il suo Piano di attuazione, A/CONF.199/20, adottati al termine del *World Summit on Sustainable Development* del 2002; il *World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 ottobre 2005; la risoluzione *The Future We Want*, A/CONF.216/L.1, adottata al termine della *United Nations Conference on Sustainable Development – Rio 20* nel giugno 2012; l’Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, 12 dicembre 2015; e, in ultimo, la risoluzione dell’Assemblea generale 76/300 che riconosce il diritto fondamentale a godere di un ambiente salubre, pulito e sostenibile, A/RES/76/300, adottata il 28 luglio 2022, su cui si rimanda a D. PAUCIULO, *Il diritto umano ad un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 1124 ss.

Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo, gli Stati devono necessariamente adottare un adeguato quadro normativo internazionale nonché le opportune politiche a livello nazionale e regionale⁷. L'Italia, per esempio, ha declinato una propria Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, approvata per la prima volta con delibera del Comitato interministeriale per la pianificazione economica (CIPE) nel 2017 e aggiornata nel 2022, la quale (sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) dettaglia le scelte strategiche specifiche per la nostra realtà nazionale⁸. Anche l'Unione europea è impegnata nel recepimento e nell'attuazione dell'*Agenda 2030*: le modalità di articolazione di questi obiettivi a livello europeo costituiscono un'indicazione importante per i Paesi europei per definire la propria strategia di sviluppo. La Commissione europea, infatti, già durante il discorso di Ursula von der Leyen nel corso della seduta plenaria del Parlamento europeo nel luglio 2019, aveva presentato un ricco programma d'azione per i successivi cinque anni, in cui emergeva chiaramente la volontà dell'Unione di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, anche a causa delle emergenze dettate dalla crisi climatica. In questo contesto è stato recentemente adottato l'*European Green Deal*, il programma di crescita volto a trasformare il mercato unico in un contesto competitivo, efficiente e a emissioni zero⁹.

Il concetto di sviluppo sostenibile, quindi, così come oggi è fissato nell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite, può considerarsi un chiaro impegno politico generalmente accettato da tutti gli Stati: nel contempo, è ancora piuttosto controverso se e in che misura lo sviluppo sostenibile costituisca anche un obbligo previsto dal diritto interna-

⁷ Cfr. SDG 1.b: «Create sound policy frameworks at the national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, to support accelerated investment in poverty eradication actions», così come il par. 63 dell'*Agenda 2030*, cit., secondo cui «Cohesive nationally owned sustainable development strategies, supported by integrated national financing frameworks, will be at the heart of our efforts. We reiterate that each country has primary responsibility for its own economic and social development and that the role of national policies and development strategies cannot be overemphasized. (...) At the same time, national development efforts need to be supported by an enabling international economic environment, including coherent and mutually supporting world trade, monetary and financial systems, and strengthened and enhanced global economic governance».

⁸ Comitato interministeriale per la pianificazione economica, delibera n. 108 del 22 dicembre 2017, pubblicata in GU del 15 maggio 2018, n. 111.

⁹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

zionale e quale sia il contenuto dello stesso¹⁰. I paragrafi successivi sono dedicati ad analizzare questo tema, riflettendo anche sulla possibile inclusione dello sviluppo sostenibile nel dettato della Carta delle Nazioni Unite nel quadro di una riforma dell'Organizzazione che non sia limitata solo ai meccanismi istituzionali.

2. La comunità internazionale, finora, non ha individuato un'articolazione espressa e unitaria di sviluppo sostenibile nel quadro di uno strumento convenzionale: nonostante ciò, la nozione contenuta nel rapporto Brundtland è frequentemente citata come la definizione *ufficiale* del principio dello sviluppo sostenibile. Alla luce di quest'ultima, nonché degli *statements* dei Governi nel corso di conferenze inter-governative dedicate ai temi dello sviluppo e/o dell'ambiente (come il citato *World Summit Outcome*), il concetto di sviluppo sostenibile sarebbe composto dai seguenti elementi: il principio di equità intergenerazionale, ovvero la necessità di tenere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future¹¹; il principio di equità intra-generazionale, ossia il bisogno di proteggere in via prioritaria i soggetti più vulnerabili e maggiormente colpiti dalla povertà¹²; la protezione dell'ambiente e della biodiversità; l'integrazione delle politiche ambientali, economiche e sociali. Quest'ultimo elemento, in particolare, può considerarsi la logica conseguenza degli altri tre ed è esplicitato in diversi strumenti internazionali, come nella Dichiarazione di Johan-

¹⁰ In argomento, si vedano V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, 377 ss.; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden, 2009; N. SCHRIJVER, *The Evolution*, cit.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007.; R. GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in AA.VV., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, 1039 ss.; A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; W. LANG (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Leiden, 1994.

¹¹ Si veda il Principio n. 3 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, cit., secondo cui «The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations».

¹² Cfr. il par. 6 della Dichiarazione di Copenhagen, cit., «(...) Equitable social development that recognizes empowering the poor to utilize environmental resources sustainably is a necessary foundation for sustainable development. (...)», nonché il Principio n. 5 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, cit., che recita: «All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world».

sburg sullo sviluppo sostenibile, dove gli Stati «(...) assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development - economic development, social development and environmental protection - at the local, national, regional and global levels»¹³. Il principio di integrazione, pertanto, sembra necessario per rendere operativo lo sviluppo sostenibile: esso impone, nell'attività di creazione delle norme, di considerare e bilanciare adeguatamente le tre componenti dello sviluppo sostenibile; in più, il principio di integrazione comporta che nelle attività decisionali a qualunque livello (sia pubblico che privato) volte a realizzare un progetto di sviluppo siano considerati anche i fattori economici e sociali coinvolti. In ultimo, il principio di integrazione è uno strumento a disposizione dei giudici e degli arbitri volto a riconciliare norme e interessi diversi, contribuendo alla promozione e al raggiungimento dello sviluppo sostenibile¹⁴.

Benché l'identificazione di questi elementi sembri pacifica, essa non elimina il sostanziale disaccordo sulle implicazioni degli stessi e i conseguenti obblighi per gli Stati. Per esempio, non è chiaro se la necessità di assicurare l'equità intra-generazionale imponga ai Paesi industrializzati di condividere risorse e tecnologie con le Nazioni più povere. In alcuni scritti, pertanto, è stata rilevata la vaghezza del concetto di sviluppo sostenibile, la quale lo renderebbe sostanzialmente privo di una utilità pratica e con una connotazione eccessivamente generica¹⁵. Di contro, la generalità di questa nozione sembra comunque funzionale a fornire una guida ai *policy-makers* a livello interno e internazionale, assicurando la sua applicazione a ogni contesto che coinvolga realtà economiche-sociali e condizioni ambientali differenti tra loro. In questo contesto, i Governi, le corti e gli stessi studiosi hanno preso posizioni molto diverse tra loro circa lo *status* giuridico dello sviluppo sostenibile.

3. Sia i giudici internazionali sia gli studiosi hanno più volte tentato di individuare quale sia il valore normativo dello sviluppo sostenibile. In effetti, esso è stato identificato più come una *policy* globale

¹³ Cfr. Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, cit., par. 5.

¹⁴ In argomento, si veda V. BARRAL, P.-M. DUPUY, *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, 2015, 157 ss., 158.

¹⁵ D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 613 ss., p. 621.

che come un vero e proprio obbligo giuridico, avvicinandosi alla categoria degli atti di *soft law* e rappresentando una affermazione di principio supportata principalmente da un impegno politico e senza vincolatività giuridica¹⁶. La stessa Corte internazionale di giustizia, nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*, non ha preso una posizione netta circa il valore giuridico dello sviluppo sostenibile, identificato esclusivamente come «concetto», pur riconoscendo però che «new norms and standards have been developed, [and] set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities, but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development»¹⁷.

Tuttavia, secondo l'opinione dissenziente del giudice Christopher Weeramantry nello stesso caso, questo concetto sarebbe oramai consolidato (o potrebbe evolversi) in una norma di diritto internazionale generale, poiché accompagnato dalla prassi e dall'*opinio juris* necessarie per l'esistenza della consuetudine internazionale¹⁸. Lo sviluppo sostenibile, infatti, sarebbe previsto da vari strumenti convenzionali, di *soft law* e di carattere politico che dimostrerebbero la presenza di un forte consenso all'interno della comunità internazionale e che testimonierebbero una generale accettazione della natura normativa del principio dello sviluppo sostenibile. D'altra parte, però, non sembra oggi esserci alcuna prova dell'avvenuta cristallizzazione di una norma consuetudinaria, prima di tutto perché la formulazione dello sviluppo sostenibile che si ritrova nei vari strumenti internazionali fa riferimento a un obiettivo e non a un principio giuridico, testimoniando che gli

¹⁶ Così D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, cit., 624.

¹⁷ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 25 settembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Ungheria c. Slovacchia)*, par. 140.

¹⁸ Si veda la *separate opinion* del giudice Weeramantry nella sentenza del caso *Gabcikovo-Nagymaros Project*, cit., secondo cui «there are plentiful indications (...) of that degree of general recognition among States of a certain practice as obligatory to give the principle of sustainable development the nature of customary law». Il tribunale arbitrale del caso *Iron Rhine (Belgio v. Paesi Bassi)*, lodo del 24 maggio 2005, par. 59, sembra confermare questa posizione, pur riferendosi all'obbligo di prevenzione del danno ambientale, avendo statuito che «where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm. This duty, in the opinion of the Tribunal, has now become a principle of general international law. This principle applies not only in autonomous activities but also in activities undertaken in implementation of specific treaties between the Parties».

Stati non hanno mai ritenuto che lo sviluppo sostenibile abbia caratteri normativi¹⁹. In effetti, la maggior parte delle previsioni indirizzate agli Stati richiedono di perseguire lo sviluppo sostenibile e non di svilupparsi in maniera sostenibile²⁰. Pertanto, lo sviluppo sostenibile potrebbe considerarsi un fine ultimo o un obiettivo che gli Stati possono raggiungere sviluppando le politiche che ritengono più adeguate, e non in una norma di carattere generale.

Sembra poi da escludersi anche la caratterizzazione dello sviluppo sostenibile come principio generale di diritto, categoria che normalmente racchiude quelle regole che sono ampiamente condivise nei principali sistemi giuridici nazionali. Infatti, benché lo sviluppo sostenibile sia stato incorporato in alcune legislazioni nazionali²¹, la limitata diffusione di questi esempi sembra insufficiente a considerare questo concetto come principio generale di diritto ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia²².

Nella maggioranza dei casi, il concetto di sviluppo sostenibile è stato concepito come un importante strumento ermeneutico che, visto il proprio ampio contenuto, garantirebbe ai giudici un certo margine di apprezzamento nell'interpretazione delle altre norme di diritto internazionale²³. Alcuni autori, infatti, rilevando che gli Stati abbiano inter-

¹⁹ V. LOWE, *The Politics of Law-Making: Are the Method and Character of Norm Creation Changing?*, in M. BYERS (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, 2001, 216, secondo cui «There is not the State practice and opinio juris to support [the customary nature]. Indeed, in my view it does not even have the potential to be a primary norm of international law. There is no coherent formulation of a free-standing duty to develop sustainably, or even not to develop unsustainably that could be given normative force by the usual combination of State practice and opinio juris». Negli stessi termini, anche A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *op. cit.*, 16-17.

²⁰ Questo assunto sarebbe confermato anche dalla più recente prassi internazionale: per es., i 169 targets legati agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sono definiti dalla stessa Agenda 2030 come «aspirational» e, pertanto, non vincolanti. Ugualmente, anche il *Global Pact for the Environment*, cit., all'art. 3 prevede che «Parties (...) shall pursue sustainable development. To this end, they shall ensure the promotion of public support policies, patterns of production and consumption both sustainable and respectful of the environment».

²¹ Si veda, per esempio, la recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, avvenuta con l. cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022, in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022, la quale introduce la protezione ambientale (e i principi internazionali necessari per assicurarla) nel dettato costituzionale. Pur non citando espressamente lo sviluppo sostenibile, la riforma afferma il principio di equità intergenerazionale, il quale «(...) is a foundation for the concept of sustainable development», cfr. E. BROWN WEISS, *Intergenerational Equity*, in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2021.

²² Cfr. Statuto della Corte internazionale di giustizia, 24 ottobre 1945.

²³ V. BARRAL, *op. cit.*, 393-394. È da notare come questo autore espone una visione dello sviluppo sostenibile come una obbligazione di mezzi, il cui contenuto si limiterebbe a richiedere agli Stati di attuare misure per il raggiungimento di questo obiettivo.

pretato lo sviluppo sostenibile come un concetto senza forza vincolante, lo classificano come una norma interstiziale o un principio-guida (o meta-principio) che può assistere i giudici nello stabilire priorità o gerarchie tra regole confliggenti²⁴. Secondo questa concezione, nel diritto internazionale esistono regole che operano negli interstizi delle norme primarie e che non generano effetti normativi tipici di queste ultime. Le norme interstiziali, però, acquisterebbero valenza normativa grazie all'opera del giudice, diventando uno strumento di tipo processuale che permette la soluzione di conflitti e incompatibilità tra norme primarie. Sulla base di questa teoria, lo sviluppo sostenibile opererebbe proprio riconciliando due norme primarie, il principio dello sviluppo economico e la protezione dell'ambiente. Esso può quindi trovare applicazione come concetto che un giudice può utilizzare nel proprio ragionamento e che può ispirare la propria decisione. Di conseguenza, il proprio utilizzo non dipenderebbe da una propria forza normativa propria ma anzi dalla sua funzione, che è quella di ispirare la risoluzione di eventuali conflitti o incompatibilità tra norme: in pratica, lo sviluppo sostenibile opera negli interstizi delle norme primarie e acquisisce valenza normativa grazie all'opera di mediazione del giudice²⁵. Non è un caso che questa attitudine dello sviluppo sostenibile sia stata rilevata anche dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabcikovo-Nagymaros* al fine di riconciliare questi due valori apparentemente contrapposti, ovvero la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico²⁶. Questo modello, che sembra quello preferibile per meglio spiegare il concetto dello sviluppo sostenibile, impone anche un riconoscimento dell'influenza che questo principio può operare sul *corpus* del diritto internazionale, provando a riconciliare fattori tra loro diversi e in alcuni casi confliggenti.

Sul tema del valore normativo dello sviluppo sostenibile c'è anche chi ritiene che tale dibattito possa rappresentare una questione meramente teorica²⁷: infatti, per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo

²⁴ La teoria è attribuibile a V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE, D. FREESTONE (eds.), *op. cit.*, 19 ss., il quale ritiene che il concetto di sviluppo sostenibile non possa trasformarsi in una norma di carattere generale, poiché non possiede la caratteristica innata di vincolare la condotta degli Stati. Pertanto, la sua operatività è limitata a stabilire il rapporto tra norme di carattere primario, orientando il giudice nelle proprie decisioni.

²⁵ Così, a proposito della norma sul diritto all'acqua, F.M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano 2017, 83.

²⁶ Cfr. *Gabcikovo-Nagymaros*, cit., par. 140.

²⁷ P-M. DUPUY, J.E. VIÑUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II ed., 2018, p. 93. In effetti, già nel 2002 il Comitato sullo sviluppo sostenibile dell'*International*

sostenibile sarebbe comunque necessario applicare altre regole del diritto internazionale ambientale, dello sviluppo e in ambito sociale con solide basi consuetudinarie o nel diritto convenzionale. Pertanto, a prescindere dall'accettazione di una teoria piuttosto che un'altra, ciò che è certo è che gli obblighi (politici o giuridici che siano) derivanti dallo sviluppo sostenibile abbiano enorme rilevanza al giorno d'oggi.

Tuttavia, nell'ottica di una possibile riforma del sistema delle Nazioni Unite e, quindi, anche dell'emendamento della Carta, si ritiene che una espressa inclusione di questo concetto possa assicurare una maggiore operatività di tale regola, anche delineando più concretamente quali sono gli obblighi degli Stati e dell'Organizzazione stessa in materia di sviluppo sostenibile.

4. L'*Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile costituisce il quadro più coraggioso volto a promuovere la pace, il benessere e la prosperità dell'umanità: essa integra le dimensioni economica, sociale e ambientale di sviluppo, fungendo così da guida per tutte le Agenzie, i Fondi i Programmi e gli organi delle Nazioni Unite, a cui richiede un'azione collettiva su scala globale senza precedenti. La sua applicazione richiede perciò cambiamenti altrettanto audaci in tutto il sistema delle Nazioni Unite, espressi in alcuni tentativi di riforma promossi principalmente dal Segretario generale dell'Organizzazione, Antonio Guterres. Attualmente, l'attività di riforma è concentrata su tre linee direttrici: una *management reform*, volta a ristrutturare il Segretariato dell'Organizzazione, semplificando i processi burocratici, di assunzione e gestione del personale, di utilizzo e identificazione del *budget*; la riforma delle attività delle Nazioni Unite in materia di pace e sicurezza internazionale nell'ottica di migliorare sia la funzione di prevenzione dei conflitti, sia l'intervento e l'assistenza quando i conflitti sono in corso. In ultimo, per quello che maggiormente interessa questo scritto, la riforma proposta interviene anche sulle risposte che le Na-

Law Association aveva identificato sette diversi principi strumentali al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, ovvero: «1. the duty of States to ensure sustainable use of natural resources; 2. the principle of equity and the eradication of poverty; 3. the principle of common but differentiated responsibilities; 4. principle of the precautionary approach to human health, natural resources and ecosystems; 5. principle of public participation and access to information and justice; 6. the principle of good governance; and 7. the principle of integration and interrelationship, in particular in relation to human rights and social, economic and environmental objectives», cfr. International Law Association, *New Delhi Declaration on the Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, 6 aprile 2002, www.ila-hq.org.

zioni Unite intendono opporre alle sfide legate allo sviluppo: nella pratica, il processo di riforma intende meglio allineare le funzioni e le attività dei diversi attori coinvolti nel processo di sviluppo agli obiettivi delineati dall’*Agenda 2030*²⁸.

In questo senso, l’attività del Segretario generale si è focalizzata prima di tutto sulla *review* dell’attuale funzione di definizione delle politiche di sviluppo e del loro finanziamento da parte delle Nazioni Unite e poi sulla successiva identificazione delle risorse (economiche e in termini di capitale umano) da impiegarsi per il raggiungimento dei SDGs: queste attività di ricognizione sembrano funzionali ad assicurare l’attuazione del SDG n. 17, volto a realizzare partenariati tra Governi, società civile, attori privati e altri soggetti per realizzare i *Goals*²⁹. L’attività di riforma si concentra, principalmente, sullo sviluppo di nuovi meccanismi di attuazione dell’*Agenda 2030* e sul potenziamento di quelli già esistenti, mettendo l’accento sulle questioni maggiormente “operative”, meglio indirizzando l’attività dell’Organizzazione verso la realizzazione del programma di sviluppo sostenibile. Tuttavia, come è ovvio, la responsabilità primaria per l’attuazione dell’*Agenda 2030* resta in capo agli Stati i quali, oltre a erogare le risorse economiche necessarie all’ONU e alle altre organizzazioni per finanziare progetti di sviluppo, costituiscono i soggetti che devono attuare gli obiettivi comuni nel proprio contesto nazionale, delineando priorità, strategie e forme di intervento.

Appare contraddittorio, quindi, nell’ambito di un discorso più ampio di riforma dell’Organizzazione propugnato da più parti (e quindi non limitato solo all’aggiornamento delle modalità di intervento degli organi ONU) che non vi sia alcun accenno all’integrazione del principio dello sviluppo sostenibile all’interno della Carta delle Nazioni Unite, annoverandolo tra gli scopi dell’Organizzazione. Infatti, l’inclusione dello sviluppo sostenibile nel testo del trattato che istituisce e regola l’Organizzazione sembra certamente funzionale a creare

²⁸ Cfr. Assemblea generale, *Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*, A/RES/71/243, adottata il 1° febbraio 2017, al cui par. 6 l’Assemblea «Reaffirms the need to strengthen the United Nations development system with a view to enhancing its coherence and efficiency, as well as its capacity to address effectively and in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations the full range of development challenges of our time, as set out in the 2030 Agenda for Sustainable Development, and that it must continue to adapt and respond to evolving development challenges and opportunities for development cooperation so that no one is left behind».

²⁹ Cfr. SDGs, cit., SDG 17, *Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development*.

specifici diritti e obblighi per gli Stati membri - ovviamente individuabili sulla base della formulazione adottata - aiutando a risolvere in questo modo le tensioni tra valori diversi che corti e tribunali non sono sempre riusciti a risolvere. Specificamente, può auspicarsi la creazione di clausole preambolari o sostanziali dedicate allo sviluppo sostenibile.

Nel primo caso, questi riferimenti possono essere molto importanti perché possono svolgere una importante funzione interpretativa³⁰: infatti, i preamboli hanno lo scopo di stabilire un regime generale per le parti contraenti e spiegare le motivazioni che hanno condotto alla conclusione del trattato; così facendo, queste sezioni di un trattato contribuiscono ad identificare l'oggetto e soprattutto lo scopo dell'accordo e formano parte del contesto generale dello stesso³¹. Queste disposizioni, pertanto, possono essere prese in considerazione quando si interpretano le clausole sostanziali del trattato: questo primo approccio permetterebbe di estendere le finalità dell'Organizzazione anche alla promozione dello sviluppo sostenibile, attualmente prevista solo da strumenti programmatici senza vincolatività giuridica.

La presenza di clausole preambolari, però, lascerebbe un'ampia discrezionalità sul *come* tenere in considerazione lo sviluppo sostenibile nell'interpretazione delle disposizioni sostanziali del trattato³²: pertanto, per conferire maggiore certezza, sembra comunque imprescindibile l'articolazione di disposizioni sostanziali in materia. Specificamente, riferimenti allo sviluppo sostenibile potrebbero essere inseriti negli artt. I e II della *Carta*, dedicati ai fini dell'Organizzazione e ai principi che ne regolano l'attività e che disciplinano i rapporti tra gli Stati membri.

³⁰ Si veda, per esempio, il riferimento contenuto nell'Accordo di Marrakech istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio del 15 aprile 1994, il quale contiene un riferimento a «sustainable development» quale obiettivo dell'Organizzazione: il testo è stato successivamente utilizzato dall'Organo d'appello nel rapporto relativo al caso *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 6 novembre 1998, come guida per l'interpretazione dell'articolo XX del GATT e delle eccezioni generali in esso contenute.

³¹ Il riferimento è alla regola contenuta nell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, secondo cui: «1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. 2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes (...).».

³² Su questo punto, è emblematica la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, la quale è risultata piuttosto oscillante circa il valore da conferire al preambolo di un accordo internazionale, in argomento v. M.H. HULME, *Preambles in Treaty Interpretation*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2016, 1281 ss., 1324-1330.

Clausole siffatte avrebbero maggiore «peso» normativo, soprattutto se lo sviluppo sostenibile venisse qualificato non più come un semplice obiettivo, ma come un principio o un diritto, come avviene, per esempio, nell'art. 3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, dove è stabilito che «[t]he parties have a right to, and should, promote sustainable development»³³. Formulazioni di questo genere contribuirebbero, prima di tutto, a codificare lo sviluppo sostenibile come un chiaro obbligo degli Stati e non più come un mero fine programmatico o principio ispiratore della cooperazione internazionale, limitando quella discrezionalità (o indeterminazione) che lo contraddistingue.

Sembra, quindi, necessario ampliare la riflessione attualmente in corso sulla riforma delle Nazioni Unite e pensare anche a possibili emendamenti dello statuto dell'ONU volti a impostare espressamente lo sviluppo sostenibile come paradigma della cooperazione internazionale (accanto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale), codificando questo principio nel più importante trattato multilaterale oggi esistente. Il processo, sicuramente complesso perché sottoposto alle condizioni dell'art. 109 della Carta delle Nazioni Unite³⁴, non sembra che possa essere ulteriormente rimandato: la crisi climatica e le disuguaglianze generate dalla pandemia e dai conflitti necessitano di un intervento coordinato, che dovrà basarsi su una rinnovata affermazione della centralità – anche giuridica – dello sviluppo sostenibile.

³³ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, cit., art. 3.

³⁴ L'art. 109 disciplina la convocazione della conferenza per la modifica del trattato e l'entrata in vigore di eventuali emendamenti, stabilendo: «1. A General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly and by a vote of any nine members of the Security Council. Each Member of the United Nations shall have one vote in the conference. 2. Any alteration of the present Charter recommended by a two-thirds vote of the conference shall take effect when ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations including all the permanent members of the Security Council. 3. If such a conference has not been held before the tenth annual session of the General Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposal to call such a conference shall be placed on the agenda of that session of the General Assembly, and the conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council».

ABSTRACT

*The Legal Value of the Concept of Sustainable Development and Its
(Possible) Inclusion Between the Objectives of the United Nations*

Sustainable development constitutes the main paradigm of the multilateral development strategy endorsed by the United Nations in its Agenda 2030 and in the Sustainable Development Goals. However, doctrinal debates still surround the meaning of sustainable development and the legal value of such concept. After having ascertained that sustainable development cannot be considered a customary norm nor a general principle of international law, it is argued that an inclusion in the preamble of the UN Charter or the development of substantive provisions should be considered a priority in the ongoing process of reform of the Organization.

PROSPETTIVE DI RIFORMA E RAFFORZAMENTO DEI PROGRAMMI DI SOSTENIBILITÀ DELLE NAZIONI UNITE IN RELAZIONE AI PROGETTI DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

FRANCESCO GAUDIOSI

SOMMARIO: 1. I Programmi delle Nazioni Unite: osservazioni introduttive e profili definitivi. – 2. L'elemento accomunante della "sostenibilità" nei Programmi ONU: WFP, UNDP e UNEP come oggetto dell'indagine. – 3. L'assistenza tecnica e finanziaria quali strumenti di cooperazione per lo sviluppo sostenibile. – 4. Criticità e prospettive di riforma dei Programmi ONU per l'assistenza allo sviluppo. – 4.1. Il *World Food Programme*. – 4.2. Lo *United Nations Development Programme*. – 4.3. Lo *United Nation Environment Programme*. – 5. Conclusioni sulle prospettive di riforma del sistema in relazione ai Programmi di sostenibilità dell'ONU.

1. Nel diritto internazionale manca una definizione universalmente riconosciuta dei programmi di sviluppo delle Nazioni Unite. Infatti, né lo Statuto dell'ONU né le diverse fonti che istituiscono programmi di vario genere definiscono tali strumenti dal punto di vista giuridico.

Il fenomeno dei programmi di sviluppo dell'ONU è ascrivibile all'ampia categoria giuridica degli organi sussidiari delle Nazioni Unite, che rappresentano enti che in ragione del ruolo attribuitogli «svolgono generalmente lavoro di studio e preparatorio delle decisioni di maggior rilievo che dovranno poi essere sottoposte all'organo assembleare o a quello esecutivo»¹. In ragione delle svariate funzioni e dei diversi ambiti di operato cui può essere concretamente portato ad operare un organo sussidiario, la prassi nell'istituzione di tali enti è tanto ampia quanta disomogenea. Due sono le caratteristiche giuridiche degli organi sussidiari: la loro istituzione da parte di un organo primario delle Nazioni Unite e il godimento di un'autonomia operativa dall'organo primario che lo ha istituito².

Quanto all'istituzione degli organi sussidiari, la base giuridica di tali enti risiede nell'articolo 7, paragrafo 2, dello Statuto dell'ONU, che prevede la possibilità di istituire «such subsidiary organs as may

¹ C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, 244.

² R. HIGGINS, P. WEBB, D. AKANDE, S. SIVAKUMARAN, J. SLOAN, *The United Nations: What it is*, in ID. (eds.), *Oppenheim's International Law: United Nations*, Oxford, 2017, 154-155.

be found necessary»³. Inoltre, gli articoli 22 e 29 dello Statuto attribuiscono all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza la facoltà di stabilire tali organi sussidiari «as it deems necessary for the performance of its functions»⁴. Quanto al rapporto di indipendenza dagli organi principali, gli organi sussidiari necessitano di essere differenziati dagli organi che li hanno istituiti in ragione di una distinta sede in cui essi operano, dei funzionari che vi prestano servizio e della diversa composizione amministrativa.

Pertanto, risulta opportuno comprendere nella categoria degli organi sussidiari un insieme di enti a carattere ausiliare che rappresentano il risultato di un processo giuridico-evolutivo non uniforme per la loro istituzione, come è il caso dei Programmi oggetto di analisi in questo lavoro, vale a dire il Programma alimentare delle Nazioni Unite (WFP - *World Food Programme*), il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP - *United Nations Development Programme*) e il Programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP - *United Nations Environment Programme*). A tal fine, il lavoro intende prima individuare gli obiettivi di sostenibilità quali elementi comuni tra i tre Programmi, per quindi rilevare il loro operato attraverso la cooperazione internazionale allo sviluppo. Successivamente, lo scritto analizzerà le principali criticità con riguardo alla loro efficienza ed efficacia nell'elaborazione di programmi di assistenza tecnica e finanziaria a livello internazionale. Da ultimo, si suggeriranno alcune prospettive di riforma dei Programmi, sia nella dimensione interna che nella più ampia prospettiva di *governance* internazionale per lo sviluppo sostenibile.

2. WFP, UNDP e UNEP rappresentano tre Programmi delle Nazioni Unite che possiedono caratteristiche comuni, sia sotto il profilo giuridico, sia sotto quello finanziario, sia ancora sotto la prospettiva operativa.

Quanto al profilo giuridico, questi tre Programmi costituiscono organi sussidiari delle Nazioni Unite che possiedono «a considerable amount of autonomy from the principal organs that created them and

³ Statuto delle Nazioni Unite, firmato il 26 giugno 1945, entrato in vigore il 24 ottobre 1945, art. 7, par. 2.

⁴ *Ivi*, art. 22 per l'Assemblea generale, art. 29 per il Consiglio di sicurezza, con il medesimo articolato.

from the UN more broadly»⁵. L'autonomia operativa deriva dalla natura del loro operato, nonché da una struttura amministrativa sostanzialmente distinta dall'organo onusiano che li ha istituiti.

Per quanto riguarda il WFP, il Programma viene istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite su proposta della Conferenza della FAO del 1961, con Risoluzione n. 1714 (XVI) del 19 dicembre 1961. Il Programma viene prima creato con un mandato sperimentale di tre anni⁶ per poi essere confermato con la Risoluzione 2095 (XX) del 20 dicembre 1965⁷. Tra le competenze attribuite al Programma, rileva la creazione di programmi per la sicurezza alimentare, la lotta alla povertà e alla fame e la fornitura di aiuti alimentari nei confronti delle persone maggiormente vulnerabili in contesti critici (in particolare, nei confronti dei rifugiati, bambini, donne e persone anziane).

Nel caso dell'UNDP, il Programma viene istituito con la Risoluzione dell'Assemblea generale n. 2029 (XX) del 22 novembre 1965 con l'intenzione di unire due organi precedentemente istituiti, vale a dire lo *United Nations Expanded Programme of Technical Assistance*, creato nel 1949, e lo *United Nations Special Fund*, fondato nel 1958. In tal caso, la Risoluzione AGNU conferisce all'organo funzioni consultive in materia assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo e per rafforzare il binomio pace-sviluppo economico a livello internazionale⁸.

Anche con riferimento all'UNEP, esso viene istituito con Risoluzione dell'Assemblea generale n. 2997 (XXVII) del 15 dicembre 1972, successivamente alla Conferenza di Stoccolma del 1972. La Ri-

⁵ R. HIGGINS, P. WEBB, D. AKANDE, S. SIVAKUMARAN, J. SLOAN, *The United Nations: What it is, op. cit.*, 190.

⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *World Food Programme*, A/RES/1714 (XVI) del 19 dicembre 1961, Allegato, art. 1: «An initial experimental programme for three years of approximately \$100 million with contributions on a voluntary basis be undertaken jointly by the Food and Agriculture Organization and the United Nations, in co-operation with other United Nations agencies, and appropriate inter-governmental bodies».

⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Continuation of the World Food Programme*, A/RES/2095 (XX) del 20 dicembre 1965, art. 1: «Decides to extend the World Food Programme, established under General Assembly resolution 1714 (XVI) and the resolution adopted by the Conference of the Food and Agriculture Organization of the United Nations on 24 November 1961, on a continuing basis for as long as multilateral food aid is found feasible and desirable, on the understanding that the Programme will be regularly reviewed before each pledging conference and that, if circumstances so require, it may be enlarged, curtailed or terminated at the end of any period for which resources have been pledged».

⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*, A/RES/2029 (XX) del 22 novembre 1965.

soluzione conferisce all'UNEP funzioni di studio e competenze operative *ex* articolo 1, paragrafo *e*, del testo e riconosce inoltre al Programma l'obiettivo di promuovere «the contribution of the relevant international scientific and other professional communities to the acquisition, assessment and exchange of environmental knowledge and information and, as appropriate to the technical aspects of the formulation and implementation of environmental programmes within the United Nations system»⁹. Il principale compito di questo Programma è dunque quello di coordinare le attività di partenariato internazionale per la tutela dell'ambiente.

Con riguardo al profilo economico, WFP, UNDP e UNEP sono finanziati attraverso un sistema di contribuzioni volontarie addizionali rispetto ai contributi obbligatori versati dagli Stati membri nei confronti dell'ONU¹⁰.

Da ultimo, rileva la presenza di elementi accomunanti anche per quanto concerne la dimensione operativa dei tre Programmi. Tale assimilazione è possibile per quanto riguarda sia la dimensione interna che per la dimensione esterna. Per quanto concerne il profilo interno, WFP, UNDP e UNEP rappresentano organi sussidiari a carattere permanente, che possiedono una struttura amministrativa distaccata rispetto all'organo primario che li ha istituiti (*id est*, l'Assemblea generale dell'ONU), e sono dotati della capacità di adottare atti in modo autonomo rispetto all'organo primario. Per quanto concerne la dimensione esterna, WFP, UNDP e UNEP costituiscono tre Programmi dell'ONU che operano per il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità *latu senso*, pur declinando il loro operato rispettivamente nel settore della sicurezza e della sostenibilità alimentare, dell'assistenza tecnica e finanziaria allo sviluppo e della sostenibilità ambientale.

3. Gli obiettivi di sostenibilità che intendono perseguire i Programmi oggetto di analisi si concretizzano nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo tra Stati industrializzati e Paesi in

⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation*, A/RES/27/2997 del 15 dicembre 1972, Sezione 1, art. 1, par. e.

¹⁰ F. WEISSER, *Financing the United Nations*, Friedrich Ebert Foundation Fact Sheet, March 2009, New York, 2: «Activities of UN Programs and Funds are financed by voluntary contributions. The expenditures on UN Programs and Funds were calculated in 2007 with US\$ 12.3 billion. This budget covers, for instance, the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Children's Fund (UNICEF) and the World Food Programme (WFP)».

via di sviluppo attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria. Nel caso del WFP, è la stessa Risoluzione del n. 1714 (XVI) del 1961 a considerare come l'assistenza alimentare verso i Paesi maggiormente vulnerabili debba estrinsecarsi attraverso schemi di cooperazione per lo sviluppo economico e sociale dei Paesi interessati che possano includere forme di assistenza finanziaria¹¹ e di assistenza tecnica per la sicurezza alimentare¹². Per quanto riguarda l'UNDP, l'assistenza tecnica e finanziaria è prevista *in re ispa*, giacché è il medesimo articolo 1 della Risoluzione n. 2029 (XX) a prevedere l'istituzione di un organo sussidiario che riunisca, al contempo, un Programma specializzato sull'assistenza tecnica ed un fondo *ad hoc* per la cooperazione allo sviluppo¹³. Da ultimo, all'UNEP sono riconosciute competenze di assistenza allo sviluppo per il tramite del Consiglio di amministrazione dell'organo, che deve sia occuparsi dell'acquisizione e dello scambio di conoscenze ambientali sostenibili¹⁴ sia considerare i costi incrementali che i Paesi in via di sviluppo devono affrontare per il raggiungimento delle politiche di transizione ambientale¹⁵.

4. I Programmi delle Nazioni Unite sono stati oggetto di aggiornamento costante, vista la necessità di ammodernare o riformare alcu-

¹¹ *Ivi*, *supra* nota 6.

¹² *Ivi*, Allegato, articolo 8: «In the administration of the Programme attention should be paid to: (a) Establishing adequate and orderly procedures on a world basis for meeting emergency food needs and emergencies inherent in chronic malnutrition (this could include the establishment of food reserves); (b) Assisting in pre-school and school feeding; and (c) Implementing pilot projects, with the multilateral use of food as an aid to economic and social development, particularly when related to labour-intensive projects and rural welfare».

¹³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*, A/RES/2029 (XX), cit., art. 1: «Decides to combine the Expanded Programme of Technical Assistance and the Special Fund in a programme to be known as the United Nations Development Programme, it being understood that the special characteristics and operations of the two programmes, as well as two separate funds, will be maintained and that, as hitherto, contributions may be pledged to the two programmes separately».

¹⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation*, A/RES/27/2997, cit., art. 1, lett. (e): «To promote the contribution of the relevant international scientific and other professional communities to the acquisition, assessment and exchange of environmental knowledge and information and, as appropriate, to the technical aspects of the formulation and implementation of environmental programmes within the United Nations system».

¹⁵ *Ivi*, articolo 1, lettera (f): «To maintain under continuing review the impact of national and international environmental policies and measures on developing countries, as well as the problem of additional costs that may be incurred by developing countries in the implementation of environmental programmes and projects, and to ensure that such programmes and projects shall be compatible with the development plans and priorities of those countries».

ni meccanismi di funzionamento che possono costituire un ostacolo all’operato esercitato dai Programmi a livello internazionale nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Pertanto, è opportuno considerare le prospettive di riforma sottese al WFP, allo UNDP e all’UNEP, che potrebbero significativamente migliorare l’efficacia dei Programmi nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità a livello internazionale.

4.1. Il più recente documento sull’implementazione del WFP ai sensi della sua Risoluzione istitutiva è rappresentato dall’aggiornamento del Consiglio esecutivo sull’implementazione del WFP del 2 giugno 2022¹⁶. Il documento rappresenta il piano di miglioramento del Programma per il periodo 2022-2025 e si sviluppa su tre macro-temi principali: l’implementazione dei sistemi di controllo regionali; il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia delle operazioni finanziarie; l’implementazione del sistema di finanziamento da parte degli Stati contribuenti.

Quanto al primo punto, il WFP ha istituito degli uffici regionali a partire dal 2020, per un totale di sei distaccamenti regionali a livello globale che cooperano con le *regional collaborative platforms* (RCPs) nell’individuazione delle necessità di sviluppo e dei piani di azione diversificati in base alle esigenze regionali. Invero, già nelle risposte del WFP all’organo di valutazione indipendente delle Nazioni Unite, lo *United Nations Evaluation Group* (UNEG), a seguito del suo rapporto sull’operato del WFP nel 2021, il Programma rilevava l’esigenza non solo di ammodernare la struttura di ramificazione regionale del WFP, ma anche di stabilire apposite strutture amministrative dotate di particolare autonomia operativa rispetto al Consiglio esecutivo del WFP e di possedere una maggiore indipendenza nell’utilizzo dei finanziamenti per lo sviluppo e nella valutazione dei piani strategici regionali¹⁷.

Nel caso del miglioramento circa l’assistenza finanziaria nei confronti degli Stati interessati dai progetti di assistenza allo sviluppo del WFP, questo obiettivo rappresenta una conseguenza logica del poten-

¹⁶ WFP, *Update on WFP’s implementation of United Nations General Assembly resolution 72/279 (repositioning the United Nations development system)*, Executive Board, Annual session, Rome, 20–24 June 2022, reperibile *online*.

¹⁷ WFP, *WFP response to the recommendations in the summary report on the peer review of the evaluation function at the World Food Programme*, Agenda item 7, WFP/EB.A/2021/7-D/Add.1/Rev.1, Executive Board, Annual session, Rome, 21–25 June 2021, reperibile *online*, in part. 12, 17-22.

ziamento del sistema di regionalizzazione del Programma. Come infatti rilevato dallo stesso WFP nel documento di risposta all'UNEG del 2021, «WFP agrees that it would be useful to harmonize, to the extent possible, funding sources for the different types of evaluations. Progress has been made in the last two years in consolidating programme support and administrative (PSA) funding for OEV [Office of Evaluation] and the regional evaluation units (REUs) and identifying funding sources for impact evaluations»¹⁸. A tal fine, il Programma ritiene necessario sviluppare, attraverso l'*Office of Evaluation* (OEV), l'*Evaluation Function Steering Group* (EFSG) e il *Corporate Planning and Performance Division* (CPP), un meccanismo di bilancio strategico dal basso verso l'alto, intitolato BUSBE - *bottom up strategic budgeting exercise*, necessario per individuare le fonti di finanziamento interne per i programmi di assistenza allo sviluppo.

Con riguardo all'ultimo punto, circa l'implementazione del sistema di finanziamento da parte degli Stati contribuenti, esso si collega al rafforzamento della trasparenza e dell'efficienza del WFP. Difatti, una maggiore trasparenza nella gestione dei fondi erogati da parte degli Stati contribuenti e dei soggetti privati comporta un'accresciuta propensione dei soggetti donatori a finanziare i progetti di sviluppo dei diversi Programmi onusiani. Nel caso del WFP, si considera in particolar modo come all'istituzione di centri regionali, con uffici distaccati e dotati di autonomia operativa, debba corrispondere un loro congruo finanziamento e un efficace sistema di trasparenza nella distribuzione dei fondi su scala regionale¹⁹.

Pertanto, i tre punti di implementazione sulle attività del centro sono riconducibili non solo all'esigenza di una maggiore presenza del WFP a livello regionale, in particolar modo nei Paesi in via di sviluppo che necessitano di appositi programmi di assistenza tecnica e finanziaria allo sviluppo, ma anche alla necessità di istituire strutture regionali che siano dotate al contempo di capacità finanziarie autonome e in grado di garantire trasparenza ed efficienza nel loro operato.

4.2. L'UNDP rappresenta il Programma che solleva maggiori criticità, giacché le numerose soluzioni proposte per risolvere le proble-

¹⁸ *Ivi*, 4.

¹⁹ *Ivi*, 6. V. anche WFP, *Update on WFP's implementation of United Nations General Assembly resolution 72/279 (repositioning the United Nations development system)*, Rome, 20-24 June 2022, 13.

matiche riscontrate difettano tutt'oggi di efficace applicazione²⁰. Di fatti, l'UNDP possiede un ambito di azione nella cooperazione internazionale allo sviluppo particolarmente ampio e ramificato in tutte le aree geografiche del mondo, attraverso progetti che vedono coinvolte innumerevoli istituzioni, enti e diramazioni regionali del Programma. Se dunque, da un lato, l'UNDP possiede competenze, funzioni e finanziamenti significativamente maggiori rispetto a Programmi come l'UNEP²¹, dall'altro il suo ampio ambito di azione comporta una dispersione nell'azione del Programma, nonché una mancanza di efficienza nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo all'interno dei Paesi beneficiari dell'assistenza tecnica e finanziaria dell'UNDP²². Come sostenuto nel 2017 dallo stesso organo di valutazione indipendente dell'UNDP, «[...] it is not possible to conclude that the measures put in place currently have significant tangible and sustainable effects on the quality of programmes, or have potential for success, given multiple factors that need to be addressed, such as leadership, communication and resources. In addition, the measures for higher-quality programming have not been costed and therefore it is not clear if UNDP will be able to make all necessary investments»²³. Inoltre, rileva un parziale seppur significativo ancoraggio a obiettivi di sostenibilità particolarmente datati, e per tale ragione non completa-

²⁰ Sul punto, v. S. KLINGEBIEL, *Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*, Portland, 1999; A. M. RATSIMBAHARISON, *The Failure of the United Nations Development Programs for Africa*, Lanham, 2003; R.M. ZAHARIA, *United Nations Development Program*, in S.O. IDOWU, N. CAPALDI, L. ZU, A.D. GUPTA (eds.), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Berlin-Heidelberg, 2013, 2610-2618;

²¹ Quanto al sistema di finanziamento, l'UNDP dichiara che i contributi annuali del Programma nel 2021 ammontavano a 5.3 miliardi di dollari, mentre per l'UNEP nello stesso anno viene rendicontato un budget di 920 milioni di dollari. V. UNDP, *Funding Compendium*, Annual Report, New York, 2021, 5; UNEP, *UNEP in 2021*, Annual Report, Nairobi, 2021, 19.

²² UNDP, Independent Evaluation Office and Office of Audit and Investigations, *Joint Assessment of the Institutional Effectiveness of UNDP*, New York, 2017, reperibile *online*, xi: «Key findings indicate that UNDP programmes show improved alignment with the priorities of the Strategic Plan and an uptake of the Sustainable Development Goals, but for the most part they fail to reflect on the strategic comparative advantage of UNDP and how UNDP is envisaged to add value to development initiatives. The organizational restructuring changes aimed at strengthening the regional presence and consolidating policy functions contributed to a clearer division of roles, responsibilities and accountabilities, but to varying degrees across the different regions, and the sustainability of these changes is uncertain, given the lack of resources to staff regional hubs and for country offices to pay for regional services. The implementation of all programmatic reforms aiming at improving the quality of programmes and projects has not been fully costed and it is not clear if the needed resources can be mobilized».

²³ *Ivi*, xii.

mente allineati agli Obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite²⁴.

Ergo, due sono le principali aree di intervento riguardanti l'UNDP: il miglioramento dell'efficienza dei progetti, al fine di semplificare le procedure amministrative per l'erogazione di fondi per lo sviluppo, e l'urgenza di adattare i programmi allo sviluppo declinati in chiave ambientale agli obiettivi strategici dell'UNEP. L'efficienza dei progetti interessa prevalentemente lo snellimento degli organi amministrativi e sottende una capacità organizzativa in grado di coniugare la struttura centralizzata dell'UNDP con le sue diramazioni regionali. È stato infatti rilevato dallo stesso organo indipendente dell'UNDP l'opportunità di espandere la sua *expertise* a livello globale facilitando la mobilità dei propri funzionari per incrementare le sinergie e il coordinamento tra i diversi centri regionali²⁵. Nel caso della sinergia con l'UNEP per quanto attiene ai programmi di assistenza allo sviluppo in materia ambientale, è lo stesso Piano strategico dell'UNDP 2022-2025 a rilevare l'esigenza di rafforzare i partenariati nei diversi ambiti di operato del Programma, tenendo conto dell'opportuno coordinamento anche con gli altri organi del sistema onusiano²⁶. Giacché gran parte dei *Policy Centres* dell'UNDP si focalizzano su tematiche ambientali (come il *Nairobi Global Centre on Resilient Ecosystems and Desertification*, l'*Istanbul International Center for Private Sector in Development*, il *Seoul Policy Centre for Knowledge Exchange through SDG Partnerships* e il *Singapore Global Centre for Technology, Innovation and Sustainable Development*) sarebbe opportuno integrare le

²⁴ *Ivi*, xi: «The Strategic Plan is recognized across the organization as an aspirational and flexible instrument. It set UNDP in the right direction to support countries in achieving the Sustainable Development Goals, to implement the reform of the United Nations development system and to respond to the COVID-19 emergency. However, concepts underpinning integration, development settings, signature solutions, platforms, performance and innovation streams still call for more clarity to evolve and take shape».

²⁵ *Ivi*, xvii: «UNDP should improve the deployment of internal expertise across regions and strengthen incentives to facilitate the mobility of policy advisers from one region to another. It should make better use of the expertise residing in country offices, by creating systems and incentives, making sure that the mobility policy reaches national officers. [...] Likewise, options should be explored for fostering closer synergies between the policy network infrastructure and the other systems for financial and human resource management».

²⁶ UNDP, *UNDP Strategic Plan:2022-2025*, licenziato il 1 gennaio 2022, reperibile *online*, 11-12. Seppur la necessità per una maggiore integrazione con l'UNEP non venga esplicitamente menzionata, essa può desumersi allorquando l'UNDP sostiene che il Programma «[...] will also work with partners to advocate for, and facilitate, global and regional cooperation around common challenges – from pandemics to conflict to green transitions – while showcasing the value of multilateral solutions», 11.

conoscenze e le competenze dei Centri dell'UNDP con le aree di azione dell'UNEP, al fine di coordinare in una logica programmatica la cooperazione tecnica e finanziaria tra i due Programmi di sviluppo delle Nazioni Unite.

4.3. L'UNEP è stato oggetto di costanti aggiornamenti nel corso delle ultime decadi²⁷. Nonostante il dibattito, tuttora in corso, circa l'ampliamento dell'UNEP e la sua possibile configurazione come agenzia specializzata delle Nazioni Unite²⁸, bisogna in questo contesto focalizzare l'attenzione sull'operato del Programma in relazione al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale nonché ai suoi progetti di assistenza allo sviluppo. Sul punto, rilevano due considerazioni: la prima di carattere finanziario, la seconda di carattere amministrativo-gestionale.

Nel merito delle questioni finanziarie, si è già osservato che tale Programma costituisce, in rapporto all'UNDP e al WTO, il Programma delle Nazioni Unite che gode del numero minore di finanziamenti²⁹. Circa il 90% del budget connesso al Fondo ambientale dell'UNEP dipende da soli 15 Stati, rendendo il Programma particolarmente vulnerabile alle fluttuazioni finanziarie derivanti dalla priorità assegnata dai governi al finanziamento dell'UNEP³⁰. Una costante oscillazione nei finanziamenti degli Stati comporta una logica complessità per l'UNEP nella programmazione di progetti allo sviluppo e nell'individuazione di piani di assistenza in chiave ambientale sia nel breve che nel lungo periodo. Risulta infatti ampiamente riconosciuta l'esigenza di allargare la base contributiva del Programma degli Stati finanziatori, tenendo conto che circa il 35% dei Paesi donatori non ha contribuito neppure stanziando la cifra simbolica di 1000 dollari pre-

²⁷ Tra le riforme, la più recente e significativa attiene alla modifica della denominazione del Consiglio di amministrazione dell'UNEP in *United Nations Environment Assembly*, attraverso la Risoluzione 67/251 del 13 marzo 2013 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in base alla Decisione 27/2 del 22 febbraio 2013 del Consiglio di amministrazione dell'UNEP.

²⁸ A. NAJAM, M. PAPA, N. TAIYAB, *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, Winnipeg, 2006, p. 18-19; J. MAIER, *UNEP – United Nations Environment Programme*, in *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, Leiden, 2010, 712-714.

²⁹ *Supra* nota 21.

³⁰ Questi sono: Paesi bassi, Germania, Francia, Stati Uniti d'America, Belgio, Svezia, Danimarca, Regno Unito, Svizzera, Norvegia, Finlandia, Italia, Canada, Spagna e Cina. Sul punto, si veda UNEP, *UNEP in 2021*, cit., p. 20.

vista nel 1972 o di 5000 dollari fissata nel 2010³¹. A tal fine, sarebbe opportuna una decisione della *United Nations Environment Assembly* (UNEA, che nel 2013 ha sostituito il Consiglio di amministrazione dell'UNEP), volta a deliberare un regime di controllo sulle contribuzioni degli Stati membri all'UNEP, nonché un eventuale regime sanzionatorio per gli Stati inadempienti.

Per quanto attiene invece all'elemento amministrativo-gestionale e afferente alla *governance* dell'UNEP, è stata riconosciuta la necessità di implementare l'operato dell'UNEP quale Programma per lo sviluppo di fondamentale rilevanza nell'attuazione di accordi ambientali che prevedono l'assistenza tecnica e finanziaria allo sviluppo³². La *governance* ambientale risulterebbe non soltanto organicamente migliorata attraverso un accentramento nell'UNEP delle attività di assistenza tecnica per il conseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, ma determinerebbe una struttura amministrativa in grado di far convergere numerosi finanziamenti internazionali nel Fondo ambientale del Programma. La centralità dell'UNEP consentirebbe, dunque, una ricaduta positiva sia sul sistema di contribuzione del Fondo ambientale, sia sull'accentramento amministrativo delle attività di assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo ai sensi dei c.d. MEAs (*Multilateral Environmental Agreements*), consentendo una gestione comprensiva delle attività progettuali, della rendicontazione dei fondi indirizzati ai Paesi beneficiari e, dunque, un generale miglioramento dell'efficienza del Programma nel raggiungimento di obiettivi ambientali su scala globale³³.

Sempre sul tema della *governance* ambientale dell'UNEP, sarebbe altresì necessario un rafforzamento della ricerca scientifica e tecnologica attraverso il Programma. Gli *UNEP Collaborating Centres* già esistenti, giuridicamente distinti dall'UNEP, potrebbero infatti coordinarsi con un apposito Panel di alto livello (c.d. *High-level Panel*) a carattere tecnico e scientifico per i diversi progetti di ricerca ambien-

³¹ M. IVANOVA, *Institutional design and UNEP reform: historical insights on form, function and financing*, in *International Affairs*, 88, 2012, 581.

³² *Ivi*, 582-583; A. NAJAM, M. PAPA, N. TAIYAB, *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, *op. cit.*, 43-44, 74.

³³ Come considerato in dottrina, «An implementation mandate would increase responsibility and accountability for implementation of multilateral environmental agreements or other internationally agreed goals. Alongside this, the existing roles and responsibilities of other UN agencies and programmes and those they could and should perform should be reviewed to increase the efficient division of labour and reduce competition», M. IVANOVA, *Institutional design and UNEP reform: historical insights on form, function and financing*, *op. cit.*, 583.

li, attraverso la creazione di una piattaforma internazionale in grado di determinare *benefit-sharing* tra le diverse realtà di ricerca che si interfacciano con il Panel. Inoltre, la creazione di un Panel di alto livello consentirebbe di coordinare le funzioni dei numerosi organi sussidiari a carattere tecnico e scientifico che operano all'interno dei MEAs, qualificati come *subsidiary bodies for scientific and technical advice* (SBSTAs)³⁴. L'opportunità di sistematizzare l'operato dei diversi SBSTAs implica dunque un sistema di *governance* ambientale in grado di incardinare nell'UNEP le iniziative di ricerca scientifica e tecnologica internazionale in materia ambientale, attraverso il necessario coinvolgimento del settore privato e delle ONG con cui il Programma ambientale coopera in numerose iniziative ambientali³⁵.

5. La questione della riforma dei Programmi di sostenibilità – precisamente WFP, UNDP e UNEP – rappresenta un argomento di controverso dibattito in sede onusiana. Da un canto, l'implementazione dei tre Programmi in rapporto alla logica di sostenibilità perseguita non risulta particolarmente complessa dal punto di vista giuridico. Ciò in ragione del fatto che tali Programmi trovano la propria base giuridica all'interno di risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU. Quest'ultima può provvedere a deliberare, attraverso una successiva risoluzione, per un ampliamento delle funzioni dei Programmi o una riforma della loro struttura amministrativa, su proposta di una decisione adottata dagli organi di amministrazione dei Programmi. D'altro canto, se tale operazione risulta agevole dal punto di vista giuridico, non lo è sotto il profilo operativo. Invero, nonostante le diverse criticità che sono state rilevate e le proposte per una progressiva riforma dei tre Programmi, permane una sostanziale reticenza nell'approfondire gli obiettivi di sostenibilità in una logica sistemica, sia nei rapporti tra WFP, UNDP e UNEP, sia in relazione ai rapporti tra le amministrazioni centrali e le diramazioni regionali.

Risulta anzitutto fondamentale che i tre Programmi approfondiscano il proprio operato nell'elaborazione di progetti di assistenza allo sviluppo attraverso una logica integrata, tenendo conto dell'*expertise* in proprio possesso e della capacità di sviluppare piani di assistenza

³⁴ Sulla rilevanza dell'UNEP in materia, v. UNEP, *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, 2006, in part. 29-38.

³⁵ Sul punto, v. UNEP, *2021 Annual Report to the Committee of Permanent Representatives on Private Sector Engagement*, Nairobi, 2021, reperibile *online*, 1-36; UNEP, *UNEP - your partner for people and planet*, Nairobi, 2022, reperibile *online*.

tecnica e finanziaria in grado di coniugare diversi elementi sottesi alla sostenibilità. Una maggiore integrazione tra WFP, UNDP e UNEP consentirebbe di evitare duplicazioni nei progetti di assistenza allo sviluppo, con maggiore coerenza sistemica in relazione al profilo sia tecnico che finanziario dei progetti.

In aggiunta, i tre Programmi in questione necessitano di implementare la propria efficienza con riguardo al rapporto tra amministrazioni centrali e strutture regionali. Queste ultime rappresentano infatti i distaccamenti territoriali dei Programmi in grado di individuare con maggiore efficacia le esigenze degli Stati che intendono beneficiare di programmi per lo sviluppo. A tal fine, appare necessario che i tre Programmi rafforzino gli organismi di controllo per il finanziamento delle strutture regionali, al fine di incrementare le procedure di trasparenza e di efficienza intra-organizzative e per ripartire le competenze degli organi interni in una logica maggiormente improntata alla sussidiarietà e alla sostenibilità.

ABSTRACT

Prospects for Reforming and Strengthening UN Sustainability Programmes in Relation to Development Cooperation Projects

The topic of UN Sustainability Programmes' reforms is worth analysing in connection to technical and financial assistance for the achievement of sustainable development. The paper dwells on the work of the World Food Programme, United Nations Development Programme and United Nations Environment Programme in relation to their structural reforms to implement international development cooperation. The common element of sustainability – declined in the different Programmes' perspectives – constitutes a key to understanding how they can be strengthened at the administrative and inter-organizational level. To this end, the paper suggests the need to adopt internal measures to improve efficiency and transparency of the development projects drawn up, but also the advisability of endorsing a holistic approach to sustainability through stronger integration between the three Programmes.

CINQUANTUNO ANNI DALL'ISTITUZIONE DELL'UNEP NEL 1972: TRA BILANCI E PROSPETTIVE

ELENA FASOLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il mandato iniziale e la progressiva marginalizzazione dell'UNEP. – 3. Il tentativo di rivitalizzare l'UNEP attraverso l'istituzione dell'UNEA. – 4. L'UNEP come punto di riferimento per le questioni ambientali nel sistema ONU: un cammino ancora lungo. – 5. Un bilancio.

1. Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), con sede a Nairobi, è stato istituito nel 1972 attraverso la risoluzione dell'Assemblea generale (AG) n. 2997, adottata a seguito dei lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, nota come la «Conferenza di Stoccolma».

La Conferenza di Stoccolma ha rappresentato uno dei primi momenti significativi in cui la Comunità internazionale ha manifestato sensibilità verso le emergenti sfide ambientali. Oltre all'adozione della Dichiarazione sull'ambiente umano e di un Piano di azione, la Conferenza ha ritenuto opportuno dotarsi di un apparato istituzionale inter-governativo permanente, che si è concretizzato successivamente nell'UNEP¹. L'obiettivo di questa istituzione era diventare il centro di gravità e coordinamento per le questioni ambientali nel sistema delle Nazioni Unite, aspirando a rappresentare una sorta di coscienza ecologica mondiale per l'ambiente globale.

A cinquantuno anni dall'istituzione dell'UNEP possiamo affermare che essa abbia realizzato questa aspirazione? Probabilmente no, o almeno non ancora. Come sarà illustrato nei paragrafi successivi, sembra che ciò sia dovuto non tanto ai limiti istituzionali dell'organizzazione (indipendentemente dal fatto che sia un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite o un Programma), ma piuttosto a una precisa (e strategica) volontà degli Stati di porre maggiore enfasi sulla dimensione soprattutto economica dello sviluppo sostenibile a discapito di quella ambientale e, di conseguenza, a discapito anche della centralità del ruolo dell'UNEP nella gestione delle tematiche ambientali.

¹ *Resolution on Institutional and Financial Arrangements, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 29 ss.*

2. Nel 1972 l'UNEP venne istituito come Programma, un organo sussidiario delle Nazioni Unite sotto la supervisione dell'AG, e non come agenzia specializzata². Questa scelta non aveva l'intenzione di sminuire il ruolo dell'organizzazione o creare consapevolmente un'istituzione debole, ma rispondeva all'esigenza di coordinare le diverse linee di intervento in materia ambientale che già esistevano all'interno delle Nazioni Unite attraverso agenzie specializzate come ad esempio la FAO o l'ILO. Inoltre, il collegamento con l'AG come organo sussidiario avrebbe consentito all'UNEP di lavorare a diretto contatto e di essere inserito nel più ampio contesto dei lavori dell'organo più rappresentativo ONU con membership universale. Erano già presenti precedenti significativi in questo senso, come ad esempio il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) che era stato creato nel 1965.

Nella sua struttura originaria l'UNEP era composto da un Consiglio direttivo formato da cinquantotto membri eletti dall'AG in base ad un principio di equità geografica, da un Segretariato, da un fondo di finanziamento dedicato (il «Fondo Ambiente») e da un Board di coordinamento ambientale al quale era demandato l'importante compito di assicurare il coordinamento tra le attività non solo dell'UNEP, ma anche di tutti gli altri organismi parimenti coinvolti nell'attuazione di programmi ambientali.

Nel suo mandato iniziale, l'UNEP avrebbe dovuto svolgere un ruolo di direzione e di coordinamento dei programmi ambientali esistenti all'interno delle Nazioni Unite. Si riportano di seguito i passaggi rilevanti della Risoluzione dell'AG n. 2997: «provide general policy guidance for the *direction and coordination* of environmental programs within the UN system (I.2.b); (...) coordinate, under the guidance of the Governing Council, environmental programs within the United Nations system, to keep their implementation under review and to assess their effectiveness (II.2.b); (...) advise, as appropriate and under the guidance of the Governing Council, intergovernmental bodies of the United Nations system on the formulation and implementation of environmental programs (II.2.c)»³.

² Per una ricostruzione storica dei passaggi istitutivi dell'UNEP si veda, ad esempio, M. IVANOVA, *The Untold Story of the World's Leading Environmental Institution*, Cambridge-London, 2021. Si veda inoltre S. JOHNSON, *UNEP: The First 40 Years, A Narrative*, Nairobi, 2012.

³ Corsivo aggiunto.

Tra i successi di direzione e coordinamento dell'UNEP si può certamente annoverare la gestione del problema della progressiva distruzione della fascia di ozono, che protegge dai raggi ultravioletti, causata dai clorofluorocarburi. Negli anni ottanta, grazie alla leadership dell'UNEP e al suo ruolo fondamentale nel promuovere la stipulazione di accordi ambientali multilaterali, è stato possibile adottare la Convenzione di Vienna sulla protezione dello strato di ozono del 1985 e il Protocollo di Montreal sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono del 1987. Questi sono stati i primi trattati nella storia delle Nazioni Unite a ricevere una ratifica universale. Inoltre, sempre grazie al ruolo centrale dell'UNEP, è stato possibile creare un fondo dedicato per finanziare le misure adottate a livello nazionale (il «Fondo Multilaterale»), e istituire un Segretariato dedicato all'interno dell'UNEP. Attualmente, gli scienziati prevedono che se l'attuazione del Protocollo di Montreal verrà mantenuta ai livelli attuali, entro il 2050 il problema globale del buco dell'ozono sarà risolto.

Il problema del buco dell'ozono è stato affrontato come una questione *ambientale*, ed era naturale che fosse l'UNEP, l'istituzione ambientale per eccellenza, ad occuparsene e a coordinare le soluzioni. Tuttavia, a partire dal Summit di Rio del 1992 qualcosa è cambiato. A livello globale, è emerso il paradigma dello sviluppo sostenibile, e i problemi precedentemente considerati solo ambientali hanno iniziato ad essere gestiti anche come questioni sociali ed *economiche*⁴.

Come conseguenza di ciò, il centro di gravità per la direzione e il coordinamento di tali questioni legate allo sviluppo sostenibile si è allontanato dall'UNEP e si è progressivamente spostato verso altri centri di potere all'interno delle Nazioni Unite, in cui gli Stati avrebbero potuto esercitare un maggiore controllo. Un esempio emblematico di tale cambio di prospettiva è rappresentato dal caso dei cambiamenti climatici.

Come per il problema dello strato di ozono, i cambiamenti climatici richiedono una risposta globale. Infatti, regolamentare i gas a effetto serra a livello locale, nazionale o regionale non ha senso, poiché,

⁴ Come noto, lo sviluppo sostenibile si articola nella dimensione economica, sociale e ambientale. Si veda la Dichiarazione adottata all'esito del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel 2002, *Johannesburg Declaration on Sustainable Development, in Report of the World Summit on Sustainable Development, 2002*, UN Doc. A/CONF.199/20 del 26 agosto-4 settembre 2002. Sulle difficoltà di inquadramento del concetto di sviluppo sostenibile si veda, ad esempio, N. SHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours*, (Hague Academy of International Law), vol. 329, Leiden, 2007.

indipendentemente dalla loro origine, questi gas si associano rapidamente nella stratosfera con effetti a livello globale.

Considerando che le attività di produzione delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono sono quantitativamente inferiori rispetto all'insieme delle attività che causano il cambiamento climatico, molti Stati si sono presto resi conto che quest'ultimo rappresentava prima di tutto una grave questione economica che avrebbe influenzato profondamente le loro strategie economiche a livello domestico. Inoltre, diminuire le emissioni di gas serra risulta essere molto più costoso rispetto alla riduzione delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono.

Pertanto, era essenziale assumere il controllo dei negoziati del regime internazionale sui cambiamenti climatici e garantire che si svolgessero al di fuori della leadership (essenzialmente ambientale) dell'UNEP. Tali negoziati sono iniziati nel 1992 e sono sfociati nell'adozione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) durante il Summit della Terra a Rio de Janeiro, Brasile. Successivamente essi si sono svolti nell'ambito delle Conferenze delle Parti (COP) dell'UNFCCC, al di fuori, quindi, della leadership e del coordinamento dell'UNEP. A quest'ultimo è stato invece riservato un ruolo legato alla scienza dei cambiamenti climatici. Già a partire dalla fine degli anni settanta, l'UNEP aveva dato impulso agli studi sul ruolo dei gas serra sul clima. Nel 1988, in collaborazione con l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM) e la comunità scientifica, l'UNEP ha contribuito alla creazione del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC) che fornisce regolarmente le basi scientifiche sul fenomeno, i possibili impatti e i rischi futuri, nonché strategie di mitigazione e adattamento.

Mentre il danneggiamento dello strato di ozono era stato affrontato come un problema ambientale, il cambiamento climatico è stato gestito nell'ambito del concetto più ampio di sviluppo sostenibile. A partire dai primi anni novanta, aveva preso vita la tendenza a diluire la protezione dell'ambiente all'interno del concetto di sviluppo sostenibile⁵. Il principio 4 della Dichiarazione di Rio dimostra chiaramente questo approccio: «[i]n order to achieve sustainable development, en-

⁵ Si veda a questo proposito l'analisi di M. GERVAZI in riferimento alla sessione speciale dell'UNEA tenutasi a marzo 2022, dedicata al rafforzamento del ruolo dell'UNEP e intitolata «Strengthening UNEP for the Implementation of the Environmental Dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development» (*Rassegna dell'attività dell'UNEP nel periodo 2018-2022*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, 172 ss.).

vironmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it».

Nell'ambito del concetto di sviluppo sostenibile la protezione dell'ambiente è vista come strumentale alla crescita economica e non può essere perseguita in maniera indipendente dallo sviluppo⁶. Un approccio di questo tipo implica, da un punto di vista istituzionale, la marginalizzazione dell'UNEP.

3. Già a partire dalla fine degli anni novanta, si è iniziato a discutere sulla possibilità di riformare l'UNEP, prendendo in considerazione diverse opzioni come la creazione di una Organizzazione Ambientale Mondiale o di una Organizzazione delle Nazioni Unite per l'ambiente con lo status di agenzia specializzata dell'ONU⁷. Un'altra ipotesi era il potenziamento dell'UNEP esistente.

L'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nel più ampio programma di riforma delle Nazioni Unite⁸, aveva istituito una Task Force su ambiente e insediamenti umani. Nel 1998 la Task Force aveva formulato diverse raccomandazioni, tra cui quella di estendere la membership del Consiglio direttivo dell'UNEP a tutti i membri dell'AG. Nonostante mancasse il consenso per tale modifica, l'AG aveva nel frattempo istituito il *Global Ministerial Environmental Forum* (GMEF), che si riuniva annualmente come sessione speciale del Consiglio direttivo UNEP e con partecipazione universale. Pertanto, sebbene il Consiglio direttivo rimanesse composto da cinquantotto Stati membri, la partecipazione al GMEF era aperta a tutti.

Le modifiche istituzionali più significative sono avvenute a partire dal 2012. Nel documento finale adottato durante la Conferenza sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012 (Rio+20) si è espressamente chiesto all'AG di rafforzare il ruolo dell'UNEP anche attraverso l'estensione della membership del Consiglio direttivo⁹. Allo stesso tempo, si auspicava un potenziamento del mandato di coordinamento dell'UNEP all'interno del sistema delle Nazioni Unite, al fine di: «enhance the voice of UNEP and its ability to fulfill its coordina-

⁶ M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law*, Napoli, 2021, 377.

⁷ In dottrina si veda, ad esempio, F. BIERMANN, *The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organisation: a Commentary*, in *Global Environmental Politics*, 2001, 45-55.

⁸ Assemblea Generale, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/51/950 del 14 luglio 1997.

⁹ Paragrafo 88, lettera a) del documento finale.

tion mandate within the United Nations system by strengthening UNEP engagement in key United Nations coordination bodies and empowering UNEP to lead efforts to formulate United Nations system-wide strategies on the environment»¹⁰.

Successivamente, il Consiglio direttivo è stato sostituito dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEA), che è diventata l'organo apicale dell'UNEP e rappresenta tutti i 193 Stati membri dell'ONU. L'UNEA si riunisce ogni due anni per discutere e adottare decisioni su questioni ambientali globali, politiche e programmi dell'UNEP. Gli Stati che inizialmente sostenevano l'istituzione di un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite hanno quindi accettato la soluzione di compromesso di ampliare la membership dell'organo di governo dell'UNEP.

Attualmente, oltre all'UNEA, l'UNEP è composto da un Direttore esecutivo nominato dal Segretario generale delle Nazioni Unite per un mandato di quattro anni. Il Direttore svolge un ruolo di leadership nell'orientare e gestire le attività dell'UNEP, implementando le decisioni dell'UNEA e del Consiglio dei rappresentanti. Quest'ultimo è composto dai rappresentanti di cinquantotto Stati e formalmente è un organo sussidiario dell'UNEA. Il Consiglio dei rappresentanti si riunisce una volta all'anno per fornire orientamenti politici e supervisione all'UNEP, oltreché per esaminare il suo programma di lavoro e il bilancio.

Ora occorre chiedersi se questi cambiamenti istituzionali abbiano comportato un rafforzamento del ruolo dell'UNEP come istituzione di riferimento per l'ambiente a livello globale. Approfondiremo questo punto nel paragrafo successivo.

4. Il percorso di «centralizzazione» dell'UNEP come istituzione di direzione e coordinamento delle attività ambientali è ancora lungo. Attualmente, si osserva una frammentazione delle attività di regolamentazione ambientale, molte delle quali si trovano al di fuori dell'UNEP e spesso poco coordinate tra loro. Alcuni commentatori accettano questa frammentazione come una realtà, rinunciando all'aspirazione di centralizzare le questioni ambientali nell'UNEP. Tuttavia, una parte della dottrina continua a sostenere la possibilità di riabilitare

¹⁰ Paragrafo 88, lettera c) del documento finale.

il ruolo dell'UNEP come principale coordinatore dei programmi ambientali¹¹.

Affinché l'UNEP possa diventare il centro di gravità e coordinamento per le questioni ambientali, dovrebbe innanzitutto dimostrare di essere l'istituzione di riferimento per le informazioni scientifiche sullo stato dell'ambiente globale. Dovrebbe inoltre essere in grado di fornire una visione normativa della governance ambientale globale; e dovrebbe essere in grado di monitorare, attraverso risorse adeguate, l'attuazione delle normative ambientali a livello nazionale¹².

Il ruolo scientifico dell'UNEP è particolarmente significativo. Già dagli anni settanta l'UNEP collabora con le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, come l'OMM, nella raccolta di dati scientifici sul cambiamento climatico, organizzando studi, conferenze e incontri per aumentare la consapevolezza pubblica sull'entità del fenomeno. Nell'ambito della biodiversità l'UNEP, su mandato dell'AG, ha promosso l'istituzione della *Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES), che svolge un ruolo simile a quello dell'IPCC nel contesto dei cambiamenti climatici.

L'UNEP è anche responsabile per la preparazione di report scientifici fondamentali sullo stato dell'ambiente, come il *Global Environment Outlook* e l'*Emission Gap Report*, che monitora le emissioni di gas serra e gli sforzi di mitigazione degli Stati. Tuttavia, queste attività non sono direttamente collegate alle decisioni dei policy-makers. Questa mancanza di connessione si riscontra anche nelle valutazioni periodiche dell'IPCC durante i negoziati sui cambiamenti climatici, dove la presentazione ufficiale dei risultati scientifici è stata sin dagli inizi oggetto di opposizione. Molti Stati non vedevano con favore l'inserimento di un vero e proprio «agenda item» dedicato ai risultati dell'IPCC.

Alcuni studiosi hanno proposto di rafforzare il ruolo scientifico dell'UNEP attraverso l'istituzione di un Panel permanente di consulenti scientifici interdisciplinari, simile al *Scientific Advisory Board* del Segretario generale delle Nazioni Unite¹³. In tal modo, l'UNEP potrebbe fornire il massimo livello di conoscenze scientifiche ai negoziati politici.

¹¹ Per una sintesi delle diverse posizioni si veda J. P. ELSÄSSER et al., *Institutional Interplay in Global Environmental Governance: Lessons Learned and Future Research*, in *International Environmental Agreements*, 2022, 279-280.

¹² M. IVANOVA, *op. cit.*, 211.

¹³ M. IVANOVA, *op. cit.*, 213.

Ci sono notevoli incertezze sulla capacità dell'UNEP di fornire una visione normativa della governance ambientale. Sebbene l'UNEP abbia svolto un ruolo significativo nella promozione di soft law e di accordi ambientali multilaterali, come le convenzioni sulla protezione dello strato di ozono e sulla biodiversità, questi accordi spesso procedono come entità indipendenti, soprattutto per l'operare delle COP, contribuendo alla frammentazione istituzionale. Questo si verifica indipendentemente dal fatto che l'UNEP ospiti (o fornisca) i segretariati di un numero sufficientemente elevato di tali accordi¹⁴. Alcuni studiosi auspicherebbero che l'UNEP funga da forum universale in cui i Segretariati dei diversi accordi multilaterali ambientali possano riunirsi e discutere con gli Stati parti dei problemi relativi all'attuazione di tali accordi¹⁵.

La questione dell'attuazione è centrale. Esiste infatti un forte deficit in tal senso¹⁶. L'UNEP potrebbe diventare l'istituzione di riferimento per il monitoraggio complessivo (e comparativo) dell'effettività degli accordi ambientali, misurato, appunto, sul grado di attuazione degli stessi. Ciò si svolgerebbe in maniera parallela (e aggiuntiva rispetto) all'attività di monitoraggio dell'attuazione svolta dai meccanismi di *compliance* istituiti all'interno dei singoli trattati ambientali. Un modello di riferimento potrebbe essere il meccanismo di revisione periodica dello stato di attuazione globale dell'Accordo di Parigi, noto come «*Global Stock-Take*» che si verifica ogni cinque anni¹⁷. L'UNEP potrebbe promuovere un controllo periodico dell'attuazione di tutti gli accordi ambientali a livello globale, tenendo conto naturalmente di tutte le questioni rilevanti, quali ad esempio il rispetto del principio di equità, le conoscenze scientifiche disponibili da parte degli Stati. In tal modo, l'UNEP potrebbe recuperare, almeno in parte, centralità in relazione al tema della frammentazione istituzionale.

Inoltre, una volta riscontate difficoltà di implementazione, l'UNEP potrebbe diventare un punto di riferimento per i finanziamenti

¹⁴ L'UNEP ospita anche il Segretariato del «Fondo Verde per il Clima» creato per assistere i paesi in via di sviluppo nelle misure di adattamento e mitigazione.

¹⁵ M. IVANOVA, *op. cit.*, 217.

¹⁶ Sia nel senso di non corretta trasposizione a livello di normativa interna delle disposizioni degli accordi ambientali, sia di deficit di rispetto della stessa normativa.

¹⁷ La revisione periodica è finalizzata a determinare il progresso collettivo raggiunto nel processo di conseguimento degli obiettivi di lungo termine dell'Accordo di Parigi. Il risultato del processo di revisione periodica dello stato di attuazione globale dell'Accordo costituisce il punto di riferimento per l'aggiornamento dei contributi nazionali di mitigazione da parte degli Stati.

a supporto dell'attuazione interna. Di conseguenza, la prospettiva di riforma dovrebbe includere anche il finanziamento dell'istituzione. Attualmente, il bilancio assegnato all'UNEP è relativamente limitato, poiché molti Stati hanno preferito indirizzare i loro finanziamenti verso altri enti e organizzazioni come, ad esempio, il *Global Environmental Facility* con sede a Washington.

Sul tema dei finanziamenti, si potrebbero considerare proposte come l'introduzione di un sistema di contribuzione minimo obbligatorio da parte degli Stati oppure un sistema di finanziamento variabile in base del consumo di energia dei singoli Stati¹⁸. Inoltre, potrebbero essere esplorate nuove fonti di finanziamento, come i contributi volontari da parte di organizzazioni internazionali, fondazioni e settore privato.

5. Inizialmente creato come organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'UNEP aveva il mandato di coordinare e dirigere i programmi ambientali. Ha avuto successi significativi nel gestire il danneggiamento dello strato di ozono attraverso accordi multilaterali e nel promuovere la ricerca scientifica sui cambiamenti climatici attraverso l'istituzione del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC).

Tuttavia, con l'emergere del concetto di sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente è stata considerata sempre più come parte integrante del processo di sviluppo economico, portando a una diluizione del ruolo dell'UNEP. I negoziati internazionali sui cambiamenti climatici sono stati spostati al di fuori del coordinamento dell'UNEP, mentre il programma stesso ha continuato a occuparsi principalmente della scienza dei cambiamenti climatici.

Nel corso degli anni sono state avanzate diverse proposte per riformare l'UNEP, inclusa la creazione di un'Organizzazione Ambientale Mondiale o un'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ambiente come agenzia specializzata dell'ONU. Tuttavia, la modifica istituzionale più significativa è stata l'istituzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEA) come l'organo apicale dell'UNEP, rappresentando tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite.

In definitiva, sebbene l'UNEP abbia ottenuto successi significativi, resta ancora molto lavoro da fare per realizzare pienamente la sua

¹⁸ M. IVANOVA, *op. cit.*, 222.

aspirazione di essere il centro di gravità e coordinamento per le questioni ambientali nel sistema delle Nazioni Unite. La sfida principale rimane quella di bilanciare gli interessi economici e ambientali e di rafforzare il ruolo dell'UNEP nel promuovere l'agenda ambientale globale.

ABSTRACT

*Fifty-one Years Since the Establishment of UNEP in 1972:
Assessing Achievements and Future Prospects*

Originally created as a subsidiary organ of the United Nations General Assembly, UNEP was tasked with coordinating and directing environmental programs and activities within the UN system. It achieved significant success, for example, in managing the depletion of the ozone layer through the favoring of the adoption of multilateral environmental agreements and promoting scientific research on climate change through the input to the establishment of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). However, with the emergence of the concept of sustainable development, environmental protection has increasingly been seen as an integral part of the economic development process, leading to a dilution of UNEP's role. Over the years, various proposals have been put forward to reform UNEP, including the creation of a World Environmental Organization or a United Nations Environment Organization as a specialized agency of the UN. However, the most significant institutional change has been the establishment of the United Nations Environment Assembly (UNEA) as the highest governing body of UNEP, representing all 193 member states of the United Nations. Ultimately, although UNEP has achieved significant successes, there is still much work to be done to fully realize its aspiration of being the focal point and coordination body for environmental issues within the United Nations system. The main challenge remains balancing economic and environmental interests and strengthening UNEP's role in promoting the global environmental agenda.

IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (PPP) NEL QUADRO DI RIFORMA DEL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE

MICHELE NINO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche del partenariato pubblico-privato nell'ordinamento e nelle relazioni internazionali. – 3. L'attenzione rivolta al partenariato pubblico-privato nel contesto delle Nazioni Unite. – 4. Le varie forme di partenariato pubblico-privato istituite in ambito onusiano. – 5. La riforma del sistema delle Nazioni Unite basata sul modello del partenariato pubblico-privato: stato dell'arte, prospettive future e problematiche giuridiche da sciogliere. – 6. Conclusioni: il partenariato pubblico-privato quale strumento di particolare rilievo nel quadro della riforma delle Nazioni Unite e del conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

1. Il presente contributo ha ad oggetto lo studio del partenariato pubblico-privato (PPP) nel quadro di riforma del sistema delle Nazioni Unite. La prima parte del lavoro è dedicata alla individuazione dei suoi elementi caratteristici nell'ordinamento e nelle relazioni internazionali. La seconda parte esamina il modello in questione nel panorama delle Nazioni Unite, non solo dando conto della graduale rilevanza ad esso attribuito in tale contesto, ma analizzando altresì taluni tra i più noti partenariati pubblico-privati istituiti nell'ambito dell'ONU e dei suoi Istituti Specializzati. Nella terza parte sono approfondite alcune problematiche giuridiche di particolare complessità – connesse alla creazione di siffatte forme di cooperazione tra organizzazioni internazionali a vocazione universale e soggetti privati – riguardanti sia il loro status giuridico internazionale sia la configurazione di eventuali responsabilità a loro carico in base al diritto internazionale. Infine, nella parte quarta del contributo, riservata alle conclusioni, viene evidenziato come il modello del PPP, già largamente utilizzato negli ultimi anni in ambito onusiano, rappresenterà, ancor di più nell'immediato futuro, uno strumento chiave nel quadro della riforma delle Nazioni Unite e della realizzazione degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030.

2. Il partenariato pubblico-privato costituisce un importante strumento di collaborazione transnazionale che vede il coinvolgimento di una molteplicità di *stakeholders* appartenenti tanto al settore pubblico (ovvero, Stati e organizzazioni internazionali) quanto a quello privato (Organizzazioni non governative o no-profit, società multinazionali e

transnazionali, istituti di ricerca e fondazioni filantropiche)¹. Si tratta di un fenomeno, caratterizzato da diverse forme di manifestazione ed istituzionalizzazione, che si è affermato, sviluppato e consolidato negli ultimi vent’anni nel contesto della comunità e delle relazioni internazionali e che nasce dall’esigenza di perseguire finalità di interesse generale, attraverso non solo il contributo e l’attività delle autorità pubbliche, ma anche mediante il sostegno di varia natura – finanziario, scientifico, culturale, tecnologico e di *know-how* – di attori non statali². In effetti, la costruzione di un modello di interazione tra Stati, organizzazioni internazionali e *non-State actors* muove dalla necessità di rispondere efficacemente alle nuove sfide imposte dalla globalizzazione e dalla consapevolezza della difficoltà del settore pubblico e di quello privato di affrontare in autonomia le sfide medesime in maniera adeguata e sistematica³.

I PPP determinano un trasferimento di poteri dalle autorità pubbliche alle entità private, in quanto consentono ad attori non statali di porre in essere attività e funzioni tradizionalmente di competenza degli Stati e delle organizzazioni internazionali⁴. Più precisamente, queste forme orizzontali di interazione di attori operanti a livello globale – i cui rapporti non sono contraddistinti da vincoli di stretta subordinazione o gerarchia – sono caratterizzate dalla emersione di *new actors*

¹ L. CLARKE, *Responsibility of International Organizations Under International Law for the Acts of Global Health Public-Private Partnerships*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011, 55 ss., 56; D.J. MAURRASSE, *From the MDGs to the SDGs: Cross-Sector Partnerships as Avenues to Development in the UN System*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships, Intellectual Property Governance, and Sustainable Development*, Cambridge-New York, 2018, 356 ss.

² M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, *Charting the Triple Interface of Public-Private Partnerships, Global Knowledge Governance, and Sustainable Development Goals*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook of Public-Private Partnerships*, cit., 3 ss., 5-6; T.E. NIELANDER, *Public-Private Partnerships in Global Development: Supporting Sustainable Development Goals*, Cheltenham-Northampton, 2020, 1.

³ W.J. KORAB-KARPOWICZ, *The United Citizens Organization: Public-private Partnerships in Global Governance, Research in Globalization*, 2020, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590051X20300010?via%3Dihub, 1 ss., 1. In effetti, la sinergia tra detti settori realizzata attraverso il partenariato è in grado di soddisfare gli interessi di entrambe le tipologie di *actors* in esso coinvolte: da un lato, gli Stati e le organizzazioni internazionali traggono beneficio da tali collaborazioni al fine di perseguire i loro obiettivi, potendo contare sulle risorse finanziarie e conoscenze tecnico-scientifiche delle entità private; dall’altro, queste ultime, avviando forme di cooperazione con autorità pubbliche, riescono a conseguire più agevolmente le loro finalità sociali o economiche, forti di un maggior riconoscimento istituzionale (S. DEVA, *Global Compact: A Critique of the U.N.’s “Public-Private” Partnership for Promoting Corporate Citizenship*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2007, 107 ss., 109-110).

⁴ L. CLARKE, *op. cit.*, 56-57.

nella comunità internazionale e implicano di conseguenza una limitazione della sovranità statale nella gestione della *governance* globale⁵. Pertanto, i partenariati pubblico-privati, nella misura in cui attribuiscono un considerevole ruolo a società multinazionali e transnazionali al fine di gestire detta *governance* ed influenzare attività di *international law-making*, esprimono un significativo cambiamento della tradizionale struttura Stato-centrica dell'ordinamento internazionale⁶.

Come vedremo, negli ultimi anni tale modello è stato non di rado utilizzato e sperimentato dalle Nazioni Unite e da alcuni suoi Istituti Specializzati – segnatamente l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI) – in ambiti nevralgici, delicati e complessi, quali, per esempio, quelli relativi alla tutela della salute pubblica, alla promozione della proprietà intellettuale e dell'educazione⁷, allo sviluppo sostenibile e al cambiamento climatico⁸.

Taluni autori hanno cercato di sistematizzare il fenomeno in oggetto osservando che il partenariato tra organizzazioni internazionali e soggetti privati si realizza attraverso differenti tipologie, potendo essere costituito alternativamente da: 1) una mera rete tra partecipanti in incontri organizzati e ospitati da un'organizzazione internazionale; 2) un programma con partecipazioni esterne, laddove l'organizzazione internazionale è responsabile di ospitare e gestire detto programma anche mediante il coinvolgimento del settore privato; 3) una collaborazione o alleanza istituzionale, ovvero una forma maggiormente avanzata ed articolata del programma con partecipazioni esterne, ufficializzata tramite la stipula di un Memorandum d'Intesa; 4) un'organizzazione autonoma avente una propria struttura giuridica ed

⁵ M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, *Charting the Triple Interface*, cit., 5; C. OGUAMANAM, *Intellectual Property in Global Governance: A Development Question*, London, 2012, 27-28.

⁶ Vedi: S. DEVA, *op.cit.*, 109.

⁷ Sul punto, vedi: B. BULL, *Public-Private Partnerships: The United Nations Experience*, in G.A. HODGE, C. GREVE, A.E. BOARDMAN (eds.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham, 2010, 479 ss.; ID., *The Global Elite, Public-Private Partnerships, and Multilateral Governance*, in R. WILKINSON, J. CLAPP (eds.), *Global Governance, Poverty and Inequality*, London, I ed., 2010, 209 ss.; K.A. MINGST, M.P. KARNS, A.J. LYON, *The United Nations in the 21st Century*, New York, VI ed., 2022.

⁸ Vedi: M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, *Charting the Triple Interface*, cit., 7; A. MERT, P. PATTBERG, *How Do Climate Change and Energy-Related Partnerships Impact Innovation and Technology Transfer?: Some Lessons for the Implementation of the UN Sustainable Development Goals*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 289 ss., 289.

amministrativa e composta in egual misura da *stakeholders* pubblici e privati⁹.

Nel quadro prospettico di una riforma delle Nazioni Unite basata maggiormente su siffatte forme di cooperazione, nel presente contributo ci si interrogherà, tra l'altro, su alcune, rilevanti, problematiche giuridiche interconnesse, concernenti in special modo vuoi lo *status* giuridico internazionale dei partenariati tra ONU o i suoi Istituti Specializzati e soggetti privati, vuoi la configurazione della responsabilità internazionale per gli atti posti in essere da siffatti partenariati che siano tali da pregiudicare le situazioni giuridiche di soggetti ed enti pubblici e privati.

3. Nel corso degli ultimi decenni, nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – anche e soprattutto nella prospettiva di riforma della sua struttura, allo scopo di porre in essere l'organizzazione medesima nelle condizioni di rispondere efficacemente alle sfide del nuovo millennio – è stata prestata particolare attenzione al modello del partenariato pubblico-privato.

Dopo la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 – in cui è stato riconosciuto un ruolo di primo piano alle Organizzazioni non governative e no-profit nella gestione della *governance* mondiale nel settore ambientale – ed il Vertice mondiale ONU sullo sviluppo sostenibile svoltosi a Johannesburg nel 2002 – in cui, viceversa, le società private sono state investite di una significativa responsabilità con riguardo al tema dello sviluppo sostenibile – nella comunità internazionale si è infatti assistito ad un aumento esponenziale dell'utilizzo di tale strumento¹⁰.

In questo contesto è importante fare riferimento alla Dichiarazione del Millennio adottata dall'Assemblea Generale nel 2000, in cui tutti gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati a conseguire entro il 2015 gli 8 obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Deve-*

⁹ G.L. BURCI, *Public/Private Partnerships in the Public Health Sector*, in *International Organizations Law Review*, 2009, 359 ss., 366-369; D. AZIZ, *Global Public-Private Partnerships in International Law*, in *The Asian Journal of International Law*, 2012, 339 ss., 346.

¹⁰ Su questo aspetto, vedi: K. BÄCKSTRAND, M. KYLSÄTER, *Old Wine in New Bottles? The Legitimation and Delegitimation of UN Public-Private Partnerships for Sustainable Development from the Johannesburg Summit to the Rio+20 Summit*, in *Globalizations*, 2014, 331 ss.; M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, *Charting the Triple Interface*, cit., 7; A. MERT, P. PATTERBERG, *op. cit.*, 294; vedi anche: *Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development (type 2 outcome) to be Elaborated by Interested Parties in the Context of the World Summit on Sustainable Development* (i c.d. *Bali Guiding Principles*).

lopment Goals), tra cui figurava altresì l'avvio di una *partnership* globale tra il settore pubblico e quello privato per la costruzione di un mondo più inclusivo, equo e sostenibile¹¹. In seguito, l'Assemblea generale ha ripetutamente affermato la rilevanza strategica della cooperazione tra le Nazioni Unite ed il settore privato allo scopo di realizzare i principi, le finalità ed i progetti dell'ONU, ivi compresi gli obiettivi di sviluppo del millennio, chiedendo inoltre agli *stakeholders* privati di svolgere le loro attività, tenendo conto non solo dei profili di natura economica e finanziaria, ma anche degli aspetti riguardanti lo sviluppo sociale, l'eguaglianza di genere e la salvaguardia dei diritti umani e dell'ambiente¹².

Nel 2015, infine, l'Assemblea Generale ha adottato l'Agenda 2030, che, approvata all'unanimità, ha enunciato i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU (*Sustainable Development Goals*) da raggiungere entro il 2030, ovverosia, in sintesi: porre fine a qualsiasi forma di povertà o fame, ineguaglianza o ingiustizia; promuovere azioni atte a garantire la parità di genere, un'educazione inclusiva e paritaria, il lavoro dignitoso, la crescita economica, la sostenibilità ambientale e la salute pubblica¹³.

L'obiettivo 17 risulta essere molto significativo, in quanto con esso le Nazioni Unite hanno individuato il partenariato pubblico-privato quale strumento chiave per conseguire in tutti i Paesi del mondo (soprattutto in quelli in via di sviluppo) i 16 obiettivi di sviluppo sostenibile indicati¹⁴. La sinergia tra Governi, *stakeholders* privati e società civile, basata sulla mobilità e sullo scambio di conoscenze, di *expertise* e di risorse finanziarie e tecnologiche, rappresenta, dunque, nella visione onusiana, il modello guida da seguire per assicurare il successo dell'Agenda 2030. A tale scopo, l'obiettivo 17 richiede altresì il

¹¹ Assemblea Generale, Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, risoluzione A/RES/55/2 dell'8 settembre 2000.

¹² Assemblea Generale, risoluzioni: A/RES/55/215 del 21 dicembre 2000; A/RES/56/76 dell'11 dicembre 2001; A/RES/S-27/2 del 10 maggio 2002, par. 56; A/RES/58/129 del 19 dicembre 2003; A/RES/60/215, del 22 dicembre 2005 (sul punto, vedi: S. DEVA, *op. cit.*, 118-119).

¹³ L'iniziativa basata sui 17 obiettivi sorge sul successo ottenuto da quella fondata sugli 8 obiettivi di sviluppo del millennio, rappresentandone un'integrazione ed un miglioramento (A. KRATTIGER, T. BOMBELLES, A. JEDRUSIK, *Driving Innovation for Global Health Through Multi-stakeholder Partnerships*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 47 ss., 48).

¹⁴ S. ISIKO ŠTRBA, *The Marrakesh Treaty, Public-Private Partnerships, and Access to Copyrighted Works by Visually Impaired Persons*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 176 ss., 176; D.J. MAURRASSE, *op. cit.*, 360.

rafforzamento, la promozione e la rivitalizzazione delle *partnerships* pubblico-private, tenendo presente le esperienze dei precedenti partenariati e le loro capacità di attrarre risorse¹⁵. Il fatto che la totalità degli Stati abbia concordato di attribuire, in un programma di così grande rilievo mondiale, una funzione centrale al partenariato pubblico-privato, dimostra una notevole evoluzione della percezione, del valore e del ruolo di quest'ultimo nella comunità internazionale e nelle relazioni internazionali¹⁶. Di conseguenza, la prospettiva di riforma della struttura delle Nazioni Unite non può prescindere da codesto fondamentale elemento, che esprime di per sé un epocale cambio di passo dell'ordinamento internazionale e della *governance* mondiale.

4. Nel corso degli anni, le Nazioni Unite e i suoi Istituti Specializzati hanno fatto ricorso a vari modelli di partenariato pubblico-privato per realizzare gli obiettivi identificati sia nella Dichiarazione del Millennio che nell'Agenda 2030.

Più esattamente, per quanto concerne l'ONU, non può non essere menzionato il Patto Mondiale delle Nazioni Unite del 2000 (cd. *Global Compact*), originato dal noto discorso reso nel gennaio del 1999 dall'allora Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, presso il Forum economico mondiale di Davos. In tale occasione fu messa in risalto la necessità di una cooperazione sempre più stretta fra l'organizzazione universale ed il mondo imprenditoriale per rispondere efficacemente alle sfide della globalizzazione e del nuovo millennio¹⁷. Il *Global Compact*, che costituisce la più importante forma di partenariato mondiale, è un'iniziativa di carattere volontario, tesa a coinvolgere una molteplicità di *stakeholders* – Stati, compagnie private, Organizzazioni non governative, rappresentanti della società civile e Nazioni Unite – e a creare un'ampia rete di rapporti e forum di discussione tra loro¹⁸. Detto strumento si pone due finalità principali:

¹⁵ K.M. GRAEF, J. DENT, A. STARR, *Creating, Managing, and Advancing Collaborations: The Road to Successful Partnerships*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 72 ss., 86; A. ABDEL-LATIF, *The Rise of Public-Private Partnerships in Green Technologies and the Role of Intellectual Property Rights*, ivi, 223 ss., 227.

¹⁶ D.J. MAURRASSE, *op. cit.*, 360.

¹⁷ Press Release, United Nations Secretary-General, Kofi Annan's Address to World Economic Forum in Davos, 1° febbraio 1999, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/1999-02-01/kofi-annans-address-world-economic-forum-davos; sul punto, vedi: M. FASCIGLIONE, *Imprese e diritti umani: il Global Compact delle Nazioni Unite*, in P. GRECO (a cura di), *Lavoratori e impresa socialmente responsabile*, Torino, 2007, 183 ss.

¹⁸ Vedi: S. DEVA, *op. cit.*, 115; C. VOEGTLIN, N.M. PLESS, *Global Governance: CSR and the Role of the UN Global Compact*, in *Journal of Business Ethics*, 2014, 179 ss.

promuovere la responsabilità delle imprese, sensibilizzando le medesime a rispettare 10 principi nell'ambito di quattro settori determinati (diritti umani, lavoro, ambiente e anti-corruzione); conseguire i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso forme di collaborazione diversificata tra il settore pubblico e quello privato¹⁹. L'iniziativa, che presenta oltre 20.000 partecipanti operanti in più di 160 Paesi²⁰ e si basa su un'intensa cooperazione tra le Nazioni Unite ed il mondo imprenditoriale²¹, ha permesso all'ONU, mediante il contributo di entità non statali, di reinventare sé stessa e di modificare il suo assetto tradizionale nella prospettiva di realizzare i suoi fini strategici²².

Con riguardo agli Istituti Specializzati delle Nazioni Unite, va evidenziato che uno dei settori in cui si sono concretizzate maggiormente forme di partenariato pubblico-privato è quello della protezione della salute pubblica, con un ruolo considerevole svolto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Tra siffatte *partnerships* vanno ricordate alcune tra le più note e significative. La *Gavi Alliance* è un PPP sorto nel 2000, con sede legale in Svizzera, di cui fanno parte talune organizzazioni internazionali (OMS, UNICEF e Banca Mondiale) e svariati *stakeholders* privati (istituzioni filantropiche, numerosi centri di ricerca e Organizzazioni non governative), e che si pone l'obiettivo di tutelare la salute dei bambini, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, garantendone l'immunizzazione da malattie infettive, tramite la facilitazione dell'accesso a campagne vaccinali ed il miglioramento dei sistemi sanitari. Il *Global Fund* è un'istituzione autonoma creata nel 2002, anch'essa avente sede legale in Svizzera, a cui aderiscono rappresentanti sia del settore pubblico (OMS, Commissione europea, Paesi donatori e beneficiari) che di quello privato (membri della società civile, fondazioni ed imprese private), e la cui principale missione è quella di attrarre risorse economiche per finanziare progetti intesi a contrastare e prevenire infezioni da HIV, tubercolosi e malaria, così come a fornire assistenza sanitaria e cure in detto ambito. A questo quadro vanno aggiunti altri PPP, quali la *Stop TB Partnership* e la *Roll Back Malaria Partnership*, aventi la finalità di contrastare rispettiva-

¹⁹ United Nations Global Compact, www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission.

²⁰ Vedi: United Nations Global Compact, www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants; O.F. WILLIAMS, *The United Nations Global Compact: What Did It Promise?*, in G. FLYNN (ed.), *Leadership and Business Ethics*, Dordrecht, 2022, 327 ss., 341.

²¹ Su tale profilo, vedi: P. UTING, A. ZAMMIT, *United Nations-Business Partnerships: Good Intentions and Contradictory Agendas*, in *Journal of Business Ethics*, 2009, 39 ss.

²² J. NOLAN, *The United Nations' Compact With Business: Hindering or Helping the Protection of Human Rights?*, in *University of Queensland Law Journal*, 2005, 445 ss., 445.

mente la tubercolosi e la malaria. A tal riguardo va sottolineato che, mentre nei partenariati *Gavi Alliance e Global Fund*, l’OMS è unicamente membro degli stessi, negli altri due PPP menzionati essa è sia componente che organizzazione ospitante le iniziative. Inoltre, va richiamato il programma Hinari (*Health InterNetwork Access to Research Information*), che è un partenariato inaugurato dall’OMS nel 2001, in collaborazione con le principali case editrici a livello mondiale, per consentire ai Paesi in via di sviluppo di avere accesso ai cataloghi più ampi al mondo di letteratura biomedica e sanitaria²³.

In siffatto contesto, va messa in rilievo la significativa attività posta in essere dall’Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale nella costituzione di partenariati pubblico-privati al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile enunciati nell’Agenda 2030, nella convinzione che la promozione della proprietà intellettuale costituisca un elemento essenziale per garantire la protezione della salute a livello mondiale. Nel 2011 l’OMPI, la *BIO Ventures for Global Health* (BVGH) – un’organizzazione no-profit operante nel settore della salute – ed otto aziende multinazionali attive nel settore farmaceutico hanno dato vita a *WIPO Re:Search*, un partenariato pubblico-privato avente ad oggetto due obiettivi principali: dimostrare l’importanza della proprietà intellettuale nel guidare l’innovazione sanitaria globale; stimolare attività di ricerca e sviluppo allo stadio iniziale al fine di contrastare e prevenire la diffusione di alcune malattie infettive, quali le cd. malattie tropicali neglette, la malaria e la tubercolosi²⁴. Il *WIPO Re:Search*, che ha creato una solida rete scientifica operante in oltre 40 Paesi e ha realizzato programmi di rilievo, si caratterizza per una struttura molto articolata, in cui l’OMPI è responsabile della gestione del database del partenariato e fornisce alle organizzazioni mondiali accesso alle risorse accademiche e scientifiche, laddove la BVGH è competente a reclutare nuovi membri e a favorire forme di cooperazione tra i partecipanti al PPP²⁵.

Per ciò che attiene all’OMPI, vanno altresì menzionati altri partenariati istituiti nei settori dell’educazione e dei cambiamenti climatici. Quanto al primo settore, va ricordato il programma ARDI (*Access to Research for Development and Innovation*), che è un partenariato creato nel 2019 dall’OMPI insieme a dodici editori noti a livello mon-

²³ Hinari Access to Research for Health Programme, partnership.who.int/hinari.

²⁴ The First 10 Years of WIPO Re:Search, www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2021-10-en-the-first-10-years-of-wipo-re-search.pdf, 3.

²⁵ Ivi; K.M. GRAEF, J. DENT, A. STARR, *op. cit.*, 75.

diale, che permette l'accesso online alle principali riviste scientifiche e tecniche da parte di istituti ed enti no-profit operanti in Paesi in via di sviluppo, allo scopo di porre tali Paesi nelle condizioni di colmare il loro divario conoscitivo nel settore dell'educazione e dell'economia, così come di sostenere i loro ricercatori nella creazione ed elaborazione di nuove soluzioni per rispondere a sfide locali e globali²⁶. L'*Accessible Books Consortium* (ABC) è un partenariato pubblico-privato istituito dall'OMPI nel 2014, a cui aderiscono istituzioni e fondazioni private (organizzazioni che rappresentano persone non vedenti; librerie per non vedenti; associazioni di categoria di autori ed editori) e che si pone i seguenti obiettivi: dare attuazione al Trattato di Marrakech per agevolare l'accesso ai testi pubblicati alle persone cieche, con incapacità visive o altre difficoltà ad accedere al testo stampato²⁷; incrementare il numero di libri in tutto il mondo in formati accessibili e renderli disponibili a dette categorie di persone²⁸.

In relazione, viceversa, al settore dei cambiamenti climatici e della sicurezza alimentare, degno di nota è il partenariato pubblico-privato denominato *WIPO Green*, istituito dall'OMPI nel 2013. Tale PPP costituisce una piattaforma che, nell'intento di promuovere l'innovazione e lo sviluppo delle tecnologie verdi, mette in collegamento i fornitori di tecnologie e servizi con coloro che cercano soluzioni ambientali innovative²⁹. Il partenariato opera attraverso un database – che contiene una estesa lista di prodotti, servizi e beni di proprietà intellettuale della tecnologia verde e permette a privati ed aziende di elencare le esigenze di tale tecnologia³⁰ – ed una rete di circa 6000 partecipanti attivi in 170 Paesi – tra cui l'OMPI, autorità governative, società multinazionali, piccole e medie imprese, investitori, Organizzazioni non governative ed istituti universitari³¹.

²⁶ WIPO, ARDI-Research for Innovation, www.wipo.int/ardi/en; sul punto, vedi: S. BANNERMAN, *A Sustainable Development Agenda for the World Intellectual Property Organization: Networked Governance and Public-Private Partnerships*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 157 ss.

²⁷ Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired, or Otherwise Print Disabled, 27 giugno 2013, www.wipo.int/wipolex/en/text/301019.

²⁸ Accessible Books Consortium (ABC), www.accessiblebooksconsortium.org; sul punto, vedi: S. ISIKO ŠTRBA, *op. cit.*

²⁹ WIPO, www.wipo.int/portal/en/index.html.

³⁰ A. ABDEL-LATIF, *The Rise of Public-Private Partnerships*, cit., 232.

³¹ WIPO GREEN, *Connecting Sustainable Technology Users and Providers*, www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_greenflyer.pdf.

In questo contesto vanno infine ricordati due importanti PPP. In primo luogo, va menzionata la Commissione Mondiale sulle Dighe (*World Commission on Dams – WCD*), un partenariato pubblico-privato, costituito nel 1998 dalla Banca Mondiale e dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura e composto da Governi, Organizzazioni non governative, imprese e istituti di ricerca. Esso si pone l'obiettivo di studiare l'impatto della costruzione delle dighe sulla vita e sulla salute delle comunità locali e ha rilasciato nel 2000 un importante rapporto in cui ha raccomandato che la costruzione di dette opere sia conforme alla Dichiarazione Universale dei diritti umani dell'ONU del 1948, alla Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992 e alla Dichiarazione ONU sul diritto allo sviluppo³². In secondo luogo, è bene accennare al *Global Reporting Initiative*, istituito dall'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) e dalla Ceres (un'organizzazione no-profit per la tutela della sostenibilità), che definisce gli standard e le linee guida per il *reporting* di sostenibilità di aziende ed imprese operanti a livello mondiale³³.

5. Nel paragrafo precedente sono stati esaminati solo taluni, tra i più importanti e noti, partenariati istituiti nell'ambito di alcune organizzazioni internazionali a vocazione universale. Va al riguardo precisato che la costituzione di PPP di cui facciano parte le Nazioni Unite e i suoi Istituti Specializzati, in qualità di membri e/o di sedi ospitanti, si è notevolmente sviluppata negli ultimi anni e rappresenterà, ancor di più in futuro, una pratica costante utilizzata nel sistema onusiano così come nell'ordinamento e nelle relazioni internazionali. Ciò, anche in ragione del fatto che, come è stato sottolineato innanzi, l'obiettivo 17 dell'Agenda 2030 ha individuato gli stessi PPP quali strumenti essenziali in chiave strategica per il perseguimento di tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile elencati dall'Agenda medesima.

La riforma della struttura delle Nazioni Unite, basata sulla creazione di modelli di *partnership* in cui siano coinvolti il settore pubblico e quello privato, è quindi già evidentemente avviata e si consoliderà in misura maggiore nei prossimi anni. Del resto, come è stato esattamente evidenziato, l'istituzione del *Global Compact*, le numerose risoluzioni dell'Assemblea generale menzionate innanzi volte a promuovere e rafforzare la collaborazione tra siffatti settori e l'intensi-

³² K.W. ABBOTT, *Public Private Partnership*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008, reperibile online, par. 19.

³³ *Id.*, par. 21.

ficazione della cooperazione tra ONU e società civile costituiscono già di per sé parti integranti ed aspetti essenziali della riforma delle Nazioni Unite³⁴.

L'istituzione di tali modelli al momento reca con sé – e di certo apporterà in futuro – significativi benefici all'assetto organizzativo dell'ONU, consentendole di realizzare più agevolmente le finalità dell'Agenda 2030 e di svolgere più rapidamente ed efficacemente le sue funzioni e competenze, snellendo la propria attività operativa e gestionale. Ciononostante, va osservato che la circostanza che le organizzazioni internazionali permettano a partenariati pubblico-privati di esercitare funzioni rientranti tradizionalmente nelle competenze degli Stati e delle organizzazioni internazionali, solleva necessariamente una serie di delicate questioni alla luce del diritto internazionale, che allo stato non sono state analizzate in maniera approfondita nel contesto dei principali *fora* internazionali. Ci riferiamo, segnatamente, ai profili interconnessi concernenti vuoi lo *status* giuridico nell'ordinamento internazionale dei partenariati pubblico-privati, vuoi l'eventuale configurazione della responsabilità internazionale a loro carico per gli atti da essi posti in essere.

Come è noto la responsabilità internazionale sorge solo nei confronti di chi sia destinatario delle norme internazionali, e sia dunque titolare di diritti ed obblighi sul piano internazionale. A tal riguardo va sottolineato che la natura eterogenea e molteplice dei PPP – composti tanto da Stati e organizzazioni internazionali, a cui è riconosciuta la personalità internazionale, quanto da società e enti privati, a cui tale personalità non viene attribuita – rende assai difficile e complesso il loro inquadramento giuridico, inducendo ad escludere che allo stato possano essere considerati soggetti di diritto internazionale e che di conseguenza possa determinarsi a loro carico una qualsivoglia forma di responsabilità internazionale³⁵. In ragione dell'esistenza di siffatta lacuna nell'ordinamento internazionale, è necessario pertanto trovare soluzioni per stabilire chi possa essere ritenuto responsabile per le attività poste in essere da detti partenariati, che siano tali da pregiudicare le situazioni giuridiche di enti e soggetti, sia pubblici che privati.

³⁴ *Id.*, par. 3-4; sul punto, vedi: il *Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations* (in Assemblea Generale, risoluzione A/RES/58/817 dell'11 giugno 2004, par. 68 ss.), che ha esortato le Nazioni Unite a supportare e promuovere i partnerati tra settore pubblico, quello privato e società civile, nelle loro attività e decisioni.

³⁵ In questo senso, vedi anche: L. CLARKE, *op. cit.*, 67-69; T.E. NIELANDER, *op. cit.*, 100-121.

Una delle soluzioni maggiormente convincenti al riguardo è quella proposta da parte della dottrina³⁶, che prospetta la configurazione della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali che facciano parte, in qualità di membri o sedi ospitanti, di partenariati pubblico-privati, facendo leva sulle previsioni del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite³⁷, che, come noto, è strutturato sulla falsariga del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001³⁸.

A questo riguardo giova esaminare le disposizioni del Progetto del 2011 che definiscono gli elementi dell'illecito internazionale da parte di un'organizzazione internazionale, da qualificarsi, segnatamente, quale «azione o inazione» che: a) «sia attribuibile a tale organizzazione in base al diritto internazionale» (elemento soggettivo); b) «consista in una violazione di un obbligo internazionale di detta organizzazione» (elemento oggettivo)³⁹. Quanto al primo elemento, l'art. 6, par. 1, specifica che la «condotta di un organo o di un agente di un'organizzazione internazionale, nello svolgimento delle sue funzioni, è considerata come un atto di detta organizzazione ai sensi del diritto internazionale, qualunque sia la posizione che tale organo o agente abbia rispetto all'organizzazione»⁴⁰. La Corte internazionale di giustizia nel noto parere del 1949 adottato nel caso *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* ha interpretato la nozione di agente in senso molto ampio, tale da ricomprendere in particolare: «any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions - in short, any person through whom it acts»⁴¹. Per quanto attiene, viceversa, all'elemento oggettivo, l'art. 10, par. 1, del Progetto precisa che

³⁶ L. CLARKE, *op. cit.*, 69-84.

³⁷ Commissione del diritto internazionale, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO), 2011, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-third Session*, UN Doc. A/66/10 (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011).

³⁸ Commissione del diritto internazionale, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 2001, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session*, UN Doc. A/56/10 (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001).

³⁹ Art. 4, lett. a) e b), DARIO, cit.

⁴⁰ Art. 6, par. 1, DARIO, cit.

⁴¹ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo dell'11 aprile 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, 177 (vedi: L. CLARKE, *op. cit.*, 79).

sussiste una violazione di un obbligo internazionale da parte di un'organizzazione internazionale quando «un atto dell'organizzazione medesima non sia conforme a quanto ad essa richiesto da siffatto obbligo, indipendentemente dalla fonte o dalla natura dell'obbligo in questione»⁴². Un'organizzazione internazionale può essere sottoposta, quindi, al rispetto di una serie di obblighi che siano previsti in norme internazionali generali, in trattati internazionali di cui sia Parte, così come nel suo atto costitutivo⁴³.

In ragione di ciò appare condivisibile l'orientamento espresso da questa dottrina secondo cui, con riguardo agli atti compiuti da un partenariato pubblico-privato, di cui faccia parte un'organizzazione internazionale, in qualità di membro e/o di sede ospitante, è possibile configurare una responsabilità internazionale di siffatta organizzazione, laddove il PPP: 1) sia qualificabile alla stregua di un organo o un agente incaricato dall'organizzazione medesima a conseguire – o a contribuire al perseguimento dei – suoi obiettivi; 2) abbia tenuto una condotta che costituisca una violazione di una norma di diritto internazionale alla cui osservanza sia tenuta tale organizzazione.

Ovviamente, l'attività di accertamento della responsabilità in oggetto deve essere condotta non in astratto, ma in concreto, tenendo conto, specificamente, di alcuni importanti elementi, quali: la struttura e la forma del partenariato; la natura della partecipazione dell'organizzazione internazionale al partenariato; le modalità di conferimento dell'incarico al partenariato da parte degli organi dell'organizzazione⁴⁴.

6. Alla luce delle valutazioni svolte nel presente contributo, il partenariato pubblico-privato risulta essere, dunque, un modello essenziale nella prospettiva di riforma delle Nazioni Unite e del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Come è stato esaminato innanzi, detto modello è stato non di rado utilizzato negli ultimi anni in ambito onusiano, dando prova di costituire un mezzo efficace per consentire alle Nazioni Unite e ad alcuni suoi Istituti Specializzati di conseguire talune rilevanti finalità strategiche conformemente a quanto previsto nella Dichiarazione del Mil-

⁴² Ivi, art. 10, par. 1.

⁴³ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 20 dicembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 Between the WHO and Egypt*, par. 37 (vedi: L. CLARKE, *op. cit.*, 73).

⁴⁴ L. CLARKE, *op. cit.*, 79-84.

lennio e nell’Agenda 2030. Il ricorso a forme di collaborazione tra settore pubblico e quello privato è nato dalla consapevolezza di tali organizzazioni internazionali di non essere in grado di affrontare autonomamente le sfide imposte dalla globalizzazione e dalla conseguente necessità di coinvolgere molteplici *stakeholders* privati – avvalendosi delle loro conoscenze tecnico-scientifiche e risorse finanziarie – allo scopo di realizzare in maniera appropriata la propria *mission*.

Pertanto, la prospettiva di riforma delle Nazioni Unite, che è inevitabilmente collegata al perseguimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell’Agenda 2030, è allo stato già inquadrabile in un percorso di considerazione e potenziamento dello strumento dei PPP. Ciononostante, negli anni a venire tale prospettiva dovrà necessariamente basarsi su un maggior rafforzamento di siffatto strumento da parte dell’ONU e dei suoi Istituti Specializzati. Sebbene, infatti, il modello in esame rappresenti un elemento cruciale nella *governance* mondiale dello sviluppo sostenibile, lo stesso rimane allo stato attuale ancora sottoutilizzato e non adeguatamente valorizzato⁴⁵. A conferma di ciò va evidenziato che se è vero che il PPP è stato largamente usato e ha prodotto significativi risultati in alcuni rilevanti settori – ovvero, quelli relativi alla responsabilità d’impresa, alla salute, all’educazione e alla proprietà intellettuale –, è altrettanto vero che in altre aree parimenti importanti – quali quelle del cambiamento climatico, dell’agricoltura e delle tecnologie rinnovabili – le Nazioni Unite ed i suoi Istituti Specializzati non hanno riconosciuto al partenariato pubblico-privato la medesima rilevanza e centralità, non avendovi fatto ricorso in maniera idonea, diffusa e sistematica⁴⁶. È auspicabile, quindi, che anche in tali aree il PPP venga eletto quale modello da applicare per la costruzione e promozione di una società sostenibile ed attenta alle tematiche ambientali.

In chiave prospettica un’opzione percorribile potrebbe essere costituita dalla istituzione dei PPP in ambito onusiano, ai fini del conseguimento degli obiettivi sottesi agli strumenti internazionali in materia di contrasto al cambiamento climatico (e, cioè, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici; il Protocollo di Kyoto; l’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici)⁴⁷. Tale opzione si por-

⁴⁵ M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI, *Charting the Triple Interface*, cit., 16-17.

⁴⁶ Sul punto, vedi anche: A. ABDEL-LATIF, *The Rise of Public-Private Partnerships*, cit., 223 ss.

⁴⁷ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, 9 maggio 1992; Protocollo di Kyoto, 11 dicembre 1997; Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, 12 di-

rebbe in linea con lo spirito di tali convenzioni – che richiedono per la loro corretta e concreta attuazione un'intensa sinergia tra istituzioni pubbliche e soggetti privati – e porterebbe a risultati positivi nel quadro del perseguimento delle finalità dell'Agenda 2030.

In conclusione, la riforma delle Nazioni Unite dovrà necessariamente fondarsi sull'utilizzo del modello del partenariato pubblico-privato in diversificate aree di interesse, nel quadro della realizzazione dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile enunciati in tale Agenda. Tuttavia, detta prospettiva dovrà giocoforza misurarsi con una serie di problematiche giuridiche di non poco momento. Ci si riferisce, in particolare, non solo al profilo, poc'anzi accennato, della configurazione della responsabilità internazionale per gli atti compiuti dai PPP, di cui facciano parte le Nazioni Unite e i suoi Istituti Specializzati; ma anche alla necessità che i PPP siano strutturati e perseguano la loro *mission* nel rispetto dei criteri di trasparenza e indipendenza. Più precisamente, occorre che i partenariati pubblico-privati, cui partecipino le Nazioni Unite e i suoi Istituti Specializzati in qualità di membri o sedi ospitanti, informino il loro operato a tali criteri, allo scopo di evitare che gli interessi degli *stakeholders* privati possano incidere negativamente sul perseguimento degli obiettivi fissati nell'Agenda 2030.

ABSTRACT

The Public-Private Partnership (PPP) in the Framework of the Reform of the United Nations System

The present article deals with the public-private partnership (PPP) in the framework of the reform of the United Nations system. The first part of the essay is dedicated to the identification of its characteristic elements in the international legal system and relations. The second part examines the model at issue in the context of the United Nations, not only evaluating the gradual importance attributed to it in such context, but also analyzing some of the best-known public-private partnerships set up within the UN and its Specialized Agencies. In the third part, some complex legal problems are explored regarding both the international legal status of PPP and the configuration of any responsibilities upon them under international law. Finally, in the fourth part of the contribution, it is highlighted how the PPP model – already wide-

cembre 2015; sul tale profilo, vedi: J.D. SARNOFF, M. CHON, *Innovation Law and Policy Choices for Climate Change-Related Public-Private Partnerships*, in M. CHON, P. ROFFE, A. ABDEL-LATI (eds.), *The Cambridge Handbook*, cit., 245 ss., 246-248.

ly used in recent years in the UN context – will represent, even more in the future, a key tool in the framework of the reform of the United Nations and the achievement of the objectives set by the 2030 Agenda.

LA RIFORMA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ECONOMICHE: VERSO UN MULTILATERALISMO INCLUSIVO E SOSTENIBILE

MARIA ROSARIA MAURO

SOMMARIO: 1. Riformare la *governance* economica globale: un'esigenza prioritaria. – 2. I limiti dell'architettura multilaterale attuale. – 3. La riforma delle organizzazioni internazionali economiche: alcune questioni preliminari – 4. Possibili linee guida per la riforma delle organizzazioni internazionali economiche. – 4.1 La promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani quali principi direttivi delle attività delle organizzazioni internazionali economiche. – 4.2 Un processo decisionale globale caratterizzato da una visione più ampia. – 4.3 La promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani quali criteri ispiratori della riforma delle organizzazioni internazionali economiche. – 4.4 Misurare lo sviluppo sulla base della sostenibilità, dell'equità e dei diritti umani. – 5. Considerazioni conclusive: il ruolo dell'ONU a favore di un multilateralismo inclusivo e sostenibile.

1. Il 2023 rappresenta un anno chiave per la realizzazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite (ONU)¹. Infatti, il 18 e 19 settembre 2023, sotto gli auspici dell'Assemblea generale dell'ONU, avrà luogo il vertice sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* - SDGs) per chiarire quanto fatto finora e concordare future azioni politiche di alto livello al fine di raggiungere tali Obiettivi².

Peraltro, la comunità internazionale è ben lontana dal conseguimento degli obiettivi che dovrebbero essere realizzati entro il 2030. Come confermato dall'indice SDG, che valuta lo stato di avanzamento di ciascun Paese rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, negli ultimi anni, a causa del sovrapporsi di crisi di natura diversa (sanitaria,

¹ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale n. 70/1, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015.

² Si tratta del secondo *SDG Summit* dall'adozione dell'Agenda 2030 nel settembre 2015. Tale vertice anticipa quanto dovrebbe essere deciso in occasione del *Summit of the Future*, convocato dall'ONU per il 22 e 23 settembre 2024. Il «Vertice del futuro», proposto dal Segretario generale dell'ONU António Guterres nel suo rapporto *Our Common Agenda* (cfr. *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, New York, 2021, 66), ha l'obiettivo di rafforzare le strutture delle Nazioni Unite e della *governance* globale, nonché promuovere la conclusione di un «Patto per il futuro» per consentire una più rapida realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Cfr. al riguardo la risoluzione dell'Assemblea generale n. 76/307, *Modalities for the Summit of the Future*, 8 settembre 2022. V. sull'argomento anche IISD, *Summit of the Future*, reperibile online.

energetica, alimentare, del debito sovrano...), innescate prima dalla pandemia di Covid-19 e poi dal conflitto in Ucraina, non vi sono stati progressi nel raggiungimento degli SDGs. Tuttavia, anche nel periodo 2015-2019, l'avanzamento nell'attuazione di tali Obiettivi era stato molto limitato³. Appare chiaro, dunque, che occorrono trasformazioni dei sistemi sociali ed economici nazionali più incisive, nonché una riforma del sistema «istituzionale» internazionale e della *governance* economica globale che favorisca tali trasformazioni⁴.

In tale contesto, si inserisce il dibattito sulla riforma delle organizzazioni multilaterali, in particolare l'ONU e, appunto le istituzioni internazionali economiche ovvero quelle che operano nei tre principali settori della cooperazione economica internazionale (commerciale, monetario e finanziario)⁵.

La Carta di San Francisco attribuisce all'ONU il compito di promuovere «un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione»⁶. Nel disegno originario, tale finalità avrebbe dovuto essere perseguita pure attraverso una serie di organizzazioni internazionali con competenze specifiche, che avrebbero dovuto integrare e supportare l'operato dell'ONU, Organizzazione al centro del nascente sistema multilaterale.

³ Cfr. al riguardo J.D. SACHS, G. LAFORTUNE, G. FULLER, E. DRUMM, *Sustainable Development Report 2023. Implementing the SDG Stimulus*. Paris-Dublin, 2023, 4.

⁴ V. al riguardo United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *2023 Financing for Sustainable Development Report: Financing Sustainable Transformations*, New York, 2023, che mette in evidenza i seguenti fondamentali aspetti: la necessità di azioni immediate per espandere la cooperazione allo sviluppo e potenziare gli investimenti negli SDGs; l'esigenza di affrontare le carenze dell'architettura finanziaria internazionale; il bisogno di strategie fattibili per accelerare trasformazioni industriali sostenibili. V. in argomento anche G. PAPAConstantinou, J. PISANI-FERRY (eds.), *Global Governance: Demise or Transformation? Progress Report on the Transformation of Global Governance Project 2018-2019*, Florence, 2019.

⁵ Rientrano in tale categoria, in particolare, l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Sul tema della riforma della *governance* economica globale v. C. MONTICELLI, *Global Economic Governance at a Crossroads*, in *SUERF Policy Note*, luglio 2019, n. 83; M. REWIZORSKI, K. JĘDRZEJOWSKA, A. WRÓBEL, *The Future of Global Economic Governance: Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty*, Cham, 2020.

⁶ Cfr. l'art. 55 della Carta (San Francisco, 26 giugno 1945). V. anche il preambolo.

Oggi, la maggior parte delle organizzazioni internazionali rispecchia molto limitatamente i cambiamenti intercorsi nella società internazionale nei decenni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale. L'ONU, ad esempio, sebbene abbia un'ampia *membership*, composta da 193 Stati, riflette ancora gli equilibri emersi al termine del conflitto. Analogamente, sia il Fondo monetario internazionale (FMI) sia la Banca mondiale (BM)⁷ continuano a essere soggetti all'influenza degli Stati industrializzati e, in particolare, degli Stati Uniti e dei Paesi europei.

Come conseguenza delle diverse carenze dell'attuale sistema multilaterale, spesso ritenuto poco «inclusivo», si sono affermati nuovi fori informali di *governance* globale maggiormente rappresentativi, nell'ambito dei quali fondamentali iniziative sono state promosse, dando origine al fenomeno definito *minilateralism*⁸. Un ruolo essenziale nella *governance* economica globale è svolto, ad esempio, dal G20 che, a partire dal vertice dei capi di Stato e di governo tenutosi nel 2008 per contrastare la crisi finanziaria globale⁹, ha gradualmente acquisito sempre maggiore importanza e, già nel 2010, si è posto come il foro principale per una cooperazione economica internazionale con una dimensione globale¹⁰.

Una riforma del sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali economiche potrebbe passare, dunque, attraverso l'azione del G20¹¹. Tale vertice potrebbe svolgere un ruolo cruciale

⁷ La BM include, nello specifico, l'*International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD - Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo), istituita nel 1944, e l'*International Development Agency* (IDA - Associazione internazionale per lo sviluppo), creata nel 1960. Le due organizzazioni fanno parte di un insieme più ampio di enti internazionali denominato «*World Bank Group*», cui appartengono anche l'*International Finance Corporation* (IFC - Società finanziaria internazionale), l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID - Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative agli investimenti) e la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA - Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti), istituite, rispettivamente, nel 1955, nel 1965 e nel 1985.

⁸ V. al riguardo C. BRUMMER, *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering Are Redefining Economic Statecraft*, Cambridge, 2014, 1.

⁹ Il vertice inaugurale del G20 si è tenuto a Berlino il 15 e 16 dicembre 1999. Inizialmente, agli incontri partecipavano i ministri dell'economia e i governatori delle Banche centrali. Dal vertice di Washington del 15 novembre 2008, si riuniscono i capi di Stato e di governo.

¹⁰ Cfr. la *G-20 Toronto Summit Declaration* (26 - 27 giugno 2010), par. 1.

¹¹ V. al riguardo E. GRECO, F. BOTTI, N. BILOTTA (eds.), *Global Governance at a Turning Point. The Role of The G20*, Rome, 2021.

nella trasformazione del sistema economico globale alla luce dell'obiettivo di una crescita sostenibile e condivisa.

Indipendentemente dalle strade che si percorreranno, la riforma della *governance* economica globale dovrà interessare tre questioni chiave: la riduzione dell'onere del debito, accompagnata dall'introduzione di nuovi meccanismi e principi in materia di ristrutturazione; l'aumento della finanza sostenibile¹²; la revisione del sistema del commercio internazionale.

2. L'architettura multilaterale attuale presenta tre limiti principali: la mediocre qualità del processo decisionale; la frammentazione istituzionale e operativa; il modesto livello di attuazione degli impegni internazionali in materia di diritti umani e sviluppo sostenibile da parte delle organizzazioni internazionali economiche.

La limitata qualità del processo decisionale deriva, in gran parte, dalla mancanza di inclusività e dal deficit democratico che contraddistinguono, spesso, le organizzazioni internazionali. È palese, ad esempio, che gli Stati a reddito medio e quelli più poveri si trovano in una posizione di debolezza a causa delle minori risorse finanziarie e tecniche, circostanza che continua a ridurre le loro capacità di negoziare con attori più potenti.

Un'altra carenza evidente del presente quadro istituzionale multilaterale è rappresentata dalla frammentazione¹³, dal momento che il numero delle organizzazioni internazionali che si occupano di sviluppo è aumentato sensibilmente¹⁴ ma, spesso, tali enti non operano in modo sinergico, mentre il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile richiede azioni integrate. Di conseguenza, si pone un problema di coerenza nelle politiche di tali istituzioni, sia orizzontale (tra organizza-

¹² Per quanto riguarda la trasformazione del sistema finanziario globale, in particolare, un recente documento delle Nazioni Unite individua tre principali obiettivi: l'effettiva ristrutturazione del debito; il miglioramento (in termini quantitativi e qualitativi) del finanziamento allo sviluppo; l'espansione del finanziamento di emergenza per i Paesi bisognosi (cfr. United Nations, *United Nations Secretary-General's SDG Stimulus to Deliver Agenda 2030*, febbraio 2023).

¹³ Tuttavia, secondo alcuni autori, la frammentazione sarebbe un'inevitabile componente di un sistema multipolare e, in alcuni casi, potrebbe anche favorire una maggiore efficacia della *governance* globale. V. al riguardo A. ACHARYA, *The Future of Global Governance: Fragmentation May Be Inevitable and Creative*, in *Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations*, 2016, n. 4, 453-460; M. LARIONOVA, *Assessing Summit Engagement with Other International Organizations in Global Governance*, in *International Organisations Research Journal*, 2016, n. 1, 126-152.

¹⁴ V. OECD, *Multilateral Development Finance 2020*, Paris, 2020, 30.

zioni diverse)¹⁵ sia, talvolta, verticale (nell'ambito della stessa organizzazione).

Vi è, infine, la questione inerente al limitato livello di attuazione degli impegni internazionali in materia di diritti umani e sviluppo sostenibile da parte delle organizzazioni internazionali economiche.

D'altronde, le Nazioni Unite, che pure hanno favorito l'adozione di impegni in materia di sviluppo sostenibile, spesso hanno un ruolo solo di monitoraggio e di discussione in questo campo, poiché mancano delle risorse finanziarie e del peso politico necessari per attuare concretamente gli impegni promossi in tale ambito.

Le incertezze riguardo alla possibile responsabilità delle IFI e dell'OMC in materia di diritti umani e sviluppo sostenibile incidono su una riforma di tali organizzazioni in linea con gli SDGs.

Nonostante il FMI e la BM abbiano cominciato a optare per principi e strumenti ispirati dalla ricerca di una maggiore sostenibilità¹⁶, operando di conseguenza, tuttavia, ciò è accaduto solo molto gradualmente e con ritardo¹⁷.

Anche per quanto riguarda il tema del debito sovrano, non vi sono ancora istituzioni universali globali che garantiscano ristrutturazioni in grado di non compromettere i diritti umani e lo sviluppo sostenibile nello Stato debitore. Stenta, infatti, ad affermarsi in tale campo un nuovo modello nella *governance* delle crisi del debito sovrano, che consideri l'impatto di queste crisi sulla tutela dei diritti economici e sociali e l'affermazione di nuovi principi volti ad assicurare maggiore sostenibilità e giustizia nei rapporti tra debitori sovrani e creditori¹⁸. La ristrutturazione del debito per i Paesi in via di sviluppo continua a essere affidata, essenzialmente, al Club di Parigi, un gruppo informale

¹⁵ Cfr. al riguardo A. BHATTACHARYA, H. KHARAS, M. PLANT, A. PRIZZON, *The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System*, febbraio 2018, 9-10, reperibile *online*.

¹⁶ V. ad esempio l'*High-Level Advisory Group on Sustainable and Inclusive Recovery and Growth*, promosso dal FMI e dalla BM il 15 giugno 2021. Cfr. al riguardo anche il documento *The Big Push for Transformation through Climate and Development Recommendations of the High-Level Advisory Group on Sustainable and Inclusive Recovery and Growth*, 28 febbraio 2023.

¹⁷ Ad esempio, in passato, la BM ha finanziato, spesso, progetti nel settore energetico basati sull'utilizzo di combustibili fossili (cfr. al riguardo Bretton Woods Project, *Fueling Contradictions: the World Bank's Energy Lending and Climate Change*, aprile 2010, reperibile *online*).

¹⁸ V. al riguardo M.R. MAURO, *Sustainability and Justice in the Governance of Sovereign Debt Crisis. Is a More Balanced Approach Possible?*, in *L'Observateur des Nations Unies*, 2022, n. 2, 81-106.

di Stati creditori che opera al di fuori del sistema multilaterale nell'interesse spesso esclusivo di tali soggetti.

A causa dell'emergenza per la pandemia di COVID-19 e, successivamente, della guerra in Ucraina, le difficoltà debitorie della maggior parte dei Paesi sono aumentate. Il 15 aprile 2020, il G20 ha annunciato la *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI) a favore degli Stati più svantaggiati¹⁹, operativa dal 1° maggio 2020²⁰. Questa Iniziativa ha consentito a 73 Paesi a basso reddito fortemente indebitati di sospendere il pagamento degli interessi sui loro debiti bilaterali ufficiali fino alla fine del 2021. Tuttavia, la DSSI presentava importanti limiti. In primo luogo, solo i cosiddetti «IDA Countries»²¹ e l'Angola avrebbero potuto beneficiarne, mentre altri Stati a basso e medio reddito sono stati esclusi. Inoltre, la DSSI era dedicata esclusivamente all'alleggerimento delle pressioni sulla liquidità di natura temporanea, venendo trascurata la questione della sostenibilità del debito. Infine, questa Iniziativa non coinvolgeva il settore privato, nonostante i creditori privati rappresentino i principali detentori del debito di molti Paesi in via di sviluppo. A novembre 2020, anche per i limiti della DSSI, i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali del G20 hanno annunciato il *Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI*, un'azione congiunta dei Paesi del G20 e del Club di Parigi che prevede un trattamento coordinato e semplificato per il debito di più di 70 Stati. Tuttavia, anche questa strategia ha avuto un successo limitato, pertanto, vi è un accordo generale sulla necessità di una riforma del Quadro Comune²².

Per quanto riguarda il commercio internazionale, infine, è evidente che significative innovazioni devono essere apportate nel sistema OMC. I cambiamenti necessari riguardano certamente, come è ben noto, il meccanismo di soluzione delle controversie; tuttavia, appare

¹⁹ G20, Paris Club, *Debt Service Suspension Initiative for Poorest Countries: Term Sheet*, reperibile *online*. La DSSI è stata estesa successivamente fino al 31 dicembre 2021 (cfr. Paris Club, *Final Extension of the Debt Service Suspension Initiative (DSSI)*, 13 aprile 2021, reperibile *online*).

²⁰ V. IMF, WB, *Joint IMF-WBG Staff Note: Implementation and Extension of the Debt Service Suspension Initiative*, DC2020-0007, 16 ottobre 2020.

²¹ Questa espressione indica i Paesi che sono eleggibili per i prestiti agevolati dell'IDA e che possono ricorrere alla linea di credito agevolata *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) del FMI.

²² Cfr. al riguardo K. GEORGIEVA, C. PAZARBASIOGLU, *The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up*, in *IMF Blog*, 2 dicembre 2021, reperibile *on line*; IMF, *IMF Annual Report 2022: Crisis Upon Crisis*, Washington DC, 2022, 18; L. JENSEN, *Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief*, New York, October 2022, 4.

fondamentale anche consentire a tale Organizzazione di svolgere un ruolo maggiore nell'adozione di regole che promuovano un *fair trade*²³, assicurando un più significativo potere negoziale ai Paesi in via di sviluppo. Finora, i negoziati in sede OMC si sono concentrati, essenzialmente, sulla liberalizzazione commerciale, senza tenere debitamente in conto gli Obiettivi di sviluppo sostenibile o aspetti quali l'impiego decente, la sicurezza alimentare e l'uso equilibrato delle risorse naturali. Occorre, invece, adottare nuove regole per il commercio globale, che permettano di promuovere lo sviluppo sostenibile e favoriscano relazioni commerciali internazionali guidate da principi che garantiscono un allineamento tra commercio e sostenibilità.

Va detto, peraltro, che, in occasione della XII (e ultima) Conferenza ministeriale dell'OMC (Ginevra, 12-17 giugno 2022), è stato concluso l'accordo in materia di sussidi alla pesca, fondamentale per l'attuazione dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 14 («La Vita sott'acqua»). Inoltre, in occasione dell'XI Conferenza ministeriale (Buenos Aires, 10-13 dicembre 2017), diversi Membri dell'OMC hanno lanciato le *Joint Statement Initiatives*, negoziati plurilaterali su specifici temi, tra i quali vi è l'agevolazione degli investimenti per lo sviluppo. Anche in questo caso, dunque, la strada plurilaterale potrebbe costituire, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo, un'alternativa più efficace, consentendo la conclusione di nuovi accordi in settori fondamentali²⁴, come dimostrano i negoziati riguardanti il testo dell'*Agreement on Investment Facilitation for Development*²⁵, terminati il 6 luglio 2023.

3. La riforma delle organizzazioni multilaterali economiche impone una riflessione su come rendere tali istituzioni capaci di affrontare le sfide presenti e quelle future. Al riguardo, vi sono tre questioni preliminari da prendere in considerazione, che concernono i seguenti aspetti: l'efficacia; l'*accountability*; la c.d. «neutralità politica»²⁶.

²³ Cfr. B.M. HOEKMAN, P.C. MAVROIDIS, *Preventing the Bad from Getting Worse: the End of the World (Trade Organization) As We Know It?*, *EUI Working Papers*, RSCAS 2020/06.

²⁴ Cfr. F. BOTTI, *Trade and Finance*, in E. GRECO (ed.), *Renewing Multilateralism for the 21st Century. The Role of the United Nations and of the European Union*, Settembre 2020, 39, reperibile *online*.

²⁵ V. al riguardo A. BERGER, S. GSELL, *How Can an International Framework for Investment Facilitation Contribute to Sustainable Development?*, *Briefing Paper*, 2019, n. 15, reperibile *online*.

²⁶ V. sul tema B. ADAMS, G. LUCHSINGER, *Reclaiming Multilateralism: for People, Rights and Sustainable Development*, New York–Geneva, 2012, 30 ss.

Occorre, in primo luogo, chiarire il concetto di *efficacia* in relazione all'operato delle organizzazioni internazionali economiche. In particolare, sembra preferibile accogliere una nozione di efficacia in termini di sistemi sociali, economici, politici e ambientali, e non solo di progetti e settori distinti, che sia più strettamente collegata agli obiettivi della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile. Pertanto, è necessario definire meglio il fine dell'operato di tali organizzazioni, facendo in modo che il processo decisionale delle diverse istituzioni multilaterali sia guidato da un principio di coerenza delle scelte politiche, in maniera tale che le decisioni in un ambito non contraddicano quelle assunte in altri contesti e tutte contribuiscano al progresso in materia di diritti umani e sviluppo sostenibile.

Vi è, altresì, una questione di *misurazione* dell'efficacia, che dovrebbe avvenire anche sulla base di indicatori in grado di includere dimensioni dello sviluppo diverse dalla produzione e dal reddito, ad esempio il livello di protezione dei diritti umani, nonché l'equa distribuzione delle risorse naturali, dei posti di lavoro, dei beni economici e di altri elementi basilari che incidono sullo sviluppo sostenibile, come anche i costi sociali e ambientali delle diverse attività.

Per quel che concerne la *rappresentanza*, le recenti riforme approvate nel contesto del FMI e della BM²⁷ hanno garantito una maggiore partecipazione ai Paesi in via di sviluppo e alle economie emergenti che, tuttavia, non appare sufficiente. Si pone, inoltre, il problema della *qualità* della rappresentanza stessa alla luce dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. In particolare, bisogna riflettere sulla possibilità di includere tra i rappresentanti degli Stati nelle organizzazioni internazionali economiche anche delegati provenienti da dicasteri con competenze specifiche per le questioni relative allo sviluppo sostenibile e non solo dai ministeri «tecnici» (economia, finanze, industria ...) o dal ministero degli esteri²⁸. Sarebbe auspicabile, altresì, la partecipazione di esponenti dei parlamenti nazionali, degli enti territoriali e della stessa società civile²⁹. Un modello cui ispirarsi potrebbe essere

²⁷ V. in argomento M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, 251 ss. e 270 ss.

²⁸ Sull'ipotesi di una rappresentanza che includa competenze non strettamente tecniche ed economiche v. J.E. STIGLITZ, *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability*, in *Governance*, 2003, 111-139.

²⁹ Da questo punto di vista, un esempio interessante è rappresentato dal *Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism*. Il Meccanismo della società civile e dei popoli indigeni è stato istituito nel 2010, come parte essenziale ed autonoma del Comitato delle Nazioni Unite

quello delle Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), dove ogni Stato è rappresentato da una delegazione composta da due delegati governativi, uno dei lavoratori e uno dei datori di lavoro³⁰, composizione che consente una rappresentanza più variegata di interessi e garantisce, contestualmente, un insieme di competenze diverse.

Un problema fondamentale in materia di rappresentanza è collegato, infine, alla possibilità che la crisi della democrazia a livello nazionale possa tradursi in un deficit democratico nel sistema multilaterale³¹. Secondo alcuni studiosi tale rischio sarebbe evidente, ad esempio, nelle nuove banche multilaterali di sviluppo di influenza cinese e, in particolare, nell'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB)³².

In ogni caso, bisogna puntare a garantire nelle organizzazioni internazionali economiche un maggiore equilibrio tra gli Stati, assicurando una più ampia rappresentanza dei diversi interessi e introducendo meccanismi per dare maggior peso alle voci minoritarie nel raggiungimento del consenso a livello internazionale.

Per quanto riguarda la questione dell'*accountability*, occorre chiarire chi sia responsabile del rispetto della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile e verso chi sussista tale responsabilità. In particolare, va accertato se, nel prendere, attuare e monitorare le proprie decisioni, le organizzazioni internazionali economiche operino in modo coerente con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile o se, invece, siano necessari nuovi meccanismi di *accountability* che non si limitino a considerare l'efficienza e l'efficacia nell'impiego dei fondi, puntando ad azioni più ambiziose.

per la sicurezza alimentare mondiale riformato. Il suo scopo è facilitare la partecipazione della società civile nei processi politici del Comitato.

³⁰ Cfr. l'art. 3, par. 1, della Costituzione dell'OIL (originariamente parte integrante del Trattato di Versailles del 28 giugno 1919).

³¹ V. su tale aspetto M.R. MAURO, *Istituzioni finanziarie internazionali e democrazia: alla ricerca di un nuovo multilateralismo*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*. XXV Convegno. Lecce 24-25 settembre 2021, Napoli, 2022, 210-211.

³² V. sul tema H. WANG, *The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance*, in *Development and Change*, 2019, 221-244. L'istituzione della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture è stata proposta, nell'ottobre 2013, dal Presidente cinese Xi Jinping e il suo Statuto è stato firmato il 29 giugno 2015, entrando in vigore il 25 dicembre successivo. V. al riguardo G.T. CHIN, *The Asian Infrastructure Investment Bank – New Multilateralism: Early Development, Innovation, and Future Agendas*, in *Global Policy*, 2019, 569-581.

È necessario, inoltre, definire strutture di *governance* multilaterali che stimolino l'assunzione di responsabilità in materia di diritti umani e sviluppo sostenibile, ad esempio responsabilizzando lo Stato non solo in riferimento al rispetto degli obblighi in materia sul territorio nazionale, ma anche per l'impatto transnazionale delle politiche che esso adotta sia in via unilaterale sia attraverso il processo decisionale collettivo cui partecipa nelle istituzioni multilaterali.

Per quanto concerne, infine, la *neutralità politica*, regola su cui si fondano in genere le IFI, è evidente che tale principio è stato spesso applicato in modo eccessivamente ampio e superficiale. Infatti, le IFI hanno tradizionalmente giustificato la scarsa attenzione a temi quale la protezione dei diritti umani invocando il suddetto principio³³, che è esplicitamente previsto sia nello Statuto dell'IBRD sia in quello dell'IDA. In virtù di tale principio, la BM è tenuta a operare agendo soltanto sulla base di considerazioni di natura economica e con un mandato rivolto esclusivamente allo sviluppo economico. Lo Statuto, infatti, contiene un divieto esplicito di qualsiasi attività o interferenza politica da parte della Banca³⁴. Il *Legal Department* di tale Organizzazione ha ritenuto, a lungo, le attività relative alla tutela dei diritti umani questioni di natura politica e, quindi, al di fuori del mandato della

³³ Tuttavia, secondo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, «Like any other subject of international law, international financial institutions and other international organizations are 'bound by any obligation incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties'. They are therefore obligated to comply with human rights, as listed in particular in the Universal Declaration of Human Rights, that are part of customary international law or of the general principles of law, both of which are sources of international law» (cfr. *Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/2016/1, 24 giugno 2016, par. 7). Il Comitato ha richiamato quanto affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere del 20 dicembre 1980, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, in *I.C.J. Reports 1980*, 73, par. 37. V. sul tema W. VAN GENUYEN, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights. A Contextualised Way Forward*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2015.

³⁴ In primo luogo, l'IBRD e i suoi dirigenti non possono intervenire negli affari politici di alcuno Stato membro, né possono lasciarsi influenzare nelle loro decisioni dall'orientamento politico dello Stato membro (o degli Stati membri) in questione. Altresì, le decisioni assunte dalla Banca devono essere fondate, esclusivamente, su considerazioni di natura economica, che vengono valutate in modo imparziale allo scopo di realizzare gli obiettivi dell'Organizzazione enunciati nell'art. I dello Statuto (cfr. l'art. IV, sez. 10, dello Statuto). Infine, l'IBRD deve assicurarsi che il prestito da essa accordato sia destinato esclusivamente agli scopi per i quali esso è stato concesso, tenuto conto debitamente delle considerazioni economiche e di rendimento e senza permettere che intervengano influenze o considerazioni politiche o extraeconomiche (cfr. l'art. III, sez. 5, dello Statuto).

Banca³⁵. Tuttavia, tale Organizzazione ha, nel tempo, parzialmente modificato la propria posizione in tema di diritti umani. Infatti, è gradualmente emersa la consapevolezza che l'aiuto economico da solo non sia sufficiente ai fini dello sviluppo di un Paese, anche perché è stato dimostrato che il sostegno finanziario può indurre una maggiore crescita esclusivamente qualora lo Stato beneficiario abbia già attuato politiche di *good governance* e creato istituzioni pubbliche adeguate³⁶.

Occorre chiedersi, dunque, come applicare il principio di neutralità politica senza compromettere le nuove aspirazioni che il multilateralismo dovrebbe avere, superando una concezione di «sviluppo» basata unicamente (o quasi esclusivamente) sul reddito.

4. La riforma delle organizzazioni internazionali economiche dovrebbe avvenire sulla base delle seguenti linee guida: la promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani quali principi direttivi delle attività delle organizzazioni internazionali economiche; l'attuazione di un processo decisionale globale caratterizzato da una visione più ampia; la promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani quali parametri ispiratori di ogni riforma delle organizzazioni internazionali economiche; la misurazione dello sviluppo sulla base della sostenibilità, dell'equità e dei diritti umani.

4.1 Vi è, ormai, un numero rilevante di accordi internazionali che richiamano la tutela dei diritti umani e la promozione dello sviluppo sostenibile, sia in termini generali sia in riferimento ad aspetti specifici dello sviluppo (quali l'uguaglianza di genere, il diritto all'acqua, i diritti delle popolazioni indigene ...).

La promozione dello sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani devono divenire il fondamento costituzionale del multilateralismo, non solo sulla carta ma in termini concreti. Ciò significa che, nell'ambito delle organizzazioni internazionali, in particolare quelle economiche, tutte le decisioni, i programmi, le risorse, gli indicatori

³⁵ V. su questo aspetto R.T. COULTER, L.A. CRIPPA, E. WANN, *Principles of International Law for Multilateral Development Banks. The Obligation to Respect Human Rights*, Indian Law Resource Center, gennaio 2009, 2, reperibile *online*; S. MCINERNEY-LANKFORD, *Human Rights and Development: a Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2009, 55.

³⁶ Cfr. World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*, New York, 1998.

per la misurazione e i meccanismi di *accountability* dovrebbero ispirarsi ai suddetti principi.

Il sistema multilaterale, pertanto, dovrebbe operare sempre nel rispetto dell'equità, dell'inclusività, della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile, anche per quanto riguarda le aree della cooperazione macroeconomica, dell'aiuto allo sviluppo, della finanza internazionale e del commercio internazionale.

Definire strategie economiche e di sviluppo alla luce della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile comporta il superamento di una prospettiva meramente «incrementale» della crescita, puntando a una trasformazione sistemica che includa nuove variabili.

Andando più nello specifico, le IFI dovrebbero favorire politiche macroeconomiche che diano la priorità alla salvaguardia dei cosiddetti «*non-economic values*», quale il lavoro dignitoso per tutti, ad esempio introducendo a livello globale un salario minimo, adeguato al potere di acquisto, invece che limitarsi a stabilire la soglia di povertà³⁷.

Ogni forma di finanziamento esterno allo sviluppo dovrebbe essere guidata dai principi della promozione dello sviluppo sostenibile e della tutela dei diritti umani. In virtù di questo nuovo approccio, le banche multilaterali di sviluppo (e, in genere, le IFI), come anche i sistemi di ristrutturazione del debito, dovrebbero favorire la c.d. «*fair and responsible lending*». Un tale orientamento si ritrova pure nei *Principles on Promoting Sovereign Lending and Borrowing*³⁸, dai

³⁷ Cfr. l'obiettivo di sviluppo sostenibile 8. Anche la *World Bank Group Strategy* proposta nell'ottobre 2013 per le quattro principali agenzie del Gruppo (IBRD, IDA, IFC e MIGA), ad esempio, si limita a individuare due obiettivi principali: conseguire il superamento della povertà estrema, che si traduce appunto nella riduzione della percentuale della popolazione che vive con meno di 1,25 dollari statunitensi al giorno al 3% entro il 2030; promuovere una prosperità condivisa, che significa sviluppare una crescita del reddito del 40% in ogni Paese in via di sviluppo.

³⁸ I suddetti Principi nascono da un'iniziativa promossa dalla United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD - Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo) volta alla predisposizione di un set di regole sul finanziamento responsabile, a seguito della grave crisi finanziaria globale del 2008-2009, che ha reso evidenti le inadeguatezze e le asimmetrie del mercato finanziario. Nel 2009, l'UNCTAD ha costituito un gruppo di esperti, che ha proposto una prima versione dei Principi nel maggio 2011, poi modificata e adottata nella versione consolidata in occasione della XIII sessione della Conferenza, che ha avuto luogo a Doha nel 2012 (21-26 aprile). Il valore di tale strumento, privo di efficacia giuridica vincolante, non risiede tanto nel codificare le regole internazionali in materia, quanto nell'organizzare in modo sistematico e coerente i principi basilari e le *best practices* nel settore del finanziamento sovrano, che sono pensati come applicabili a tutti i *borrowers* sovrani e ai *lenders* sia privati sia pubblici (Stati od organizzazioni internazionali) e secondo un approccio olistico alla disciplina del debito.

quali emerge l'idea di una corresponsabilità del debitore e del creditore nel proteggere gli interessi pubblici dei cittadini del primo³⁹. Tali Principi affermano anche che, nel caso in cui uno Stato non sia in grado di ripagare il proprio debito, tutti i *lenders* hanno il dovere di agire in buona fede e in maniera cooperativa al fine di raggiungere un nuovo accordo, che consenta una ristrutturazione del debito in tempi brevi e in un modo efficiente ed equo⁴⁰. L'iniziativa dell'UNCTAD, che è nata dall'esigenza di favorire la prevenzione e la soluzione delle crisi del debito come anche il mantenimento della stabilità finanziaria a livello nazionale e internazionale, si collega all'adozione del Rapporto del Segretario generale dell'ONU sulla sostenibilità del debito estero e lo sviluppo del 2010⁴¹, in cui si esprime preoccupazione per le possibili conseguenze dell'eccessivo indebitamento sulla crescita dei Paesi meno sviluppati e dei Paesi a basso e a medio reddito più vulnerabili⁴².

Dunque, nell'ottica di un'applicazione di principi più equi e di un «*rights-based approach*», si sta tentando di sviluppare regole apposite volte a rafforzare la c.d. «*shared responsibility*» dei debitori e creditori, i quali dovrebbero pure essere equamente rappresentati nei sistemi di *governance* e negli organi decisionali. Pertanto, sebbene nel diritto internazionale si sia consolidato il principio secondo cui ogni Stato è tenuto a ripagare il proprio debito e la prassi non sembra confermare l'esistenza, attualmente, della nozione di debito illegittimo, tuttavia, si sta gradualmente affermando, in questo campo, anche l'idea di una

³⁹ Cfr. in particolare il principio 1 e il principio 8.

⁴⁰ Cfr. in particolare i principi 7 e 15.

⁴¹ Cfr. *External Debt Sustainability and Development - Report of the Secretary-General*, A/65/155, 21 luglio 2010.

⁴² Riconoscendo l'alto costo delle crisi del debito ed esprimendo il desiderio di una maggiore stabilità all'interno del sistema finanziario internazionale, il Rapporto sollecita l'adozione di «*rule-based procedures*» per il debito sovrano, insieme a maggiori dati e ricerche per consentire l'istituzione di sistemi di *early warning*, meccanismi per attenuare il *default* e una maggiore trasparenza nelle negoziazioni internazionali sul debito (*ivi*, paragrafi 72-73). Si veda anche *External Debt Sustainability and Development - Report of the Secretary-General*, A/73/180, 16 luglio 2018, in cui si evidenzia il rapido deterioramento delle posizioni debitorie verso l'estero dei Paesi in via di sviluppo, si sottolinea la necessità di strumenti politici più adeguati in grado di tenere conto in modo sistematico dei vincoli sistemici e di lungo periodo sulla sostenibilità del debito e si mette in luce l'esigenza di un'azione politica concertata. Cfr. infine anche la risoluzione dell'Assemblea generale, *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes*, A/RES/69/319, 10 settembre 2015, che individua nove principi fondamentali da applicare nella ristrutturazione del debito sovrano: la sovranità; la buona fede; la trasparenza; l'imparzialità; il trattamento equo; l'immunità sovrana; la legittimità; la sostenibilità; e la ristrutturazione a maggioranza.

corresponsabilità dei creditori e dei debitori nell’assicurare un finanziamento appunto «responsabile» e nell’impedire che i debiti sovrani divengano insostenibili⁴³.

In generale, l’attività di aiuto allo sviluppo delle istituzioni multilaterali dovrebbe essere guidata più dagli obiettivi della promozione dello sviluppo sostenibile e della tutela dei diritti umani che da imposizioni di carattere macroeconomico. A tal fine, occorrono nuovi sistemi di raccolta e condivisione dei dati, che consentano di collegare meglio le azioni globali e quelle nazionali, definendo in modo chiaro le esigenze e le priorità di sviluppo sostenibile, come anche l’accesso alle risorse, alle competenze e alla tecnologia. In tal modo, potrebbe essere garantita la priorità ai Paesi e alle regioni con i maggiori bisogni e le capacità più limitate.

È necessario, altresì, modificare le regole che disciplinano il commercio e gli investimenti internazionali, al fine di promuovere la creazione di industrie e posti di lavoro non solo compatibili con l’obiettivo dello sviluppo sostenibile ma anche funzionali a esso. Ad esempio, bisogna rivedere, attraverso un processo trasparente caratterizzato da un’ampia partecipazione dei diversi attori interessati e dal maggiore coinvolgimento del settore privato⁴⁴, le disposizioni degli accordi internazionali commerciali e dei trattati sugli investimenti che possono ostacolare l’introduzione di politiche e normative a sostegno dei diritti umani e degli SDGs⁴⁵.

4.2 Un aspetto strettamente collegato a quanto affermato nel paragrafo precedente è l’esigenza di una visione più ampia da parte delle organizzazioni internazionali economiche, il cui processo decisionale dovrebbe puntare sempre più alla realizzazione di beni collettivi globali. Questo richiede agli Stati di accettare una nuova concezione della

⁴³ Il tema della sostenibilità del debito e del suo impatto sullo sviluppo è da anni oggetto dell’attività dall’Assemblea generale dell’ONU. V ad esempio le seguenti risoluzioni sul tema *External Debt Sustainability and Development*, A/RES/65/144, 20 dicembre 2010, A/RES/66/189, 22 dicembre 2011; A/RES/67/198, 21 dicembre 2012, A/RES/68/202, 20 dicembre 2013; A/RES/72/204, 20 dicembre 2017.

⁴⁴ In tale contesto, particolare rilevanza ha la nuova strategia adottata dal Global Compact Office, che può rappresentare uno strumento fondamentale per aumentare l’impegno del settore privato (cfr. *UN Global Compact Strategy 2021–2023*, 19 gennaio 2021).

⁴⁵ V. al riguardo G. SACERDOTI, P. ACCONCI, M. VALENTI, A. DE LUCA (eds.), *General Interests of Host States in International Investment Law*, Cambridge, 2014; P. ACCONCI, *The Relationship between a Host State and a Foreign Corporate Investor: a Few Remarks Under International and the EU Law*, in M.R. MAURO, F. PERNAZZA (eds.), *State and Enterprise. Legal Issues in the Global Market*, Cham, 2023, 285-305.

propria sovranità, che non sarebbe più al servizio solo dell'interesse nazionale ma dell'interesse collettivo globale di tutti i popoli. Tale salto di qualità nell'approccio ai problemi della società internazionale potrebbe sembrare utopistico, esso, tuttavia, darebbe una nuova legittimità all'azione multilaterale. L'operato delle organizzazioni internazionali, infatti, potrebbe rivelarsi più efficace di quello dei singoli Stati e rendere più concreta la possibilità sia di concludere specifici accordi multilaterali sia, soprattutto, di applicare i trattati in questione.

Questo argomento ha una rilevanza specifica per le banche multilaterali di sviluppo, che sono chiamate a superare il loro approccio tradizionale all'attività di finanziamento per affrontare le sfide globali⁴⁶. La BM, ad esempio, che rappresenta la principale organizzazione per il finanziamento allo sviluppo, dovrebbe concentrare la propria attività sempre di più sul sostegno finanziario a vantaggio di «beni pubblici globali», quali il clima e la biodiversità, abbandonando, quindi, l'abituale modello di prestito basato sul finanziamento di dati programmi nazionali a favore di una visione più ampia che possa contribuire alla salvaguardia di beni pubblici globali⁴⁷. Peraltro, l'espansione del mandato delle banche multilaterali di sviluppo richiede un sensibile incremento della loro capacità finanziaria. A tal fine, potrebbe essere previsto un aumento di capitale da parte degli azionisti, un migliore utilizzo dei bilanci di tali organizzazioni o, anche, il ricorso a capitali privati⁴⁸.

⁴⁶ V. al riguardo M. KOTZIAS, M. MICOZZI, D. RYFISCH, R. NIEDERMEYER, *Reform of the International Financial Architecture: a Primer*, aprile 2023, reperibile online.

⁴⁷ A tal proposito, appare significativa la trasformazione in corso della *mission* del Gruppo della BM (cfr. World Bank, *Evolving the World Bank Group's Mission, Operations, and Resources: a Roadmap*, 18 dicembre 2022). V. al riguardo *World Bank Group Statement on Evolution Roadmap*, 13 gennaio 2023, reperibile online. Va anche detto che le banche multilaterali di sviluppo dovrebbero intervenire maggiormente a favore dei Paesi a reddito medio che, pur non potendo beneficiare dei prestiti agevolati previsti per gli Stati a basso reddito, spesso non sono nelle condizioni di ottenere prestiti a condizioni vantaggiose sui mercati internazionali. Per gli Stati a reddito medio, infatti, potrebbero essere fondamentali finanziamenti a condizioni agevolate per la mitigazione dei cambiamenti climatici, che consentano loro, ad esempio, di ridurre il consumo di combustibili fossili. V. al riguardo O. CANUTO, M. CAVALLARI, T. RIBEIRO DOS SANTOS, *Middle-Income Countries and Multilateral Development Banks: Traps on the Way to Graduation*, in J.A. ALONSO, J.A. OCAMPO, *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Oxford, 2020, 252-272.

⁴⁸ V. in argomento Y. WALLE, C. BRANDI, *The Reform of the World Bank Expanded Mission But Limited Capacity?*, in *The Current Column*, 24 aprile 2023, reperibile online. V. anche il piano di attuazione di Sharm el-Sheikh, con le conclusioni della COP27 (la XXVII sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992), cfr. UNFCCC, *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, Decision-/CP.27, 20 novembre 2022, paragrafi 37-38. V. infine L. SACHS, N. MARDIROSIAN, TOLE-

In tale contesto, si inserisce pure l'esigenza di un completamento tempestivo ed efficace della XVI revisione generale delle quote del FMI entro il 15 dicembre 2023, per ridurre la dipendenza dell'Organizzazione dalle risorse temporanee.

Occorrerebbe, infine, applicare il principio della responsabilità reciproca nel definire il contenuto degli accordi di finanziamento alla luce degli obiettivi della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile. Ciò comporterebbe il superamento della visione tradizionale fondata sul rapporto donatore-beneficiario per abbracciare una prospettiva nuova, basata su un approccio contrattuale, dove ciascuna parte ha obblighi in materia di tutela dei diritti umani e promozione dello sviluppo sostenibile che, se inadempiti, potrebbero comportare l'annullamento del contratto.

4.3 La maggior parte delle proposte di riforma delle istituzioni multilaterali fatte negli ultimi anni riguarda la possibilità di rendere tali organizzazioni più efficaci attraverso l'introduzione di nuovi sistemi di gestione, un miglior coordinamento, nonché procedure di ispezione e di valutazione più rigorose. Tali proposte si concentrano, spesso, sull'aumento dei seggi negli organi direttivi, ma più raramente prendono in considerazione le modalità tramite cui il sistema multilaterale potrebbe garantire una maggiore tutela dei diritti umani e la promozione dello sviluppo sostenibile. Al contrario, le future riforme istituzionali dovrebbero partire proprio dall'esigenza di assicurare un allineamento tra tali obiettivi e le modifiche da apportare, in termini di strutture, risorse e capacità, nelle istituzioni multilaterali.

Al riguardo, appare essenziale includere formalmente nel mandato delle organizzazioni internazionali economiche, oltre a finalità di natura economica, l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, inclusivo, senza disparità e ineguaglianze.

Sarebbe necessario anche prevedere una valutazione degli accordi di prestito delle IFI da parte delle agenzie di sviluppo, finalizzata a valutare l'impatto di tali accordi sulla spesa pubblica destinata dagli Stati a beni pubblici essenziali quali la sanità, l'istruzione e la creazione di posti di lavoro. Le proposte di sviluppo approvate a livello multilaterale dovrebbero, altresì, essere sottoposte al vaglio di tutte le parti interessate.

Infine, le organizzazioni multilaterali dovrebbero ricorrere a una maggiore cooperazione e a un effettivo coordinamento per operare in modo coerente a favore dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile. A tal fine, il Consiglio economico e sociale dell'ONU (o un organo da istituire) potrebbe coordinare il sistema delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali economiche, in particolare le istituzioni di Bretton Woods⁴⁹, allo scopo di realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Al riguardo è importante ricordare che, dal 22 al 25 aprile 2024, si terrà il 9° forum del Consiglio economico e sociale sul finanziamento per lo sviluppo, nell'ambito del quale vi sarà l'incontro speciale ad alto livello con le istituzioni di Bretton Woods, l'OMC e l'UNCTAD⁵⁰.

4.4 Le misurazioni dell'incremento dello sviluppo, alla base delle decisioni adottate da numerose istituzioni multilaterali, si fondano, spesso, su parametri limitati e di natura strettamente economica. Ciò potrebbe compromettere non solo le prospettive di sviluppo sostenibile ma anche l'efficacia dell'azione di tali organizzazioni. Infatti, quando si affronta il tema dello sviluppo, il dibattito ruota, in genere, meramente attorno alle questioni della riduzione della povertà e dell'aumento della produzione e dei consumi. Servono, invece, misurazioni più complete della crescita di un Paese, in cui lo sviluppo sostenibile sia il criterio ispiratore e determini la progettazione e l'utilizzo delle risorse. In tal senso, le analisi economiche che guidano l'operato di tali organizzazioni dovrebbero includere l'impatto di ogni attività sulla promozione dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile.

Tale nuovo approccio si basa su una concezione olistica dello sviluppo, derivante dalla graduale integrazione nel concetto di sviluppo economico della necessaria tutela dei diritti umani, che ha determinato appunto l'affermarsi di un «*rights-based approach to development*» e il relativo diritto allo sviluppo. Questo ampio concetto di sviluppo, che risulta in particolare dalla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo adot-

⁴⁹ V. M. TELÒ (ed.), *Reforming Multilateralism in Post-covid Times. For a More Regionalised, Binding and Legitimate United Nations*, Brussels, 2020, 27-28. V. anche *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, cit., 77

⁵⁰ Cfr. Economic and Social Council, Economic and Social Council Forum on Financing for Development follow-up 17–20 April 2023, *Follow-up and Review of the Financing for Development Outcomes and the Means of Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, E/FFDF/2023/L.1, 14 aprile 2023, par. 93.

tata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1986⁵¹, è ormai generalmente accolto. Esso si fonda sulla premessa che i diritti umani e lo sviluppo umano sono obiettivi globali che interessano tutte le azioni con un impatto internazionale, comprese le politiche economiche nazionali. Di conseguenza, la misurazione dello sviluppo deve essere effettuata anche attraverso indicatori relativi ai diritti umani, nonché al progresso sociale e ambientale, oltre a quello economico. Un tale tipo di misurazione, pertanto, non si limita a prendere in considerazione i parametri abitualmente richiamati, come il reddito medio e il PIL aggregato, includendo invece pure i costi della crescita economica, quali i danni all'ambiente, la diffusione di posti di lavoro con salari di povertà, ma anche l'impossibilità di accedere all'assistenza sanitaria delle persone a seguito di una loro perdita di produttività.

Dunque, le organizzazioni internazionali economiche devono ricorrere a nuove metodologie di misurazione del benessere e a indicatori di natura diversa che consentano di valutare le reali disuguaglianze e di collegare le varie dimensioni della qualità della vita. Attraverso questo nuovo approccio, diviene possibile misurare le conseguenze sulle persone delle differenti forme di discriminazione.

La misurazione dello sviluppo deve integrare la sostenibilità economica e quella ambientale, monitorando ciò che accade nel presente in considerazione di ciò che può essere ragionevolmente previsto per il futuro. In tale quadro, i modelli di consumo e produzione devono essere valutati alla luce dell'esigenza di un equilibrio tra il benessere umano, da una parte, e la disponibilità e lo stato delle risorse naturali, dall'altra.

5. Quanto affermato nei precedenti paragrafi dovrebbe essere attuato, chiaramente, anche attraverso specifiche iniziative da promuovere in ambito ONU, sia a livello normativo sia a livello istituzionale.

Sul piano normativo, sarebbe auspicabile adottare una Carta sul diritto allo sviluppo sostenibile, che sancisca espressamente il diritto allo sviluppo sostenibile e i diritti delle generazioni future, ribadendo gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e includendo l'impegno degli Stati ad attuare politiche coerenti con tali Obiettivi.

A livello istituzionale, poi, potrebbero essere introdotti nuovi meccanismi all'interno del Consiglio per i diritti umani che consenta-

⁵¹ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale n. 41/128, *Declaration on the Right to Development*, 4 dicembre 1986.

no di ritenere gli Stati responsabili dell'impatto transfrontaliero delle loro politiche sui diritti umani, non solo per le misure unilaterali adottate a livello nazionale, ma anche per le posizioni da essi assunte in istituzioni multilaterali economiche quali l'OMC e le IFI.

Un'altra riforma importante potrebbe essere l'istituzione di un nuovo consiglio con competenze specifiche in materia di sviluppo sostenibile⁵².

Tale organo dovrebbe avere una composizione ristretta per favorire il processo decisionale, con una partecipazione a rotazione eletta da *constituencies* in rappresentanza di Stati differenti in termini di dimensioni, collocazione geografica e forza economica. Si avrebbe, così, una composizione più fluida fatta di raggruppamenti temporanei di Stati membri dell'ONU, basata sull'impegno dei singoli Stati nella promozione dello sviluppo sostenibile e nella tutela dei diritti umani e volta a potenziare la qualità dei processi e dei risultati. Le diverse categorie di Paesi dovrebbero essere equamente rappresentate, dal momento che la *governance* economica globale deve includere non solo gli Stati più avanzati ma anche quelli meno sviluppati.

Il Consiglio per lo sviluppo sostenibile dovrebbe avere competenza nei confronti di tutte le organizzazioni multilaterali, comprese quelle economiche, e il suo compito principale dovrebbe essere sovrintendere al processo di attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Tale organo dovrebbe essere dotato di un meccanismo di revisione periodica universale simile a quello istituito con il Consiglio per i diritti umani dell'ONU⁵³, che interessi le diverse questioni legate allo sviluppo sostenibile. Gli Stati dovrebbero comunicare a tale Consiglio le misure che adottano per promuovere e attuare uno sviluppo sostenibile; inoltre, anche altre parti interessate, come la società civile e il settore privato, potrebbero fornire informazioni riguardo al loro coinvolgimento nell'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁵² V. sul tema B. ADAMS, G. LUCHSINGER, *op. cit.*, 47 ss.

⁵³ La c.d. «Revisione periodica universale» (*Universal Periodic Review – UPR*) è la procedura per l'esame dello stato dei diritti umani in tutti gli Stati membri dell'ONU. Tale procedura è stata introdotta con la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU *Human Rights Council*, n. 60/251, 15 marzo 2006, lo stesso atto con il quale è stato creato il Consiglio per i diritti umani. L'esame si svolge con cadenza ciclica ed è un processo *State-driven*, ovvero condotto dallo Stato stesso, sotto gli auspici del Consiglio per i diritti umani, grazie al quale ogni Stato può indicare le misure adottate per migliorare la tutela dei diritti umani nel proprio territorio e per adempiere i propri obblighi in materia di diritti umani.

Il *Sustainable Development Council* potrebbe, inoltre, verificare se le organizzazioni internazionali economiche siano effettivamente in grado di definire programmi, politiche e attività finanziaria in modo da garantire la tutela dei diritti umani e la promozione dello sviluppo sostenibile. Tale organo potrebbe, altresì, evidenziare e correggere eventuali incoerenze nelle azioni tra i diversi soggetti che operano nell’ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile. A tal fine, ad esempio, potrebbe chiedere alle istituzioni multilaterali economiche di concordare, a livello normativo, le basi per le loro operazioni, in modo che sia garantita una coerenza delle loro politiche e che tale coerenza si rifletta nei programmi, nell’attività di controllo e nella *governance*. Il Consiglio potrebbe, infine, introdurre misure per rendere l’operato delle IFIs e dell’OMC in linea con quello dell’ONU, anche attraverso ispezioni, attività di monitoraggio e valutazione, nonché una revisione del mandato per ciascuna organizzazione in funzione degli obiettivi della tutela dei diritti umani e della promozione dello sviluppo sostenibile.

ABSTRACT

*The Reform of Economic International Organisations:
Towards an Inclusive and Sustainable Multilateralism*

2023 represents a key year for the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: on 18 and 19 September 2023, under the auspices of the UN General Assembly, the SDG Summit will occur to clarify what has been done so far and agree on future high-level political actions to achieve these Goals. In this context, the debate on the reform of economic multilateral organisations in light of the goal of sustainable and shared growth takes place. The reform of global economic governance will have to involve three key issues: the reduction of the debt burden, accompanied by the introduction of new mechanisms and principles for restructuring; the rise of sustainable finance; and, the revision of the international trade system.

ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI E LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI: VERSO UN MULTILATERALISMO *GREEN*

TOBIA COLLÀ RUVOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ambiente e istituzioni finanziarie internazionali: l'evoluzione del fenomeno e l'attuale quadro della lotta al cambiamento climatico. – 3. Le prospettive di riforma del sistema: verso un multilateralismo *green*– 4. Conclusioni.

1. L'operato delle istituzioni finanziarie internazionali, soprattutto negli ultimi anni, è cambiato notevolmente alla luce delle nuove sfide globali. Tali organizzazioni internazionali, infatti, con il tempo hanno allargato lo spettro delle proprie competenze al fine di rispondere a determinate esigenze come la lotta al cambiamento climatico e, non da ultimo, il contrasto alla diffusione della pandemia da Covid-19.

Sebbene la tutela dell'ambiente non rientri affatto tra gli scopi e gli obiettivi per i quali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale sono state create, di fatto tali organizzazioni hanno, gradualmente, improntato il proprio *modus operandi* al rispetto dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico.

Lo scopo e l'obiettivo del presente lavoro è quello di esaminare come tali organizzazioni stiano agendo in questo settore non di loro competenza e quali possano essere i margini di miglioramento del loro operato. A tal fine, *in primis* verrà analizzato il processo che ha portato le istituzioni finanziarie internazionali ad approcciarsi al fenomeno della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, nonostante la totale assenza di qualsivoglia previsione nei loro statuti.

Successivamente verrà analizzato l'attuale quadro di finanziamento agli Stati nella lotta al cambiamento climatico, mediante una disamina dei programmi già posti in attuazione sia nell'ambito della Banca mondiale che nell'ambito del Fondo monetario internazionale. Da ultimo verranno esaminate le proposte di riforma del sistema attuale e l'eventuale impatto che potrebbero avere sulla lotta al cambiamento climatico, recependo così quanto già altre organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite, stanno facendo in tema di tutela dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico, favorendo l'approccio multilaterale a tale materia allo scopo di affrontare le problematiche a

essa legate mediante un’azione più efficace e tempestiva in virtù del principio della *Global Responsibility Sharing*.

2. Il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale¹, istituiti a seguito della Conferenza di Bretton-Woods del 1944, sono sorte come organizzazioni tecniche deputate l’una alla stabilizzazione del sistema monetario e l’altra alla ricostruzione post bellica. Sebbene le loro competenze siano cambiate nel corso del tempo², facendo sì che l’una diventasse il principale creditore internazionale e l’altra il principale finanziatore di progetti per lo sviluppo e, insieme all’IDA³, anche di lotta alla povertà, per lungo tempo le tematiche ambientali sono rimaste estranee al mandato di queste organizzazioni internazionali.

Ciononostante, sia il Fondo monetario internazionale che la Banca mondiale riescono ad agire in maniera piuttosto incisiva nella “vita” degli Stati nonché sulle decisioni politiche da adottare. Il Fondo, infatti, condiziona l’erogazione dei prestiti all’adozione di determinate scelte di natura tecnica che, come sottolinea larga parte della dottrina, sono divenute sempre più politiche nel tempo, influenzando le sorti non solo economiche ma anche sociali degli Stati beneficiari dei prestiti⁴.

¹ Con il termine Banca mondiale comunemente ci si riferisce esclusivamente alla BIRS (Banca Internazionale per la Ricostruzione e Sviluppo) e all’IDA (*International Development Association*)

² Il Fondo monetario internazionale originariamente era deputato al mantenimento della stabilità monetaria, sistema basato sul *Gold Exchange Standard* e superato a seguito della dichiarazione degli Stati Uniti di non riuscire più a mantenere stabile la conversione del dollaro in oro. Attualmente il Fondo monetario internazionale non ricopre più le funzioni per cui era stato istituito ma effettua funzioni di assistenza tecnica agli Stati, di sorveglianza del loro sistema monetario e di finanziamento in caso di squilibri temporanei della bilancia dei pagamenti o in casi di crisi del debito sovrano. La BIRS, invece, era nata con lo scopo di ricostruire le economie degli Stati europei dopo la seconda guerra mondiale. Tale obiettivo fu perseguito dagli Stati Uniti con il c.d. Piano Marshall e, pertanto, la BIRS, avendo perso il suo originario mandato, è divenuta, insieme all’IDA il principale finanziatore di progetti di sviluppo e di lotta alla povertà. A.C.M. SALDA, *The International Monetary Fund*, in *International Organizations Series*, Vol. IV, Oxford, 1992, 246 e ss; R.M. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, 404 ss; D. CARREAU e P. JUILLARD, *Droit International Économique*, V Ed., Dalloz, 2013, 622 ss; M.R. MAURO, *Diritto Internazionale dell’Economia Teoria e Prassi delle Relazioni Economiche Internazionali*, Napoli, 2019, 207 ss.

³ L’IDA, acronimo di *International Development Association*, è l’organizzazione istituita nel 1960 con lo scopo di concedere finanziamenti agli Stati più poveri e con un elevato debito sovrano, al fine di favorire il loro sviluppo. Insieme alla BIRS forma la c.d. Banca mondiale.

⁴ La condizionalità può essere definita come “l’insieme delle differenti circostanze, al verificarsi delle quali, il Fondo monetario internazionale o altre organizzazioni internazionali economico-finanziarie concedono prestiti agli Stati o finanziano progetti all’interno degli stessi”. Cfr. R.W. STONE, *The Scope of IMF Conditionality*, in *International Organizations*,

La Banca mondiale e il Gruppo della Banca mondiale⁵, invece, nel finanziare determinati progetti, determinano comunque una forte influenza nelle sorti economiche degli Stati beneficiari dei finanziamenti. Attesa l'ingerenza delle istituzioni finanziarie internazionali nelle sorti degli Stati, a partire dagli anni '80 si è aperto un dibattito in dottrina circa il fatto che in realtà le istituzioni internazionali abbiano sempre agito solo per raggiungere gli scopi per le quali erano state istituite (seppur variati nel tempo) senza tenere in considerazione altri fattori come quello ambientale o la tutela dei diritti umani⁶.

Nonostante le preoccupazioni della Comunità internazionale circa le implicazioni del cambiamento climatico, soprattutto a partire dall'inizio del nuovo millennio, le istituzioni finanziarie internazionali, sebbene formalmente collegate all'ONU, in quanto istituti specializzati delle Nazioni Unite, sono rimaste escluse dal dibattito politico-decisionale in merito alla lotta al cambiamento climatico che è rimasto, per lungo tempo, rimesso alla volontà dei singoli Stati senza il coinvolgimento, neppure dal punto di vista finanziario, delle istituzioni finanziarie internazionali.

A partire dall'inizio del nuovo millennio, dunque, si è assistito a un proliferare di conferenze concernenti la lotta al cambiamento climatico che cominciava a essere un tema di rilevante importanza per l'intera Comunità internazionale a causa dell'eccessiva emissione di gas serra e il fenomeno del surriscaldamento globale.

Nonostante le convenzioni siano state concluse esclusivamente dagli Stati, a seguito della conferenza di Copenaghen⁷ vi è stata la prima proposizione di un programma *green* nell'ambito di un'istituzione finanziaria internazionale: il *Green Fund* del Fondo

No. 62, 2008, 589-620. Per approfondimenti sul tema è possibile consultare A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L. Yueh (a cura di), *The Law and Economics of Globalisation- New Challenges for a World in Flux*, Cheltenham-Northampton, 2009, 161-192.

⁵ Il Gruppo della Banca mondiale è composto oltre che dalla BIRS e dall'IDA, anche dalla MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*), ICSID (*International Center for the Settlement of Investment Disputes*) e IFC (*International Financial Corporation*).

⁶ E. DENTERS, *Law and policy of IFM conditionality. Legal aspects of International Organizations*, The Hague, 1996, p. 308 ss; A. DREHER, J.E. STURM e J.R. VREELAND, *Politics and IMF Conditionality*, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59 (I), 2015, 120-148; S. AHMED, A. SUKAR, *Special Issue: Is there a need for Reforms in IMF? A Critical Evaluation of IMF History*, in *Management and Economics Research Journal*, Vol. IV, Issue No. 1, 2018, 60-66;

⁷ La Conferenza delle Parti delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici 2009 (COP15) si è svolta presso il Bella Center di Copenaghen, in Danimarca, tra il 7 e il 18 dicembre 2009

monetario internazionale⁸. Tale passaggio da un sistema di finanziamento prettamente rimesso alla volontà degli Stati a un finanziamento che provenisse da un'organizzazione internazionale, avrebbe potuto superare le differenze economiche tra gli Stati industrializzati e i Paesi in via di sviluppo, il limite più grande al finanziamento alla lotta al cambiamento climatico che era stato sino ad allora riscontrato⁹.

Il *Green Fund* ha rappresentato un notevole passo in avanti nella definizione di un nuovo sistema di finanziamento per gli Stati poiché ha consentito da un lato di far sì che gli Stati potessero accedere più facilmente a risorse messe a disposizione dal Fondo e dall'altro poiché ha dato inizio a un procedimento attraverso il quale le istituzioni finanziarie internazionali avrebbero avuto un ruolo più centrale nella lotta al cambiamento climatico, non solo finanziando gli Stati, bensì concertando anche quali sarebbero state le politiche economico-finanziarie da adottare affinché si potesse affrontare la lotta al cambiamento climatico in maniera economicamente sostenibile. Il programma, infatti, prevedeva lo stanziamento di 100 miliardi da corrispondere agli Stati entro il 2020. Oltre al finanziamento agli Stati, veniva altresì prevista l'istituzione di soggetti esperti che fornissero assistenza tecnica agli Stati nella predisposizione di programmi volti alla lotta al cambiamento climatico. Proprio quest'ultima caratteristica risulterà essere di fondamentale importanza per i successivi progetti del Fondo monetario internazionale.

Dopo il 2009, anche il Gruppo della Banca mondiale ha cambiato radicalmente il suo approccio. Già dagli anni '80, le diverse agenzie del Gruppo avevano finanziato molteplici progetti volti alle riforme infrastrutturali volte a contrastare il cambiamento climatico, ciononostante, non era prevista una strategia complessiva e globale di finanziamento agli Stati, limitandosi a finanziare determinati progetti in singoli Stati. Come accaduto per il Fondo monetario internazionale, anche per il Gruppo della Banca mondiale si è gradualmente arrivati all'istituzione di programmi predeterminati cui potevano avere accesso gli Stati. In primo luogo, nel 2008, fu emesso il primo *green bond* per facilitare il finanziamento dei progetti della Banca mondiale. Da allora la Banca mondiale ha emesso più di 200 green bonds per un

⁸ Per ulteriori approfondimenti circa il *Green Fund* si consulti H. BREDEKAMP e C. PATTILLO, *IMF Staff Position Note, Financing the Response to Climate Change*, March 25, 2010, SPN10/06.

⁹ *Ibidem*.

ammontare di circa 18 miliardi di dollari statunitensi¹⁰. Successivamente sono stati istituiti: l'*Adaptation Fund* (2012) il cui obiettivo era fornire risorse per finanziare i programmi di adattamento delle infrastrutture già esistenti alle nuove esigenze legate alla lotta al cambiamento climatico; il *Global Environment Facility* (2011) il cui obiettivo è quello di far confluire entrate anche da parte di privati per finanziare programmi volti al contrasto al cambiamento climatico.

Dopo la svolta data dalla Conferenza di Copenaghen, le istituzioni finanziarie internazionali sono intervenute in maniera sempre più incisiva non solo nel finanziamento alla lotta al cambiamento climatico, bensì anche nel processo politico-decisionale a esso sotteso, creando così un quadro di strumenti, quello attuale, in cui si sono rese co-protagoniste, insieme agli Stati della lotta al cambiamento climatico, anche in virtù del principio della *Global Responsibility Sharing*¹¹. In tale ottica, nel 2016, dopo il vertice di Parigi del 2015¹², il Gruppo della Banca mondiale ha lanciato il suo primo *Climate Change Action Plan*¹³ con il quale, al fine di aiutare gli Stati a raggiungere gli obiettivi programmatici sui quali si erano impegnati a Parigi, avrebbe messo a disposizione finanziamenti non più rivolti a specifici progetti ma a progetti “generici” predeterminati ai quali avrebbero potuto avere accesso i singoli Stati. Più nello specifico, atteso che l'inquinamento era un fenomeno *in primis* ascrivibile maggiormente alle grandi città e alle zone densamente abitate, l'*Action Plan* della Banca mondiale per gli anni 2016-2020 era rivolto a favorire l'utilizzo di energie rinnovabili, il trasporto *green* e un'agricoltura climaticamente più sostenibile. Il programma, inoltre, aveva come obiettivo anche quello di far sì che

¹⁰ I dati, aggiornati al 13 dicembre 2022, sono disponibili sulla pagina web: <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd/ibrd-green-bonds#:~:text=World%20Bank%20Green%20Bonds%20support,poverty%20and%20improvement%20local%20economies>.

¹¹ Il principio in virtù del quale tutti gli attori internazionali, affinché possano essere raggiunti obiettivi comuni a tutti, dividono la responsabilità (e anche l'onere economico) degli impegni presi. Per ulteriori chiarimenti in merito, si consulti B. MÜLLER, N. HÖHNE & C. ELLERMANN, *Differentiating (historic) responsibilities for climate change*, in *Climate Policy*, 2009, Vol. 9, N. 6, 593-611.

¹² La conferenza tenutasi a Parigi dal 30 novembre all'11 dicembre 2015 tra 195 Stati e numerose organizzazioni internazionali, ha portato a un accordo globale che tende a limitare l'aumento della temperatura media terrestre a 2 °C. L'accordo è stato firmato da 177 paesi, compresa l'Italia, il 22 aprile 2016 a New York, nella sala dell'assemblea generale delle Nazioni Unite.

¹³ World Bank; IFC; MIGA. 2016. World Bank Group Climate Change Action Plan 2016-2020, disponibile sulla pagina web: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a8961e4e-ec3f-553d-b784-0de1db5c1c63>.

i privati facessero più investimenti ecosostenibili nei Paesi in via di sviluppo¹⁴.

3. Nell’ottica di migliorare il lavoro già fatto con i citati interventi, il Gruppo della Banca mondiale ha messo a punto un nuovo *Action Plan*, quello del 2021¹⁵ con il quale, a differenza di quello del 2016, l’impegno non è quello di finanziare progetti per ridurre l’impatto dannoso per l’ambiente, bensì di rendere *green* le intere economie degli Stati spostando l’attenzione circa le valutazioni dei piani d’azione dalle cause ai possibili impatti. Il programma prevede tre *focus*: il primo consiste nell’integrare lo sviluppo e la lotta al cambiamento climatico, creando uno sviluppo sostenibile che sia rivolto anche all’eliminazione della povertà e alla riduzione delle differenze tra gli Stati. Per fare ciò occorre effettuare una valutazione preliminare attraverso dei *Country Climate and Development Reports* (CCDRs) mediante i quali viene effettuato uno studio nell’ambito del Gruppo della Banca mondiale per valutare l’impatto delle politiche *green* sullo sviluppo del singolo Stato.

Il secondo *focus* consiste, invece, nel dare priorità a cinque settori strategici vale a dire quello energetico, quello agricolo, quello urbano, dei trasporti e, infine, il settore manifatturiero. Il Gruppo della Banca mondiale, infatti, ha rilevato che tali settori contribuiscono alla produzione di circa il 90% delle emissioni nocive a livello globale¹⁶. Per quanto attiene al settore energetico, l’obiettivo principale del Gruppo della Banca mondiale è quello di favorire la transizione verso le energie rinnovabili, rendendo accessibile anche la corrente elettrica a tutti, in considerazione del fatto che circa 800 milioni di persone in tutto il mondo vivono senza elettricità. In relazione al settore agricolo, gli sforzi da fare devono essere concentrati, secondo l’*Action Plan*, a implementare le tecnologie agricole per migliorare la produttività ed eliminare le emissioni dannose. Con riferimento alle città e al settore dei trasporti, l’*Action Plan* prevede l’obiettivo di ripulire l’aria cittadina e, dunque, rendere le città più vivibili, attraverso una migliore gestione dei rifiuti e del loro smaltimento, favorire un’economia circolare e migliorare i trasporti pubblici rendendo gli stessi anche più *eco-*

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ World Bank Group. 2021. World Bank Group Climate Change Action Plan 2021–2025: Supporting Green, Resilient, and Inclusive Development, disponibile sulla pagine web: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19f8b285-7c5b-5312-8acd-9628bac9e8e/content>.

¹⁶ *Ibidem*, 4.

friendly preferendo le soluzioni elettriche a quelle a combustibile fossile. Infine, in relazione al settore manifatturiero, l'obiettivo è rendere le industrie più sostenibili sia attraverso l'eliminazione del consumo di carbonfossili, sia promuovendo l'economia circolare.

L'ultimo *focus* è incentrato sul finanziamento agli Stati per supportare la transizione ecologica. Il finanziamento deve essere rivolto soprattutto a favorire la transizione ecologica negli Stati più poveri in cui le infrastrutture, a differenza degli Stati più abbienti, non sono affatto adeguate a contrastare il cambiamento climatico. Il Gruppo della Banca mondiale ha stimato che occorrono 4 trilioni annui di dollari statunitensi fino al 2030 per creare o uniformare le infrastrutture già esistenti a soluzioni *green*. Il finanziamento di tali risorse economiche avverrà mediante l'emissione da parte della Banca mondiale e dell'IFC di bond con rating tripla A sul mercato azionario.

Nell'ambito del Gruppo della Banca mondiale, attraverso l'analisi degli *Action Plan*, si è potuto osservare come l'istituzione finanziaria internazionale sia passata dal finanziare singoli progetti in determinati Stati, a proporre linee programmatiche comuni a tutti gli Stati negli interventi da effettuare, al fine di implementare il multilateralismo decisionale nella lotta al cambiamento climatico, anche in virtù del principio della *Global Responsibility Sharing*.

Per quanto riguarda l'altra grande istituzione finanziaria internazionale, il Fondo monetario internazionale anch'essa, a livello operativo e non normativo, ha gradualmente introdotto tra i propri scopi, anche se in maniera diversa rispetto alle organizzazioni internazionali che compongono il Gruppo della Banca mondiale, la lotta al cambiamento climatico, creando un sistema di finanziamento non slegato dalla programmazione multilaterale delle politiche ambientali da realizzare nell'interesse globale. Negli ultimi anni, infatti, è divenuto sempre più urgente un intervento anche di tale Organizzazione in quanto gli impatti del cambiamento climatico potrebbero comportare anche un'instabilità dal punto di vista della stabilità finanziaria e monetaria degli Stati i quali, senza adeguamenti strutturali volti all'eliminazione delle emissioni nocive, potrebbero attraversare pesanti crisi economiche¹⁷.

Il Fondo monetario internazionale, alla luce della necessità di coadiuvare gli Stati a gestire la crisi climatica e trovare soluzioni che siano compatibili con la stabilità finanziaria e monetaria, negli ultimi

¹⁷ L. RAMOS, K. P. GALLAGHER, C. STEPHENSONAAN, I. MONASTEROLO, *Climate risk and IMF surveillance policy: a baseline analysis*, in *Climate Policy*, 2022, Vol. 22, N. 3, 371-388.

anni ha spostato il *focus* dall’attività di finanziamento all’attività di sorveglianza ai sensi dell’art. IV degli *Articles of Agreement*, ritenendo che fosse sterile fornire unicamente risorse economiche agli Stati e che tali misure dovessero essere quantomeno accompagnate da report del Fondo nello svolgimento della sua attività di sorveglianza. In tale ottica, pertanto, il Fondo monetario internazionale ha introdotto, dei report bilaterali incentrati sui programmi strutturali macroeconomici da realizzare per la lotta al cambiamento climatico per gli anni 2017-2021, sulla base di uno strumento già esistente, il *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*¹⁸, che è stato destinato alla lotta al cambiamento climatico. Nonostante l’attenzione posta sul tema, la dottrina ha aspramente criticato l’operato del Fondo in quanto, sebbene fossero stati fatti degli sforzi nell’ambito della sua attività di sorveglianza, l’allocazione delle risorse rimaneva comunque una prerogativa dello Stato. Ciò avrebbe fatto sì che vi fossero solo delle linee programmatiche che poi gli Stati avrebbero potuto o meno seguire¹⁹.

A seguito della COP 27 tenutasi in Egitto nel novembre 2022, ci si è resi conto che tanto il Gruppo della Banca mondiale, quanto il Fondo monetario internazionale avessero posto in essere programmi che da un lato non consentivano un celere accesso alle risorse finanziarie e che dall’altro, sebbene finanziassero programmi *green*, non eliminavano i finanziamenti di programmi che prevedono l’utilizzo di materiali carbonfossili, rallentando di fatto la lotta al cambiamento climatico.

Il timore che le istituzioni finanziarie internazionali continuassero a finanziare programmi che prevedono l’utilizzo di materiali carbonfossili, peraltro, è aumentato anche a causa del fatto che il Presidente della Banca mondiale, David Malpass, in un evento pubblico ha di-

¹⁸ Il *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, sin dalla sua istituzione nel 2005, aveva come obiettivi “(i) the identification and resolution of financial sector vulnerabilities and their macroeconomic stability implications, which would then lead to a reduction in the likelihood of crisis and improved global financial stability, and (ii) fostering financial sector development and its contribution to economic growth”. These include many components: stress tests and evaluating systemic risks; assessing the resilience and oversight of the banking and non-banking financial sector; evaluating micro and macroprudential frameworks; reviewing the responses of policymakers, central banks, and other key actors to systemic stress” Dopo la crisi economica del 2008-2010, il Fondo monetario internazionale si è reso conto che il rischio più grande di una nuova crisi sarebbe potuto provenire proprio dal mancato adeguamento degli Stati a politiche strutturali *green* e, così, si è deciso di destinare questo strumento alla lotta al cambiamento climatico. Cfr. nota precedente.

¹⁹ C. FARBOTKO, O. DUN, F. THORNTON, K. MCNAMARA E C. MCMICHAEL, *Relocation planning must address voluntary immobility*, in *Nature Climate Change*, 2020, Vol. 10, N. 8, 702–704.

chiarato che l'utilizzo di carbonfossili non avrebbe accelerato il cambiamento climatico²⁰.

Ad ogni modo, è evidente che, sebbene siano stati fatti degli sforzi volti alla creazione di nuovi programmi d'azione o all'adeguamento di programmi già esistenti, e nonostante le istituzioni finanziarie internazionali abbiano fatto da *forum* per la concertazione delle politiche ecologiche in contrasto ai cambiamenti climatici, quanto fatto sinora non risulta essere sufficiente in quanto non ha garantito una risposta celere alla crisi climatica.

Il Fondo monetario internazionale, al fine di garantire una risposta più celere alla crisi climatica, ha fatto una proposta che è stata vista con grande favore dalla Comunità internazionale: l'istituzione di un *International Carbon Price Floor* (ICPF)²¹.

Secondo la proposta del Fondo monetario internazionale, la conclusione di un simile accordo sarebbe l'unico modo per ridurre le emissioni nocive e fare in modo che gli Stati gradualmente, ma in maniera più drastica, si adeguino a standard ambientali più sostenibili. Più in concreto il Fondo monetario internazionale ha notato che «with currently implemented policies, central case (post-pandemic) projections suggest global CO2 emissions will rise from around 30 billion tons in 2020 to 37 billion by 2030. Illustrative pathways suggest that containing warming to 'well below' 2°C and ideally towards 1.5°C above pre-industrial levels requires global CO2 emissions in 2030 to be limited to about 15 to 25 billion tons»²². Alla luce di tali considerazioni, il Fondo ha proposto di stabilire per i 190 Stati membri un prezzo minimo fisso del carbone calmierato in considerazione del livello di ricchezza degli Stati, nell'ottica di mantenere la stabilità economica degli stessi. Per i Paesi a basso reddito, dunque, il prezzo minimo dovrebbe essere di 35 \$ statunitensi per tonnellata, per quelli a medio reddito di 50 \$ statunitensi per tonnellata e, infine, per i Paesi ad alto reddito, di 75 \$ per tonnellata.

Tale proposta, tuttavia, allo stato è rimasta tale e, anche all'esito della COP 26 di Glasgow, non è stato concluso un accordo di tal guisa tra gli Stati, che, secondo le stime del Fondo monetario internazionale

²⁰ *World Bank Leader, Accused of Climate Denial, Offers a New Response*, New York Times del 22.09.2022, disponibile sulla pagina web: <https://www.nytimes.com/2022/09/22/climate/malpass-world-bank-climate.html>.

²¹ I. PARRY, S. BLACK E J. ROAF, *Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters IMF Staff Climate Notes 2021/001*.

²² *Ibidem*, 1.

garantirebbe una risposta rapida ed efficace ai cambiamenti climatici in atto nel mondo.

4. Dall'esame della disciplina della tutela dell'ambiente nell'ambito delle organizzazioni finanziarie internazionali, emergono alcuni spunti di riflessione. In primo luogo, è evidente che l'evoluzione del fenomeno ha fatto sì che fosse superata l'assenza di una specifica previsione all'interno degli statuti delle istituzioni finanziarie internazionali di norme dedicate alla tutela dell'ambiente. Complice l'attenzione posta sul tema dall'ONU, di cui le istituzioni finanziarie internazionali fanno parte, anche se in forma ancillare, ciò ha contribuito a formare sempre di più l'idea che la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico siano un dovere per l'intera umanità e che la responsabilità delle azioni che determinano cambiamenti volti al miglioramento delle condizioni ambientali e a favorire un impatto positivo sul fenomeno del cambiamento climatico, sia condivisa da tutta la Comunità internazionale, con l'utilizzo di fori multilaterali, come le istituzioni finanziarie internazionali, al fine di appianare le differenti opinioni sul tema e far fronte comune rispetto alle problematiche evidenziate dalla scienza e dalle organizzazioni internazionali di settore.

A tal proposito, è significativo l'incoraggiamento del Segretario generale delle Nazioni Unite, Guterres il quale, nel rapporto *Our Common Agenda*²³, ha evidenziato come il multilateralismo abbia favorito la risoluzione sia delle pandemie da Covid-19 sia delle conseguenze sull'economia degli Stati i quali, avendo fatto fronte comune, con l'ausilio delle istituzioni finanziarie internazionali, hanno limitato gli effetti negativi della crisi pandemica sull'economia, riuscendo così a garantire una ripartenza nonostante l'ingente esborso di fondi pubblici effettuato per approntare una tutela sanitaria adeguata e salvare la vita dei cittadini.

Ebbene, secondo la visione del Segretario generale, ampiamente condivisa da chi scrive, sarebbe auspicabile che la lotta al cambiamento climatico si muova verso un multilateralismo così com'è avvenuto per il Covid-19, ovviamente con le dovute differenze. Mentre per il Covid-19 la risposta doveva essere immediata e il problema poteva essere risolto in un periodo di tempo relativamente breve, per la lotta al cambiamento climatico i tempi per cominciare a vedere gli effetti del-

²³ *Our Common Agenda- Report of the Secretary-General*, New York, 2021, disponibile sulla pagina web: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

le azioni presenti sono abbastanza lunghi. In tale ottica, il Segretario generale ha auspicato che possano esserci dei *meeting* almeno a cadenza biennale tra il Segretario delle Nazioni Unite, i membri del G20, i membri del Consiglio Economico e Sociale, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, che possano far sì che il dialogo tra questi ultimi possa essere più continuo e con il tempo “istituzionalizzarsi”, anche con l’ausilio di organizzazioni internazionali di settore con le quali sia la Banca mondiale che il Fondo monetario internazionale potrebbero collaborare²⁴. Ciò, inoltre, garantirebbe anche ai Paesi meno influenti nel panorama internazionale di avere maggiore voce in capitolo e di riuscire a porre maggiormente all’attenzione degli altri Stati determinate problematiche legate alla propria situazione. Vedi, ad esempio, il tema dell’evasione fiscale che impedisce l’alleggerimento del carico fiscale sulle aziende le quali, conseguentemente, hanno meno risorse per investire in programmi più *green*, e non riescono a promuovere in modo adeguato la lotta al cambiamento climatico.

Nel citato rapporto, il Segretario generale ha anche invitato gli Stati a concludere l’accordo proposto dal Fondo monetario internazionale volto alla creazione di un *International Carbon Price Floor*, visto, nello scenario attuale, come unica soluzione per garantire una risposta rapida ed efficace ai cambiamenti climatici²⁵.

Alla luce di quanto esaminato nel presente lavoro, è possibile affermare che, sebbene rispetto al passato siano stati fatti notevoli passi in avanti con il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie internazionali nella lotta al cambiamento climatico, la strada per una risposta multilaterale a tale problematica è ancora lunga. Al fine di attuare una risposta più adeguata, veloce ed efficace alle questioni legate al cambiamento climatico, occorrerebbe recepire a livello normativo quanto già di fatto sta accadendo nella prassi delle organizzazioni finanziarie internazionali, procedendo a una modifica dei loro statuti inserendo la tutela dell’ambiente e la lotta al cambiamento climatico come principi guida cui devono attenersi per la realizzazione dei loro scopi. Ciò costituirebbe un notevole passo in avanti per istituzionalizzare il loro intervento in questo settore e favorire così anche un dialogo sempre crescente sia con gli Stati sia con le altre organizzazioni internazionali che si occupano dell’ambiente e del cambiamento climatico.

²⁴ *Ibidem*, 54.

²⁵ *Ibidem*, 58.

ABSTRACT

*International Financial Institutions and the Fight Against Climate Change:
Towards a Green Multilateralism*

The purpose of the present work is to observe the role of the international financial institutions in the fight against climate change through the analysis of the historical evolution of their commitment in this field, unless the lack of any provision relating to the environment in their statutes. In conclusion, there will be some considerations about the problems of their past programs and the possible future scenarios, having regard to the recent developments of the fight against climate change in the international community.

SEZIONE IV

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE AGENZIE
SPECIALIZZATE E ALTRI TEMI

RIFLESSIONI SU UNA POSSIBILE RIFORMA DELL'OMS: UN ATTORE DIVERSO A TUTELA DELLA SALUTE GLOBALE?

SILVIA ANGIOI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'assetto istituzionale e il ruolo degli Stati membri. – 3. Il problema del finanziamento. – 4. Il problema dell'*outsourcing*. – 5. Il ruolo dell'OMS nel contrasto alle emergenze sanitarie di rilevanza internazionale e la lezione del Covid-19. – 6. Conclusioni.

1. È senz'altro significativa l'affermazione recente del Direttore generale dell'OMS Ghebreyesus, secondo cui l'obiettivo e la visione che stanno alla base dell'attività dell'OMS restano gli stessi che ne avevano ispirato l'istituzione nel 1948. Quel medesimo obiettivo – garantire a tutti «the highest attainable standard of health» – non è stato finora raggiunto e infatti figura nel novero dei Sustainable Development Goals (SDGs), così come enunciati dalle Nazioni Unite nel 2015. In tale contesto tuttavia, quel concetto di “migliore standard sanitario che può essere assicurato a ciascun individuo” è concepito in maniera più articolata, perché tiene conto degli sviluppi successivi e in particolare della riflessione avviata all'interno dell'OMS, e delle Nazioni Unite più in generale, su come intendere e gestire la salute globale attraverso l'individuazione di un altro obiettivo strettamente collegato a quello originario e cioè garantire l'accesso universale alle cure e ai servizi sanitari ad un costo accessibile. Quella riflessione, si è sviluppata a partire dalla Conferenza sanitaria internazionale che si tenne ad Alma Ata nel 1978 e che si concluse con l'adozione della relativa Dichiarazione¹ ed è successivamente confluita nell'adozione, intorno alla metà degli anni 2000, da parte dall'Assemblea sanitaria mondiale e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dei documenti che delineano la strategia diretta a garantire la *Universal Health Coverage* (UHC)².

¹ La Conferenza sanitaria internazionale fu convocata congiuntamente dall'OMS e dall'UNICEF. Per il testo cfr. file:///C:/Users/Admin/Downloads/WHO-EURO-1978-3938-43697-61471-eng.pdf.

² Assemblea sanitaria mondiale, risoluzione 58.33, 25 maggio 2005, e *The World Health Report 2008 - Primary Health Care: Now More Than Ever*, 1° ottobre 2008; Assemblea generale, *Resolution on Global Health and Foreign Policy*, UN Doc. A/67/L.36, 6 dicembre 2012.

Negli anni l'attività dell'OMS si è diversificata e si è focalizzata in particolare su alcune problematiche prioritarie, dalla lotta alle malattie trasmissibili e non, alla definizione di standard sanitari, alle campagne di prevenzione e vaccinazione, al supporto agli Stati nel rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali. E tuttavia il problema del mancato raggiungimento dell'obiettivo primario si pone: si è dilatata la disuguaglianza sanitaria mondiale, essendo la metà della popolazione globale esclusa dall'accesso alle cure e ai servizi sanitari, il problema delle disuguaglianze strutturali nell'accesso alle cure e ai servizi sanitari persiste, in diversa misura e con modalità differenti sia nei Paesi ad alto che a medio e basso reddito. Ne è conseguito che il ruolo, le modalità operative, la capacità di intervento dell'OMS, la sua autonomia anche nella scelta delle priorità, sono state oggetto di numerose critiche e sono state poste al centro di un dibattito istituzionale relativo alla necessità di delineare un progetto di riforma dell'Organizzazione. È superfluo considerare che, come spesso accade, è nelle situazioni critiche, emergenziali, che l'attenzione generale si focalizza sulle debolezze intrinseche di un qualsiasi sistema: ed infatti, non a caso, il dibattito sulla necessità di una riforma si è rinvigorito in occasione della diffusione delle emergenze sanitarie internazionali a partire da Ebola fino alla recente pandemia da Covid-19.

La questione della riforma è evidentemente molto ampia e complessa: pur non essendo possibile entrare nel dettaglio dei numerosi aspetti coinvolti, si cercherà di seguito di soffermarsi su quelli che assumono una rilevanza centrale perché direttamente connessi con i caratteri propri dell'Organizzazione, con i poteri ad essa attribuiti, con il suo finanziamento e la sua autonomia.

2. Il Trattato istitutivo assegna all'OMS un mandato molto vasto e un obiettivo assai ambizioso: per l'organizzazione perseguire l'obiettivo ha significato e significa porre in essere – seguendo alcune fondamentali direttrici – un insieme assai articolato e complesso di attività. Dovendosi individuare le funzioni fondamentali assegnate all'OMS, queste potrebbero essere così classificate: assumere un ruolo di guida nell'individuazione delle problematiche principali in materia di salute e creare *partnership* con altre agenzie specializzate, enti e associazioni in tutti i casi in cui sia richiesto per un migliore perseguimento degli obiettivi; stimolare la ricerca nel settore e indicarne le priorità, assumendo un ruolo nella circolazione e diffusione delle conoscenze e delle informazioni; adottare norme e standard sanitari e

monitorare la loro applicazione; fornire il supporto tecnico e aiutare gli Stati nel rafforzamento dei propri sistemi interni e nell'acquisizione di *capacities*; monitorare la situazione sanitaria globale³.

Un quadro così delineato appare chiaramente in tutta la sua complessità. Alcuni fattori influiscono in maniera diretta e pregnante sulla stessa capacità dell'Organizzazione di operare in linea con il mandato assegnatole: è quanto dire sia della tipologia dei poteri attribuiti all'OMS – specie per ciò che concerne il rapporto tra quest'ultima e gli Stati membri – sia del sistema di finanziamento.

Quanto al primo punto, dal contenuto delle norme che definiscono la struttura istituzionale e in particolare il ruolo dell'Assemblea sanitaria mondiale (d'ora in avanti l'Assemblea) – organo plenario dell'Organizzazione – si evince che gli Stati membri sono in grado di esercitare un sostanziale controllo sull'attività dell'Organizzazione. È all'Assemblea, infatti, che è attribuita la competenza ad adottare le iniziative e porre in essere le attività riconducibili al mandato dell'OMS, ivi compresa l'eventuale adozione di atti vincolanti e convenzioni⁴. Tuttavia, il fatto che nel tempo, a dispetto della vocazione universale dell'Organizzazione e delle logiche di cooperazione che dovrebbero ispirarne sia le dinamiche interne che l'attività, l'OMS abbia adottato un numero assai circoscritto di convenzioni e di atti vincolanti è indicativo della chiara reticenza mostrata dagli Stati membri a consentire l'esercizio, da parte dell'Assemblea, del *treaty making power* conferitole dal Trattato istitutivo⁵. Tale reticenza è chiaramente espressione della tendenza degli Stati membri a mantenere una propria capacità decisionale, nonché spazi di manovra, in un settore, quale è quello della salute pubblica, in cui continuano a definire, ciascuno nel proprio spazio di sovranità, priorità e strategie.

La prassi dell'OMS dimostra dunque della chiara preferenza data all'adozione di strumenti di *soft law* (codici di condotta, standard, li-

³ Costituzione dell'OMS, art. 2.

⁴ Ivi, art. 19. L'adozione di strumenti vincolanti richiede l'approvazione da parte dell'Assemblea con una maggioranza dei 2/3 dei membri.

⁵ Si tratta della Convenzione quadro sul controllo del tabacco del 2003 e dei regolamenti in materia di classificazione e nomenclatura internazionale delle malattie: il regolamento n. 1 adottato nel 1948 e successivamente emendato in più fasi e il regolamento n. 2. Quest'ultimo fu adottato una prima volta nel 1969 allo scopo di definire le regole da seguire nel caso di insorgenza di malattie epidemiche di rilevanza internazionale e fu poi più volte emendato: la prima volta nel 1973 assumendo la nuova denominazione di "International Health Regulations" e successivamente nel 2005 a seguito della diffusione dell'epidemia di SARS nel 2003. Sono attualmente in corso i lavori per un'ulteriore modifica del sistema, di cui si tratterà più avanti (v. *infra*, par. 5).

nee guida ecc.) a discapito dell'esercizio, da parte della stessa Assemblea di quella che il trattato istitutivo prefigura come *normative authority*. Per quanto sia indubbio che nell'ordinamento internazionale anche gli strumenti di *soft law* contribuiscono alla progressiva formazione delle norme e, *medio tempore*, possono indurre modifiche nell'approccio degli Stati nei confronti di certe tematiche, è altrettanto indubbio che la definizione di sistemi di norme vincolanti renderebbe più efficace il ruolo dell'Organizzazione, che è quanto dire sia della sua capacità di risposta rispetto a determinati eventi, sia della capacità di orientare l'attività degli Stati in alcuni specifici settori.

Va altresì rilevato che l'efficacia di un sistema normativo è legata anche alla predisposizione di meccanismi di controllo sulla effettiva attuazione delle norme da parte degli Stati. Da questo punto di vista, alcuni elementi vanno considerati qualora si volesse prefigurare in capo all'OMS la capacità di verificare se e in che modo gli Stati adempiono agli obblighi ad essi imposti e si volessero anche prefigurare meccanismi di *accountability* nell'ipotesi in cui le norme fossero violate. Il primo è che fin dalle sue origini l'OMS è stata pensata per essere dotata di poteri di consultazione, programmazione e monitoraggio piuttosto che di poteri definibili in qualche modo coercitivi. Da questo punto di vista sono diversi gli elementi da considerare. Il primo è che la definizione della politica sanitaria – per quanto attiene alle scelte da operare e all'individuazione delle priorità, ai finanziamenti da devolvere, ai settori da potenziare ecc. – continua ad essere confinata entro ambiti decisionali che sono appannaggio degli Stati e rispetto ai quali questi ultimi mostrano di mal tollerare l'idea che possano essere concepiti meccanismi di coercizione. Gli Stati hanno da sempre mostrato di voler riconoscere in capo all'OMS piuttosto un ruolo di coordinamento e una funzione di "collettore" delle informazioni, essendo gli stessi chiamati a comunicare e rendere noto all'Organizzazione il contenuto degli interventi che a livello nazionale siano adottati in materia sanitaria, che si tratti dell'adozione di provvedimenti legislativi, della definizione di misure specifiche, della redazione di statistiche sanitarie ecc.

Il secondo elemento che va considerato, se si vuole ipotizzare che l'OMS possa vedersi attribuire il potere di esercitare forme di controllo sull'attività degli Stati nell'attuazione degli obblighi posti da atti vincolanti, è legato al fatto che l'attuazione delle norme richiede in molti casi la presenza di certe *capacities* – in termini di *know how* tec-

nologico, di competenze individuali, di funzionamento del settore sanitario – che non è presente in tutti gli Stati allo stesso modo.

Da questo punto di vista, se si vuole considerare il settore delle emergenze sanitarie in qualche modo paradigmatico, si può osservare come proprio la diffusione di gravi epidemie, da Ebola fino al Covid-19, abbia ampiamente dimostrato che le carenze strutturali nelle strutture sanitarie, nell'apparato amministrativo, così come la scarsità di personale sanitario adeguatamente formato e di equipaggiamenti sanitari influiscano in maniera diretta e determinante sulla possibilità che il sistema sanitario nazionale possa efficacemente contrastare la diffusione delle epidemie e garantire la tutela della salute pubblica sul proprio territorio. Ma quelle stesse situazioni emergenziali hanno indotto a riflettere sul fatto che se accanto alla definizione di regole tramite gli *International Health Regulations* (IHR)⁶, fossero state previste specifiche norme – tramite la conclusione di accordi o l'adozione di atti vincolanti – in materia per esempio di distribuzione di farmaci e vaccini, il contrasto alla diffusione delle epidemie sarebbe stato più efficace; nello stesso senso si è evidenziato che l'adozione futura di norme in settori quali quello della ricerca in campo biomedico e farmacologico che prevedano il supporto alla ricerca e la disseminazione dei risultati sarebbero di utilità per contrastare più efficacemente la diffusione sia delle epidemie sia di alcune patologie.

Il terzo elemento che appare rilevante e che insieme agli altri già menzionati contribuisce a rendere più chiaro il quadro d'insieme è quello della mancata attribuzione all'OMS di un qualche ruolo a tutela del diritto alla salute. È quanto dire del fatto che essa, pure chiamata ad operare, come si è detto sopra, per il perseguimento dell'obiettivo di cui al suo Atto istitutivo, nella sua ulteriore declinazione indicata dalla strategia dell'UHC, non è deputata a vigilare sul modo in cui gli Stati riconoscono e proteggono il basilare diritto alla salute. Il fatto che l'attività dell'OMS non sia stata concepita in questi termini si è tradotto nel mancato riconoscimento all'Organizzazione di un ruolo che resta appannaggio di altri enti internazionali nel quadro del sistema internazionale di tutela dei diritti umani. Ma se da un lato è evidente che nel 1948, quando l'OMS fu istituita, difficilmente avrebbe potuto essere prefigurata una tale possibilità, è altrettanto indubbio che nel tempo si sia creato uno scollamento tra l'ambiziosità del progetto – garantire «the highest attainable health standard», nonché

⁶ OMS, *International Health Regulations*, III ed., 2005, www.who.int. Cfr. *supra*, nota 5.

l’universale accesso alle cure e ai servizi sanitari – ed i poteri attribuiti all’Organizzazione chiamata ad operare per garantire la realizzazione di quel progetto. Il timore che, tenuto conto dello sviluppo che il settore del diritto internazionale dei diritti umani ha avuto negli ultimi decenni, possa prodursi l’effetto di un’eventuale sovrapposizione di competenze e attività di organismi investiti di un mandato simile appare infondato, non foss’altro perché è un tratto caratterizzante l’intero sistema di tutela internazionale dei diritti umani: in questo settore la presenza di sistemi di norme e meccanismi di controllo diversi, proprio perché intesi al raggiungimento del medesimo obiettivo – in questo caso tutelare il diritto universale alla salute e alle cure sanitarie – lungi dall’essere sovrabbondante potrebbe servire non solo a rafforzare il meccanismo di tutela dei diritti ma altresì a dare un impulso diverso e nuovo all’attività dell’OMS, ridefinendone sia il ruolo che la funzione.

3. Altra fondamentale questione ampiamente dibattuta è quella relativa al finanziamento dell’OMS: è quanto dire della cronica esiguità dei fondi che a essa sono versati dagli Stati membri a dispetto dell’ampiezza del mandato e della complessità delle attività che è chiamata a svolgere. Da più parti è posto in evidenza il fatto che l’intera Organizzazione ha a disposizione finanziamenti che sono pari a un terzo di quelli su cui annualmente negli Stati Uniti può fare affidamento un importante centro quale è il CDC (Centers for Disease Control and Prevention) e sono eguali a quelli che garantiscono annualmente il funzionamento dell’University Hospital di Ginevra, nonché dei principali ospedali americani⁷. Per quanto da ultimo sia stato deciso un incremento dei fondi a favore dell’Organizzazione, il rapporto è mutato di poco⁸. Negli anni le evidenti limitazioni sul piano finanziario e la sproporzione tra la limitatezza dei mezzi finanziari garantiti all’OMS rispetto alla vastità del mandato sono emerse chiaramente, in particolare in occasione di alcuni particolari eventi: ancora

⁷ Cfr. L. GOSTIN, *The Future of the World Health Organization: Lessons Learned from Ebola*, in *The Milbank Quarterly*, 2015, 475 ss. Cfr. altresì S.K. REDDY, S. MAZHAR, R. LENCUCHA, *The financial sustainability of the World Health Organization and the political economy of global health governance: A review of funding proposals*, in *Globalization and Health*, 2018, file:///C:/Users/Admin/Downloads/s12992-018-0436-8.pdf.

⁸ Basti pensare che per il biennio 2024-2025, l’Assemblea sanitaria mondiale ha approvato un budget che prevede un totale di 6,83 miliardi di dollari, con un incremento rispetto al biennio precedente (2022-2023) di circa 709 milioni di dollari (cfr. <https://cdn.who.int>) e che per il solo 2024, il budget preventivato per il CDC è di quasi il doppio cioè circa 11,6 miliardi di dollari.

una volta in occasione della diffusione dell'epidemia di Ebola nel 2014, fu posto in evidenza come l'OMS avesse svolto un ruolo marginale se raffrontato a quello di alcune ONG, prima fra tutte Medici senza frontiere, che riuscirono a mobilitare i mezzi e il personale necessario per contrastare la diffusione dell'epidemia e garantire l'assistenza sanitaria e le cure⁹. In quella circostanza l'accento fu posto sulla necessità che fosse rivisto il ruolo dell'OMS, e innanzitutto dell'Assemblea, nel definire diversamente gli obblighi di contribuzione da parte degli Stati membri e soprattutto nella creazione di un fondo apposito destinato a finanziare gli interventi necessari a fronteggiare emergenze sanitarie internazionali. Tipicamente le situazioni emergenziali sono le circostanze nelle quali è diffusa l'aspettativa che l'OMS dimostri capacità gestionali ed assuma un ruolo trainante nel contrastare quelli che si presentano come pericoli per la salute globale; emerge però puntualmente come dato di fatto quello del sotto-dimensionamento delle risorse di cui essa avrebbe bisogno per operare come dovrebbe e soddisfare quelle stesse aspettative.

Un ulteriore importante aspetto legato al problema del finanziamento è quello relativo al fatto che la quota più importante – circa l'80% – del totale dei finanziamenti proviene da contributi volontari, versati da un elenco di enti, associazioni, fondazioni, enti di ricerca ecc. e che solo la parte residua è costituita dai contributi obbligatori che ciascuno Stato membro è tenuto a versare. Ciò significa non solo che l'OMS ha il controllo soltanto su una parte minimale del suo *budget*, ma anche che essa si trova di fatto in una condizione di dipendenza dagli enti finanziatori. Questi ultimi hanno infatti la capacità di condizionare e influenzare l'Organizzazione quanto alle priorità da definire, le azioni da prediligere e le iniziative da intraprendere¹⁰. Merita evidenziare, infatti, che una parte significativa dei contributi vo-

⁹ Si fa riferimento al fatto che tra marzo 2014 e dicembre 2015 fu primariamente Medici senza frontiere ad occuparsi, con una mobilitazione senza precedenti di persone e mezzi, del contrasto all'epidemia. Fu essa, infatti, a provvedere all'invio di circa 5000 unità di personale sanitario, alla gestione e distribuzione del materiale sanitario presso la popolazione locale, all'allestimento e alla gestione di centri di cura, nonché alla diffusione delle informazioni sui comportamenti da tenere per evitare il diffondersi dell'epidemia. Cfr. Médecins sans frontières, *An Unprecedented Year. Médecins sans frontières' response to the largest ever Ebola outbreak. March 2014 to March 2015*, file:///C:/Users/Admin/Downloads/an-unprecedented-year_m%C3%A9decins-sans-fronti%C3%A8res%E2%80%99-response-to-the-largest-ever-ebola-outbreak.pdf.

¹⁰ Così L. GOSTIN, *op. cit.*, 475 ss. Cfr. altresì S.K. REDDY, S. MAZHAR, R. LENCUCHA, *op. cit.*

lontari sono *earmarked*, cioè versati dai finanziatori per il perseguimento di specifici e predeterminati obiettivi da essi individuati.

Accanto e oltre l'aspetto strettamente economico-finanziario, altre questioni sono inevitabilmente collegate ad un simile assetto, ivi comprese quelle relative alla rappresentatività dell'Organizzazione e alla sua legittimazione: le priorità dell'OMS, infatti, la sua linea rispetto al perseguimento degli obiettivi devono essere chiare e trasparenti e non possono essere dettate dall'esterno. In questo senso appare evidente che un significativo e sistematico incremento del contributo obbligatorio da parte degli Stati membri servirebbe non solo a limitare la dipendenza dell'Organizzazione dai donatori esterni ma soprattutto ad indirizzare la sua azione là dove è necessario: è quanto dire della possibilità di contenere la capacità dei finanziatori esterni di orientare e indirizzare l'attività dell'OMS tutelando così sia la sua autonomia decisionale sia quel suo fondamentale ruolo di «highest authority in international public health».

4. Quando l'OMS fu istituita l'idea originaria era quella di creare un ente di supporto alle Nazioni Unite destinato a svolgere soprattutto un'attività di promozione, coordinamento e di cooperazione sia con gli Stati membri che con le altre organizzazioni internazionali, nonché di supporto all'attività degli Stati in materia di salute. Nel tempo, e negli ambiti ricompresi nel suo mandato, l'OMS si è vista attribuire una *leadership* ed ha assunto un ruolo guida, tenuto anche conto del fatto che per lungo tempo ha operato in un contesto che si segnalava per la presenza di pochi altri attori e *stakeholder* dotati di specifiche competenze in materia di salute e di salute globale; tuttavia ciò che va evidenziato è che l'Organizzazione non era stata pensata come centro deputato all'implementazione e dunque alla realizzazione di tutta una multiforme e complessa tipologia di attività nel settore di sua competenza.

Negli anni la situazione è profondamente cambiata. Alcune importanti iniziative sono nate e sono supportate da attori esterni all'Organizzazione (es. la GAVI alliance o il Global Fund to defeat HIV, TB and malaria), oppure vedono il coinvolgimento diretto di altre organizzazioni (UNAIDS), o ancora la partecipazione diretta di attori non governativi (la Gates Foundation, vari centri di ricerca, università, ONG ecc.). Altrettanto dicasi per il contributo dato da organizzazioni ed enti sul piano operativo con interventi diretti, come nel già citato esempio della diffusione dell'epidemia di Ebola nel 2014.

Di fatto si è affermato un fenomeno che vede una galassia di attori diversi dall'OMS che operano supportando la ricerca scientifica e tecnologica, intervenendo sul campo laddove si profila la necessità, formando medici e personale sanitario solo per citare alcune fra le numerose attività svolte. Da questo punto di vista è stato evidenziato come un potenziamento del ruolo dell'Organizzazione debba prevedibilmente passare attraverso un fenomeno che è stato definito di "outsourcing", cioè di esternalizzazione di alcune attività. L'idea è quella di una cooperazione tra l'OMS, che continuerebbe a svolgere un ruolo di supervisione e coordinamento, ed altri attori, enti, organizzazioni e associazioni che, dotati delle necessarie competenze, possano operare praticamente per la realizzazione degli obiettivi dell'Organizzazione¹¹. È stato evidenziato da tempo che la realizzazione di importanti programmi – la lotta alla malaria, all'AIDS e alla TBC, le vaste campagne di vaccinazione contro le malattie trasmissibili, i servizi medici integrati – è fortemente penalizzata dalla scarsità di fondi: inoltre l'implementazione di certe attività richiede le necessarie risorse umane e soprattutto specifiche competenze sia sul piano tecnico-scientifico, che su quello medico, manageriale e gestionale. Si è andata dunque affermando l'idea che l'esternalizzazione di alcune attività servirebbe da un lato a consentire all'Organizzazione di poter realizzare interventi laddove siano necessari nel perseguimento degli obiettivi che le sono propri; dall'altro sarebbe utile ad evitare la duplicazione di attività in settori in cui il rischio che l'attività dell'OMS si sovrapponga a quella di altri attori è più che reale, con la conseguenza di una scarsa razionalizzazione degli sforzi e di una altrettanto scarsa divisione razionale del lavoro¹².

Chiaramente si tratta di un'ipotesi di riforma non solo complessa da realizzare, ma che solleva numerose questioni. L'esternalizzazione di certe attività e servizi dovrebbe avvenire sulla base della stipulazione di specifici accordi tra l'OMS e gli altri attori coinvolti, che si tratti

¹¹ Cfr. R. HORTON, *Solving WHO's "persisting weaknesses" (part 2)*, in *The Lancet*, 2015, 213 ss.

¹² J. NEGIN, R.S. DHILLON (*Outsourcing: How to reform WHO for the 21st century*, in *BMJ Global Health*, 2016, file:///C:/Users/Admin/Documents/UHC/how%20to%20reform%20WHO.pdf) citano quali esempi il funzionamento dell'Institute for Health Metrics and Evaluation dell'Università di Washington, finanziato dalla fondazione Bill and Melinda Gates, la cui attività si sovrappone a quello del Dipartimento di statistica medica e informatica dell'OMS; o ancora il caso dei 23 Dipartimenti dell'OMS variamente impegnati sul fronte della lotta all'AIDS, la cui attività si sovrappone a quella dell'agenzia delle Nazioni Unite UNAIDS, peraltro finanziata sia dalla fondazione Bill and Melinda Gates sia dal Global Fund.

di altre organizzazioni, enti privati, fondazioni, ONG ecc.; la definizione di meccanismi di controllo sulle attività esternalizzate, di standard qualitativi, il controllo sul perseguimento degli obiettivi in termini di efficacia degli interventi rappresentano infatti elementi cruciali per l’istituzione di forme di *partnership* nelle quali comunque dovrebbe essere salvaguardato un ruolo centrale all’OMS in quanto ente di coordinamento, supervisione e indirizzo. Il rischio che questa possa perdere parte del suo ruolo di «highest authority in international public health»¹³ è più che reale e va adeguatamente contenuto.

5. Si è avuto modo di fare sopra riferimento al fatto che in pochi settori l’OMS ha esercitato il suo *treaty making power*, ovvero la sua competenza ad adottare norme vincolanti; uno di quei settori è proprio quello relativo al contrasto alle emergenze sanitarie di rilevanza internazionale (cioè le epidemie che hanno la potenzialità di estendersi oltre i confini di uno Stato, definibili come Public Health Emergencies of International Concern/PHEIC). L’adozione dei c.d. IHR nel 2005¹⁴ è stata seguita in breve lasso di tempo dal diffondersi di diverse emergenze sanitarie classificate come PHEIC – in particolare la SARS, la MERS ed Ebola – che avevano messo alla prova il funzionamento non solo del sistema degli IHR ma della stessa Organizzazione. Era stata in particolare l’epidemia di Ebola, che si era diffusa in Africa occidentale una prima volta nel 2014 e poi nel 2016, ad aver indotto l’Assemblea sanitaria mondiale a dare mandato al Direttore generale perché sviluppasse di concerto con gli Stati membri e con i comitati regionali un piano strategico quinquennale per il potenziamento dei sistemi di reazione e risposta alle emergenze sanitarie globali¹⁵. È fuor di dubbio, tuttavia, che sia stata successivamente la diffusione del Covid-19 ad aver rappresentato un evento di portata tale da riportare l’attenzione sulla questione della riforma, rendendo ancora più urgente la necessità di rivedere il ruolo e la funzione dell’OMS, in particolare per quel che riguarda il contrasto alle emergenze sanitarie internazionali. La pandemia ha avuto un impatto enorme non solo sui sistemi sanitari nazionali – costretti peraltro ad applicare le misure previste dagli IHR – ma sulla stessa OMS, che ha dovuto assumere quel

¹³ Cfr. J. RICHTER, *WHO reform and public interest safeguards: an historical perspective*, in *Social Medicine*, 2012, 141ss.

¹⁴ *Supra*, note 5 e 6.

¹⁵ Assemblea sanitaria mondiale, *Health workforce coordination in emergencies with health consequences. Report by the Secretariat*, WHA70(11), 2017.

ruolo di coordinamento e di indirizzo che del resto deriva dal suo mandato. Si è trattato di un test di centrale importanza e non è un caso che l'Assemblea sanitaria mondiale abbia deciso durante la pandemia di avviare una procedura di controllo e valutazione volta a verificare il grado di efficacia e la capacità di funzionamento dell'apparato dell'OMS¹⁶. Il rapporto successivamente adottato dall'Independent Oversight and Advisory Committee (IOAC)¹⁷ ha posto in evidenza sia elementi positivi, che indicano una maggiore capacità dell'OMS di intervenire in situazioni di emergenze sanitarie di consistenti proporzioni, sia elementi di criticità. Sotto il primo profilo è stato evidenziato come l'OMS sia riuscita ad ottenere un incremento dei fondi destinati a supportare lo "Strategic Preparedness and Response Plan" (SPRP), che a sua volta ha garantito il supporto ai singoli paesi e ai meccanismi di coordinamento tramite gli uffici regionali. Analogamente, l'emergenza Covid-19 ha dato impulso ad un maggiore coordinamento tra l'OMS, i suoi uffici regionali ed i 149 Stati membri parte degli IHR impegnati nell'attuazione delle misure di contenimento e contrasto alla pandemia. L'Organizzazione ha svolto un ruolo centrale nella diffusione di informazioni scientificamente fondate, di consigli tecnici, nonché nel supporto agli Stati impegnati nell'adozione di misure volte a contrastare la pandemia. Tra i settori e i meccanismi che necessitano di un migliore supporto e di un rafforzamento sono indicati i sistemi di comunicazione e informazione sui rischi come l'Incident Management System (IMS) e l'Incident Management Support Teams (IMST) o il Global Influenza Surveillance and Response System (GISRS), istituiti nel contesto del World Health Emergencies programme (WHE); si tratta di organismi che sono sottorganico e non ricevono adeguati finanziamenti, a dispetto della centralità del ruolo che svolgono nel caso di epidemie ed emergenze sanitarie internazionali. Il miglioramento di tali sistemi passa attraverso il rafforzamento dell'*expertise*, questione quest'ultima che pone al centro il problema della qualificazione del personale tecnico impiegato nel quadro del programma WHE e del rafforzamento dei collegamenti con attori e partners esterni all'Organizzazione.

Analogamente, si ritiene debba essere rafforzato il ruolo dell'OMS anche attraverso il potenziamento dei servizi interni di comunicazione: la pandemia da Covid-19 ha, infatti, messo in evidenza

¹⁶ Cfr. la risoluzione (A/73/VR/2) del 19 maggio 2020.

¹⁷ L'IOAC è organo interno all'OMS cui è demandato il compito di valutare e monitorare le sue *performance* ed il funzionamento di alcuni programmi specifici, tra cui il WHE.

quale possa essere l’impatto del cattivo uso dei mezzi di informazione e dei social media, non solo sul piano della diffusione di informazioni false e scientificamente infondate, ma anche sotto il profilo, direttamente connesso con il ruolo dell’OMS, della disinformazione e dello screditamento dell’Organizzazione e del ruolo da essa svolto.

Ma con riferimento al problema del contrasto alle PHEIC e del ruolo dell’OMS e degli Stati membri in questo ambito, assume una valenza centrale la questione, anch’essa oggetto di dibattito da tempo, di una revisione degli IHR. In quest’ambito, e non a caso, la fine della pandemia da Covid-19 ha segnato il momento in cui alcune significative proposte di riforma sono state avanzate dal Working Group on Amendments to the International Health Regulations¹⁸. Alcune fra le proposte di riforma meritano particolare considerazione, tenuto conto che una loro accettazione si tradurrebbe in un rafforzamento del ruolo dell’OMS nel controllo e nella gestione degli eventi pandemici o comunque delle situazioni che possono essere classificate come PHEIC. Si fa riferimento innanzitutto all’attribuzione di una maggiore discrezionalità, in capo al Direttore generale, nell’adozione di una decisione con cui si dichiara «an intermediate public health alert»: ciò consentirebbe infatti di elevare la soglia di attenzione sulle situazioni che comportano rischi potenziali prima ancora che raggiungano la soglia richiesta perché la diffusione di un’epidemia possa essere classificata come PHEIC¹⁹. Sulla medesima scorta, sarebbe utile prevedere come proposto, che il Direttore generale, così come il Direttore di una divisione regionale dell’OMS, possano anche adottare una decisione con cui si dichiara la presenza di una emergenza sanitaria che abbia rilevanza “regionale”. Analogamente potrebbe risultare utile prevedere un ampliamento della lista degli eventi che possono essere classificati come PHEIC, per quanto questo implichi necessariamente la definizione di precisi criteri qualitativi che servano a stabilire quando una patologia con ampia diffusione superi quella soglia di gravità che serve a definirla come emergenza sanitaria a carattere internazionale.

¹⁸ L’Assemblea sanitaria mondiale nel 2022 ha deciso – ris. WHA75(9) del 27 maggio 2022 – di ridefinire la denominazione del preesistente Working Group on Strengthening WHO Preparedness and Response to Health Emergencies e il mandato ad esso affidato. Da quel momento in poi, infatti, il Working Group si è focalizzato sulla definizione delle proposte di riforma degli IHR. Le proposte di riforma sono contenute in un documento che è già stato fatto oggetto di un rapporto del Review Committee nel febbraio 2023. Cfr. https://apps.who.int/gb/wgihhr/pdf_files/wgihhr2/A_WGIHR2_5-en.pdf.

¹⁹ Si vedano le proposte di emendamento all’art. 12, spec. (nuovo) par. 6.

A rafforzare il ruolo sia dell'OMS che del Direttore generale nella gestione delle PHEIC contribuirebbe l'adozione di alcune modifiche che attengono alla natura delle decisioni che sono adottate in caso di insorgenza di una PHEIC. Da un lato, infatti, si prevede che possa essere attribuito valore vincolante alle raccomandazioni che l'OMS adotti per fronteggiare una situazione di emergenza, raccomandazioni rispetto alle quali gli Stati membri dovrebbero assumere uno specifico obbligo di attuazione²⁰. Fra le misure che potrebbero essere oggetto di questa tipologia di provvedimenti non sono ricomprese solo quelle che comportano limiti alla circolazione di persone, delle merci e che dunque regolamentano i traffici come strumento idoneo a contenere la diffusione dell'epidemia: si prevede infatti che un simile potere regolamentare sia esteso alle misure, di cui sia chiesta agli Stati l'adozione, che servano a garantire, anche attraverso l'istituzione di un apposito meccanismo, l'accesso e l'equa distribuzione dei prodotti sanitari. In una logica di contenimento della diffusione delle PHEIC è previsto infatti che l'OMS possa adottare atti vincolanti per garantire forme di cooperazione tramite le quali sia assicurato ai Paesi meno sviluppati non solo un equo accesso ai prodotti sanitari ma anche l'eventuale trasferimento di tecnologie. L'OMS si vedrebbe così riconoscere il ruolo di «guidance and coordinating authority of international health response» e i due organi di riferimento nel quadro degli IHR, cioè il Direttore generale e l'Emergency Committee vedrebbero ampliata la propria capacità decisionale: per quanto significativo, tale ampliamento dei poteri attribuiti all'OMS sarebbe tuttavia contestualizzato in uno specifico ambito.

Ad un rafforzamento del ruolo dell'OMS nel contrasto alle PHEIC contribuirebbe altresì un ampliamento delle sue competenze in alcuni specifici settori direttamente coinvolti: sotto questo profilo rileva ad esempio il ruolo che il Direttore generale, nel caso di insorgenza di una PHEIC, dovrebbe svolgere nella stima e quantificazione delle scorte esistenti di prodotti sanitari e nel conferimento degli stessi anche attraverso la creazione di un meccanismo di distribuzione per fare fronte a situazioni di carenza o mancanza laddove si presenti il problema. Si fa altresì riferimento alla creazione di *database* che contengano le informazioni relative ai componenti, al *know how* e al sistema di produzione dei prodotti sanitari che risultano utili in caso di PHEIC

²⁰ Si veda il testo del nuovo art. 13A delle proposte di riforma degli IHR. La definizione del contenuto degli obblighi degli Stati, specie sul piano della cooperazione (con altri Stati e con l'OMS) emerge anche dal dettato dell'art. 44.

o pandemie; altrettanto dicasi per la creazione di un deposito di linee cellulari che possa servire per la creazione di terapie e vaccini. Un simile meccanismo di scambio è previsto altresì per quanto concerne le informazioni in merito al sequenziamento dei virus e degli agenti patogeni responsabili di epidemie²¹.

Va poi evidenziato il fatto che la recente pandemia da Covid-19 ha rappresentato una sorta di banco di prova durante il quale l’OMS, in particolare attraverso la *partnership* con enti pubblici e privati, ha sperimentato il funzionamento di meccanismi che sono stati attivati in alcuni settori e che potrebbero rappresentare un punto di riferimento o la base di partenza per sviluppi futuri. È il caso della creazione – avvenuta su richiesta dell’OMS – del fondo di solidarietà da parte del United Nations Fund e della Swiss Philanthropy Foundation: il fondo, che ha visto la contribuzione di un vasto numero di attori privati, è servito a finanziare una serie di attività, in diversi ambiti geografici, connesse con il tracciamento, l’educazione sanitaria, la formazione del personale sanitario, il supporto ai servizi sanitari e l’erogazione di trattamenti sanitari²². Altra iniziativa di particolare rilievo è rappresentata dalla creazione del cosiddetto ACT Accelerator e del Covax. Il meccanismo denominato ACT Accelerator è finanziato da un insieme di enti e fondazioni filantropiche che si occupano di salute e mira a incentivare le iniziative intraprese in 4 fondamentali settori (diagnostica, terapie, vaccini e sistema sanitario). L’obiettivo è quello di supportare la produzione e l’immissione sul mercato di test diagnostici e terapie, nonché di formare personale specializzato in particolare nell’ambito di un elenco di 50 Paesi classificati come svantaggiati. Uno degli assi portanti è il Covax, che ha goduto non a caso dei finanziamenti più consistenti e che ha dato un contributo nello sviluppo della ricerca diretta a produrre e rendere accessibili i vaccini. Il programma è entrato ora in una nuova fase nella prospettiva di una prosecuzione degli sforzi intrapresi per mantenere sotto controllo l’evoluzione di una patologia che, nonostante abbia perso i caratteri di pandemia, è destinata a permanere ed assumere quelli di una endemia. Quanto alla creazione di sistemi digitali che prevedano la condivisione delle informazioni in materia di sequenziamento dei virus la già esistente “Global Genomic Surveillance Strategy for Pathogens with Pandemic and Epidemic Po-

²¹ Si vedano le proposte di emendamento dell’art. 44.

²² Cfr. COVID-19 Solidarity Response Fund for the World Health Organization. Impact Report 1 July – 31 December 2021, https://covid19responsefund.org/wp-content/uploads/2022/05/SRF-Impact-Report_July_December_2022_Q3Q4.pdf.

tential” può ugualmente rappresentare un valido punto di partenza per sviluppare sistemi futuri²³.

Un ampliamento dei poteri in capo all'OMS nel settore in esame corrisponde anche ad un'estensione di alcuni obblighi imposti agli Stati parte. Considerata l'importanza che assume la fase della sorveglianza e dell'allerta precoce nel caso di insorgenza di epidemie, agli Stati parte degli IHR è richiesto di dotarsi degli strumenti necessari: da questo punto di vista, in una logica di maggiore efficienza del sistema è previsto, in particolare per gli Stati più sviluppati, l'obbligo di sostenere, tramite il trasferimento di *know how* e di tecnologie, gli Stati meno avanzati nella predisposizione dei meccanismi e dei sistemi necessari «to detect assess, notify and report events in accordance with these Regulations»²⁴. Altrettanto dicasi per quanto concerne gli obblighi al cui adempimento gli Stati sono tenuti per garantire l'incremento e il potenziamento dei propri sistemi interni nei settori della ricerca, produzione e distribuzione dei prodotti sanitari che servono a fronteggiare emergenze sanitarie: da questo punto di vista in capo agli Stati vigerebbe altresì l'obbligo di mettere a disposizione dell'OMS prodotti e strumentazione in modo che quest'ultima possa provvedere a distribuirli nei Paesi più svantaggiati

6. La complessità delle questioni connesse con una possibile riforma dell'OMS è di tutta evidenza ma, come si è cercato di porre in rilievo, alcune fra queste sembrano dirimenti. Negli anni si è attivato e consolidato un circolo vizioso. Per semplificare potrebbe dirsi che l'Organizzazione, perché non adeguatamente supportata da un punto di vista economico e finanziario, non è stata in grado di adempiere adeguatamente al mandato assegnatole; ciò ha aumentato la sfiducia da parte degli Stati membri nelle sue capacità operative, sfiducia che a sua volta induce questi ultimi a continuare a non finanziare l'Organizzazione. Ne consegue che l'OMS è costretta a fare affidamento sui finanziamenti esterni con le conseguenze, in termini di autonomia nell'esercizio del suo mandato, di cui si è detto sopra.

A ben vedere il rafforzamento del ruolo dell'OMS passa attraverso due fondamentali direttrici, rispetto alle quali il ruolo degli Stati membri è fondamentale. La prima è quella del finanziamento; la seconda è quella di una maggiore partecipazione e coinvolgimento da

²³ Cfr. Global genomic surveillance strategy for pathogens with pandemic and epidemic potential, 2022-2023, www.who.int.

²⁴ Cfr. il testo del nuovo art. 5 delle proposte di riforma degli IHR.

parte degli Stati che si deve tradurre innanzitutto nel riconoscimento della *leadership* normativa dell'Organizzazione, nell'adempimento agli obblighi che derivano dal Trattato istitutivo e dagli strumenti vincolanti, nonché nel supporto politico che deve essere garantito all'OMS. La prima questione come si è detto, è fondamentale: la ricerca di un punto di equilibrio tra aperture a forme di finanziamento esterno e salvaguardia dell'autonomia dell'Organizzazione è necessaria per consentirle di svolgere quel ruolo di «highest authority in international public health» assegnatole dallo Statuto. L'attitudine tradizionalmente mostrata dagli Stati dovrebbe mutare radicalmente: il finanziamento dell'OMS non può più essere considerato quale strumento utile a consentire agli Stati membri di mantenere fermo il controllo sul suo operato e definire spazi e limiti della sua capacità di azione. Dovrebbe invece affermarsi l'idea che il sostegno economico all'Organizzazione serva per renderla non solo più performante, ma soprattutto capace di operare in una logica di cooperazione che in un settore quale quello della tutela della salute pubblica dovrebbe essere privilegiata.

Rafforzare l'OMS significa necessariamente un'assunzione di responsabilità da parte degli Stati anche rispetto agli obblighi che derivano dall'essere parte di un sistema. Significa altresì diretta partecipazione nella definizione delle priorità e delle scelte da operare, nonché supporto al ruolo dell'OMS nella definizione di norme che impongano regole di condotta. Da questo punto di vista è bene ricordare che alcune proposte di riforma vanno nella direzione dell'equiparazione tra la violazione degli obblighi previsti dal Trattato istitutivo dell'OMS – che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 7, può portare alla sospensione dell'esercizio del diritto di voto in seno agli organi – e la violazione degli obblighi imposti dagli IHR. Altrettanto dicasi per l'istituzione di meccanismi di *naming and shaming* degli Stati inadempienti analoghi a quelli previsti nel settore della tutela internazionale dei diritti umani: le forme di pressione e censura politica, assolvono infatti, al di là ed oltre l'eventuale previsione di meccanismi che abbiano una valenza coercitiva, una specifica funzione e possono essere utili per indurre gli Stati ad adempiere agli obblighi imposti.

Altro punto che merita menzione è relativo all'ampliamento della rosa degli attori capaci di dare un contributo nell'individuazione delle scelte da operare e delle priorità dell'Organizzazione. Si intende fare riferimento non solo agli attori della società civile e in particolare alle ONG e alle associazioni *non profit*, ma anche agli altri enti interna-

zionali, in particolare gli organi di monitoraggio in materia di diritti umani. L'Organizzazione potrebbe, infatti, giovare della collaborazione con questa tipologia di attori per svolgere un ruolo più attivo sul piano della tutela della salute globale intesa quest'ultima anche come tutela del diritto alla salute; ciò potrebbe contribuire ad attribuire all'OMS la capacità di esercitare una specifica influenza non solo sugli Stati, indirizzandone l'operato, ma anche su altre organizzazioni internazionali capaci di assumere decisioni in settori che sono di rilevante importanza per l'OMS, *in primis* l'OMC e la Banca mondiale.

Da ultimo, pare opportuno un riferimento alla pandemia e alla lezione che da questa si può ricavare, ancora una volta in termini di maggiori finanziamenti, di autonomia dell'Organizzazione e di riconoscimento di una sua *leadership*. Un'OMS dotata di ben altri poteri avrebbe avuto una capacità di intervento diversa in una fase iniziale rispetto alle indagini e alle verifiche da compiere nel paese membro degli IHR in cui l'epidemia ha avuto origine. Nelle fasi successive avrebbe potuto svolgere un ruolo più incisivo, verificando il grado di attuazione delle misure di contenimento e garantendo una maggiore equa distribuzione ed un equo accesso ai trattamenti sanitari, ai vaccini e al materiale sanitario. Avrebbe, altresì, potuto contribuire ad invertire sia le tendenze protezionistiche di cui gli Stati hanno dato prova specie nelle prime fasi di insorgenza e diffusione dell'epidemia, sia il *trend* negativo, registrato in maniera pressoché uniforme ma in particolare nei Paesi meno avanzati, di un'incidenza molto maggiore dell'epidemia nei segmenti di popolazione nazionale più svantaggiati e marginalizzati. Avrebbe potuto, infine, stimolare e indirizzare meccanismi di cooperazione fra gli Stati nella gestione dell'emergenza, attraverso opportuni meccanismi di condivisione di informazioni e conoscenze, di *know how* scientifico e tecnologico, nonché di trasferimento di materiale sanitario, equipaggiamenti e strumenti necessari a contrastare la pandemia; è quanto dire, in fondo, della capacità dell'OMS di convogliare l'attività degli Stati verso il perseguimento di un obiettivo comune, esercitando una *leadership* effettiva.

ABSTRACT

*Reflections on a Possible Reform of the OMS:
A Different Actor to Protect Global Health?*

When it was established in 1948, the WHO was expected to represent the vanguard of the global health. The organisation, endowed with a broad mandate and called upon to pursue an ambitious goal, has over the years diversified its activities and focused on a number of key issues. Nevertheless, the primary objective has not been achieved. The role, the mode of operation and the capacity of the organisation to intervene have been questioned and have been the subject of a lively debate on a possible reform of the WHO. While it is not possible to go into detail on the many aspects involved, we will try below to focus on those that are of central importance because they are directly related to the organisation's characteristics, its funding, its autonomy, and the powers attributed to it.

ASPETTI CRITICI DELLA STRUTTURA E DELL'AZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO E POSSIBILI INTERVENTI PER IL RILANCIO DEL SUO RUOLO NEL QUADRO DELLA COOPERAZIONE MULTILATERALE

SILVIA SANNA

SOMMARIO: 1. Origini, caratteristiche e competenze dell'Organizzazione internazionale del lavoro: cenni introduttivi. – 2. Ruolo dell'OIL nell'ambito del sistema di cooperazione allo sviluppo dell'ONU. – 3. Esigenze di riforma dell'OIL e possibili risposte. – 3.1. Azioni per incentivare la ratifica delle convenzioni. – 3.2. Sistema di controllo e misure per il suo rafforzamento. – 3.2.1. Sanzioni economiche. – 3.2.2. Creazione di un tribunale per l'interpretazione delle convenzioni. – 3.2.3. Istituzione di procedure speciali per tutti i *core labour standard* e di meccanismi facoltativi di ricorso individuale. – 3.3. Interventi per promuovere la responsabilità sociale delle imprese. – 3.4. Ampliamento della rappresentanza della società civile. – 3.5. Modifica della composizione del Consiglio di amministrazione. – 4. Conclusione.

1. L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), nata, assieme alla Società delle nazioni (SdN), al termine della Prima guerra mondiale, mediante l'inserimento del suo atto istitutivo nel Trattato di pace di Versailles del 1919, è, da allora, l'organizzazione intergovernativa a vocazione universale incaricata di definire norme internazionali in materia di lavoro e sicurezza sociale, nonché di promuovere l'occupazione e la giustizia sociale all'interno degli Stati membri.

Al momento della sua nascita aderirono all'OIL 29 Stati, tra cui l'Italia, che ne uscì, tuttavia, nel 1937, per poi rientrarvi nel 1945, al termine della Seconda guerra mondiale. A differenza della SdN, l'OIL sopravvisse al conflitto ed è, oggi, la più antica delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite (ONU), cui aderiscono 187 Stati.

Con la conclusione, nel 1946, dell'accordo di collegamento tra le due organizzazioni, venne riconosciuto il contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'ONU offerto dall'azione dell'OIL nel campo del diritto internazionale del lavoro e delle relazioni sociali, in conformità con le disposizioni del suo strumento istitutivo¹. Del resto il Preambolo della Costituzione dell'OIL esordisce proprio sottolineando come una pace universale e durevole possa essere fondata soltanto sulla giu-

¹ Per consultare il testo dell'accordo, entrato in vigore il 14 dicembre 1946, v. www.ilo.org.

stizia sociale, a sua volta garantita attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita di ciascun individuo².

L'assetto istituzionale dell'OIL, che ha la propria sede a Ginevra, in Svizzera, si articola in tre organi principali: la Conferenza internazionale del lavoro, l'organo assembleare che riunisce tutti gli Stati membri e detiene le più importanti funzioni decisionali, il Consiglio di amministrazione, a composizione ristretta, con poteri decisionali e compiti esecutivi, e l'Ufficio internazionale del lavoro, guidato da un Direttore generale, con funzioni di segretariato. Tra le organizzazioni internazionali esistenti l'OIL si è da sempre distinta per l'originalità della sua composizione tripartita: fin dalla nascita dell'Organizzazione, è stato previsto che gli organi incaricati di assumere le decisioni fondamentali per l'esercizio delle sue competenze fossero composti non solo da rappresentanti governativi, ma anche da rappresentanti degli attori più direttamente interessati alla sua attività, ossia le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, dotati del medesimo diritto di voto riconosciuto agli esponenti dei governi³. Tale caratteristica ha favorito la condivisione tra le parti sociali dei contenuti delle norme internazionali in materia di lavoro, il loro contributo alla promozione della ratifica, da parte degli Stati membri, delle apposite convenzioni elaborate in seno all'OIL, nonché la loro partecipazione al controllo sull'applicazione delle regole approvate.

A fianco delle attività normative e di monitoraggio, l'OIL ha sviluppato, soprattutto dalla fine della Seconda guerra mondiale, e in concomitanza con il processo di decolonizzazione, un'intensa attività di assistenza tecnica volta a favorire l'adeguamento delle legislazioni nazionali e dei sistemi sociali degli Stati membri agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Organizzazione e dalle convenzioni in materia di lavoro da essi ratificate⁴.

2. In considerazione del legame istituzionale fondato sull'apposito accordo di collegamento, nonché dei molteplici programmi di sostegno economico e sociale di cui è responsabile, l'OIL è annoverata a pieno titolo tra i protagonisti del sistema di cooperazione allo sviluppo dell'ONU e partecipa al suo processo di riforma e rafforzamento, vol-

² La Costituzione dell'OIL è reperibile *online*: www.ilo.org.

³ Ogni delegazione nazionale è composta da due rappresentanti governativi, un rappresentante dei datori di lavoro e un rappresentante dei lavoratori.

⁴ L'OIL è responsabile di più di 600 programmi e progetti di cooperazione con più di 100 Stati e con il supporto di almeno 120 partner.

to a incrementarne l'efficacia per offrire un migliore supporto agli Stati nell'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁵.

La riforma è stata avviata dal Segretario generale dell'ONU, a partire dal 2017, benché le proposte avanzate si innestino nella scia dell'approccio *Delivering as One* ("agire uniti"), già promosso una decina d'anni prima, e mira a contrastare ulteriormente la frammentazione e duplicazione delle azioni intraprese dai fondi e programmi dell'ONU e le iniziative delle agenzie specializzate, in particolare nei Paesi beneficiari⁶.

Nel contesto dell'Agenda 2030 il lavoro dignitoso per tutti i lavoratori e le lavoratrici e il mandato dell'OIL in materia di giustizia sociale sono collocati al centro delle politiche per lo sviluppo e per una crescita sostenibile e inclusiva. L'obiettivo 8 dell'Agenda, dedicato alla promozione di una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, una piena occupazione produttiva e lavoro dignitoso per tutti, è articolato in dieci ulteriori obiettivi specifici alla cui realizzazione l'OIL è chiamata a contribuire, in quanto rientranti per la maggior parte nel suo mandato. Peraltro, il lavoro dignitoso è considerato, non solo un obiettivo da perseguire, ma anche un mezzo per raggiungere gli altri obiettivi indicati nell'Agenda 2030⁷.

Invero, prima di essere integrato tra gli obiettivi e strumenti fondamentali dell'Agenda 2030, il concetto di lavoro dignitoso era stato elaborato già a partire dal 1999, con la presentazione – da parte dell'allora Direttore generale dell'OIL – del Rapporto sul lavoro dignitoso, inteso come opportunità per tutti gli uomini e le donne di accedere a un lavoro produttivo, equamente retribuito e svolto in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. Conformemente a tale definizione, la nozione di lavoro dignitoso è stata istituzionalizzata con la Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 2008, che ha dato avvio all'Agenda del lavoro dignitoso, un piano d'azione per l'OIL e i suoi Membri fondato sul perseguimento di quattro obiettivi fondamentali: offrire opportunità di occupazione

⁵ L'Agenda 2030 è un programma d'azione, sottoscritto nel 2015 dai 193 Stati membri dell'ONU, che ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, ulteriormente articolati in 169 *target* specifici che gli Stati, con il supporto del sistema di cooperazione allo sviluppo facente capo all'ONU, si impegnano a perseguire e raggiungere entro il 2030. V. unric.org.

⁶ V. il documento *Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda – Ensuring a better future for all: report of the Secretary-General*, 2017, digitallibrary.un.org/record/1298793.

⁷ V. OIL, *Lavoro dignitoso e Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 2018, www.ilo.org.

e remunerazione per tutti tramite la creazione di un contesto istituzionale ed economico sostenibile; sviluppare e rafforzare meccanismi di protezione sociale sostenibili e adeguati ai contesti nazionali; promuovere il dialogo sociale e il tripartitismo; assicurare la diffusione e il rispetto dei diritti fondamentali nel lavoro, in quanto funzionali alla realizzazione di ogni altro obiettivo⁸.

La formula usata per definire l'obiettivo 8 dell'Agenda 2030 è altresì ribadita nella Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il futuro del lavoro, approvata dalla Conferenza il 26 giugno 2019, a testimonianza dell'indissolubile legame tra gli scopi promossi dall'Organizzazione e quelli su cui è fondata l'azione del sistema ONU per la cooperazione allo sviluppo. Di conseguenza, oltre a essere attivamente impegnata nel promuovere gli obiettivi dell'Agenda 2030 di sua specifica competenza, l'OIL lavora, nel quadro della riforma del sistema per la cooperazione allo sviluppo dell'ONU, al fine di garantire che in esso siano tenute adeguatamente in considerazione le priorità dei Programmi nazionali per il lavoro dignitoso e le peculiarità dell'azione dell'Organizzazione quali il tripartitismo, la promozione delle norme internazionali sul lavoro, in particolare quelle relative ai *core labour standard* (v. *infra* § 3.1), e il controllo sul loro rispetto⁹.

La cooperazione con l'ONU offre una pluralità di benefici, tra cui una maggiore diffusione dei principi, degli standard e delle politiche dell'OIL attraverso le altre agenzie, i governi nazionali e le parti sociali, nonché l'accesso a maggiori finanziamenti. A tal proposito, va notato che, sempre più spesso, parte dei fondi sono reperiti anche mediante iniziative congiunte pubbliche e private in cui sono coinvolte, tra gli altri, imprese multinazionali, il cui contributo può senz'altro assicurare la copertura dei costi delle iniziative necessarie per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, considerato che i finanziamenti statali non sono sufficienti. Tuttavia, desta preoccupazioni il rischio che il potere di influenza di tali donatori sulla scelta e la definizione degli scopi dei progetti finanziati influisca negativamente sulla realizzazione degli obiettivi connessi all'Agenda del lavoro dignitoso e sul ruolo che le organizzazioni rappresentanti dei lavoratori possano

⁸ V. OIL, *L'Agenda del lavoro dignitoso*, 2011, www.ilo.org.

⁹ In un recente rapporto dell'OIL sono evidenziati i progressi realizzati finora e gli ulteriori passi che l'Organizzazione dovrebbe intraprendere per meglio integrare le proprie attività di assistenza tecnica nel contesto della riforma del sistema di cooperazione allo sviluppo dell'ONU. V. *Update on the United Nations reform*, GB.346/INS/8, 7 ottobre 2022, www.ilo.org.

giocare in tali contesti. L'azione e il coinvolgimento dell'OIL nell'ambito del sistema di cooperazione dell'ONU è, pertanto, essenziale anche per contrastare simili effetti¹⁰.

3. Sebbene sia indubbio che, in considerazione del suo mandato e dell'esperienza consolidata in più di cento anni di attività, l'OIL abbia dimostrato una meritoria capacità di adattare la propria azione ai cambiamenti richiesti, di volta in volta, dall'evoluzione delle relazioni economiche, politiche e sociali a livello internazionale e negli Stati membri, diverse sono le criticità del suo impianto istituzionale e del suo operato che richiederebbero misure per migliorare l'efficacia delle attività dell'Organizzazione e rilanciarne il ruolo di promotore e difensore dei diritti dei lavoratori e della giustizia sociale su scala mondiale.

3.1. Nel corso della sua lunga esistenza l'OIL ha prodotto un articolato e coerente insieme di norme internazionali che definiscono standard minimi concernenti i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni dei lavoratori, contenuti in 190 convenzioni, nonché 206 raccomandazioni, le quali in genere contengono disposizioni più dettagliate e indicazioni circa la portata e l'interpretazione delle convenzioni a cui sono collegate. L'effettiva vigenza e l'attuazione a livello nazionale delle norme ivi previste è subordinata, tuttavia, come per ogni trattato internazionale, alla libera scelta degli Stati membri dell'Organizzazione sull'opportunità di vincolarsi a tali convenzioni, mediante la loro ratifica. Alcune convenzioni hanno riscontrato indubbio successo e hanno registrato un considerevole numero di adesioni, altre meno, altre non sono nemmeno entrate in vigore per non aver ottenuto il numero minimo di ratifiche necessario.

Negli ultimi trent'anni la produzione normativa dell'OIL, nella forma di accordi internazionali, ha subito un sensibile rallentamento, così come si registrano mediamente basse percentuali di ratifica degli strumenti adottati¹¹. Nonostante i contenuti delle convenzioni e delle raccomandazioni ad esse connesse possano comunque costituire utili fonti di riferimento per le legislazioni e le politiche nazionali in mate-

¹⁰ In tema v. J. DEY, *Emerging Challenges of International Labour Organization (ILO)*, 2020, papers.ssrn.com.

¹¹ Si v. V. JAKOVLESKI, *The ILO at 100: Showing its wrinkles or its cracks?*, 2019, www.graduateinstitute.ch.

ria di lavoro, l'incremento del numero di ratifiche degli strumenti patrizi resta un obiettivo essenziale per l'Organizzazione.

La ratifica di una convenzione implica, per lo Stato che effettua tale scelta, non solo l'obbligo di applicarne le norme al suo interno, ma anche di sottoporsi ai meccanismi di controllo operanti in seno all'OIL, attraverso i quali è possibile rilevare le difficoltà che ciascun Membro incontra nel dare attuazione alle convenzioni ratificate e, eventualmente, supportarlo ulteriormente mediante le forme di assistenza messe in campo dall'Organizzazione. Per tale ragione la Costituzione dell'OIL prevede l'obbligo in capo ai governi degli Stati membri di sottoporre le convenzioni all'autorità nazionale competente per la loro adozione e di comunicare al Direttore generale i provvedimenti intrapresi a tal fine. Inoltre, ai sensi dell'art. 19, par. 5, lett. e), della Costituzione, è comunque possibile che uno Stato membro che non abbia ratificato una convenzione sia tenuto, a intervalli fissati dal Consiglio d'amministrazione, a presentare un rapporto al Direttore generale sullo stato della legislazione nazionale e della prassi con riferimento alle questioni oggetto della convenzione considerata, mostrando se sia stato dato o si intenda dare comunque effetto alle disposizioni in essa previste e indicando quali difficoltà ostacolano o ritardano la ratifica.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, il dibattito riguardo alla protezione dei lavoratori nel contesto dell'economia globale ha favorito la riflessione circa l'opportunità di enucleare un insieme minimo di regole inderogabili, alle quali ci si riferisce comunemente con l'espressione *core labour standard*, il cui rispetto deve essere garantito da tutti gli Stati. Con la Dichiarazione relativa ai principi e ai diritti fondamentali in materia di lavoro, del 1998, l'OIL ha identificato, nel complesso di accordi elaborati sotto i suoi auspici, alcune convenzioni, qualificate come fondamentali, che gli Stati membri devono ratificare e applicare in via prioritaria. Si tratta di otto convenzioni che stabiliscono le regole di base per la tutela dei diritti umani essenziali dell'individuo-lavoratore: l'abolizione del lavoro forzato, la libertà di associazione e di contrattazione collettiva, la non discriminazione sul lavoro e il divieto di sfruttamento del lavoro minorile¹². I diritti enu-

¹² Convenzione (n. 87) sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale del 1948, Convenzione (n. 98) sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva del 1949, Convenzione (n. 100) sull'uguaglianza di retribuzione del 1951, Convenzione (n. 111) sulla discriminazione (impiego e professione) del 1958, Convenzione (n. 138) sull'età minima del

cleati costituiscono la manifestazione nel campo del lavoro delle prerogative inalienabili riconosciute a ogni individuo, quali la libertà di disporre della propria persona, la libertà di espressione, nonché il diritto a essere trattato senza alcuna discriminazione. Sotto il profilo economico, i *core labour standard* possono concepirsi come requisiti preliminari del libero mercato, in quanto assicurano ai lavoratori gli strumenti minimi necessari per agire in vista dell'innalzamento delle condizioni di lavoro individuali e collettive senza pregiudicare la posizione competitiva di uno Stato sui mercati internazionali.

Con la Dichiarazione, i diritti fondamentali dei lavoratori, essendo stati solennemente proclamati principi costituzionali dell'OIL, sono considerati vincolanti, in ragione della sola partecipazione all'Organizzazione, anche per gli Stati membri che non abbiano ratificato le convenzioni pertinenti. Ciononostante, sebbene all'epoca dell'adozione della Dichiarazione le convenzioni fondamentali fossero già tra quelle che registravano un considerevole numero di ratifiche, specifiche azioni furono messe in campo per rafforzare il controllo sul rispetto dei diritti ivi sanciti. Innanzitutto, fu avviata una intensa campagna volta a incrementare ulteriormente la percentuale di ratifica di tali convenzioni fondamentali portando ad almeno 146 (quasi l'80% del totale) i Membri che nel 2021 avevano ratificato tutte le otto convenzioni. In secondo luogo, avvalendosi di quanto disposto dall'art. 19, par. 5, lett. e), della Costituzione, sopra illustrato, la Dichiarazione ha introdotto un meccanismo di *follow-up* in base al quale i Membri sono chiamati a presentare annualmente un rapporto per ciascuna delle convenzioni fondamentali che non abbiano ancora ratificato, specificando le ragioni che ostacolano e ritardano la ratifica e indicando eventuali modifiche da essi apportate alla legislazione e alla prassi nazionale con riferimento ai diritti considerati. I rapporti sono sottoposti all'esame del Consiglio d'amministrazione che si avvale di un gruppo di esperti, appositamente costituito, per evidenziare gli aspetti meritevoli di essere affrontati mediante interventi di assistenza tecnica dell'OIL¹³.

Il metodo promosso dalla Dichiarazione del 1998 ha dato senz'altro risultati soddisfacenti, anche grazie all'ampio consenso nella Comunità internazionale circa la necessità di incrementare gli sforzi su scala globale per assicurare il rispetto dei *core labour standard*, tut-

1973, Convenzione (n. 182) sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999. Per i testi di tutte le convenzioni citate qui e in seguito v. www.ilo.org.

¹³ V. l'ultimo Rapporto presentato nel febbraio 2023: www.ilo.org.

tavia è innegabile che il nucleo di regole minime in materia di lavoro in essi ricompresi è estremamente ridotto, se raffrontato con l'insieme delle norme internazionali elaborate in seno all'Organizzazione. Nella Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta del 2008, a integrazione delle otto convenzioni fondamentali sono state individuate quattro ulteriori convenzioni definite prioritarie, o relative alla *governance* del lavoro, rispetto alle quali, tuttavia, non si applica il meccanismo di *follow-up* annuale nei confronti degli Stati che non le abbiano ratificate¹⁴. Nel 2022, invece, la Dichiarazione del 1998 è stata emendata per includere un nuovo standard che riguarda il diritto a un ambiente di lavoro sano e sicuro, sancito da due convenzioni, che si aggiungono ora alle otto precedentemente qualificate come fondamentali, rispetto alle quali si applicherà a partire dal 2024 il meccanismo di controllo annuale nei confronti degli Stati che non le abbiano ratificate, onde incrementare le percentuali di ratifica e la corretta attuazione di tali strumenti a livello nazionale¹⁵.

La strategia intrapresa con la Dichiarazione del 1998 si è rivelata positiva, non solo perché sono effettivamente aumentate le ratifiche delle convenzioni fondamentali, ma anche perché i principi in tal modo sanciti sono divenuti parametri di riferimento in molteplici contesti al di fuori dell'OIL: i *core labour standard* sono spesso richiamati, ad esempio, nei codici di condotta adottati volontariamente dalle imprese multinazionali o negli accordi globali negoziati tra imprese e organizzazioni sindacali nazionali e internazionali; essi sono altresì indicati in diversi accordi di integrazione economica tra Stati come condizioni il cui rispetto consente di beneficiare di trattamenti commerciali più favorevoli, mentre la loro violazione può portare al ritiro di determinati vantaggi o aiuti economico-finanziari¹⁶.

L'approvazione del recente emendamento che ha incluso un nuovo diritto tra i *core labour standard* può rivelarsi una via graduale, ma

¹⁴ Convenzione (n. 81) sull'ispezione del lavoro del 1947, Convenzione (n. 122) sulla politica dell'impiego del 1964, Convenzione (n. 129) sull'ispezione del lavoro (agricoltura) del 1969, Convenzione (n. 144) sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro del 1976. Per i dati sullo stato delle ratifiche v. www.ilo.org.

¹⁵ Le convenzioni fondamentali aggiuntive sono la Convenzione (n. 155) sulla salute e sicurezza sul lavoro del 1981 e la Convenzione (n. 187) sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro del 2006. Nel 2014 è stato, inoltre, adottato il Protocollo (P29) relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930 che impegna gli Stati a rafforzare le misure per prevenire e contrastare le pratiche di lavoro forzato e le tutele a favore delle vittime. Per dati aggiornati sullo stato delle ratifiche di tutte le convenzioni fondamentali v. www.ilo.org.

¹⁶ È positivamente apprezzata la portata “riflessiva” della Dichiarazione in A. PERULLI, V. BRINO, *Diritto internazionale del lavoro*, Torino, III ed., 2023, 94.

efficace, che varrà la pena percorrere pure in futuro, per ricomprendere progressivamente nel novero delle norme fondamentali anche standard concernenti ulteriori aspetti delle condizioni di lavoro, man mano che dal confronto tra gli Stati e le parti sociali emerga intorno ad essi un consenso sufficiente¹⁷.

3.2. A eccezione di quanto previsto dal meccanismo di *follow-up* della Dichiarazione del 1998, il sistema permanente di controllo dell'OIL è fondato sull'obbligo da parte degli Stati di fornire rapporti annuali solo in relazione a ciascuna convenzione da essi ratificata. I rapporti vengono esaminati da un Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni (CEACR), le cui osservazioni sono trasmesse alla Commissione sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni della Conferenza Internazionale del Lavoro (CCACR), composta in base al principio del tripartitismo, il cui rapporto è oggetto di dibattito e di voto da parte della Conferenza in seduta plenaria. I delegati governativi di quegli Stati per cui gli esperti abbiano segnalato ipotesi di non corretta applicazione degli obblighi assunti, sono invitati a fornire oralmente spiegazioni sulle divergenze riscontrate e sulle misure prese o previste per porvi rimedio.

La ratifica di una convenzione comporta anche la possibilità che uno Stato membro sia sottoposto, relativamente a essa, alle procedure di controllo *ad hoc*, a iniziativa di parte, previste dalla Costituzione. La procedura di reclamo può essere attivata da un'organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro relativamente alla mancata adozione delle misure nazionali necessarie a garantire l'applicazione di una o più delle convenzioni che abbia ratificato. Se ritenuto ricevibile, il reclamo viene inviato a un Comitato tripartito appositamente costituito, che esamina la questione consultando sia la parte ricorrente sia lo Stato ritenuto inadempiente. Le sue conclusioni e raccomandazioni possono essere rese pubbliche a seguito della decisione del Consiglio di amministrazione. Di recente è stata prevista la possibilità di sospendere temporaneamente l'esame di un reclamo, qualora tra le parti si pervenisse a un accordo per sottoporre la questione a una procedura di conciliazione a livello nazionale che potrebbe favorire la risoluzione

¹⁷ Parla di un positivo effetto moltiplicatore degli strumenti di *soft law*, come la Dichiarazione del 1998, V. JAKOVLESKI, *Where is the ILO going with the Centenary Declaration?*, 2019, theglobal.blog. V. anche V. JAKOVLESKI, S. JERBI, T. BIERSTEKER, *The ILO's Role in Global Governance: Limits and Potential*, in *International Development Policy*, 2019, journals.openedition.org.

del caso, senza escludere l'eventualità di ricorrere all'assistenza tecnica dell'OIL qualora se ne evidenziasse l'esigenza¹⁸.

Anche la procedura di denuncia è esperibile nei confronti di uno Stato membro che non abbia adottato le misure necessarie a garantire l'effettiva osservanza di una convenzione di cui esso è parte, ma, a differenza del reclamo, può essere esperita da un altro Stato membro dell'Organizzazione che sia parte della medesima convenzione, da un delegato alla Conferenza internazionale del lavoro o dal Consiglio di amministrazione di sua iniziativa. Le denunce vengono trasmesse a commissioni di inchiesta istituite appositamente in relazione a ciascun caso e composte da personalità esperte e indipendenti. Le conclusioni e le raccomandazioni della commissione di inchiesta vengono pubblicate e lo Stato interessato può impugnarle davanti alla Corte internazionale di giustizia. Qualora lo Stato membro non dia seguito alle raccomandazioni della commissione di inchiesta o alle decisioni della Corte, il Consiglio d'amministrazione può raccomandare alla Conferenza internazionale del lavoro l'adozione di qualsiasi misura che ritenga idonea per indurre lo Stato ad adeguarsi.

Tra i meccanismi speciali di controllo va, infine, annoverata la procedura riguardante la libertà di associazione, che presenta dei tratti del tutto peculiari in quanto non è prevista dalla Costituzione, ma è stata istituita nel 1951 su iniziativa dell'Organizzazione stessa, e può essere esperita anche nei confronti degli Stati che non abbiano ratificato le specifiche convenzioni che l'OIL ha adottato in materia. L'avvio della procedura è analogo a quello relativo ai reclami, mentre i casi vengono esaminati da un apposito Comitato tripartito sulla libertà di associazione che presenta le sue conclusioni al Consiglio d'amministrazione, raccomandandogli di porre all'attenzione dello Stato coinvolto ogni aspetto oggetto della discussione con l'obiettivo di risolvere le eventuali inadempienze riscontrate. Anche in questo ambito è stata prevista, peraltro, la sospensione temporanea della procedura nel caso le parti accettino di ricorrere a un'azione conciliativa nazionale.

Nessuna delle procedure richiamate ha natura contenziosa, in quanto il loro obiettivo consiste sostanzialmente nell'identificare le eventuali violazioni e convincere lo Stato responsabile a porvi rimedio, agendo direttamente sulle cause all'origine delle violazioni stesse.

¹⁸ V. ILO, *Voluntary conciliation in the context of the ILO's supervisory system*, www.ilo.org.

A differenza dei meccanismi previsti da alcuni accordi in materia di diritti umani, le procedure *ad hoc* dell'OIL non mirano ad accertare le conseguenze derivanti dalle violazioni delle convenzioni al fine di assicurare un'adeguata riparazione alle vittime, alle quali, peraltro, non è nemmeno riconosciuto il diritto di ricorrere direttamente e a titolo individuale agli organi dell'OIL.

Il sistema di controllo dell'OIL nel suo complesso ha il merito di svolgere costantemente una preziosa opera di interpretazione e precisazione dei contenuti e della portata degli standard definiti nelle convenzioni, nonché di favorire un confronto con i Membri sulle difficoltà incontrate nell'applicazione delle norme internazionali per consentire all'Organizzazione di supportarli attraverso l'assistenza tecnica. Esso contribuisce, altresì, a evidenziare quando e in che misura i Membri si rendano responsabili del mancato rispetto degli obblighi a loro carico e a favorire una soluzione conciliativa tra i governi e le parti sociali.

Nonostante la complessità e la pluralità dei meccanismi di monitoraggio a sua disposizione, l'OIL è spesso percepita come un'organizzazione priva di strumenti efficaci per assicurare il rispetto delle norme da essa adottate ed è, pertanto, auspicato l'ulteriore rafforzamento dei suoi strumenti di controllo¹⁹.

3.2.1. Un mezzo frequentemente invocato per accrescere l'efficacia del monitoraggio effettuato dall'OIL è quello di collegare all'accertamento di violazioni delle norme internazionali sul lavoro, specialmente nei casi più gravi e sistematici, riguardanti i *core labour standard*, l'applicazione di sanzioni economiche nei confronti degli Stati responsabili. Il tema ha suscitato un diffuso e controverso dibattito in particolare dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso ed è tutt'ora attuale. Si è già osservato che diversi accordi di integrazione economica o altri strumenti che regolano le relazioni commerciali tra Stati pongono i *core labour standard* come condizioni il cui rispetto consente di beneficiare di trattamenti commerciali più favorevoli, mentre la loro violazione può portare al ritiro di determinati vantaggi o aiuti economico-finanziari²⁰. Tuttavia, si tratta di meccanismi, che, seppure in certi casi facciano esplicito riferimento alle convenzioni dell'OIL e alle valutazioni dei suoi organi di controllo, operano al di

¹⁹ V. *A reform agenda for the ILO*, 2018, www.dandc.eu.

²⁰ Sul tema v. A. ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro*, Milano, II ed., 2021, 199 ss.; A. PERULLI, V. BRINO, *op. cit.*, 109 e la bibliografia ivi citata.

fuori dell'Organizzazione, la quale privilegia un approccio maggiormente persuasivo. Ciononostante l'opzione del ricorso a misure sanzionatorie, anche di carattere economico, decise dall'OIL stessa, non è esclusa e sarebbe già compatibile, sotto il profilo giuridico, con i poteri attribuiti all'Organizzazione, in quanto possibile estrema conseguenza di una procedura di denuncia nei confronti di uno Stato membro che persista nell'inadempimento dei suoi obblighi.

Invero nel testo originario della Costituzione dell'OIL, all'art. 33, il ricorso a sanzioni economiche non solo era esplicitamente previsto, ma era addirittura l'unico strumento che il Consiglio d'amministrazione poteva utilizzare per assicurare il rispetto delle raccomandazioni della commissione di inchiesta al termine di una procedura di denuncia. Un emendamento del 1946 ha sostituito il riferimento alle sanzioni economiche con l'espressione più generale contenuta nel testo attuale della disposizione secondo cui il Consiglio d'amministrazione può raccomandare l'adozione di qualsiasi misura che ritenga opportuna ed efficace per assicurare l'adempimento dello Stato. L'eliminazione del riferimento esplicito alle sanzioni economiche potrebbe apparire come una manifestazione della volontà dei Membri dell'OIL di escludere tassativamente il ricorso a un provvedimento simile. In verità, una conclusione in tal senso non sembra condivisibile proprio perché essa non viene esplicitamente affermata. Al contrario, l'impiego di un'espressione più generica sembra riconoscere al Consiglio d'amministrazione la massima discrezionalità nella scelta delle misure idonee alle circostanze particolari di ogni singolo caso in esame, compresa l'eventuale adozione di sanzioni di natura economica. L'estensione del potere del Consiglio di decidere quale tipo di misure proporre nei confronti di uno Stato inadempiente risponde, piuttosto, all'esigenza di rendere maggiormente flessibile e graduale l'azione dell'Organizzazione, la quale tende in realtà a raccomandare forme sanzionatorie più incisive soltanto nei casi più gravi e persistenti di violazioni dei diritti fondamentali²¹. Va, peraltro, ammesso che finora sono rari i casi in cui è stata attivata la procedura di denuncia e mai

²¹ Sia consentito rinviare a S. SANNA, *Diritti dei lavoratori e disciplina del commercio nel diritto internazionale*, Milano, 2004, 147 ss., dove si ipotizza che l'eventuale sollecitazione da parte dell'OIL ad applicare sanzioni economiche nei confronti di uno Stato responsabile di gravi violazioni delle convenzioni internazionali sul lavoro da esso ratificate consentirebbe ai Membri di adottare misure commerciali restrittive, anche in deroga agli obblighi internazionali assunti nei confronti dello Stato responsabile, in virtù dell'effetto di liceità derivante da un provvedimento, seppur non vincolante, di un organo internazionale, che abbia agito nei limiti della propria competenza (ivi, 152 ss.).

sono state inflitte sanzioni economiche. La percezione di una insufficiente capacità dell'OIL di imporsi nei confronti dei propri Membri responsabili di violazioni delle norme internazionali sul lavoro non pare, tuttavia, imputabile alla mancanza di strumenti giuridici adeguati, bensì alla volontà politica di applicare un approccio meno punitivo, a favore di una persistente opera di persuasione e di assistenza nei confronti dei governi.

3.2.2. Lo spirito di dialogo e confronto tra gli attori direttamente interessati all'applicazione delle norme dell'OIL è il riflesso del principio del tripartitismo che ispira tutta l'azione dell'Organizzazione, inclusa quella di monitoraggio, la cui efficacia, però, può risultare compromessa laddove si manifesti una netta contrapposizione tra le parti chiamate ad assumere le decisioni politiche conseguenti all'accertamento delle violazioni. Ne è un'evidente dimostrazione quanto accaduto nel 2012, quando i rappresentanti dei datori di lavoro hanno messo in discussione il riconoscimento del diritto di sciopero come automatico corollario della libertà di associazione, derivante dall'art. 3 della Convenzione n. 87 del 1948, come interpretato fino ad allora, senza essere mai stato palesemente oggetto di contestazione, da parte del CEACR e del Comitato per la libertà sindacale. La crisi aperta in quell'occasione è stata parzialmente superata nel 2015 con una dichiarazione congiunta dei datori di lavoro e dei lavoratori che ha riaffermato l'autorevolezza del CEACR, fondata sulla sua imparzialità, esperienza e competenza nello svolgimento del suo ruolo tecnico, ma ha ribadito il carattere non vincolante di per sé delle sue conclusioni. A tale dichiarazione si è affiancata la presa di posizione della componente governativa, che ha invece riconosciuto come il diritto di sciopero, collegato alla libertà di associazione, sia un principio e un diritto fondamentale dell'OIL, in evidente contrapposizione, tuttavia, con la componente dei datori di lavoro secondo cui il diritto di sciopero non sarebbe in realtà desumibile dal contenuto di alcuna fonte normativa dell'Organizzazione. La difficoltà emersa relativamente non solo all'interpretazione della portata delle norme dell'OIL, ma anche al soggetto competente a svolgere tale funzione dovrebbe senza ulteriori indugi convincere tutte le componenti dell'Organizzazione a procedere all'istituzione di un apposito tribunale interno con il compito di adottare interpretazioni autorevoli delle convenzioni dell'OIL in caso

di controversie, secondo quanto già previsto, ma mai attuato, dall'art. 37, par. 2, della Costituzione²².

La creazione di un siffatto tribunale cui i Governi e i rappresentanti delle parti sociali dovrebbero avere accesso affinché le rispettive posizioni in merito all'interpretazione di una convenzione venissero tenute adeguatamente in considerazione, potrebbe essere accompagnata da una modifica dell'impostazione dei meccanismi di monitoraggio nel senso di una loro depoliticizzazione a favore della valorizzazione delle valutazioni effettuate dagli organi tecnici, eventualmente riconoscendo loro persino un'efficacia giuridica vincolante. In questa stessa prospettiva potrebbe essere rivista anche la composizione del Comitato per la libertà di associazione, che, pur essendo presieduto da una personalità indipendente, è formato da rappresentanti dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori in egual numero, chiamati a decidere delle controversie di volta in volta sottoposte alla loro attenzione. Sebbene prima del 2012 l'autorevolezza del Comitato non fosse stata oggetto di contestazione, la sostituzione dei suoi componenti con esperti indipendenti potrebbe scongiurare in futuro il ripetersi di situazioni di crisi analoghe, ferma restando la possibilità per le parti sociali di contestarne eventualmente le conclusioni davanti al tribunale per l'interpretazione delle convenzioni da realizzare come suggerito.

3.2.3. La procedura speciale sulla libertà di associazione, gestita dall'apposito Comitato, la cui composizione potrebbe essere modificata come indicato in precedenza, costituirebbe, peraltro, un valido modello da proporre per istituire procedure di controllo *ad hoc* applicabili almeno in relazione agli altri *core labour standard*²³, a prescindere dal fatto che uno Stato membro abbia ratificato le pertinenti convenzioni fondamentali. Questa ipotesi permetterebbe di ampliare le opportunità di verifica del rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, anche nel caso in cui uno Stato non abbia ratificato le specifiche convenzioni e

²² Attualmente, secondo l'art. 37, è possibile rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia per un'interpretazione delle convenzioni dell'OIL, ma la procedura non è mai stata attivata. Sulla crisi del sistema di supervisione dell'OIL v. B. DE MOZZI, L. MECCHI, A. SITZIA, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel Centenario*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2019, 12 ss., reperibile *online*; A. ZANOBETTI, *op. cit.*, 78-79, 126-127.

²³ In proposito l'allora Direttore generale dell'OIL aveva avanzato l'ipotesi di istituire procedure modellate su quella esistente in materia di libertà sindacale per promuovere il rispetto di altri diritti fondamentali già nel rapporto: ILO, *Defending Values, Promoting Change. Social Justice in a Global Economy: an ILO Agenda*, Geneva, 1994, 52 ss., [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1994-81-part-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1994-81-part-1).pdf).

sia, pertanto, sottratto al rischio di attivazione nei suoi confronti di una delle procedure di reclamo o di denuncia esperibili solo laddove esso sia ritenuto responsabile di violazioni di strumenti specificamente ratificati. In tal modo si rafforzerebbe l'efficacia del sistema di monitoraggio riguardo ai *core labour standard* e si supererebbe, almeno in parte, il divario di trattamento tra Stati che hanno ratificato le convenzioni, assoggettabili a tutta la gamma di meccanismi di controllo disponibili nell'ambito dell'OIL, a differenza degli Stati che non hanno ratificato le convenzioni fondamentali e sono pertanto monitorati solo attraverso il *follow-up* della Dichiarazione del 1998 o la procedura regolata dall'art. 19, par. 5, lett. e), precedentemente illustrati.

Infine, nell'ottica di un ulteriore rafforzamento del sistema di controllo dell'OIL, potrebbe essere opportuno distinguere le procedure, quali quelle attualmente previste, volte prevalentemente a favorire il confronto con gli Stati membri e le parti sociali, per meglio guidare l'azione di persuasione e cooperazione dell'Organizzazione, da procedure maggiormente incentrate, invece, sulla tutela delle vittime di violazioni dei diritti derivanti dalle convenzioni. Sotto questo profilo potrebbe essere valutata l'opportunità di adottare uno strumento opzionale, da allegare eventualmente alla Costituzione dell'OIL o a singole convenzioni, la cui ratifica sia, almeno inizialmente, facoltativa, onde integrare i meccanismi di controllo attualmente disponibili con uno nuovo che ricalchi le procedure già previste in relazione a diversi accordi in materia di diritti umani, dove organi giudiziari o quasi-giudiziari, formati da giuristi esperti e indipendenti, siano autorizzati a ricevere ricorsi individuali esperibili direttamente da soggetti privati interessati contro gli Stati che non rispettino gli obblighi sanciti nelle convenzioni dell'OIL da essi ratificate, con la possibilità per le vittime, in caso di accertamento della responsabilità statale, di ottenere adeguate forme di riparazione. In tal caso la presentazione di un ricorso dovrebbe essere condizionata al previo esaurimento degli strumenti di garanzia disponibili sul piano interno, laddove effettivamente fruibili dai ricorrenti, requisito che non è, invece, richiesto per l'attivazione delle procedure speciali di controllo attualmente operanti in seno all'OIL, concepite come azioni che non hanno natura riparatoria.

3.3. Mediante l'adozione della Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale²⁴, approvata in seno all'OIL nel 1977 e successivamente aggiornata, l'Organizzazione è da tempo impegnata nel favorire l'applicazione e il rispetto degli standard sociali fondamentali da parte di imprese, o gruppi di imprese, che operano su scala transnazionale, al fine di avvantaggiarsi del minor costo della manodopera e delle materie prime, nonché di benefici doganali, fiscali e finanziari, grazie alla delocalizzazione della produzione in Stati economicamente più arretrati, politicamente più deboli e meno desiderosi o capaci di assicurare il rispetto delle norme internazionali in materia di lavoro.

La Dichiarazione codifica un'ampia gamma di principi a tutela dei lavoratori, illustrando in maniera dettagliata i comportamenti richiesti ai governi e alle imprese, e istituisce una serie di strumenti operativi per promuovere l'applicazione delle regole ivi previste, nonché una procedura di interpretazione delle disposizioni qualora sussista una controversia a riguardo. Il meccanismo può offrire in tal modo utili indicazioni sulla correttezza dei comportamenti tenuti dalle imprese, benché le conclusioni raggiunte non producano effetti vincolanti nei loro confronti, né possano essere adottate sanzioni nel caso si riscontrasse una condotta incompatibile con i contenuti del documento.

La Dichiarazione dell'OIL è uno dei molteplici strumenti che contribuiscono a diffondere il concetto di responsabilità sociale delle imprese con l'obiettivo di indurle a tenere volontariamente condotte rispettose dei diritti sociali fondamentali e a esercitare un adeguato controllo sull'applicazione di tali regole ad ogni livello della filiera produttiva, onde scongiurare il rischio di un danno reputazionale di fronte all'opinione pubblica.

Nella prassi le imprese possono scegliere facoltativamente se aderire alle regole stabilite dagli strumenti multilaterali vigenti in materia (non solo l'OIL, ma anche l'OCSE e l'ONU hanno promosso iniziative simili), oppure adottare codici di condotta privati o concludere, con le rappresentanze sindacali internazionali del settore in cui esse operano, appositi accordi quadro che valgono, di norma, per tutte le realtà produttive che fanno capo all'impresa multinazionale, a prescindere da dove siano situate²⁵.

²⁴ Per il testo della Dichiarazione e le informazioni riguardo all'attività dell'OIL in questo ambito v. www.ilo.org.

²⁵ Sul tema v. A. ZANOBETTI, *op. cit.*, 211 ss.; A. PERULLI, V. BRINO, *op. cit.*, 197 ss. e la bibliografia ivi citata.

L'efficacia di tali meccanismi si fonda essenzialmente sulla convinzione delle imprese stesse riguardo all'opportunità di impegnarsi formalmente a tenere una condotta conforme con il diritto vigente, migliorando in tal modo la loro immagine sul mercato; tuttavia, la natura non vincolante di tali strumenti, se da un lato ne favorisce la diffusione, da un altro lato ne determina la debolezza, specialmente sotto il profilo del controllo e della garanzia dell'effettivo rispetto degli impegni assunti. In verità, nella maggior parte dei casi il monitoraggio sull'applicazione da parte di un'impresa del proprio codice di condotta è affidato a organi appositamente istituiti dalla società stessa, nell'ipotesi di violazioni non sono contemplate forme di risarcimento a beneficio dei soggetti lesi e raramente i codici privati dispongono sanzioni disciplinari nei confronti dei responsabili. Qualora la violazione sia commessa da un fornitore o da altri partner commerciali può essere prevista, ma non sempre, la minaccia dell'interruzione del contratto.

L'impegno dell'OIL nella promozione di condotte socialmente responsabili da parte delle imprese è stato rinnovato e intensificato a partire dal 2016 con l'adozione della Risoluzione sul lavoro dignitoso nelle catene globali, cui ha fatto seguito sia l'ultima revisione della Dichiarazione sulle multinazionali, approvata proprio nel 2017, sia la creazione di un apposito Gruppo di lavoro tripartito con il compito di valutare se le norme e le azioni dell'OIL siano in grado di affrontare efficacemente le conseguenze per i lavoratori derivanti dal fenomeno di produzione e distribuzione di beni e servizi nelle catene globali e nazionali di fornitura, anche tenuto conto degli effetti prodotti dalla pandemia di Covid-19 sulle filiere. Da tali iniziative è emersa, tra l'altro, l'opportunità di tradurre i passi finora compiuti in una nuova convenzione, da elaborare in seno all'OIL, che focalizzi l'attenzione sui doveri di *due diligence* nelle catene globali e stimoli gli Stati ad adottare apposite leggi in materia onde colmare i persistenti *deficit* normativi e di tutela dei lavoratori di volta in volta coinvolti²⁶.

Tra le ulteriori misure che potrebbero rafforzare il ruolo dell'OIL a difesa dei lavoratori nei confronti delle imprese, almeno di quelle che ufficialmente scelgono di aderire a forme di responsabilità sociale, è stata avanzata, e merita di essere considerata favorevolmente, l'ipotesi di istituire presso l'Organizzazione un ispettorato transazionale

²⁶ Si v. A. PERULLI, V. BRINO, *op. cit.*, 207; A. BOSCATI, A. SARTORI, *Le Global Supply Chains negli strumenti dell'OIL. Testo, contesto e prospettive evolutive*, in *Variazioni su temi di Diritto del lavoro*, 2023, 475 ss.

del lavoro per mettere a disposizione delle imprese interessate ispettori adeguatamente formati dall'OIL, che sarebbero incaricati di effettuare una verifica e una valutazione esterna, indipendente e competente sul grado di rispetto da parte di un'impresa delle norme poste dal proprio codice di condotta interno o da un accordo globale concluso con le rappresentanze sindacali del settore di attività²⁷.

Un'altra iniziativa che potrebbe essere intrapresa dall'OIL, mediante l'elaborazione di un'apposita disciplina e la previsione di adeguate forme di controllo indipendenti, gestite dall'Organizzazione, riguarda l'introduzione di una forma di *social labelling*, ossia un'etichettatura dei prodotti e servizi realizzati nel rispetto almeno dei *core labour standard* o di eventuali norme aggiuntive, da riconoscere alle imprese che si conformino a tali regole.

3.4. La costante e sempre più rapida evoluzione del mondo del lavoro nelle società odierne, determinata prevalentemente dalla diffusa interdipendenza delle economie, dalle inarrestabili innovazioni tecnologiche e dal fenomeno migratorio, ha fatto emergere la necessità di ripensare le tradizionali forme di rappresentanza delle parti sociali nel contesto dell'Organizzazione. In considerazione della sua unicità e del suo carattere rivoluzionario per l'epoca in cui fu concepito, il tripartitismo continua ad essere un valore fondante dell'OIL, la cui diffusione costituisce un obiettivo irrinunciabile della sua azione. Esso resta, altresì, un valido modello per favorire forme istituzionali di partecipazione di attori non statali al funzionamento e al lavoro delle organizzazioni internazionali. Tuttavia, da tempo la capacità di rappresentare adeguatamente le esigenze delle molteplici componenti in cui si articola il mercato del lavoro odierno, da parte dei delegati del mondo imprenditoriale e sindacale, chiamati a operare in seno all'OIL, appare insoddisfacente. Da un lato, le rappresentanze sindacali tendono a perdere legittimazione per la difficoltà, tra l'altro, a dare voce alla quota affatto irrilevante dei lavoratori impiegati nell'economia informale; da un altro lato, nel contesto della rappresentanza dei datori di lavoro non trovano adeguato spazio componenti del settore privato, quali le cooperative o le società *no profit*, che si differenziano dalle attività imprenditoriali esclusivamente orientate al profitto, ma contri-

²⁷ Per una compiuta elaborazione di tale proposta v. A. GARCIA-MUNOZ ALHAMBRA, B. TER HAAR, A. KUN, *Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement*, in *International Organizations Law Review*, 2020, 233 ss.

buiscono alle attività produttive e all'occupazione, favorendo l'inclusione e la coesione sociale.

Anche l'organizzazione su base nazionale della rappresentanza tripartita è suscettibile di rilievi critici, innanzitutto perché inevitabilmente, seppur nel contesto di un'organizzazione che coinvolge la quasi totalità degli Stati del mondo e agisce capillarmente a livello globale, tanto i delegati governativi, quanto quelli delle parti sociali sono naturalmente più orientati a esprimere e difendere le esigenze del mercato del lavoro interno al proprio Stato, senza tenere adeguatamente conto delle dinamiche di internazionalizzazione che coinvolgono sempre più sia le imprese, sia le forze lavoro. A questa considerazione si aggiunge la preoccupazione per l'insufficiente trasparenza circa i criteri di formazione delle delegazioni nazionali rappresentative delle parti sociali e la mancanza di un'effettiva indipendenza di tali componenti rispetto a quelli governativi, specialmente se provenienti da Stati in cui le libertà di associazione e di contrattazione collettiva non siano autenticamente garantite.

Il rischio di carenza di legittimazione e rappresentatività della struttura tripartita dell'OIL, rimasta immutata da quando fu originariamente concepita, è stato evidenziato già da tempo e ha favorito il dibattito circa l'opportunità di prevedere ufficialmente, eventualmente mediante una riforma della Costituzione, la partecipazione alle attività dell'Organizzazione di nuove componenti, portatrici di istanze non sempre tutelate dalle organizzazioni sindacali o datoriali tradizionali. In un rapporto del 2013 il Direttore generale ammetteva l'opportunità di coinvolgere anche altri attori, che possano apportare un valore aggiunto al lavoro dell'OIL, grazie alla loro esperienza e competenza, senza, tuttavia, mettere in discussione la posizione riservata alle tradizionali componenti dell'Organizzazione²⁸.

Al momento una via percorribile per dare voce a interessi a cui le componenti ufficiali dell'OIL non riescono a prestare sufficiente attenzione è quella di favorire la collaborazione con le organizzazioni internazionali non governative (ONG) alle quali l'OIL, in virtù di un'apposita procedura di selezione, riconosce una posizione privilegiata, laddove si tratti di enti che condividano lo spirito, gli obiettivi e i principi dell'Organizzazione e abbiano un interesse evidente in almeno uno dei suoi campi di azione. Le ONG, la cui richiesta venga

²⁸ ILO, *Towards the ILO centenary: Realities, renewal and tripartite commitment*, 2013, 16-18, www.ilo.org.

accolta, sono inserite in un apposito elenco speciale, istituito dal 1956²⁹, e possono essere ammesse, per dare il loro contributo tecnico, ai lavori delle commissioni della Conferenza, tra cui anche la CCACR, che svolge un ruolo essenziale nell'attività di supervisione sul rispetto delle norme. Invero, la maggior parte delle ONG incluse nella lista sono organizzazioni sindacali internazionali o regionali, benché non manchino ONG impegnate a promuovere trasversalmente la difesa dei diritti umani o le esigenze di specifiche categorie, quali le donne o le persone con disabilità. Indubbiamente il coinvolgimento nei lavori dell'Organizzazione di una gamma più diversificata di attori della società civile, pur sempre nel rispetto dei criteri di ammissione previsti, offrirebbe un prezioso contributo alla sua azione. In quest'ottica, potrebbero anche essere previsti un ampliamento e una diversificazione delle ONG cui è riconosciuto uno *status* consultivo generale e sono quindi associate a tutti i lavori dell'OIL, senza però un diritto di voto. Rientrano attualmente in tale categoria solo sei organizzazioni internazionali o regionali, tre delle quali appartenenti al mondo dell'associazionismo sindacale, due rappresentative dei datori di lavoro e una delle cooperative³⁰.

3.5. Il coinvolgimento nell'attività decisionale e di controllo dell'OIL di Stati in cui non è assicurato l'effettivo rispetto degli standard normativi definiti dall'Organizzazione stessa, in particolare delle convenzioni sui diritti umani fondamentali in materia di lavoro, costituisce un'ulteriore fonte di preoccupazione circa la percezione della legittimità democratica delle sue delibere e delle sue azioni. Se pare ragionevole che, in un'organizzazione internazionale a vocazione universale, in cui i rapporti con gli Stati membri sono improntati al tradizionale modello intergovernativo, la Conferenza internazionale del lavoro contempra di diritto la partecipazione dei rappresentanti di tutti i Membri, ciascuno dotato di un potere di voto paritario, il ripensamento della composizione del Consiglio di amministrazione, organo a composizione ristretta, sarebbe senz'altro opportuno.

Infatti, sebbene ricorrente, con diverse modalità, in molte organizzazioni internazionali, appare sempre più anacronistica la regola che riserva un posto permanente ai delegati provenienti da determinati Stati membri: in particolare nel Consiglio di amministrazione dell'OIL

²⁹ Per la lista aggiornata v. www.ilo.org.

³⁰ Per l'elenco aggiornato v. www.ilo.org.

esso è attribuito ai delegati governativi dei dieci Stati più industrializzati, mentre gli altri posti sono assegnati secondo un metodo di rotazione paritaria. Peraltro, sia tra gli Stati che siedono permanentemente nel Consiglio, sia tra gli altri inclusi a rotazione può riscontrarsi un insufficiente impegno nella ratifica e nel rispetto delle convenzioni dell'OIL³¹. Sarebbe, pertanto, auspicabile la sostituzione della quota di posti riservata permanentemente ad alcuni Stati con un sistema di rotazione paritaria esteso indistintamente a tutti gli Stati membri. Tale modifica era già stata prevista con l'approvazione, nel 1986, di un apposito emendamento alla Costituzione, mai entrato in vigore per il mancato raggiungimento del numero minimo di ratifiche richieste (due terzi degli Stati membri, tra cui quelle di almeno cinque dei dieci Stati industrialmente più avanzati)³². Come auspicato anche dal Direttore generale nel già citato Rapporto del 2013, l'impegno dell'OIL e dei suoi Membri per raggiungere le ratifiche necessarie dovrebbe essere rinnovato onde realizzare urgentemente la revisione proposta e dimostrare, in tal modo, la volontà di rilanciare la cooperazione multilaterale su basi autenticamente paritarie tra gli Stati.

Non sarebbe, invece, contraddittorio con tale proposito, ma andrebbe a beneficio di una maggiore credibilità dell'Organizzazione e dei suoi Stati membri, se la riforma del Consiglio di amministrazione già prevista fosse accompagnata da una sorta di meccanismo preventivo di selezione che condizioni la possibilità di far parte del Consiglio alla ratifica e al sostanziale rispetto (nel senso di assenza di gravi e diffuse violazioni) almeno delle convenzioni sui diritti fondamentali. Un siffatto meccanismo potrebbe costituire uno strumento aggiuntivo per incentivare gli Stati a ratificare le convenzioni e allinearsi agli standard dell'OIL onde evitare di essere esclusi dalla possibilità di partecipazione a un organo fondamentale dell'Organizzazione, assicurando comunque a tutti uguali opportunità di accesso, se in possesso

³¹ L'esempio più eclatante è quello degli Stati Uniti, che sono tra i principali finanziatori dell'Organizzazione e promotori dei *core labour standard* nelle loro relazioni economiche e commerciali, ma hanno ratificato solo due delle convenzioni fondamentali: la n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato e la n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile.

³² Di questi solo due hanno ratificato l'emendamento: l'India e l'Italia. V. ILO, *Update on the status of ratification of the 1986 Instrument for the Amendment of the Constitution of the ILO*, 2022. V. anche ILO, *Resolution on the principle of equality among ILO Member States and fair representation of all regions in the ILO's tripartite governance*, 2021, con la quale viene eliminato nell'emendamento del 1986 il riferimento allo *status* di Paesi socialisti attribuito ai membri dell'Europa orientale; entrambi reperibili in www.ilo.org.

dei requisiti minimi richiesti sotto il profilo del rispetto dei diritti sociali fondamentali.

4. La rapida evoluzione dell'economia e del mondo del lavoro, il susseguirsi di crisi che, in ragione dell'interdipendenza economica, politica e sociale tra gli Stati, non rimangono confinate ad ambiti circoscritti, ma hanno riflessi in tutte le parti del globo (si pensi di recente alla pandemia da Covid-19 e al conflitto scoppiato in Ucraina nel 2022), stanno evidenziando la necessità urgente di un attivo impegno della Comunità internazionale verso un rinnovamento del sistema di *governance* multilaterale e la promozione di una collaborazione sempre più stretta tra i principali attori di tale sistema, in particolare l'ONU, le sue agenzie specializzate, ma anche organizzazioni internazionali non formalmente legate alle Nazioni Unite (ad es. l'Organizzazione mondiale del commercio), la cui azione può incidere sulle scelte politiche necessarie per sostenere le prove attuali e future³³.

Solo se i componenti governativi e le parti sociali dell'OIL dimostreranno la volontà di intraprendere le vie proposte per dare risposta ai principali rilievi critici mossi all'Organizzazione potranno contribuire sia al rafforzamento dell'OIL in quanto tale, sia al rilancio dell'azione dell'ONU, in particolare negli ambiti della cooperazione allo sviluppo e della tutela dei diritti umani in campo sociale, nonché alla difesa del multilateralismo come metodo più idoneo per affrontare le sfide globali.

ABSTRACT

Critical Aspects of the Structure and Activity of the International Labour Organization and Potential Interventions to Revitalize its Role Within the Framework of Multilateral Cooperation

This article discusses critical aspects of the structure and action of the International Labour Organization (ILO) and proposes possible interventions to enhance its role in multilateral cooperation. The article highlights the historical background and composition of the ILO, which distinguishes itself through its tripartite structure involving representatives of governments, employers, and workers. It also examines the ILO's role within the United Na-

³³ V. OIL, COMMISSIONE MONDIALE SUL FUTURO DEL LAVORO, *Lavorare per un futuro migliore*, 2019, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_703633.pdf.

tions' development cooperation system. The work then identifies the need for reform within the ILO and suggests several responses, including actions to encourage the ratification of conventions, strengthening control mechanisms, imposing economic sanctions, establishing a tribunal for convention interpretation, creating special procedures for core labor standards, promoting corporate social responsibility, expanding civil society representation, and modifying the composition of the Governing Body. These interventions aim to revitalize the ILO's effectiveness and influence in the context of multilateral cooperation.

LA LUNGA STRADA PER LA RIFORMA DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO DELLE NAZIONI UNITE. UN NUOVO APPROCCIO NELLE PROPOSTE PRESENTATE DAL SEGRETARIO GENERALE NEL 2017

IDA CARACCIOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La complessità amministrativa dell'ONU: la tendenza alla centralizzazione e la necessità di decentrare. – 3. La funzione pubblica nell'ONU tra indipendenza, integrità, efficienza e ampia rappresentazione geografica. – 4. Luci ed ombre nella lunga storia di riforme del sistema amministrativo dell'ONU. – 5. Il programma di ristrutturazione amministrativa lanciato nel 2017: una ventata di novità. – 6. Spunti di riflessione per il raggiungimento degli obiettivi di riforma del sistema amministrativo dell'ONU.

1. L'attenzione nei confronti del sistema delle Nazioni Unite così come le riflessioni sulle possibili riforme da apportare a tale sistema nella maggior parte delle ipotesi si appuntano – giustamente – sul funzionamento degli organi principali dell'ONU con il lodevole obiettivo di suggerire proposte di modifica anche della Carta che possano garantire una maggiore effettività all'azione dell'ONU. Non manca però l'interesse per l'efficacia dell'Organizzazione nel suo operare quotidiano che prevalentemente dipende dalla “macchina” amministrativa che permette il funzionamento di organismi principali e sussidiari, di fondi, di programmi e di centri di ricerca e formazione. Si tratta di una macchina amministrativa non solo di grandi dimensioni cui sono assegnate competenze e funzioni molto diversificate ma anche dislocata in luoghi diversi e lontani. Ulteriore elemento di complessità è dato dall'indispensabile articolazione tra Nazioni Unite ed agenzie specializzate, programmi e fondi.

Da molti decenni l'ONU viene a più riprese criticata per la sua inefficienza burocratica, sostenendosi da più parti che essa si concentra più sulle procedure che sugli obiettivi da raggiungere, che non fissa chiare priorità e che vi sono lacune in termini di responsabilità per svariate ragioni, tra cui l'assenza o l'inefficacia dei meccanismi di valutazione e la poca trasparenza. Vale la pena di ricordare l'ultimo rapporto di Dag Hammarskjöld sul funzionamento delle NU in cui quel Segretario generale raggruppava le posizioni statali rispetto all'Organizzazione in due visioni del tutto antitetiche, da un canto quella, negativa, per cui l'Organizzazione altro non era che «a static conference machinery» e dall'altro quella, positiva, per cui le NU costituivano

uno strumento dinamico nelle mani degli Stati attraverso il quale essi «should also try to develop forms of executive actions»¹. Questo pensiero verrà ripreso molti anni dopo da un altro Segretario generale, Kofi Annan, nel sottolineare come il ruolo che era stato originariamente pensato dagli Stati per il Segretariato era quello di una struttura essenzialmente statica competente ad assistere gli Stati per conferenze e riunioni e destinata a lavorare principalmente nelle sedi delle NU, ma tale ruolo non corrispondeva più a quello svolto dall'Organizzazione nel mondo contemporaneo, essendo questa fortemente impegnata nel *peace-keeping* e nell'amministrazione di territori. Per il Segretario generale questo cambiamento nelle funzioni richiedeva una riforma della macchina amministrativa².

Molti segretari generali hanno proposto ed avviato riforme dell'amministrazione delle Nazioni Unite con riferimento sia all'articolazioni degli uffici sia al regime del personale; riforme alla cui base vi era la necessità di garantire l'efficienza della struttura e ridurre i costi. Spesso gli Stati membri, per quanto favorevoli all'ammodernamento del Segretariato secondo nuovi modelli di gestione, hanno poi tendenzialmente assegnato una portata politica alle riforme rendendo molto difficile la loro gestazione. In altri termini, sovente le riforme della burocrazia onusiana sono state viste come strumenti per aumentare il peso politico del Segretario generale e del Segretariato rispetto agli Stati membri. Dunque ogni riforma si muove, più o meno, su questo sottile crinale che vede, da un canto, la ricerca di ridurre incapacità e carenze nel personale e nella gestione amministrativa delle NU e, dall'altro, il mantenimento del ruolo dominante degli Stati a fronte di ogni modifica della macchina amministrativa che, sia pur necessaria, non può e non deve alterare il ruolo centrale ed esclusivo degli Stati e la dipendenza dell'Organizzazione da questi ultimi³. Si può affermare, semplificando al massimo, che vi è una continua frizione tra mantenimento del modello interstatale e tendenza all'istituzionalizzazione, intesi quali obiettivi tendenzialmente antitetici.

Nel presente lavoro, dopo avere delineato l'organizzazione amministrativa e la gestione del personale dell'ONU, si ripercorreranno le varie riforme, soprattutto le più recenti, che hanno interessato il Segretariato delle NU, per poi soffermarsi sulle proposte avanzate nel

¹ Citato da M. FRÖHLICH, *The Ironies of the UN Secretariat Reforms*, in *Global Governance*, 2007, 151 ss., in particolare 151.

² *Ibidem*.

³ E.C. LUCK, *Reforming the United Nations: a History in Progress*, New Haven, 2003.

2017 dal Segretario generale Guterres e attualmente in corso di valutazione e attuazione. Si concluderà con alcune riflessioni su queste riforme e sugli aspetti più rilevanti che dovrebbero essere necessariamente messi in atto per una migliore gestione ed azione amministrativa dell'Organizzazione.

2. Come scriveva Virally nel suo corso generale di diritto internazionale all'Accademia de L'Aja, l'autonomia di un'organizzazione internazionale passa attraverso l'esistenza al suo interno di "organi integrati", ossia di organi formati da individui che esercitano le loro funzioni nel solo interesse dell'organizzazione e sottoposti ad un obbligo di indipendenza rispetto agli interessi nazionali⁴. Nella categoria degli organi integrati rientrano quelli amministrativi. Si tratta in questo caso di organi composti da agenti internazionali indipendenti dagli Stati, il cui funzionamento è strutturato secondo il modello burocratico e le cui funzioni, che possono definirsi amministrative, sono condotte nell'interesse esclusivo dell'organizzazione⁵.

Nell'ambito delle NU, l'organo integrato è costituito dal Segretariato, istituito e definito, nelle grandi linee, dal Capo XV della Carta ONU nonché qualificato dall'articolo 7 della Carta, unitamente agli organi intergovernativi, quale organo principale dell'Organizzazione. Che il Segretariato sia l'organo amministrativo dell'ONU emerge chiaramente anche dall'articolo 97 della Carta, il quale attribuisce al Segretario generale, da cui dipende il Segretariato, il ruolo di più alto funzionario amministrativo delle NU. Vale la pena di notare che l'utilizzo di questa espressione sottolinea anche la natura non politica del Segretario generale rispetto agli altri organi statutari che in qualche modo ne indebolisce il ruolo in rapporto a questi ultimi.

Il modello riprende quello del Patto della Società delle Nazioni, che prevedeva un segretariato unico e permanente (art. 6), il quale, nel silenzio dell'atto istitutivo, sarà poi, per decisione del primo Segretario generale della Società, composto da funzionari internazionali e

⁴ M. VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain. Cour général de droit international public*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 183, 1983, 256 ss.; F. LATTY, *L'organe administrative intégré de l'organisation internationale*, in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (sous la direction de), *Droit des organisations internationales*, Issy-les-Moulineaux, 2013, 491 ss., in particolare 491-492.

⁵ F. LATTY, *op. cit.*, p. 493 e J. SCHWOB, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruxelles, 1987, 8. Si parla anche di "colonna vertebrale dell'organizzazione" (P. SANDS, P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London-Mytholmroyd-Edinburgh, 2009).

non, come avveniva fino ad allora, da funzionari nazionali nominati dallo Stato di sede della conferenza o *bureau* internazionale⁶.

L'amministrazione integrata dell'ONU presenta tre caratteristiche fondamentali: essa è internazionale, indipendente e leale all'Organizzazione. È la stessa Carta ONU che enuncia queste caratteristiche all'articolo 100, paragrafo 1. Infatti, stabilisce che né il Segretario né il personale del Segretariato, nell'esercizio delle loro funzioni, devono richiedere o ricevere istruzioni da alcun governo o da altre autorità esterne all'Organizzazione e devono astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere la loro posizione di funzionari internazionali responsabili solo nei confronti dell'Organizzazione. A tale scopo, nell'impiego del personale e nella determinazione delle condizioni di servizio la Carta richiede che sia data primaria considerazione all'obiettivo di assicurare i più alti standard di efficienza, competenza e integrità e che si tenga in considerazione l'importanza di reclutare il personale secondo una base geografica quanto più ampia possibile (art. 101, par. 3)⁷. Il legame di lealtà tra personale del Segretariato e l'ONU non può però essere assimilato al legame di cittadinanza che esiste tra una persona e lo Stato di nazionalità⁸.

L'indipendenza e la lealtà del Segretario e dallo staff amministrativo dell'ONU sono *in primis* garantite dall'obbligo per ogni membro delle Nazioni Unite di rispettare il carattere esclusivamente internazionale delle loro responsabilità e a non cercare di influenzarli nell'esercizio delle loro funzioni (art. 100, par. 2). Tale astensione dall'esercizio di forme di influenza sul personale amministrativo si estende lungo tutta la carriera dello staff, dal reclutamento fino alla cessazione delle funzioni⁹. L'indipendenza e la lealtà sono pure garantite dal riconoscimento al Segretario generale e al personale di quei privilegi e quelle immunità che siano necessari per l'esercizio indipendente delle stesse funzioni nell'interesse dell'Organizzazione (art. 105). La lealtà implica – nonostante il silenzio dello Statuto – un ob-

⁶ C. EBNER, *Article 100* e W. STÖCKL, *Article 101*, in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2012, 3^a ed., rispettivamente 2022 ss. e 2053 ss.

⁷ Cf. Statuto e Regolamento del personale delle NU, Bollettino del Segretario generale ST/SGB/2023/1, 1° gennaio 2023, <https://policy.un.org>. Tali norme specificano e definiscono meglio questi concetti, ribadendo che i funzionari debbono agire con efficacia, competenza ed integrità (art. 1.2, lett. b) Statuto del personale).

⁸ Corte internazionale di giustizia, parere consultivo dell'11 aprile 1949, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949*, 182.

⁹ F. LATTY, *op. cit.*, p. 504.

bligo di imparzialità del personale amministrativo dell'ONU rispetto agli Stati membri. Infine, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che un ulteriore strumento a garanzia dell'indipendenza sia costituito dalla possibilità per l'Organizzazione di agire in protezione funzionale dei propri agenti nel caso di illeciti internazionali che li riguardino nell'esercizio delle loro funzioni¹⁰.

Con pragmatismo, occorre però riconoscere che spesso nella pratica quotidiana le previsioni statutarie sull'indipendenza della macchina amministrativa onusiana sono disattese in quanto gli Stati, anche in ragione della loro posizione di finanziatori delle NU, intervengono con pressioni di vario genere sia direttamente sia indirettamente, ossia attraverso l'Assemblea generale, per influenzare la composizione o la gestione del Segretariato¹¹.

Nessun'altra indicazione è fornita dalla Carta circa l'organizzazione amministrativa interna dell'ONU. D'altronde si può ritenere che ogni organizzazione internazionale sia in parte responsabile della regolamentazione della sua struttura e del suo funzionamento visto che l'atto istitutivo non può prevedere tutto¹². Spetta al Segretario generale, nella sua funzione di «chief administrative officer», di adempiere alla delicata e complessa funzione di alta direzione e gestione, che si traduce principalmente, nella creazione di ripartizioni amministrative, nella distribuzione delle competenze tra tali ripartizioni, nella loro organizzazione interna, nella gestione del personale assegnato alle ripartizioni e nelle modalità di adozione e di esecuzione delle decisioni da parte delle stesse.

L'amministrazione dell'ONU, così come già avveniva nella Società delle Nazioni, è strutturata in diversi dipartimenti ed uffici cui sono attribuite specifiche funzioni per l'espletamento dell'attività quotidiana dell'Organizzazione su mandato dell'Assemblea generale e degli altri organi principali delle NU¹³.

Nel Bollettino del Segretario generale, alla sezione 3¹⁴, è definita la struttura del Segretariato che si articola in numerose unità organizzative (*organizational units*), ciascuna diretta da un funzionario che risponde direttamente al Segretario generale (par. 3.2). Il mandato, le

¹⁰ Parere consultivo dell'11 aprile 1949, cit., 174.

¹¹ M. BEDJAOUI, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Paris, 1958, 583 ss.

¹² L. FOCSANEANU, *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 1957, 315 ss.

¹³ In <https://digitallibrary.un.org>.

¹⁴ Organizzazione del Segretariato delle NU, ST/SBG/2015/3, 22 luglio 2015.

funzioni e l'organizzazione di ognuna di queste unità sono definiti in bollettini separati del Segretario generale (par. 3.3)¹⁵. Ogni *organizational unit* ha al vertice un capo unità od ufficio, competente a pianificare le funzioni e le correlate proposte di bilancio; individuare le strategie per l'attuazione del programma di lavoro; garantire il rispetto dei regolamenti; fornire chiarimenti agli organi legislativi e sussidiari; svolgere attività gestionali; assistere, consigliare e tenere informato il Segretario generale sulle attività dell'unità organizzativa; assicurare il coordinamento con altre unità; e garantire il controllo interno e la gestione del rischio (sez. 5). L'organo di vertice è affiancato dai responsabili dei programmi, che tra l'altro lo assistono nell'assicurare la realizzazione delle attività previste dal mandato, gestendo in modo efficace ed efficiente il personale e le risorse poste sotto la loro supervisione, monitorando e segnalando i progressi nel raggiungimento dei risultati, conducendo autovalutazioni e adottando azioni correttive; e nel valutare il rendimento del personale in modo obiettivo, in conformità con le norme e le procedure stabilite, anche ai fini dello sviluppo della carriera e della responsabilizzazione (sez. 6). Infine, uffici esecutivi e unità amministrative assistono il capo del dipartimento o dell'ufficio, nonché i responsabili dei programmi e i membri del personale, nello svolgimento delle attività di gestione delle risorse finanziarie e umane e delle responsabilità amministrative generali delegate dal Sottosegretario generale per la gestione (sez. 7).

Data la complessità della struttura amministrativa onusiana, il coordinamento tra le varie funzioni ed attività è indispensabile e delicato. Esso avviene, ai sensi della sezione 4 del sopra citato Bollettino, attraverso il Gruppo di alta direzione, il Comitato politico, il Comitato di gestione e i Comitati esecutivi dei gruppi settoriali, che comprendono tutti i dipartimenti, uffici, fondi e programmi delle Nazioni Unite (par. 4.1). Nel caso in cui una specifica questione rientri nelle competenze di più unità organizzative, questa deve essere trattata dall'unità a cui principalmente appartiene, in consultazione però con le altre unità interessate (par. 4.2). Invece, qualora una questione non sia specificamente menzionata nel Bollettino sulle unità organizzative principali,

¹⁵ Tra queste unità principali rientrano, ad esempio, l'Ufficio esecutivo del Segretario generale, il Dipartimento per gli affari politici, il Dipartimento per le operazioni di *peacekeeping*, l'Ufficio legale, l'Ufficio per la droga e il crimine, l'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani, gli uffici delle NU a Ginevra, Vienna e Nairobi. L'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani non riferisce direttamente al Segretario generale ma all'Assemblea generale, attraverso il Consiglio economico e sociale (par. 3.4).

essa è trattata dall'unità a cui dovrebbe essere riferita in base alla distribuzione del lavoro all'interno del Segretariato, a meno che il Segretario generale non prenda una decisione specifica in merito (par. 4.3).

Il Segretariato ONU svolge prevalentemente sia funzioni di assistenza amministrativa agli altri organi onusiani e di esecuzione delle decisioni da questi adottate sia funzioni amministrative autonome. Quanto all'assistenza, spetta al Segretariato, a vari livelli, porre in essere quelle attività che sono necessarie per il buon funzionamento delle riunioni degli organi politici e tecnici delle NU (ad esempio, ammissione alle sedute, accreditamento della stampa, diffusione dell'ordine del giorno, predisposizione del servizio di interpretariato, dei processi verbali, della documentazione necessaria, ecc.)¹⁶. Il Segretariato può anche essere chiamato ad assistere nell'elaborazione di risoluzioni e altri documenti da parte dell'Organizzazione¹⁷. Per quanto concerne l'esecuzione delle misure adottate, il Segretariato esercita funzioni molto variegata e diversificate, che possono andare dalla predisposizione di rapporti su determinati avvenimenti all'esecuzione di piani e programmi vari.

Il Segretariato ha poi proprie competenze gestionali, evidentemente collegate al funzionamento quotidiano della "macchina amministrativa" delle NU, dalla conduzione delle sedi all'organizzazione del personale e delle loro carriere, alla predisposizione di rapporti sulle attività compiute dalle NU, alla predisposizione del bilancio¹⁸, cui si aggiungono tutte le attività amministrative collegate con il ruolo del

¹⁶ Ad esempio, con riferimento al ruolo del Segretariato rispetto alle riunioni dell'Assemblea generale si veda l'art. 47 (Regolamento interno dell'AG, UN Doc. A/520/Rev.17). In rapporto al Consiglio di sicurezza si veda, tra gli altri, l'art. 26 del Regolamento interno provvisorio del Consiglio di sicurezza, secondo il quale «The Secretary-General shall be responsible for the preparation of documents required by the Security Council and shall, except in urgent circumstances, distribute them at least forty-eight hours in advance of the meeting at which they are to be considered».

¹⁷ In questo contesto, si può segnalare il ruolo della Divisione per la codificazione cui spetta di fornire, tra l'altro, servizi di preparazione di documentazione di base, compresa la preparazione di progetti di testi di convenzioni e altri strumenti, agli organi competenti istituiti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ad esempio VI Commissione dell'Assemblea generale e Commissione di diritto internazionale), nonché a comitati speciali o *ad hoc*, o alle conferenze diplomatiche; e servizi di assistenza nella formulazione e nella sistematizzazione delle norme di diritto internazionale attraverso la preparazione di documenti di ricerca, studi di base, ecc.

¹⁸ Al Segretario generale spetta di predisporre una stima delle spese che costituisce condizione necessaria affinché una risoluzione che comporti una spesa possa essere raccomandata da una commissione per l'approvazione da parte dell'Assemblea generale (art. 153 del Regolamento interno dell'AG).

Segretario generale di rappresentare l'ONU all'esterno davanti agli Stati, alle organizzazioni internazionali e alla società civile. Infine, occorre ricordare che il Segretariato generale agisce da depositario dei trattati (art. 102 della Carta ONU), compito esclusivamente formale, poiché ad esso non spetta nessuna valutazione sul testo dell'accordo, sulle riserve, sulle obiezioni, sullo status delle parti.

3. La funzione pubblica onusiana presenta grandi numeri che sono progressivamente aumentati nel tempo. Allo stesso tempo il personale delle NU si è molto articolato, comprendendo diverse categorie di soggetti, tra cui coloro che vengono distaccati dagli Stati presso l'Organizzazione e che sono sottoposti al regime del personale ONU per il periodo del loro distacco¹⁹.

La Carta delle NU non contiene una definizione di funzionario o agente né gli atti istitutivi delle agenzie specializzate; pertanto, a parte quanto concluso dalla Corte internazionale di giustizia circa il significato da attribuire al termine agente²⁰, è la dottrina che, soprattutto in passato, si è preoccupata di delineare la categoria dei funzionari internazionali²¹. In linea generale, prendendo spunto dalla Corte, il personale ONU comprende tutti coloro che sono impiegati, stabilmente o temporaneamente dall'Organizzazione per l'espletamento o per l'assistenza all'espletamento delle sue funzioni e per il raggiungimento dei suoi obiettivi e perciò sono nell'organigramma e nel bilancio dell'ente²².

Sul punto, la Carta delle Nazioni Unite stabilisce che la nomina del personale spetta al Segretario generale in base alle regole stabilite

¹⁹ I dati delle Nazioni Unite indicano che nel 2022 il personale ammontava a 125.436 persone di cui il 30% impegnato nelle Nazioni Unite (<https://unsceb.org>). Altri dati, non ufficiali e sempre aggiornati al 2022 quantificano il personale del Segretariato ONU in circa 27.000 unità, di cui 6.434 nella sede di New York, 3.523 a Ginevra, 1.898 a Nairobi, 1.314 a Juba, 1.271 a Vienna e 21.322 negli altri centri di servizio dell'Organizzazione (<https://www.statista.com>). Cf. S. THORVALDSDOTTIR, R. PATZ, S. ECKHARD, *International bureaucracy and the United Nations system*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2021, 1 ss.

²⁰ Parere consultivo dell'11 aprile 1949, cit, p. 177.

²¹ P.G. SAHANI, *International Civil Servants*, in *The Indian Journal of Political Science*, 1966, 12 ss.; A. GESLIN, *Les agents des organisations internationales*, in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (par le soin de), *op. cit.*, 520 ss., in particolare 524-525; T. MERON, *Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Directions*, in *American Journal of International Law*, 1976, 659 ss.; ID., *Status and Independence of the International Civil Servant*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 167, 1980, 285 ss.; A. PELLET, D. RUZIÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1993.

²² A. GESLIN, *op. cit.*, 525.

dall'Assemblea generale. Nello specifico, ai sensi dell'articolo 101, par. 1, quest'ultima stabilisce il regolamento del personale contenente i principi generali della politica delle risorse umane applicabile al personale e all'amministrazione del Segretariato nonché ai fondi e ai programmi gestiti separatamente. Il Segretario generale dal canto suo è tenuto, in base al regolamento del personale, a adottare e attuare quelle norme relative allo staff, coerenti con tali principi, che ritenga necessarie. La Carta individua anche i principi che devono essere alla base della selezione del personale e della determinazione delle condizioni di impiego, ossia la necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità ed ampia rappresentatività geografica. Occorre infine ricordare il requisito, sopra menzionato, dell'indipendenza del personale, contenuto nell'articolo 100, par. 2 della Carta, e il divieto di restrizioni all'accesso di uomini e donne a partecipare agli organi principali e sussidiari dell'ONU (art. 8)²³. Si può dunque concludere che, in conformità con la Carta ONU, la funzione pubblica internazionale è regolata da sette principi che sono rimasti immutati nonostante il progressivo allargamento dell'Organizzazione a nuovi Stati e le successive trasformazioni dovute al cambiamento dei tempi, ossia l'internazionalità, l'indipendenza, la neutralità, la lealtà, l'integrità, la competenza e l'efficienza dei funzionari delle Nazioni Unite.

L'assegnazione all'ONU di nuovi mandati e la creazione di nuovi uffici operativi hanno comportato un cambiamento delle condizioni di lavoro del personale delle NU che non avrebbe potuto essere immaginato al momento della redazione della Carta. Basti pensare che, mentre nei primi anni di vita dell'Organizzazione il personale era principalmente impegnato in attività puramente amministrative nelle sedi dell'ONU, oggi esso è operativo in molti settori altamente specializzati come le tecnologie della comunicazione, la lotta alla droga, la prevenzione del crimine o lo sminamento.

L'obiettivo principale che viene perseguito con l'assunzione del personale è evidentemente quello di acquisire all'Organizzazione persone dotate delle competenze necessarie per svolgere i compiti tipici della funzione pubblica internazionale e in grado di lavorare in un ambiente multiculturale e multilingue nonché disponibili a spostarsi

²³ Ciò porta l'ONU ad attuare una serie di discriminazioni positive a favore di donne e disabili.

all'estero per motivi di lavoro²⁴. A questi criteri che attengono al possesso delle opportune qualifiche professionali e al soddisfacimento dell'interesse dell'amministrazione se ne aggiunge un altro, secondario, che concerne l'obiettivo di garantire un'ampia ripartizione geografica nella copertura dei posti (art. 101, par. 3). Criterio rispetto al quale il rischio di ingerenze statali è più consistente.

Il concetto di base geografica «as wide as possible» si traduce operativamente nella ricerca di un'equa rappresentanza geografica e di una maggiore diversificazione tra i gruppi regionali. Nel primo caso, l'obiettivo da raggiungere è quello di far sì che tutti gli Stati membri siano rappresentati nell'Organizzazione e di portare il maggior numero di Stati membri sottorappresentati all'interno del sistema delle c.d. fasce ottimali²⁵. Nel secondo caso, si tratta invece di ridurre la proporzione del gruppo regionale più rappresentato e aumentare quella dei gruppi regionali meno rappresentati, riducendo così lo squilibrio complessivo tra i gruppi regionali nella composizione dello staff dell'ONU²⁶.

Oltre questi principi direttamente od indirettamente desumibili dallo Statuto, il regime dettagliato dello staff dell'ONU è fissato dal Regolamento del personale che è applicabile a tutte le categorie di personale, da quelle professionali e superiori fino al personale tecnico e ai servizi di sicurezza (disp. 2.1). Buona parte delle disposizioni ivi contenute sono dedicate alla nomina e agli avanzamenti di carriera e ovviamente al trattamento economico, che comprende una remunerazione – secondo un principio non scritto per cui l'ONU e le agenzie specializzate devono assicurare al loro personale un trattamento appropriato che permetta loro di attrarre e di trattenerne in servizio quelle persone che hanno la nazionalità di Stati ove i salari sono più elevati – e numerose indennità²⁷. Vale la pena di sottolineare che molti degli

²⁴ A tale scopo il reclutamento avviene, in linea di massima, attraverso concorsi banditi con avvisi di vacanza nei quali sono indicati, oltre il tipo di posto bandito, i requisiti richiesti ai candidati (i requisiti variano ovviamente alla luce della mansione che dovrà essere svolta e includono sempre la conoscenza delle lingue di lavoro delle NU) e le modalità di selezione. Spesso la selezione si conclude con la predisposizione di una lista di candidati idonei, tra i quali viene individuato il vincitore.

²⁵ Sistema che opera tuttavia per un numero limitato di posti, solitamente quelli di grado più elevato.

²⁶ OFFICE FOR HUMAN RESOURCES, *Geographical Diversity Strategy*, New York, 2020, 5. Cf. L.M. GOODRICH, *Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat*, in *International Organization*, 1962, 465 ss.

²⁷ Tribunale amministrativo dell'ILO, *Beattie and Sheeran*, 5 giugno 1987, n. 825. Cf. F. LATTY, *op. cit.*, 539.

accordi tra l'ONU e le agenzie specializzate prevedono lo sviluppo di standard, metodi e accordi comuni per il personale, volti a evitare gravi discrepanze nei termini e nelle condizioni di impiego e la concorrenza nel reclutamento del personale oltre che a facilitare l'interscambio di personale (cd. *UN common system of salaries, allowances and other conditions of service*)²⁸. Il personale gode pure di un sistema previdenziale appropriato (pensione, malattie, maternità, ecc.) secondo le modalità scelte dal Segretario generale (art. 6.1 e 6.2 Statuto del personale e disp. 6.1-6.6 Regolamento del personale). Nulla è invece scritto circa il diritto di associazione e di sciopero, che vengono però considerati quali diritti di natura consuetudinaria e dunque applicabili in quanto tali all'Organizzazione.

Tutto ciò si traduce in costi importanti sul bilancio dell'ONU spesso contestati dagli Stati, soprattutto quando aumenti nel numero dei componenti dello staff delle NU si traducono, paradossalmente, in minore efficienza amministrativa ed operativa. Ricorrentemente gli Stati membri rivolgono critiche molto dure sui costi del personale che costituiscono una gran parte delle spese nel bilancio dell'Organizzazione. D'altronde, se essi ritengono che il personale sia ampiamente sovra pagato, di contro, i rappresentanti del personale ritengono che la retribuzione del personale sia inadeguata e spesso conducono campagne per ottenere stipendi più alti²⁹.

Le regole di condotta sono in linea di massima finalizzate a garantire che il personale impronti il proprio comportamento a taluni principi deontologici, quali il rispetto della dignità e del valore della persona umana senza alcuna discriminazione e l'onestà (norma 1.2, lett. a)-b) Statuto del personale) e, nel contempo, a tutelare l'indipendenza e l'integrità dell'operato delle NU³⁰. Si pensi alle disposizioni che vietano le molestie, lo sfruttamento e gli abusi sessuali nonché quei comportamenti che possano favorire o concretizzarsi in forme di corruzione, concussione, frodi varie e sviamento dei fondi (disp. 1.2, lett. e), f) e k) Regolamento del personale). In quest'ottica, sembra doversi leggere anche il divieto di conflitto di interessi (art. 1.2, lett. p) e q) Statuto del personale) che mira a garantire che il per-

²⁸ 28 sono le organizzazioni del sistema ONU che partecipano al *common system*.

²⁹ Tra gli Stati più critici rispetto ai costi delle NU vi sono gli Stati Uniti che da soli versano il 22% del bilancio dell'Organizzazione (cf. ad esempio, *The UN Budget*, <https://betterworldcampaign.org>).

³⁰ M. NOLL BARBOZA, *La déontologie des agents internationaux*, in E. LAGRANGE, J.-M. SOREL (par le soin de), *op. cit.*, 558 ss.

sonale dell'ONU agisca soltanto nell'interesse dell'Organizzazione nell'esercizio delle proprie funzioni. Si tratta di un tema centrale rispetto ad una funzione pubblica internazionale che deve mantenere la sua indipendenza in un contesto di cooperazione intergovernativa nella quale il ruolo degli Stati è particolarmente "pesante". Non è dunque un caso che il conflitto di interessi sia definito in termini piuttosto ampi sussistendo ogni qualvolta che, a seguito di un'azione o di un'omissione da parte del funzionario, l'interesse personale di quest'ultimo influisce negativamente sull'adempimento dei suoi doveri o sull'integrità, l'indipendenza e l'imparzialità che gli sono richieste in quanto funzionario internazionale. Non è neppure un caso che il divieto sia in un certo qual modo rafforzato dal divieto di partecipazione attiva alla vita politica, fatto salvo l'esercizio del diritto di voto (art. 1.2, lett. *h*) Statuto del personale), e dal divieto per i componenti dello staff di essere associati direttamente alla direzione di un'attività a scopo lucrativo, industriale, commerciale, ecc. o avere in essa interessi finanziari, se vantaggi potrebbero derivare all'impresa o al funzionario grazie al suo status nell'ambito dell'ONU (art. 1.2, lett. *o*) Statuto del personale). I punti deboli rispetto al conflitto di interessi rimangono comunque quelli della sua prevenzione, dei controlli e del tipo di misure applicabili nel caso di conflitto acclarato³¹. Infine, il Regolamento del personale definisce le conseguenze disciplinari derivanti dalla violazione degli obblighi di tutela della dignità umana e dei doveri di servizio³².

L'ambiguità della funzione pubblica internazionale, stretta tra il tentativo di raggiungere una piena istituzionalizzazione e il controllo che gli Stati vogliono mantenere sull'ONU, investe il regime del personale a tutti i livelli e talora si manifesta platealmente quando gli Stati intervengono nella gestione del personale amministrativo onusiano

³¹ Si pensi all'istituzione nel 2006, da parte dell'Assemblea generale delle NU, dell'Ufficio etico per garantire i più alti standard di integrità dei membri del personale che, allo scopo, fornisce consulenza e protezione contro le ritorsioni e svolge attività di divulgazione finanziaria, formazione etica e di coerenza rispetto agli standard etici.

³² Ad integrazione, la Commissione per il servizio civile internazionale (ICSC) promuove standard di condotta che si applicano al personale di tutte le agenzie del sistema dell'ONU e che descrivono più dettagliatamente alcuni degli obblighi connessi all'impiego presso le NU. Si tratta di un organismo di esperti indipendenti istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1974 che si occupa di tutti i profili delle condizioni di impiego del personale. Su alcuni di essi può adottare decisioni (ad esempio, rispetto alla fissazione dell'indennità giornaliera), su altri, invece, presenta raccomandazioni all'Assemblea generale o ai responsabili esecutivi delle agenzie specializzate (UN ETHICS OFFICE, *Putting Ethics to Work. A Guide for UN Staff*, New York-Geneva, 2017).

come accadde negli anni del maccartismo quando il governo USA esercitò pressioni sul Segretario generale delle NU per ottenere l'allontanamento dall'Organizzazione del personale statunitense sospettato di simpatie comuniste³³.

4. La storia delle riforme del sistema amministrativo onusiano è lunga quasi quanto la vita dell'Organizzazione visto che, già a partire da qualche anno dopo la sua istituzione, gli Stati membri e diversi Segretari generali hanno tentato di migliorare la macchina amministrativa, talora solo per aggiornarla al cambiamento dei tempi, talaltra nella consapevolezza di inefficienze e mancanze e per reagire alle critiche conseguenti mosse dagli Stati del cui perdurante sostegno, politico e finanziario, l'ONU necessita.

Questi tentativi di riforma sembrano essere ciclici, con ondate di nuove proposte di riforma che si succedono circa ogni 5, 10 anni, avanzate da uno o più Stati membri e/o dal Segretario generale in carica³⁴. Molti tentativi sono rimasti ad uno stadio embrionale a causa di una serie di cause, tra cui la capacità da parte dell'Organizzazione di attuare le riforme o meglio l'incapacità a porle in essere. Taluni commentatori ritengono che nell'ambito delle NU domini una "cultura dell'inazione" poiché i dirigenti e il personale sarebbero restii all'implementazione di nuovi programmi, ai cambiamenti dei programmi esistenti e alle modifiche delle politiche del personale. Altri sottolineano invece che le difficoltà attuative discendano dall'assenza di chiari piani di implementazione, di scadenze e di precise stime dei costi. Oltretutto, i limiti della pianificazione non solo ostacolano le riforme o ne circoscrivono il successo ma impediscono agli Stati membri di valutare adeguatamente l'efficacia stessa delle riforme che sono state realizzate. Non si deve neppure trascurare il tema finanziario, ossia se le riforme proposte possano essere realizzate a costo zero, utilizzando le risorse esistenti, o se, invece, i limiti al bilancio ONU impediscano di sostenere la gran parte delle iniziative di riforma. Infine, occorre sempre ricordare che ogni riforma deve necessariamente fare i conti con il contesto politico e le complesse relazioni tra gli Stati in un

³³ N.M. BLOKKER, *International Organizations or Institutions, Secretariats*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, dicembre 2021, <https://opil.ouplaw.com>.

³⁴ L. BLANCHFIELD, *United Nations Reform: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 15 maggio 2015, <https://sgp.fas.org>.

determinato momento storico; contesto e situazioni che fuoriescono dal controllo dell’Organizzazione³⁵.

Si può affermare che rispetto alla struttura amministrativa e alla funzione pubblica delle NU le linee di riforma seguite negli anni siano state principalmente tre: ridurre le inefficienze e la mancanza di responsabilità del Segretariato ONU; evitare la duplicazione e la ridondanza dei mandati, delle missioni e/o dei programmi ONU; contrastare la cattiva gestione, che in casi più gravi concretizza reati penali, delle risorse delle Nazioni Unite.

Già nel 1969, una volta acquisita un’ampia *membership*, si ebbero i primi tentativi di riforma volti a introdurre modifiche strutturali per rendere più efficiente la cooperazione economica tra i Paesi industrializzati e gli Stati neo-indipendenti caratterizzati da un grave arretratezza economica³⁶. Successivamente, negli anni Ottanta, il focus si incentrò sull’inefficienza della macchina amministrativa e sugli aspetti di bilancio. Si cercò di puntare, da un canto, sulla specializzazione delle funzioni all’interno dell’Organizzazione, ad esempio, con la creazione dell’Ufficio per la ricerca e la raccolta di informazioni (ORCI), successivamente soppresso, con il compito di fornire informazioni di prima mano in tempi rapidi e ai fini dell’attivazione precoce degli sforzi di pacificazione del Segretario generale; con lo spostamento delle questioni dei diritti umani nella sede di Ginevra e di alcune parti della politica sociale in quella di Vienna; e, dall’altro, sulla riduzione dei costi con il mancato rinnovo di undici tra sotto segretari generali e assistenti segretari generali³⁷. Venne anche istituito, nel 1986, su pressione degli Stati occidentali, un gruppo di alto livello di 18 esperti intergovernativi per studiare come rivedere l’efficienza del funzionamento amministrativo e finanziario dell’ONU (*High Level Group of 18*) che avrebbe poi presentato ben settantuno raccomandazioni all’Assemblea generale. Molte di esse rimasero lettera morta, altre, di contro, portarono a delle modifiche – ad esempio, al processo di formazione del bilancio, come l’applicazione ad esso della regola del

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ UNDP, *A study of the capacity of the United Nations development system*, Geneva, 1969, vol. II. Ad esempio, venne creata la carica di direttore generale per lo sviluppo e la cooperazione economica internazionale.

³⁷ T.G. WEISS, T. CARAYANNIS, *Windows of opportunity for UN reform: historical insights for the next Secretary-General*, in *International Affairs*, 2017, 309 ss., in particolare 312.

consensus – che però poco servirono ad evitare che questo fosse in deficit³⁸.

Cambiamenti più significativi si ottennero negli anni Novanta su impulso del Segretario generale Boutros-Ghali nell'ottica di un rinnovo delle NU, specificatamente per fronteggiare le sfide poste dal *peacekeeping* e dal *peacebuilding*³⁹. I risultati raggiunti furono solo parziali e tra essi spiccano le modifiche volte a adeguare l'amministrazione del Segretariato alle nuove ed articolate operazioni di pace progressivamente messe in campo dall'Organizzazione, cercando di eliminare quelle inefficienze, anche gravi, che avevano caratterizzato la gestione di alcune di queste operazioni (ad esempio, nella ex Jugoslavia e in Somalia)⁴⁰. In particolare, occorre ricordare la creazione del Dipartimento per le operazioni di mantenimento della pace (DPKO) e del Dipartimento per gli affari politici (DPA), così da distinguere il *volet* operativo da quello politico, e l'inserimento del Dipartimento per gli affari umanitari (DHA) quale componente delle operazioni di pace⁴¹.

Maggiori successi in termini di efficientamento e riduzione dei costi della macchina amministrativa onusiana si sono avuti sotto la guida di Kofi Annan attraverso un programma di riforme a più tappe (1997, 2002 e 2005); alcuni cambiamenti furono attuati autonoma-

³⁸ M.H. FARIDI, *United Nations Reform in International Perspectives*, in *Indian Journal of Political Science*, 2011, 597 ss., in particolare 598.

³⁹ BOUTROS BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, New York, 1992, par. 74. Nello specifico il mandato assegnato al Segretario generale dall'Assemblea generale con la Risoluzione A/RES/46/232 del 2 marzo 1992 era quello di rilanciare sia il mantenimento della pace sia il settore dello sviluppo economico e sociale di vitale importanza per l'insieme dei membri e, in particolare, per i Paesi in via di sviluppo; di garantire la trasparenza delle procedure e delle pratiche di assunzione volte ad assicurare i più alti standard di efficienza, competenza e integrità e che l'assunzione avvenisse su una base geografica la più ampia possibile, escludendo fenomeni di "successione" di un cittadino di uno Stato membro a un cittadino di quello stesso Stato in un posto di alto livello, e ogni forma di monopolio sui posti di alto livello da parte di cittadini di uno Stato o di un gruppo di Stati; di migliorare la rappresentanza e lo status delle donne nel Segretariato, in particolare ai livelli più alti; di garantire il carattere esclusivamente internazionale del personale; e di razionalizzare la struttura del Segretariato suddividendo le sue principali attività in modo da raggrupparle in un numero limitato di dipartimenti per consentire una migliore supervisione e gestione da parte del Segretario generale e per evitare duplicazioni e migliorare il coordinamento e la razionalizzazione delle attività in ciascun settore.

⁴⁰ B. REINALDA, *Institutional Development of the United Nations Secretariat*, in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2020, 325 ss, in particolare 334.

⁴¹ T.G. WEISS, T. CARAYANNIS, *op. cit.*, 315. Vanno anche ricordati i profondi tagli allo staff del Segretariato e l'adozione di misure contrattuali per rendere più coeso e più legato al Segretario il vertice dello staff.

mente dallo stesso Segretario generale mentre altri richiesero l'approvazione dell'Assemblea generale⁴². Tra le innovazioni gestionali sono da annoverare l'istituzione della figura del vice-Segretario generale e di un gruppo di quattro comitati esecutivi per coordinare le attività operative a livello di sistema nei settori della pace e sicurezza, degli affari economici e sociali, dell'azione umanitaria e dello sviluppo sostenibile. Venne anche snellita la struttura del Segretariato, con la riunificazione di tre dipartimenti ridondanti nel Dipartimento degli affari economici e sociali, e raggruppando le numerose agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite in quattro sezioni con comitati esecutivi di coordinamento. Si riuscì anche a ridurre i costi eliminando posti di lavoro e burocrazia (ad esempio, revisione dei vecchi mandati, eliminazione graduale di quelli irrilevanti o in disuso, eliminazione dei posti vacanti, ecc.), e a stabilizzare il bilancio. Invece la proposta di un fondo di credito rotativo non venne approvata dall'Assemblea generale. Altre misure adottate sono state, tra l'altro, l'istituzione di un ufficio per le questioni etiche, una migliore protezione per i *whistleblower*, il potenziamento delle capacità di controllo e la piena informazione sui dati economico-finanziari dello staff⁴³.

I dieci anni successivi non vedono più l'impeto riformista del passato fino alle proposte del 2017 da parte dell'attuale Segretario generale. L'attenzione si è concentrata, in particolare, sul miglioramento del funzionamento del Dipartimento del *peacekeeping* con la sua suddivisione in due divisioni; suddivisione poi rimaneggiata da diverse

⁴² KOFI ANNAN, *Management and organizational measures*, UN doc. A/51/829, 17 marzo 1997. *Renewing the United Nations: a programme for reform. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/51/950, 14 luglio 1997 e Risoluzioni AGNU 52/12A e 52/12B del 9 gennaio 1998. Cf. anche KOFI ANNAN, *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/54/2000, 27 marzo 2000, parr. 312 ss.

⁴³ KOFI ANNAN, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/59/2005, 21 marzo 2005, par. 154 ss.; AGNU Risoluzione A/RES/60/1, 24 ottobre 2005. Con riferimento ai *follow-up* del Vertice del Millennio si vedano: *Investing in the United Nations, for a stronger organization worldwide*, UN doc A/60/692, 12 maggio 2006 (in cui sono affrontati i temi del personale, della *leadership*, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'efficienza nell'erogazione dei servizi, del bilancio e finanze e dei meccanismi di *governance*) e *Delivering as One. Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment*, A/61/58, 20 novembre 2006 (in cui viene raccomandato che il sistema delle NU agisca come un'unità per contrastare la sua frammentazione). In materia si vedano J.-M. CHATAIGNER, *Réformer l'ONU: mission impossible?*, in *Revue française d'administration publique*, 2008, 359 ss. e T. WEISS, *The John W. Holmes Lecture: Reinvigorating the International Civil Service*, in *Global Governance*, 2010, 39 ss.

risoluzioni dell'Assemblea generale⁴⁴; sulla riforma della gestione delle risorse umane del 2009, che mirava a dare al personale sul campo e a quello della sede centrale lo stesso status e gli stessi benefici e sul miglioramento dei meccanismi valutativi. Ma certamente il risultato più rilevante è stato l'aumento della presenza femminile tra i funzionari, anche di grado più elevato.

5. Nonostante alcuni successi, la struttura amministrativa e la gestione del personale onusiano continuano a richiedere continui interventi in una sorta di “fabbrica di San Pietro” istituzionale. L'ultimo atto si è avuto nel 2017, quando anche l'attuale Segretario generale ha lanciato il suo progetto⁴⁵ per una maggiore efficienza, trasparenza ed economicità dell'Organizzazione in un panorama mondiale caratterizzato da un certo scetticismo nei confronti delle NU che raggiunge uno dei suoi picchi nell'affermazione trumpiana dell'inutilità di una *governance* globale⁴⁶.

Anche in questo caso la riforma consiste in alcune misure direttamente assumibili dal Segretario generale in conformità al suo mandato e in una serie di proposte all'Assemblea generale per l'eventuale adozione delle necessarie risoluzioni. La riforma, dal punto di vista degli obiettivi, si pone nella linea delle precedenti ristrutturazioni delle NU. In sintesi, essa si caratterizza ancora per alcune costanti, quali, *in primis*, la lotta agli abusi sessuali durante le operazioni di mantenimento della pace e il raggiungimento della parità di genere tra gli alti dirigenti dell'ONU, e, in secondo luogo, la condivisione delle risorse, l'eliminazione dei doppioni e l'aumento dell'efficienza nel contesto di tre pilastri paralleli: sviluppo, pace e sicurezza e gestione. Ma le proposte presentano degli indubbi elementi di novità rispetto alle precedenti esperienze riformiste. Esse, infatti, tendono a cambiare l'architettura stessa della *governance* secondo un modello che guarda all'organizzazione delle aziende private, al ruolo degli azionisti e degli ammini-

⁴⁴ Assemblea generale, Risoluzione 61/279 del 29 giugno 2007.

⁴⁵ *Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/72/684-E/2018/7, 21 dicembre 2017 e *Global human resources strategy 2019–2021: building a more effective, transparent and accountable United Nations. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/73/372, 12 settembre 2018. Si vedano anche le Risoluzioni AGNU A/RES/72/266 e A/RES/72/236 del 20 dicembre 2017. Per commenti, B. RAMCHARAN, *António Guterres's Strategy for Modernizing the UN*, in *Global Governance*, 2019, 13 ss.; W. WEISZEGGER, *Implementing the UN Management Reform: Progress and Implications for Peace Operations*, International Peace Institute, 2020.

⁴⁶ Discorso del Presidente USA davanti all'AGNU, 25 settembre 2018, <https://time.com>.

stratori delegati. Gli Stati – così come gli azionisti – dovrebbero essere meno centrali nelle attività quotidiane dell’ONU, mentre il Segretario generale – come un amministratore delegato – dovrebbe arrivare a godere di maggiori e più ampi poteri decisionali nella gestione della struttura.

Il progetto di riforma si basa sull’idea che le NU sono un’organizzazione che opera sul campo ma il cui sistema di gestione è troppo centralizzato. In tale contesto i settori critici che occorre correggere vengono individuati nell’espletamento lento e poco reattivo delle funzioni da parte della macchina burocratica; nella frammentazione delle strutture di gestione, nella scarsa cultura gestionale; nella mancanza di fiducia tra Stati membri e personale; nell’inadeguatezza delle risorse e nell’inefficace attuazione dei mandati; oltre che nella mancanza di trasparenza e responsabilità. Si tratta di elementi di debolezza già oggetto delle riforme precedenti, a riprova, sfortunatamente, della loro poca incisività nel risolvere le criticità nel funzionamento del Segretariato.

Tra le misure già attuate, oltre al raggiungimento dell’obiettivo della parità di genere, vi è, per avvicinare il processo decisionale al livello di erogazione dei servizi e per responsabilizzare i dirigenti, un nuovo quadro completo per la delega dei poteri, che ha non solo decentrato tali poteri, ma anche razionalizzato la loro delega, evidenziando chiaramente ruoli, obblighi e responsabilità⁴⁷. Un effettivo decentramento delle responsabilità del Segretario generale dovrebbe permettere di prendere decisioni sulla gestione delle risorse in modo molto più rapido. Al decentramento si accompagna un nuovo quadro di responsabilità per monitorare le autorità delegate e il rafforzamento delle capacità di analisi, di gestione basata sui risultati, di conformità e di valutazione presso la sede centrale, al fine di garantire una maggiore trasparenza sulle attività e di sorvegliare le responsabilità di tutto il Segretariato.

Altri tasselli della riforma consistono nella semplificazione di politiche e procedure per garantire un’attuazione più agile, efficiente ed efficace del mandato a livello globale e nella responsabilità dei *senior manager*; in particolare, alla funzione di attuazione del mandato si dovrebbe accompagnare la competenza a gestire le risorse. Anche in questo ambito l’obiettivo del Segretario generale è quello di rendere flessibili e rapidi i meccanismi di gestione ed amministrazione centra-

⁴⁷ *Secretary-General’s bulletin, Delegation of authority in the administration of the Staff Regulations and Rules and the Financial Regulations and Rules, ST/SGB/2019/2, 17 dicembre 2018.*

lizzati, rigidi e macchinosi e dunque inadatti in situazioni, come quelle sul campo, che richiedono reazioni celeri, senza considerare la frammentazione, le duplicazioni e gli onerosi processi e controlli burocratici che caratterizzano gli appalti. Diverse questioni importanti sono ancora in sospenso come, ad esempio, la gestione delle risorse umane o il sistema di responsabilità. Gli Stati membri non sono neppure riusciti a trovare un accordo sulla creazione di un centro condiviso globale per i servizi amministrativi, da collocare in una sede di servizio a basso costo così da arrivare a notevoli risparmi rispetto a sedi molto costose come New York e Ginevra. Invece, hanno visto la nascita il nuovo formato e il ciclo più breve del bilancio (annuale) che hanno migliorato l'accuratezza delle stime delle risorse e delle soluzioni di pianificazione per migliorare le responsabilità nel raggiungimento dei risultati.

Infine, la riforma vede la creazione di due nuovi dipartimenti: il Dipartimento di strategia gestionale, politica e conformità (DMSPC) e il Dipartimento di supporto operativo (DOS). Il primo è competente a fornire una *leadership* politica strategica in tutti gli ambiti gestionali, con particolare riferimento alla gestione delle risorse umane e alla gestione e amministrazione finanziaria. Il DOS, invece, fornisce servizi di consulenza e altri servizi di supporto operativo diretto a garantire l'integrazione del supporto operativo, tipicamente, nella gestione della catena di approvvigionamento ma anche nella gestione delle risorse umane.

6. Di fronte alle sfide politiche che l'ONU si trova a fronteggiare in questo complesso e drammatico periodo storico, il tema del miglioramento della macchina amministrativa onusiana sembra essere di secondaria importanza. Si tratta, invece, di una questione centrale in quanto, una buona operatività amministrativa è di estrema rilevanza in quanto un'Organizzazione inefficace, obsoleta, macchinosa, poco trasparente non potrà essere in grado di portare avanti le sue funzioni efficacemente, anche quelle poche sulle quali gli Stati avranno concordato, e dunque sarà a rischio di una progressiva marginalizzazione e della sostituzione del Segretariato ONU da parte delle amministrazioni statali⁴⁸. L'efficientamento della macchina amministrativa permette di "ringiovanire" le NU mettendole al passo con le nuove modalità di organizzazione del servizio pubblico e della burocrazia, evitando così

⁴⁸ Si è parlato di «pre-historic monster» (UN, *A capacity study of the United Nations development system*, UN doc. DP/5 (Geneva, 1969), iii).

che il Segretariato ONU sia considerato eminentemente autoreferenziale e del tutto staccato dal mondo e quindi inutile ed inutilmente costoso.

Come si è visto, è da circa sessant'anni che le riforme amministrative si succedono e soprattutto le ultime, avanzate in un'epoca in cui gli studi di *management* amministrativo ed aziendale sono particolarmente sviluppati, tengono conto dell'evoluzione della scienza dell'amministrazione internazionale e appaiono collegate tra di loro secondo una linea di ragionamento unico al fine di raggiungere gli obiettivi da tempo condivisi: efficienza, semplificazione, trasparenza e riduzione dei costi.

Non si tratta pertanto di prospettare nuove tecniche di riforma e/o avanzare nuovi obiettivi rispetto a quanto già sul campo, ma di sostenere efficacemente le riforme avanzate, in particolare, quelle lanciate nel 2017 dal Segretario generale, approvate dagli Stati membri nel 2018 ed in corso di attuazione, in modo da ottenere un sistema onusiano forte, moderno ed efficiente, affinché l'Organizzazione rimanga efficace e possa raggiungere i suoi obiettivi. Si tratta, in altri termini, di evitare, parafrasando quanto detto in passato rispetto ad uno dei primi tentativi di riforma delle NU, che il progetto del 2017 sia lodato da tutti ma mai messo in pratica⁴⁹.

I settori su cui puntare nella riforma della macchina amministrativa onusiana sono, innanzitutto, la responsabilità e la trasparenza della struttura. È importante che il Segretariato sia caratterizzato da adeguate responsabilità e che le sue attività siano trasparenti. Ciò potrebbe comportare una maggiore divulgazione delle informazioni, una revisione regolare delle prestazioni e un processo di rendicontazione più incisivo.

In secondo luogo, la ristrutturazione dei processi decisionali nel senso della loro semplificazione e di una maggiore delega sia agli uffici e missioni locali sia alle agenzie, consentendo loro di prendere decisioni in modo più rapido ed efficiente. È evidente che l'ONU potrebbe beneficiare molto del decentramento e della semplificazione dei processi decisionali, che attualmente possono essere complessi e lenti. Ciò d'altronde è da sempre oggetto di critiche da parte di numerosi Stati.

⁴⁹ M.J. ANSTEE, *UN reform: top of the agenda for the next SG?*, in *Future United Nations Development System, Briefing no. 24*, dicembre 2014, 4, <http://www.futureun.org>.

In terzo luogo, il potenziamento del coordinamento interno. Anche questa soluzione è volta a semplificare ed alleggerire il funzionamento delle diverse componenti amministrative dell'Organizzazione. Come è noto, molte di queste componenti lavorano in silos, ossia ogni divisione o reparto svolge la propria funzione specifica e determina la propria competenza. Ciò comporta che ogni struttura è isolata, con limitata o nessuna interazione con le altre strutture all'interno dell'ONU. Il problema è che invece molti processi in ambito ONU sono trasversali e dunque sono ostacolati dalla logica a silos. Migliorare il coordinamento e la collaborazione tra le varie entità può ridurre la duplicazione degli sforzi e promuovere l'efficacia complessiva. Ciò può avvenire, ad esempio, tramite la condivisione degli obiettivi e il contributo di ciascuna struttura al loro raggiungimento o attraverso il miglioramento delle comunicazioni tra strutture.

In quarto luogo, il miglioramento del reclutamento e della gestione del personale. In questo quadro, appaiono molto importanti la formazione e lo sviluppo del personale, promuovendo un ambiente di lavoro motivante e sostenendo la cultura della prestazione.

In quinto luogo, il miglioramento delle strutture operative in modo da permettere loro di adeguarsi alle esigenze ed alle sfide contemporanee. Al riguardo, occorre tenere in considerazione l'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro quotidiano dell'Organizzazione e per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Sul punto, il Segretario generale, nel 2018, ha anche fatto riferimento alla formazione del personale sulle nuove tecnologie, all'assunzione di esperti tecnologici esterni e all'aggiornamento dei criteri di valutazione per il personale più anziano per promuovere l'innovazione e l'uso innovativo delle nuove tecnologie⁵⁰.

Infine, occorre menzionare l'importanza di intensificare la comunicazione e l'interazione con la società civile per coinvolgerla attivamente, unitamente ad altri attori non statali, nell'agenda dell'ONU e nelle sue attività. Una comunicazione più efficace e un'ampia partecipazione potrebbero portare a un maggior sostegno dell'azione delle NU.

⁵⁰ F. HOCHSCHILD, *The Secretary-General's Strategy on New Technologies*, in *New Technologies: Where To?*, dicembre 2018, 3 e 4, <https://www.un.org>. Il Segretario generale ha anche lanciato il Gruppo ad alto livello sulla cooperazione digitale. Il Gruppo, composto da personalità eminenti, è competente a raccomandare nuovi modelli di cooperazione nello spazio digitale.

ABSTRACT

*The Long Road to Reform the UN Administrative System.
A New Approach in the Secretary-General's 2017 Proposals*

The United Nations are not just composed by intergovernmental bodies but also by a large administrative structure with many staff: the Organisation's Secretariat. This has almost constantly been the subject of reform projects to adapt it to the times and the changing tasks required to the UN, and to overcome recurrent criticisms of inefficiency, lack of transparency, lack of independence and sometimes even lack of integrity.

Almost all the UN Secretaries General have tackled the reform of the UN administrative structure and staff organisation, including the current one which presented a reform project in 2017 characterized by several new elements, especially with reference to decentralisation and simplification. This reform project although in line with previous reforms, seems to be based on new ideas on structure management and staff organisation. By the way, the implementation of the reform is not for granted and like-minded States are required continuous efforts to achieve the result of a more efficient, updated and less costly UN.

IL SISTEMA INTERNO DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE AGENZIE SPECIALIZZATE

ALESSANDRA SARDU

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema interno di risoluzione delle controversie delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate. – 2.1 Il sistema informale di risoluzione delle controversie. – 2.2 Il sistema formale di risoluzione delle controversie. – 3. Analisi delle proposte di riforma dell'*internal justice system*.

1. Le Nazioni Unite sono dotate di un proprio sistema interno di risoluzione delle controversie che sorgono tra i funzionari e l'Organizzazione stessa in materia di lavoro. Questa scelta è determinata dal particolare *status* delle Nazioni Unite, che gode di privilegi e immunità riconosciute dalle leggi degli Stati membri¹. L'esistenza di tale sistema è ritenuto un *asset* importante per l'ONU, che in questo modo può assicurare ai propri dipendenti, che non possono adire le corti interne², una tutela giurisdizionale improntata al rispetto delle garanzie del giusto processo e dei diritti umani³. Questa preoccupazione d'altronde è stata costantemente al centro dei lavori dell'Assemblea generale (di seguito "AG"), che ha nel tempo monitorato il funzionamento del sistema interno di risoluzione delle controversie.

L'attuale sistema delle Nazioni Unite nasce da un grande impegno di riforma, che è stato completato nel 2009⁴, dietro il forte impulso dell'AG. Quest'ultima nel corso della 59^a sessione, esprimendo for-

¹ Per un approfondimento di quest'aspetto si vedano *ex multis* S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012; M. PEDRAZZI, *Lo status del personale ONU e del personale associato nelle operazioni di peacekeeping*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping: il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, XII ed., 2020.

² *Report of the Secretary General on the Administration of Justice*, UN Doc. A/62/294, del 23 agosto 2007, 5: «The need to provide a functioning, well-resourced system of internal justice is essential to the Organization in view of the fact that staff members have no legal recourse to national courts in respect of employment-related grievances».

³ *Ibidem*: «As an organization involved in setting norms and standards in the area of the rule of law, the United Nations has a particular obligation to offer its own staff a system of justice that fully complies with applicable international human rights standards and delivers timely, effective and fair justice».

⁴ Assemblea generale, *Resolution on Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/61/261, 30 aprile 2007; *Resolution on Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/62/228, 6 febbraio 2008; *Resolution on Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/63/253, 17 marzo 2009, par.27.

ti preoccupazioni sul sistema all'epoca vigente giudicato «slow, cumbersome and costly»⁵, e auspicando la creazione di un sistema «independent, transparent, effective, efficient and fair»⁶, conferì mandato al Segretario generale di costituire un *panel* di esperti esterni e indipendenti (c.d. Redesigned panel) con il compito di «redesigning the system of administration of justice»⁷. Il Rapporto del Redesigned Panel confermò le preoccupazioni espresse dall'AG⁸, riscontrando forti carenze nel sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite sotto il profilo delle garanzie del *due process*⁹ e suggerendo alcune direttrici per una possibile riforma¹⁰, poi in massima parte recepite dal Segretario generale¹¹. Tra il 2007 e il 2009, l'AG ha emanato una serie di risoluzioni volte a creare «a new, independent, transparent, professionalized, adequately resourced and decentralized system of administration of justice»¹² in grado di assicurare il rispetto della *rule of law* e del *due process*. Conformemente a quanto stabilito nella risoluzione 63/253 del 2008, il nuovo sistema divenne operativo dal 1° luglio

⁵ A/RES/61/261, cit., 1: «The UNGA decided to establish a new, independent, transparent, professionalized, adequately resourced and decentralized system of administration of justice consistent with the relevant rules of international law and the principles of the rule of law and due process to ensure respect for the rights and obligations of staff members and the accountability of managers and staff members alike».

⁶ Assemblea generale, *Resolution on Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/59/283, 2 giugno 2005, 1.

⁷ Ivi, par. 47.

⁸ *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*, UN Doc. A/61/205, 28 luglio 2006.

⁹ Per una visione d'insieme sul previgente sistema interno di risoluzione delle controversie v. T. FITSCHEN, *Chapter I Reforming the system of administration of justice at the United Nations – A short history*, in E. BUSS, T. FITSCHEN, T. LAKER, C. ROHDE, S. VILLALPANDO (eds.), *Handbook on the Internal Justice System at the United Nations*, 2014, 7 ss., reperibile online.

¹⁰ Per un'analisi approfondita si vedano tra gli altri A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeal Tribunal – Reform of the Administration of Justice System within the United Nations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, 447; M. VICIEN-MILBURN, *Promoting the Rule of Law Within the United Nations*, in *International Lawyer*, 2009, 51; P. HWANG, *Reform of Administration of Justice System at the United Nations*, in *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2009, 181; P. VARGIU, *From Advisory Opinions to Binding Decisions: The New Appeal Mechanism of the UN System of Administration of Justice*, in *International Organizations Law Review*, 2010, 261.

¹¹ A/62/294, cit.

¹² A/RES/61/261, cit.

2009, presentando in linea di massima le stesse caratteristiche di quello attualmente esistente¹³.

Di seguito, dopo aver esaminato brevemente il funzionamento del sistema interno di risoluzione delle controversie delle Nazioni Unite, ci proponiamo di analizzare criticamente le possibili proposte di riforma dello stesso avanzate nell'ambito dell'AG.

2. L'attuale sistema interno di risoluzione delle controversie si fonda su due pilastri. Il primo, c.d. *informal system*, raggruppa una serie di strumenti volti a favorire una soluzione bonaria delle controversie. Tra le varie alternative proposte, è centrale il ricorso all'Ombudsman e ai servizi di mediazione forniti dall'United Nations Ombudsman and Mediation Services (di seguito "UNOMS"). Il secondo, c.d. *formal system*, prevede la possibilità di esperire due fasi distinte di giudizio innanzi all'United Nations Dispute Tribunal (di seguito "UNDT") e all'United Nations Appeals Tribunal (di seguito "UNAT").

2.1. La riforma ha posto grande enfasi sui vantaggi derivanti dalla soluzione informale delle controversie. È stato difatti osservato che una soluzione bonaria delle controversie, tramite accordo, può consentire alle parti in lite di raggiungere delle soluzioni reciprocamente vantaggiose, in tempi brevi.

Durante il procedimento informale il dipendente ha a disposizione diversi strumenti. In una prima fase, improntata alla massima informalità e flessibilità possibile, il funzionario è incoraggiato a risolvere la controversia all'interno dell'ufficio o del dipartimento a cui è assegnato, dialogando direttamente con la controparte e con i propri superiori. Successivamente, qualora questa fase si riveli infruttuosa, può ricorrere all'UNOMS¹⁴ che può essere adito, su base volontaria, da tutti i di-

¹³ Dal 2009 in poi, il sistema interno di soluzione delle controversie è stato interessato da altre riforme che hanno riguardato singoli aspetti del suo funzionamento. Per una visione d'insieme si veda E. BUSS, T. FITSCHEN, T. LAKER, C. ROHDE, S. VILLALPANDO (eds.), *op. cit.*

¹⁴ L'UNOMS ha iniziato ad operare nel 2008 (A/RES/61/261, cit., par. 12; A/RES/62/228, cit., par. 25), e si compone dell'UN Secretariat Ombudsman Office, dell'Office of the Ombudsman for UN Funds and Programmes e dell'Ombudsman Office for UNHCR (v. *Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*, UN Doc. ST/SGB/2016/7, 22 giugno 2016, art. 1.5: «The Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services is a single, integrated and decentralized office. It comprises three pillars: (a) The Office of the United Nations Ombudsman; (b) The Office of the Ombudsman for UNDP, UNFPA, UNICEF, UNOPS and UN-Women; (c) The Office

pendenti dell'ONU, e anche da quelli di alcuni fondi e agenzie delle Nazioni Unite¹⁵. L'Ombudsman ha competenza a dirimere i conflitti in materia di lavoro che si verificano all'interno dell'organizzazione e delle sue agenzie specializzate¹⁶. Nello svolgimento dei propri compiti, esso deve osservare la Carta delle Nazioni Unite, le risoluzioni dell'Assemblea generale, i regolamenti del personale e quelli amministrativi, gli standard internazionali generalmente applicati dai difensori civici e i principi di giustizia ed equità¹⁷. Nonostante agisca in maniera informale, potendo utilizzare diversi mezzi quali la mediazione, l'ascolto, la raccolta di informazioni o l'espletamento di indagini informali sui fatti¹⁸, l'Ombudsman deve assicurare il rispetto dei principi dell'indipendenza, imparzialità e riservatezza. È opportuno, tuttavia, precisare che lo stesso ha una funzione prettamente consultiva¹⁹, in quanto non può assumere decisioni o annullare quelle assunte dai manager²⁰, ma deve limitarsi a dare suggerimenti o formulare raccomandazioni sulle azioni da intraprendere per risolvere la controversia, sulla base delle norme vigenti e dell'equità.

L'UNOMS offre anche servizi di mediazione²¹, a cui le parti arrivano generalmente dopo aver discusso le opzioni disponibili con l'Ombudsman, o dietro deferimento da parte del MEU e dell'UNDT²².

In alternativa agli strumenti di risoluzione delle controversie fin qui elencati, i funzionari possono altresì ricorrere all'Office of Staff

of the Ombudsman for UNHCR. The Office also has a mediation service, which reports to the United Nations Ombudsman»).

¹⁵ *Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman*, cit., art. 1.2: «The Office shall serve staff members of the United Nations system, including but not limited to the Secretariat, the International Tribunal for the Former Yugoslavia, the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals and the separately administered funds, programmes and entities of the United Nations system, such as the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Population Fund (UNFPA), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Office for Project Services (UNOPS) and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women)».

¹⁶ Cfr. art. 3.1 dei *Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman*, cit.

¹⁷ Ivi, art. 3.2.

¹⁸ Ivi, art. 3.15.

¹⁹ Ivi, art. 3.16.

²⁰ Ivi, art. 3.17.

²¹ Il *Report of the Secretary-General on Activities of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*, UN. Doc. A/77/151, 12 luglio 2022, par. 20, descrive la mediazione come «a conversation or negotiation with the help of a trained neutral third party», che ha tra i suoi vantaggi maggiori «the possibility of early resolution, cost and time efficiency, party control of the process and the opportunity to improve working relationships» (par.24).

²² Ivi, par. 27. Vedi anche *infra*, par. 2.2.

Legal Assistance (di seguito “OSLA”), che si compone di avvocati professionisti²³, esperti in diritto amministrativo e del lavoro²⁴. Questi ultimi possono offrire consulenza gratuita al personale delle Nazioni Unite, anche su profili di merito della controversia²⁵, salvo poi prolungare la loro assistenza alla fase formale.

In aggiunta alle procedure sin qui indicate, il personale può ricorrere anche ad una serie di strumenti informali di soluzione delle controversie, tra cui il coinvolgimento dei responsabili di programma²⁶, degli *Ethics Offices*²⁷, dei sindacati e delle associazioni del personale delle Nazioni Unite.

2.2. Il sistema formale di risoluzione delle controversie è articolato sostanzialmente in due gradi di giudizio²⁸, che si svolgono rispettivamente innanzi ad un tribunale di primo grado, l'UNDT²⁹, e ad un tribunale d'appello, l'UNAT³⁰.

Prima di poter adire l'UNDT, il dipendente deve esperire la c.d. *Management Evaluation*³¹, che è una fase obbligatoria³² in cui personale legale, che non ha assunto la decisione impugnata, fornisce un esame obiettivo della stessa. Sulla base di questa valutazione, il MEU o l'ufficio corrispondente delle varie agenzie specializzate, fornisce una raccomandazione al Secretary-General for Management. Al termine di questa valutazione, la decisione amministrativa può essere ritenuta illegittima, ed in tal caso il rimedio concesso al lavoratore consiste nella modifica della stessa, o in caso contrario nella sua confer-

²³ Cfr. principio 1 dei *Guiding Principles of Conduct for Office of Staff Legal Assistance (OSLA) Affiliated Counsel in the United Nations*.

²⁴ Ivi, principio 2.

²⁵ Ivi, principio 4.

²⁶ Si tratta di funzionari che garantiscono la corretta gestione dei dipartimenti e degli uffici che dirigono, vigilando altresì a che non vengano perpetuate forme di discriminazione, molestie e abuso di autorità.

²⁷ Vedi *infra*, par. 3.

²⁸ L. OTIS, E.H. REITER, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System: The United Nations Appeals Tribunal after One Year*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2011, 405.

²⁹ Cfr. art. 1 dello Statuto dell'UNDT: «A tribunal is established by the present statute as the first instance of the two-tier formal system of administration of justice, to be known as the United Nations Dispute Tribunal».

³⁰ Cfr. art. 11.3 dello Statuto UNDT: «The judgements and orders of the Dispute Tribunal shall be binding upon the parties, but are subject to appeal in accordance with the statute of the United Nations Appeals Tribunal».

³¹ Per un maggiore approfondimento si veda il sito www.un.org.

³² Questa regola conosce alcune eccezioni, che non è possibile trattare in questa sede.

ma³³. Questa fase ha una funzione di deflazione del contenzioso innanzi all’UNDT³⁴.

Esperita questa fase, nei casi in cui la stessa è obbligatoria, il funzionario può ricorrere all’UNDT. Questo tribunale è competente a decidere sulle domande avverso decisioni amministrative in contrasto con i contratti di lavoro, che impongono misure disciplinari o che danno esecuzione ad un accordo di mediazione³⁵. Le decisioni dell’UNDT possono essere appellate innanzi all’UNAT³⁶, competente a decidere sulle domande avverso sentenze emanate non soltanto dall’UNDT, ma anche da organi o tribunali di altre organizzazioni o agenzie dell’ONU individuate in un apposito elenco³⁷. Lo Statuto dell’UNAT elenca i motivi sulla base dei quali può essere esperito l’appello e che consistono in ricorsi in cui si fa valere che l’UNDT, o un’altra entità di prima istanza, ha emanato decisioni *ultra vires*, non ha esercitato la propria giurisdizione, ha commesso un errore su una questione di diritto o di fatto, determinando una decisione manifestamente infondata, o di procedura, tale da influenzare l’esito del caso³⁸.

3. Il sistema interno di risoluzione delle controversie è stato oggetto di un continuo processo di revisione, che si è svolto principalmente in seno all’AG. Nel tempo difatti, si sono susseguite una serie di riforme che hanno riguardato molteplici aspetti dello stesso, quali ad esempio l’ampliamento della specializzazione dei giudici che possono essere designati nei tribunali³⁹.

Questo processo di monitoraggio e revisione è tutt’ora in corso, ed è ripreso ciclicamente nelle varie sessioni dell’AG che hanno nella propria agenda un apposito *item* dedicato per l’appunto all’“Administration of Justice”, durante le quali generalmente il Se-

³³ Administration of Justice at the United Nations, *A Staff Member’s Guide to Resolving Disputes*, 21, disponibile su www.un.org.

³⁴ I dati disponibili nel *Report of the Secretary General on Administration of Justice at the United Nations*, UN Doc. A/77/156, 19 luglio 2022, riportano che l’85% dei casi non procedono poi innanzi all’UNDT, a riprova della notevole efficienza di questa fase.

³⁵ Cfr. art. 2.1 dello Statuto UNDT.

³⁶ L’UNAT è composto da sette giudici, eletti per un mandato di sette anni, con comprovata esperienza in materia di diritto amministrativo e del lavoro (art. 3, par. 3, lett. b), dello Statuto UNAT).

³⁷ L’elenco dettagliato di questi enti è disponibile al sito www.un.org.

³⁸ Cfr. art. 2 dello Statuto UNAT.

³⁹ Assemblea generale, *Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/69/203; *Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/70/112.

gretariato generale e l'Internal Justice Council (di seguito "IJC")⁴⁰ presentano dei rapporti analitici, sui quali è data la possibilità agli Stati di esprimere le proprie riflessioni e proposte, come peraltro è stato fatto in passato dall'Unione europea per conto anche degli Stati membri⁴¹. Nello specifico, questo *item* è stato trattato a partire dalla 55^a sessione dell'AG in poi, fino in ultimo alla 77^a sessione che si è svolta nel 2022.

Le proposte di riforma avanzate più di recente riguardano molteplici aspetti dell'*internal justice system*⁴², relativi sia all'*informal* che al *formal system*. Alcune proposte tendono più che altro a fare emergere delle storture del sistema che sono incompatibili con il fine statutario delle Nazioni Unite di tutelare i diritti umani, e a sollecitare una soluzione di queste problematiche utilizzando i rimedi già esistenti. Tra queste viene sottolineata l'esigenza di assicurare una maggiore parità tra funzionari di sesso maschile e femminile, dal momento che il Segretariato generale ha rilevato un aumento dei casi di *mobbing* e di ostilità nei confronti delle donne che ricoprono posizioni apicali⁴³. Altro aspetto considerato è quello dell'esigenza di assicurare una maggiore riservatezza e l'anonimato delle parti, a fronte di una prassi per cui le sentenze dei tribunali interni vengono pubblicate senza omettere i nominativi, anche in quei casi relativi ad abusi sessuali e razziali in cui vengono trattati dati sensibili, contrariamente a quanto previsto negli Statuti dell'UNDT e dell'UNAT⁴⁴. Viene altresì evidenziato che è necessario aumentare la protezione da atti di ritorsione del personale che ha riportato casi di *misconduct* o che ha condotto degli *audit* in-

⁴⁰ Quest'organo è stato costituito dall'AG nel 2008 con la risoluzione A/RES/62/228, con i compiti principali di selezionare i giudici, redigere un codice di condotta dei giudici e comunicare le proprie opinioni sull'implementazione del sistema di giustizia. Esso presenta un rapporto annuale all'AG, che deve approvarlo.

⁴¹ V. ad esempio lo *Statement on behalf of the European Union and its Member States by Ms. Simona Popan, Delegation of the European Union to the United Nations on the Agenda item 152: "Administration of justice"*, ottobre 2021.

⁴² Non è possibile analizzare in questa sede tutte le proposte di riforma presentate. Per un maggiore approfondimento v. A/77/156, cit.

⁴³ *Report of the Secretary-General on Activities of the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*, UN Doc. A/75/160, 15 luglio 2020, paragrafi 67-71; *Report of the Secretary-General on Activities of the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services*, UN Doc. A/77/151, 12 luglio 2022, par. 83.

⁴⁴ Cfr. art. 11.6 dello Statuto UNDT: «The judgments of the Dispute Tribunal shall be published, while protecting personal data, and made generally available by the Registry of the Tribunal», e art. 10.9 dello Statuto UNAT: «The judgments of the Appeals Tribunal shall be published, while protecting personal data, and made generally available by the Registry of the Tribunal».

terni, dal momento che la stessa resta ancora debole nonostante i meccanismi esistenti⁴⁵. Più precisamente, il sistema di protezione attualmente in essere prevede il coinvolgimento di diversi organi⁴⁶. In primis, il dipendente può inoltrare una richiesta di protezione all’Ethics Office⁴⁷ (di seguito “EO”), che trasferisce il caso, se *prima facie* fondato, all’Office of Internal Oversight Services (OIOS) per consentirgli di compiere le opportune indagini, sulla base delle quali poi emette una raccomandazione finale⁴⁸. Quest’ultima non è considerata come una decisione amministrativa, e pertanto non può essere impugnata innanzi ai tribunali interni, che possono solo conoscere di eventuali azioni o omissioni dell’amministrazione durante il procedimento innanzi all’EO o rispetto ad eventuali raccomandazioni di quest’ultimo⁴⁹. L’IJC ha recentemente proposto la creazione di un «explicit system-wide policy protecting parties and witnesses from retaliation»⁵⁰, sottolineando in particolare l’esigenza di riconoscere ai tribunali la possibilità di emanare dei *protective orders*. Su quest’ultimo punto la sesta commissione dell’AG ha rilevato che in realtà i tribunali interni avrebbero già poteri impliciti ed espliciti per emanare degli *orders* a protezione dei soggetti a rischio sulla base dei propri statuti. Tuttavia, parte della dottrina ha osservato che questi *protective orders* sono piuttosto rari⁵¹, mentre si susseguono articoli di stampa⁵² che segnalano l’inadeguatezza delle eventuali misure di protezione accordate al soggetto che denuncia, che appaiono non soltanto insufficienti a tutelare quest’ultimo, ma anche sostanzialmente inefficaci nei confronti del soggetto autore delle ritorsioni.

⁴⁵ *Letter dated 21 November*, cit., par. 33. Per un’analisi approfondita, si v. B. MARTEL, *The Protection of United Nations Whistleblowers against Retaliation*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2017, 264.

⁴⁶ Per una visione critica del sistema v. R. HAMILTON-MARTIN, *Ostracised, sacked... and even arrested: the fate of whistleblowers at the UN*, in *The Guardian*, 14 settembre 2015.

⁴⁷ Quest’Ufficio è stato costituito con il bollettino del Segretario generale *Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations*, UN Doc. ST/SGB/2005/21, 19 dicembre 2005, ed ha la funzione di proteggere tutti i dipendenti che riportano casi di cattiva condotta. Esso agisce sulla base del bollettino del Segretario generale *Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations*, UN Doc. ST/SGB/2017/2/Rev.1, 28 novembre 2017. Questo testo è attualmente in fase di revisione (v. par. 36 del *Report of the Internal Justice Council*, UN Doc. A/77/130, 5 luglio 2022).

⁴⁸ Cfr. sez. 8, ST/SGB/2017/2/Rev.1.

⁴⁹ United Nations Appeals Tribunal, sentenza no. 2022-UNAT-1305, par. 44.

⁵⁰ *Letter dated 21 November*, A/C.5/77/17, cit., par. 33.

⁵¹ B. MARTEL, *op. cit.*

⁵² Si veda *ex multis* D. BAUER, H. MOLINARI, *L’Onu fatica a punire i suoi dipendenti colpevoli di abusi sessuali*, in *Internazionale*, 22 febbraio 2017, su www.internazionale.it.

Altre proposte prevedono invece delle riforme strutturali del sistema. Tra queste, a parere di chi scrive, sono rilevanti quelle di incentivare l'utilizzo della mediazione e di ampliare il ventaglio dei rimedi esperibili dal *non-staff personnel*, che è utile analizzare brevemente.

In merito alla prima, a partire dalla 67^a sessione dell'AG, è stato a più riprese osservato che il numero di controversie di lavoro risolte tramite mediazione è piuttosto esiguo, e che dunque questa ADR risulta sottoutilizzata. È stata ravvisata pertanto l'esigenza di incentivare il ricorso alla stessa⁵³, in tutte le fasi dell'*internal justice system*⁵⁴. A tal fine, sono state individuate alcune iniziative tra cui: a) l'introduzione di una «mandatory conversation» per consentire al dipendente di venire a conoscenza di tutti i mezzi di risoluzione delle controversie informali, inclusa la mediazione, che dovrebbe rappresentare il primo *step* da esperire per risolvere una controversia, possibilmente anteriormente all'inizio di un procedimento formale⁵⁵. Nel caso in cui non sia possibile svolgere questa conversazione prima dell'inizio di un procedimento formale, allora la stessa dovrebbe avere luogo durante la fase innanzi al MEU, in cui alle parti dovrebbe essere richiesto di tenere un incontro con un mediatore⁵⁶; b) il ricorso alla mediazione delegata da parte dei giudici, che dovrebbero deferire le controversie in mediazione entro 90 giorni dall'instaurazione della controversia⁵⁷. Le ragioni poste alla base di queste iniziative sono facilmente comprensibili, dal momento che la mediazione consente non soltanto una deflazione del contenzioso, ma anche di preservare i rapporti tra le parti e di ridurre la durata dei procedimenti. Inoltre, la proposta di esplorare queste alternative tramite dei progetti pilota è senz'altro condivisibile⁵⁸. Ciò nondimeno, le stesse sembrano presentare dei profili di criticità che sarebbe opportuno considerare. Nello specifico, in merito all'iniziativa di cui al punto a), si può rilevare che l'introduzione di una “mandatory conversation” potrebbe risultare superflua soprattutto laddove sono già presenti degli organi, sia nel *formal* che nell'*informal system*⁵⁹, che indirizzano normalmente le parti

⁵³ Letter dated 21 November 2022 from the President of the General Assembly addressed to the Chair of the Fifth Committee, A/C.5/77/17, par. 20.

⁵⁴ Report of the Secretary General, Un Doc. A/77/156, cit., par.105.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ivi*, par. 106.

⁵⁷ *Ivi*, par. 108.

⁵⁸ *Ivi*, par. 105.

⁵⁹ Si pensi ad esempio al ruolo svolto dall'Ombudsman o dal MEU, vedi *supra* paragrafi 2.1 e 2.2.

all'utilizzo delle ADR e della mediazione. Quanto all'iniziativa di cui al punto b), ossia all'utilizzo della mediazione delegata in fase giudiziale, considerando che i dati disponibili dimostrano una scarsa riuscita di tali procedimenti⁶⁰, si potrebbe fare una riflessione più ampia sul fatto se la mediazione delegata sia effettivamente l'ADR da preferire in questa fase. Difatti, l'esperimento del tentativo di mediazione delegata nel momento in cui le parti si sono già determinate a adire un giudice, potrebbe risultare infruttuosa e comportare un allungamento dei tempi del processo. Un'alternativa potrebbe invece essere quella di prevedere il ricorso ad una conciliazione obbligatoria esperita direttamente dal giudice. L'idea di ipotizzare un coinvolgimento diretto del giudice, che in quanto terzo potrebbe formulare una proposta transattiva o conciliativa, risponderebbe forse meglio anche all'esigenza di bilanciare l'asimmetria contrattuale tra il datore di lavoro (parte forte) e il dipendente (parte debole). La conciliazione effettuata dal giudice, sarebbe inoltre senz'altro preferibile a tutte quelle ADR che invece pongono le parti su uno stesso piano, senza tenere in conto l'asimmetria contrattuale esistente tra le parti nelle controversie di lavoro.

Per quanto invece riguarda la proposta di allargare il ventaglio dei rimedi esperibili dal *non-staff personnel*⁶¹, è noto che quest'ultimo non ha accesso al sistema interno di risoluzione delle controversie formale⁶². Questa scelta è stata oggetto di ampio dibattito in seno all'AG⁶³, soprattutto perché è causa di una discriminazione notevole tra i lavoratori delle Nazioni Unite. Per correggere questo squilibrio, il Segretariato generale ha proposto cinque iniziative volte a promuovere l'accesso del *non-staff personnel* al sistema interno di soluzione delle controversie, che sono in corso di implementazione⁶⁴. Tra queste appare interessante l'iniziativa di condurre un progetto pilota che con-

⁶⁰ A/77/156, cit.

⁶¹ Nella categoria del *non-staff personnel* rientrano vari tipi di lavoratori tra cui «consultants, individual contractors, gratis personnel, officials, interns, UN Volunteers» (*Report of the Secretary General on Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/73/217, 23 luglio 2018).

⁶² Cfr. Art. 3.1.a-c dell Statuto dell'UNDT.

⁶³ V. A/RES/62/228, cit., par. 8; Assemblea generale, *Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. 64/223, 16 marzo 2010, paragrafi 8-9; *Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/65/251, 2 marzo 2011, par. 55; *Administration of justice at the United Nations*, UN Doc. A/RES/66/237, 9 febbraio 2012, paragrafi 38-40).

⁶⁴ *Report of the Secretary General on Administration of Justice at United Nations*, UN Doc. A/74/172, 15 luglio 2019, par. 95 ss.

sente al *non-staff personnel*, nell'ambito delle funzioni affidate all'UNOMS, di aver accesso all'*informal dispute-resolution service*⁶⁵.

Sempre relativamente alle alternative disponibili per il personale non dipendente, un altro argomento di dibattito è stato il ricorso all'arbitrato UNCITRAL, attualmente consentito soltanto ad alcune categorie di *non-staff personnel*, tra cui i *consultants*, gli *individual contractors* e i volontari⁶⁶. Nel tempo è stato osservato che l'utilizzo dell'arbitrato UNCITRAL in questo tipo di controversie presenta delle criticità, soprattutto in merito ai tempi di svolgimento della procedura, ai costi e all'assenza di una camera arbitrale che potesse supportare lo svolgimento del procedimento. È su questi punti che sono state proposte le seguenti riforme: (i) lo svolgimento dell'arbitrato sulla base delle UNCITRAL *Expedited Arbitration Rules*⁶⁷, che dovrebbe comportare una riduzione della durata della procedura e dei costi per le parti⁶⁸, (ii) il coinvolgimento della Corte permanente di arbitrato (di seguito "CPA"), sia come *appointing authority* dell'arbitro unico che come istituzione competente ad amministrare l'arbitrato sulla base di un tariffario che prevede dei diritti di segreteria fissi a carico dell'ONU⁶⁹. I costi dell'arbitro unico dovrebbero essere invece sostenuti equamente dalle parti, prevedendo tuttavia un onorario fisso inferiore rispetto a quelli ingenti previsti in passato⁷⁰.

In merito a tali proposte, si può osservare che l'arbitrato è senza dubbio un mezzo effettivo di risoluzione delle controversie. L'idea di ricorrere all'ausilio della CPA è anch'essa positiva, perché gli arbitrati ad hoc possono comportare una serie di problematiche che le parti non sono sempre in grado di risolvere da sole. Tuttavia si può osservare che nonostante il ricorso all'arbitrato accelerato possa ridurre i costi, questi ultimi restano comunque esosi per alcune categorie di *non-staff personnel*, quali ad esempio i volontari, e per alcune tipologie di controversie di importo esiguo, per le quali le spese di giudizio potrebbero comunque rivelarsi superiori al valore della controversia. Per queste

⁶⁵ A/73/217, cit., par. 105.

⁶⁶ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/50/49, 17 settembre 1996.

⁶⁷ A/73/217, cit., par. 102 ss. Le *UNCITRAL Expedited Arbitration Rules* sono disponibili sul sito www.uncitral.un.org.

⁶⁸ A/77/156, cit., par. 114.

⁶⁹ Il costo sarebbe di 3.000,00 euro a procedura (*Report of the Secretary General*, UN Doc. A/77/156, par. 116).

⁷⁰ L'onorario dell'arbitro unico in misura fissa dovrebbe corrispondere a 10.000 dollari per ciascun caso e risulterebbe dunque inferiore ai costi degli arbitrati svolti in precedenza dove un arbitro unico veniva pagato tra 19.200 e i 38.800 dollari, mentre un collegio arbitrale tra i 60.000 e gli 82.968 dollari (A/77/156, cit., par. 116).

categorie di lavoratori e di cause, non resterebbe che il ricorso alle ADR. Questa discriminazione invece potrebbe essere radicalmente risolta soltanto consentendo a tutti i lavoratori delle Nazioni Unite l'accesso al sistema formale interno, indipendentemente dal loro inquadramento contrattuale, come peraltro era stato originariamente suggerito dal Segretariato generale⁷¹. Tra l'altro, quest'alternativa potrebbe rivelarsi anche meno costosa per l'ONU rispetto all'arbitrato UNCITRAL amministrato dalla CPA, che ha un costo in termini di diritti di segreteria e di diritti del tribunale non irrilevante.

Le proposte analizzate in questo paragrafo danno sicuramente conto degli sforzi che le Nazioni Unite stanno compiendo per realizzare un sistema interno di risoluzione delle controversie indipendente e trasparente. Al di là delle tendenze e delle prassi non conformi ai diritti umani che si sono affermate e che destano evidenti preoccupazioni, è apprezzabile il continuo sforzo di analisi e di revisione del sistema operato dalle Nazioni Unite nell'ottica di consentire ai propri dipendenti di poter usufruire di strumenti concreti per la tutela dei propri diritti. Bisognerà attendere la prossima sessione dell'AG sull'amministrazione della giustizia, prevista per il settembre 2023, per verificare se queste proposte saranno ulteriormente sviluppate e in che misura. Senza dubbio il metodo utilizzato dall'AG fino a questo momento appare condivisibile, in quanto per individuare i correttivi da apportare al sistema e comprendere la loro reale portata, non si può prescindere dall'analizzare i dati resi disponibili dai vari organi interni del sistema relativamente ad ogni fase dell'*internal justice system*.

⁷¹ La visione originaria del Segretariato è stata esposta compiutamente nel *Report of the Secretary General*, A/62/294, cit., par. 18: «The Secretary-General considers that it is incumbent upon the Organization, as a good employer, to ensure that individuals who perform work by way of their own personal service for the Organization, no matter what type of contract they possess, have meaningful recourse to dispute resolution. This is consistent with the espoused aims of the redesign of the system of justice: to improve the accessibility to the system not only for staff but also for certain non-staff personnel who perform services for the Organization, no matter where they are located or what their function. The Secretary-General considers that disputes involving non-staff personnel would be more effectively addressed if they were to have access to the same justice system as staff members».

ABSTRACT

*The Internal Justice System of the United Nations
And Specialized Agencies*

In this article, after having examined the functioning of the UN Internal Justice System, we aim to critically analyze the proposals for its reform that have been advanced mainly in the context of the sessions of the General Assembly.

I POTERI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA IN MATERIA DI ESECUZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA E PROSPETTIVE DI RIFORMA*

FULVIO MARIA PALOMBINO, ALESSANDRO STIANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La richiesta di misure cautelari da parte dell’Ucraina alla Corte internazionale di giustizia. – 3. Il contenuto dell’ordinanza della Corte. – 4. I poteri del Consiglio di sicurezza ai sensi dell’art. 94, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite. – 5. La natura autonoma dei poteri del Consiglio ai sensi dell’art. 94, par. 2. – 6. Prospettive di riforma del Consiglio di sicurezza. – 7. Osservazioni conclusive.

1. I poteri del Consiglio di sicurezza (d’ora in poi “il Consiglio”) in materia di esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia (d’ora in poi “la Corte” o “CIG”) hanno costituito l’oggetto di diverse riflessioni dottrinali¹. A distanza di anni, e avendo riguardo all’inadempimento da parte del nostro Paese della sentenza della Corte nel caso *Germania c. Italia*², nonché dell’adozione delle recenti misure cautelari contro la Russia su richiesta dell’Ucraina, è quanto mai utile verificare in che misura tali poteri possono oggi costituire un elemento rilevante circa il ruolo del Consiglio e chiedersi, inoltre, se quest’ultimo, in linea più generale, non necessiti di quella più volte auspicata riforma.

Sulla base di queste premesse, il presente lavoro analizzerà la richiesta avanzata dall’Ucraina alla Corte internazionale di giustizia di adottare delle misure cautelari nei confronti della Russia (par. 2), e il contenuto della decisione della Corte (par. 3). Poi verrà esaminata la natura delle misure che il Consiglio può adottare ai sensi dell’art. 94, par. 2 della Carta e la loro eventuale applicabilità alle ordinanze sulle misure cautelari (parr. 4 e 5). Successivamente verranno svolte delle considerazioni sul ruolo del Consiglio di sicurezza e sulla necessità di

* Nonostante il presente lavoro sia il frutto di una riflessione comune dei due autori, i paragrafi 1, 4 e 5 vanno attribuiti al Prof. Palombino e i paragrafi 2, 3, 6 e 7 al Dott. Stiano.

¹ Tra tutti si segnala U. VILLANI, *I poteri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia di esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia*, in *La Comunità Internazionale*, 1970, 646 ss.

² Corte internazionale di giustizia, sentenza del 3 febbraio 2012, *Immunità giurisdizionali dello Stato (Germania c. Italia)*.

una sua possibile riforma (par. 6); infine verranno formulate delle considerazioni conclusive (par. 7).

2. Nel contesto del conflitto iniziato il 24 febbraio 2022, l’Ucraina è stata accusata dalla Russia di aver commesso un genocidio nelle regioni del Donetsk e di Lugansk. In un discorso del 21 febbraio, infatti, il presidente della Federazione Russa Vladimir Putin ha fatto riferimento all’orrore e al genocidio che quasi quattro milioni di persone stavano affrontando nella regione del Donbass³. Il presidente, provando a giustificare i motivi per cui era stata ordinata l’operazione militare, ha affermato che l’invasione era avvenuta in conformità con l’articolo 51 (capitolo VII) della Carta e che il suo scopo era quello di proteggere le persone soggette ad abusi e atti genocidari da parte del regime di Kiev, nonché porre fine al genocidio in corso⁴.

Successivamente, il 27 febbraio 2022, l’Ucraina ha avviato un procedimento contro la Federazione Russa dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (CIG), ai sensi della Convenzione di New York sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio, facendo leva in particolare sulla clausola compromissoria di cui all’articolo IX⁵. Nonostante apparentemente questa Convenzione non sembrerebbe presentare alcun rapporto con l’aggressione armata scatenata dalla Russia, in ragione della natura consensuale della giurisdizione internazionale, la clausola dell’art. IX rappresentava l’unica formale opportunità per portare la Federazione russa dinnanzi alla CIG⁶.

Più nel dettaglio, per affermare la giurisdizione della Corte, Kiev ha prospettato una interpretazione piuttosto ampia della Convenzione sul genocidio. Il ragionamento del governo ucraino si è sviluppato intorno al fatto che la Russia avrebbe falsamente accusato l’esercito ucraino di commettere atti genocidari nei confronti delle popolazioni filorusse del Donetsk e del Lugansk; per questi motivi si è instaurata

³ *Putin says Russia does not want war, calls Donbass ‘genocide’*, Reuters, 15 febbraio 2022.

⁴ Per una ricostruzione si può vedere *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation)*, Provisional Measures, 16 marzo 2022, parr. 38 e 39.

⁵ Ai sensi del citato articolo: «Disputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or fulfilment of the present Convention, including those relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III, shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties to the dispute».

⁶ Cfr. M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 6 ss., 13.

una controversia tra Russia e Ucraina per quanto riguarda l'applicazione e l'interpretazione della Convenzione sul genocidio così come indicato dal suo art. IX. Così facendo, e dimostrando in giudizio tale assunto, si determinerebbe indirettamente l'illiceità della condotta russa e di tutte le altre misure adottate da Mosca e giustificate come reazione al genocidio ucraino⁷.

L'Ucraina, pertanto, ha chiesto alla Corte anzitutto di dichiarare che, a differenza di quanto sostenuto dalla Federazione Russa, nessun atto di genocidio era stato perpetrato e che lo Stato convenuto non era legittimato a compiere nessuna azione nei suoi confronti dal momento che nessun crimine internazionale era stato commesso⁸.

In secondo luogo, e per quanto di nostro interesse in questa sede, lo Stato ucraino chiedeva, ai sensi dell'art. 41 dello Statuto della CIG⁹, di adottare delle misure provvisorie volte alla sospensione delle azioni militari iniziate dalla Russia il 24 febbraio 2022.

3. Com'è noto, il 16 marzo 2022 la Corte ha accolto (con tredici voti a favore e due contrari) l'istanza dell'Ucraina ed ha intimato alla Russia di «immediately suspend the military operation that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine» e di «ensure that any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organization and person which may be subject to its control or direction, take no steps in furtherance of the military operation»¹⁰.

Per giungere a questa conclusione, la CIG ha dovuto accertare l'esistenza dei requisiti per agire in via cautelare, vale a dire: la sussistenza *prima facie* della propria giurisdizione, il *fumus boni iuris*, ovvero una interpretazione plausibile delle norme pertinenti, l'esistenza di un nesso tra le misure richieste e il diritto di cui si chiede la prote-

⁷ Per una primissima analisi di questi argomenti, si vedano M. MILANOVIC, *Ukraine Files ICJ Claim against Russia*, in *EJIL:Talk!*, 27 febbraio 2022; L. ACCONCIAMESSA, *L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della Convenzione contro il genocidio: interpretazione "talmente creativa che potrebbe funzionare" o eccessiva forzatura?*, in *SIDIBlog*, 2 marzo 2022.

⁸ Ivi, par. 2(a) e (b).

⁹ Ai sensi della norma citata: «1. The Court shall have the power to indicate, if it considers that circumstances so require, any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights of either party. 2. Pending the final decision, notice of the measures suggested shall forthwith be given to the parties and to the Security Council». Sul tema, tra tutti, si v. R. WOLFRUM, *Interim (Provisional) Measures of Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2006.

¹⁰ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, cit., par. 86(1).

zione, e il *periculum in mora*, cioè il rischio di un pregiudizio irreparabile per il diritto di cui si chiede la tutela.

Per quanto riguarda il primo dei requisiti, se come afferma la Corte è innegabile la sussistenza di una controversia tra i due Stati, più complessa appare la sua inquadrabilità nell'ambito della Convenzione contro il genocidio. Sul punto, infatti, la Russia ha negato con forza l'esistenza di una controversia tra i due Stati riguardo all'interpretazione, all'applicazione o all'adempimento della Convenzione sul genocidio. Al contrario, Mosca ha affermato che la sua "operazione militare speciale" era basata sull'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e, più in generale, sul diritto internazionale consuetudinario. Ciononostante, la Corte ha esaminato nel dettaglio le diverse dichiarazioni prestate nel corso di questi anni dai funzionari russi, nonché dallo stesso presidente Putin, e ha concluso per l'esistenza di una controversia tra i due Stati¹¹.

In merito al secondo requisito, ai sensi dell'art. 41 dello Statuto della Corte, è necessaria l'esistenza di un collegamento tra i diritti di cui si chiede la protezione e le misure invocate. In altre parole, è necessario che i diritti invocati dalla parte attrice siano, in questa fase, quanto meno plausibili¹². Nel caso di specie si tratta dei diritti a «non subire una falsa accusa di genocidio» e «a non subire un attacco armato sul suo territorio fondato su un abuso dell'art. I della Convenzione».

La CIG sul punto ha ritenuto sufficiente aderire all'interpretazione proposta dall'Ucraina secondo cui le Parti contraenti devono attuare l'obbligo di prevenire e punire il genocidio in buona fede, tenendo conto delle altre disposizioni della Convenzione, in particolare gli articoli VIII e IX, nonché del suo Prembolo¹³. Ciò, in altre parole, implica che gli Stati, nell'adempire al loro obbligo, devono tentare di utilizzare innanzitutto gli strumenti offerti dalla Convenzione. Laddove invece decidano di utilizzarne altri, questi devono in ogni caso restare nei limiti stabiliti dal diritto internazionale e so-

¹¹ Ivi, parr. 35-49.

¹² In generale sul tema della plausibilità nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia si veda, *ex multis*, M. LANDO, *Plausibility in the Provisional Measures Jurisprudence of the International Court of Justice*, in *Leiden Journal of International Law*, 2018, 641 ss.; L. MAROTTI, *Ancora in tema di plausibility: l'ordinanza sulle misure cautelari nel caso Ucraina c. Russia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, 244 ss.; ID., «Plausibilità» dei diritti e autonomia del regime di responsabilità nella recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in tema di misure cautelari, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 761 ss.

¹³ Ivi, par. 56.

prattutto devono essere conformi all'oggetto e allo scopo della Carta delle Nazioni Unite, che consistono nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e nella rinuncia ad atti di aggressione o altre violazioni della pace¹⁴. Proprio in merito a questo aspetto, la Corte ha aggiunto che è dubbio che la Convenzione, alla luce del suo scopo e oggetto, autorizzi l'uso unilaterale della forza da parte di uno Stato nei confronti di un altro al fine di prevenire o punire un genocidio. Essa, pertanto, ha ritenuto plausibile il diritto invocato dall'Ucraina di non essere sottoposta a operazioni militari da parte della Federazione Russa¹⁵.

Infine, per quanto attiene all'ultimo requisito, e cioè all'esistenza di un pericolo reale e imminente di un danno irreparabile, la Corte ha confermato il proprio approccio secondo cui nel caso di rischi per la vita della popolazione, il rischio di un pregiudizio è *in re ipsa*. Secondo i giudici dell'Aja, infatti, la popolazione civile colpita dall'attuale conflitto è estremamente vulnerabile. L'operazione militare speciale condotta dalla Federazione Russa ha provocato numerosi morti e feriti tra i civili; ha inoltre causato ingenti danni materiali, tra cui la distruzione di edifici e infrastrutture, e pertanto appare urgente adottare misure a tutela di tale diritto¹⁶. La Corte, sul punto, ha fatto leva, richiamandola espressamente, sulla risoluzione adottata il 2 marzo 2022 dall'Assemblea generale¹⁷, che ha definito la condotta russa come atto di aggressione, esprimendo gravi preoccupazioni per gli attacchi nei confronti dei civili e più in generale per la situazione di vulnerabilità in cui si trova la popolazione ucraina¹⁸.

¹⁴ Ivi, par. 58.

¹⁵ In merito alla interpretazione della "plausibilità" dei diritti invocati va rilevato che molti sono stati i dubbi della dottrina, nonché di alcuni giudici della Corte. In merito alla dottrina, si vedano, tra gli altri, M. MILANOVIC, *Ukraine Files ICJ Claim*, cit.; per una ricostruzione più dettagliata: A. KULICK, *Provisional Measures after Ukraine v Russia (2022)*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2022, 323 ss., 333. Per quanto riguarda alcuni giudici della Corte, invece, si può qui richiamare la dichiarazione del vicepresidente, Kirill Gevorgian, secondo cui l'oggetto della controversia non riguarda l'interpretazione della Convenzione sul genocidio, ma l'uso della forza da parte della Federazione russa sul territorio ucraino. Oppure quanto affermato dal giudice Bennouna, il quale ammette che il suo voto favorevole alla richiesta di misure cautelari deriva essenzialmente dall'orrore suscitato dalla tragica situazione della guerra, dal momento che la Corte avrebbe dovuto dimostrare, cosa che invece non è avvenuta, che i diritti rivendicati rientrassero in una delle norme della Convenzione.

¹⁶ *Allegations of Genocide*, cit., par. 75.

¹⁷ Assemblea generale, *Aggression against Ukraine*, A/RES/ES-11/1, adottata il 2 marzo 2022.

¹⁸ Ivi, par. 76. Sul punto vale la pena rimarcare quanto affermato in dottrina, secondo cui in queste situazioni «[o]n the one hand, the human element may compel intervention by the court or tribunal; on the other, the consent-based character of international jurisdiction may

4. Fatta questa breve panoramica sulla recente ordinanza della CIG in materia di misure cautelari, bisogna chiedersi, anzitutto, quali sono i poteri del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 94 della Carta, e successivamente se questi vengono in rilievo solo nel caso di una sentenza oppure se hanno una portata più ampia che ricomprenda anche le ordinanze di misure provvisorie.

Sul piano dell'ordinamento internazionale, l'obbligo di eseguire le sentenze della Corte grava su tutti gli Stati membri delle NU, i quali, secondo l'art. 94, par. 1, della Carta, si impegnano a conformarsi nelle controversie di cui sono parte. La natura giuridica dell'obbligo, invero, è sempre stata oggetto di discussione, tanto che la dottrina continua a oscillare tra chi considera la disposizione riproduttiva di una regola di diritto internazionale generale¹⁹ e coloro che invece ne riconoscono la natura particolare²⁰. Ma, quale che sia la tesi prescelta, la funzione della norma rimane sempre la stessa, e cioè quella di rafforzare l'efficacia vincolante della sentenza, facendo sì che l'obbligo di eseguirla sia assunto nei riguardi di tutti gli Stati membri delle NU; si tratta di una indicazione tutt'altro che casuale, specie ove si consideri che la Corte non esercita alcun controllo sulla esecuzione delle proprie decisioni, affidata per lo più alla spontanea cooperazione della parte soccombente.

In particolare, in assenza di tale cooperazione, lo Stato che abbia ottenuto una sentenza favorevole da parte della Corte dispone principalmente di tre mezzi per ottenerne l'adempimento, potendo i) adottare una contromisura, ii) provocare l'azione del Consiglio ai sensi dell'art. 94, par. 2, della Carta e infine iii) beneficiare dell'eventuale intervento di una organizzazione internazionale o regionale, a cui siano attribuiti convenzionalmente specifici poteri in materia.

Relativamente al mezzo che viene in rilievo in questa sede, vale a dire quello *sub* ii), è noto che secondo l'art. 94, par. 2, della Carta, se una delle parti della controversia non adempie gli obblighi che le incombono per effetto di una sentenza resa dalla Corte, l'altra parte può ricorrere al Consiglio, che ha facoltà, ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere affinché la sentenza abbia esecuzione.

mean that such an injunction may be seen as illegitimate» (C.A. MILES, *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2017, 347).

¹⁹ L. OPPENHEIM, H. LAUTERPACHT, *International Law*, London, VII ed., 1952, 75.

²⁰ C. VULCAN, *L'exécution des décisions de la Cour Internationale de Justice d'après la Charte des Nations Unies*, in *Revue générale de droit international public*, 1947, 187 ss., 196.

Come è agevole rilevare, la norma in oggetto presenta un ambito di applicazione limitato per lo meno sotto due distinti profili.

Anzitutto, la procedura a cui essa si riferisce può essere attivata esclusivamente dallo Stato a cui la sentenza è favorevole, laddove una simile possibilità sembra preclusa sia al Consiglio, che non può agire *proprio motu*²¹, sia a Stati terzi rispetto alla controversia.

D'altra parte, il Consiglio non è tenuto ad accogliere l'eventuale richiesta d'intervento promossa dallo Stato vincitore (come invece gli veniva imposto dal Patto della Società delle Nazioni²²), godendo, al contrario, di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se agire e – qualora decida di farlo – quali raccomandazioni rendere o quali misure adottare a garanzia dell'esecuzione della sentenza della Corte.

Infine, come risulta chiaramente dalla lettera dell'art. 94, par. 2, ove si adopera il termine “judgment”, la procedura in esso contemplata sarebbe attivabile esclusivamente rispetto all'atto che ha la forma della sentenza²³. Certo, se il termine “judgment” venisse interpretato in senso materiale piuttosto che formale, esso finirebbe per includere anche le ordinanze cautelari. Una simile conclusione, del resto, risulterebbe avallata sia dal carattere obbligatorio di queste ultime²⁴; sia dal contenuto dell'art. 41, par. 2, dello Statuto della Corte, secondo cui la stessa Corte (in attesa della decisione definitiva) deve informare immediatamente il Consiglio (oltreché le parti) delle ordinanze proposte. Si tratta tuttavia di una ipotesi non persuasiva. Al di là dell'argomento testuale sopra ricordato (ovvero la lettera dell'art. 94, par. 2), diversi rilievi spingono a favore della tesi opposta.

In primo luogo, la prassi non sembra avallare l'esistenza di un potere del genere in capo al Consiglio, il quale, notoriamente, ogni volta che l'art. 94, par. 2, è stato invocato a garanzia dell'esecuzione di una ordinanza della Corte, non è mai intervenuto basando la sua azione su tale norma²⁵.

²¹ Sotto questo profilo, la formulazione dell'art. 94, par. 2, della Carta differisce dall'art. 13, par. 4, del Patto della Società delle Nazioni, ove si affermava che, in caso di inesecuzione della sentenza, il Consiglio avrebbe dovuto proporre le misure necessarie per darvi effetto. Sul Consiglio, dunque, gravava un vero e proprio obbligo d'intervento.

²² *Ibidem*.

²³ K. OELLERS-FRAHM, *Article 94*, in B. SIMMA *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, III ed., 2012, 1957 ss., spec. 1967.

²⁴ Il carattere obbligatorio delle ordinanze è stato riconosciuto dalla stessa Corte a partire dal caso *LaGrand (Germania c. Stati Uniti)*, sentenza del 27 giugno 2001, paragrafi 92-116.

²⁵ Per questa prassi si rinvia a C. SCHULTE, *Compliance with Decisions of the International Court of Justice*, Oxford, 2004, 60 ss.

In secondo luogo, il carattere obbligatorio delle ordinanze non implica di per sé l'applicabilità rispetto ad esse di tutti i mezzi di esecuzione forzata adoperabili per le sentenze.

In terzo ed ultimo luogo, il fatto che l'art. 94, par. 2, riguardi unicamente le sentenze non preclude al Consiglio la possibilità di favorire l'esecuzione di una ordinanza facendo uso di altri poteri, quali ad esempio quelli che gli derivano dai capitoli VI e VII della Carta²⁶.

5. Relativamente alla natura delle misure che il Consiglio può adottare ai sensi dell'art. 94, par. 2, e vista l'assenza nella Carta di qualsiasi indicazione al riguardo, due orientamenti dottrinali hanno finito per affermarsi. Secondo alcuni Autori, la procedura descritta nell'articolo in esame andrebbe inquadrata nell'ambito dei poteri più generali di cui il Consiglio dispone in materia di mantenimento della pace (ai sensi dei capitoli VI e VII), con l'effetto di limitarne l'intervento ai soli casi in cui la mancata esecuzione di una sentenza costituisca una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionale²⁷. Altri Autori, di converso, ritengono che l'art. 94, par. 2, conserverebbe una portata autonoma nel sistema della Carta e che l'eventuale inadempimento dello Stato obbligato costituirebbe un presupposto sufficiente a giustificare l'azione del Consiglio²⁸. L'opinione da ultimo ricordata appare la più convincente, poiché, se si accedesse alla prima, la norma di cui si discute finirebbe per risultare del tutto superflua.

E invero, come osservato in dottrina, «l'attribuzione al solo stato, a cui la sentenza è favorevole, del potere di ricorrere al Consiglio di sicurezza, avrebbe ben scarso significato, posto che, in base alle norme dei capitoli VI o VII, qualsiasi stato membro delle Nazioni Unite potrebbe investire il Consiglio di sicurezza della questione della inesecuzione, in quanto ritenuta pericolosa per la pace e la sicurezza internazionale, e che il Consiglio stesso potrebbe occuparsene di propria iniziativa. D'altra parte, nell'ipotesi che la mancata esecuzione non desse luogo a un pericolo per la pace, il Consiglio di sicurezza non potrebbe valersi dei poteri (di raccomandazione e di decisione) che l'art. 94, par. 2 gli attribuisce, e il ricorso dello stato cui la senten-

²⁶ In questo senso, anche per la bibliografia ivi citata, si veda da ultimo M. LANDO, *Compliance with Provisional Measures Indicated by the International Court of Justice*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 2015, 10.

²⁷ W. M. REISMAN, *Nullity and Revision*, New Haven, 1971, 710.

²⁸ U. VILLANI, *op. cit.*, 651 ss. Nello stesso senso si veda A. TANZI, *Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1995, 553 ss.

za è favorevole sarebbe destinato a rimanere privo di ogni utile effetto»²⁹. In definitiva, i poteri di cui il Consiglio gode ai sensi della disposizione in oggetto restano autonomi, in quanto il fine ad essi sotteso non è quello «di mantenere la pace e la sicurezza, ma di ottenere la esecuzione delle sentenze della Corte. Ed è in vista di questo fine che la norma attribuisce al Consiglio di sicurezza il potere di fare raccomandazioni o di decidere, su ricorso dello stato cui la sentenza è favorevole. Data la diversità dei fini in vista dei quali sono attribuiti, tali poteri non possono quindi considerarsi una specificazione di quelli conferiti al Consiglio di sicurezza dalle disposizioni dei capitoli VI e VII»³⁰.

Nonostante quanto appena osservato, resta il fatto che la norma di cui all'art. 94, par. 2, benché talvolta invocata, non ha mai trovato applicazione nella prassi, per lo meno nella sua funzione repressiva. Tre sono le ragioni principali che spiegano questa circostanza. Anzitutto, lo si è già detto, l'intervento del Consiglio è solo eventuale.

In secondo luogo, l'azione del Consiglio può essere sempre bloccata dal veto di uno dei membri permanenti, anche quando esso sia parte della controversia. In dottrina, infatti, sebbene non manchino opinioni in senso contrario, è prevalsa l'idea che le decisioni ex art. 94, par. 2, riguarderebbero questioni "sostanziali", piuttosto che "procedurali". Anche rispetto ad esse, pertanto, sarebbe applicabile l'art. 27, par. 3, della Carta, ovvero la regola per cui le decisioni del Consiglio su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, compresi i voti dei membri permanenti. Si tratta di una opinione chiaramente avvalorata dalla prassi, e nello specifico dal caso della mancata esecuzione da parte degli Stati Uniti della sentenza della Corte nell'affare relativo alle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*³¹. In quel caso, infatti, il Consiglio, visto il veto degli Stati Uniti, respinse una risoluzione proposta in base all'art. 94, par. 2.

Più in generale, del resto, anche laddove nessun membro permanente risulti coinvolto, gli Stati sono restii a chiedere l'intervento del Consiglio, che tendono a percepire come l'*extrema ratio*. Basti pensare alla vicenda che ha coinvolto il nostro Paese, e cioè la mancata esecuzione da parte dell'Italia della sentenza resa dalla

²⁹ U. VILLANI, *op. cit.*, 654.

³⁰ Ivi, 653-654.

³¹ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*.

Corte nel 2012 nel caso relativo alle *Immunità giurisdizionali dello Stato*³². Come è noto, la sentenza ha riaffermato la tradizionale interpretazione della norma sull'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione: quella basata sulla dicotomia *acta iure imperii/acta iure gestionis* e favorevole al riconoscimento dell'immunità ogniqualvolta si sia in presenza di atti del primo tipo. Su questo presupposto, la norma in oggetto è stata ritenuta idonea ad operare anche in relazione ad azioni statali consistenti in crimini internazionali, con la conseguenza, secondo la Corte, che l'interpretazione diametralmente opposta prevalsa nella giurisprudenza italiana realizzava una violazione di quella norma e generava per l'Italia l'obbligo di adottare tutti i mezzi necessari per rimuoverla³³. Ebbene, nonostante l'atteggiamento tendenzialmente cooperativo assunto in una prima fase sia dalla magistratura sia dal legislatore, nel 2014 la Corte costituzionale³⁴, e sulla sua scia diverse corti di merito e la stessa Corte di cassazione³⁵, hanno considerato la norma sull'immunità come interpretata nella sentenza del 2012 (e dunque nella parte in cui coprirebbe anche i crimini internazionali) inoperante nel nostro ordinamento, provocando di fatto l'inesecuzione di quella sentenza. Ma la Germania, almeno fino ad ora, non si è rivolta al Consiglio; e ciò sebbene vi fossero e continuino ad esservi le condizioni per farlo. In questa prospettiva, salvo sminuire del tutto l'importanza dell'art. 94, par. 2³⁶, è allora necessario chiedersi in che misura la funzione a cui esso risponde sia solo quella che appare immediatamente riconoscibile, e cioè una funzione di tipo *repressivo*.

Anche se in un contesto più ampio, una indicazione significativa in questo senso è rintracciabile in un passaggio sostenuto in dottrina, laddove si dice che nell'ambito del sistema della Carta «l'interesse al-

³² Sentenza *Germania c. Italia*.

³³ Ad inaugurare questo orientamento, notoriamente, era stato il caso *Ferrini*: sentenza della Corte di cassazione, sez. un. civ. dell'11 marzo 2004, n. 5044.

³⁴ Si tratta della sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014. Per un commento alla sentenza si veda, tra gli altri, F. M. PALOMBINO, *Quale futuro per i giudizi di costituzionalità delle norme internazionali generali? Il modello rivisitato della sentenza interpretativa di rigetto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 151 ss.

³⁵ Tra i primi commenti alla giurisprudenza successiva alla decisione della Corte costituzionale si veda E. SCISO, *Brevi considerazioni sui primi seguiti della sentenza della Corte costituzionale 238/2014*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 887 ss.

³⁶ Così, ad esempio, K. OELLERS-FRAHM, *op. cit.*, 1971, osserva quanto segue: «art. 94 (2) UN Charter does not give a guarantee for the implementation of the judgment because the SC is not obliged to act, but has discretion and because the particular mechanism governing the decisions of the SC apply. Thus, Article 94 (2) UN Charter should not be overestimated as a means for executing judgments of the ICJ, in particular if 'veto powers' are concerned».

la esecuzione delle sentenze della Corte [...] può ricevere una tutela solo *indiretta*³⁷ rispetto ad altri valori, ed in particolare a quello del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che va sempre privilegiato, anche se ciò richieda di sacrificare la posizione dello Stato a cui la sentenza è favorevole.

Ebbene, sviluppando ulteriormente questo tipo di ragionamento, può concludersi che, se la tutela dell'interesse all'esecuzione delle sentenze della Corte ha natura indiretta, *a fortiori* la stessa natura vada attribuita al mezzo di esecuzione processuale cristallizzato nell'art. 94, par. 2, della Carta e che di quell'interesse costituisce espressione.

Più nello specifico, la dottrina processualcivilistica è solita distinguere tra esecuzione forzata ed esecuzione indiretta; mentre nel primo caso, infatti, il credito viene realizzato facendo a meno del comportamento dell'obbligato, nel secondo caso la cooperazione di quest'ultimo è l'oggetto di una vera e propria aspettativa dell'ordinamento, che minaccia un "male" per il caso in cui detta cooperazione non vi sia. Classico esempio di esecuzione indiretta è il modello francese dell'*astreinte*, attraverso cui il giudice, al fine di favorire un adeguato adempimento dell'obbligato, pronuncia una sentenza di condanna, prevedendo che il debitore inadempiente sarà tenuto a pagare una certa somma di danaro³⁸.

In definitiva, se lo strumento di cui all'art. 94, par. 2, viene considerato alla stregua di una ipotesi di esecuzione indiretta, la sua *ratio* all'interno della Carta diviene quanto mai chiara. Ed infatti a noi pare che il carattere solo eventuale dell'intervento del Consiglio, che potrebbe a sua volta «provocare reazioni e conseguenze pregiudizievoli per l'equilibrio generale internazionale e per la pace»³⁹, non sia casuale, ma rifletta la natura essenzialmente *preventiva*, piuttosto che repressiva, dello strumento di cui alla norma in oggetto.

6. Le questioni finora trattate consentono una riflessione più ampia circa l'attuale ruolo del Consiglio di sicurezza, le sue intrinseche criticità, e il possibile impatto sui poteri *ex art.* 94, par. 2 nel caso di una riforma dell'organo onusiano.

Sul punto, è piuttosto evidente come il conflitto tra Russia e Ucraina, ancora in corso nel momento in cui si scrive, ha posto nuo-

³⁷ U. VILLANI, *op. cit.*, 658-559 (cors. agg.).

³⁸ Sul punto, anche per i riferimenti ivi contenuti, si veda A. PROTO PISANI, *Sentenza di condanna*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., XVIII, 1998, 295 ss.

³⁹ U. VILLANI, *op. cit.*, 657.

vamente l'attenzione sulla impotenza del Consiglio di sicurezza e la necessità di una sua riforma. Come abbiamo visto, attraverso la lente dell'art. 94, par.2, della Carta, il ruolo dell'organo onusiano è sempre più limitato anche con riguardo alla possibilità di ricorrervi per dare esecuzione alle sentenze della Corte che restano disattese dagli Stati.

Invero, già a partire dagli anni '90 la comunità internazionale ha più volte affrontato la questione della riforma⁴⁰, sottolineando la necessità di ridisegnare i rapporti di forza esistenti in seno all'organo dell'Onu dal momento che a differenza dello scenario internazionale esistente all'epoca della istituzione delle Nazioni Unite la situazione attuale è piuttosto differente. In questa prospettiva, ciò su cui concordano la maggior parte degli Stati è la necessità di modificare la rappresentanza del Consiglio attraverso un ampliamento del numero di Stati che lo compongono e a cui è attribuito il potere di azione a tutela della pace e della sicurezza internazionale. Questo è quanto emerso dai circa quindici anni di negoziati (1993-2008) all'interno dell'*Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council* (OEWG). Dal 2008 poi l'*Inter-Governmental Negotiations* (IGN) in Assemblea pone al centro del dibattito cinque pilasti del negoziato: la categoria della *membership* del Consiglio, la questione del veto, la rappresentanza regionale, la dimensione complessiva del Consiglio allargato e i suoi metodi di lavoro e, infine, i rapporti tra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale⁴¹.

Più di recente, particolarmente interessante è la proposta di riforma avanzata dalla Francia. Quest'ultima, infatti, auspica la redazione di uno *statement of principles* in cui venga formalizzato l'impegno a non apporre il veto quando si debba intervenire per fronteggiare situazioni in cui si stanno commettendo crimini internazionali⁴². Nel disegno francese, nel caso di paralisi del Consiglio, spetterebbe al Segreta-

⁴⁰ In quest'ottica si pensi alla risoluzione dell'Assemblea generale, A/RES/48/26, adottata il 3 dicembre 1993, in cui veniva istituito un gruppo di lavoro per considerare tutti gli aspetti relativi all'incremento del numero di membri del Consiglio nonché la questione circa l'equa rappresentanza in seno all'organo.

⁴¹ Cfr. G. NESI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: osservazioni d'insieme e recenti sviluppi su un tema di sicuro interesse per la politica estera italiana*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, 2019, www.osorin.it.

⁴² Per una più ampia analisi sul tema si v. S. CANTONI, *La proposta francese sull'utilizzo del diritto di veto: un contributo alla riforma del Consiglio di Sicurezza?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 545 ss., 548.

rio Generale dell'ONU appurare l'esistenza di una situazione in cui si stanno verificando gravi violazioni di diritti fondamentali dell'uomo. In questo modo un ruolo determinante sarebbe svolto dalla giurisprudenza internazionale, la quale assicurerebbe la possibilità di indentificare in modo certo la natura dei crimini, attribuendo al Segretario gli strumenti necessari per individuare le condizioni per avviare la procedura⁴³. In altre parole, l'idea francese è quella di regolamentare, seppur attraverso un atto di *soft law*, il potere di veto esercitato dai cinque membri permanenti, ridimensionandolo nella sua portata ma senza abolirlo del tutto.

Infine, una breve menzione merita anche la proposta di riforma formulata dal gruppo *Uniting for Consensus* (Ufc) – un gruppo di Paesi proveniente da diverse regioni del mondo – che dalla sua istituzione si fa promotore di una riforma volta ad assicurare che il Consiglio sia maggiormente democratico, rappresentativo, efficace e responsabile. Più nel dettaglio, l'idea alla base della proposta è quella di estendere la *membership* dell'organo prevedendo 26 seggi in totale di cui 9 permanenti distribuiti su gruppi regionali. La sostanziale differenza consiste proprio nella contrarietà dell'Ufc di istituire membri permanenti rappresentati da singole nazioni.

Ebbene, i tentativi di riforma qui brevemente esposti, che hanno ad oggetto essenzialmente la struttura stessa del Consiglio, inevitabilmente incidono sulla portata dell'art. 94, par. 2 della Carta e sulla sua concreta attuazione. Infatti, dal momento che le misure ai sensi della norma citata hanno una natura sostanziale, e di conseguenza per l'adozione della risoluzione è necessario il voto favorevole di nove membri compresi quelli permanenti, una riforma sul potere di veto degli Stati determinerebbe (seppur indirettamente) un diverso funzionamento del Consiglio in materia di esecuzione delle sentenze della Corte internazionale di giustizia disattese. A ben vedere, in questa prospettiva non sembra auspicabile un ampliamento dei Paesi dotati del potere di veto, ma sarebbe piuttosto preferibile una proposta, non dissimile da quella francese, volta alla sua regolamentazione e che tenga in debita considerazione anche il settore relativo all'esecuzione delle sentenze.

Ad ogni buon conto, e nonostante i buoni auspici, di fatto, i diversi progetti di riforma si sono arenati a causa della riluttanza dei Paesi

⁴³ *Ibidem*.

dotati del potere di veto, i quali continuano a mantenere ferma la loro posizione.

7. Il presente contributo ha analizzato il ruolo del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 94, par. 2, della Carta, in materia di esecuzione della sentenza della Corte internazionale di giustizia e delle ordinanze avente ad oggetto misure cautelari.

L'analisi ha preso le mosse proprio da queste ultime, analizzando la recente decisione della Corte di ordinare la cessazione dell'intervento militare perpetrato dalla Russia ai danni dell'Ucraina.

Come si è avuto modo di vedere, infatti, se il termine "judgment" venisse interpretato in senso materiale piuttosto che formale, esso finirebbe per includere anche le ordinanze cautelari. Una simile conclusione, seppur avallata sia dal carattere obbligatorio di queste ultime sia dal contenuto dell'art. 41, par. 2, dello Statuto della Corte, tuttavia, non è pienamente convincente.

Una volta limitata l'applicabilità dell'art. 94, par. 2 alle sole sentenze della Corte, si è affermato che la norma va considerata come una ipotesi di esecuzione indiritta, il cui fine è quello prevenire – piuttosto che reprimere – una eventuale inesecuzione della sentenza.

Infine, proprio in virtù dell'attuale assetto della comunità internazionale, si sono volute delle considerazioni più ampie rispetto al ruolo del Consiglio di sicurezza e della *vexata quaestio* di una sua riforma nonché dell'eventuale incidenza di quest'ultima sui poteri previsti dall'art. 94, par. 2. Sul punto abbiamo rilevato come una eventuale riformulazione dell'assetto organizzativo del Consiglio avrebbe certamente un impatto anche sui poteri in materia di esecuzione delle sentenze della Corte, dal momento che per adottare la risoluzione in questione è necessario il voto favorevole anche dei membri permanenti. In questa prospettiva, però, non sembra pienamente condivisibile l'idea di ampliare i membri dotati del potere di veto, ma sarebbe piuttosto preferibile un ridimensionamento del potere *de quo* attraverso una più accurata disciplina che tenga in considerazione anche quanto previsto dall'art. 94, par. 2 della Carta.

In conclusione, va rilevato come nonostante la bontà di alcune indicazioni, come quella proveniente dallo Stato francese, il Consiglio di sicurezza e in particolare i membri permanenti restano ancorati alla possibilità di esercitare il loro potere di veto, senza mostrare grandi spiragli verso una sua limitazione o addirittura abolizione.

ABSTRACT

The Powers of the Security Council to Enforce Judgments of the International Court of Justice and Prospects for Reform

The powers of the Security Council to enforce judgments of the International Court of Justice have been the subject of various doctrinal reflections. Starting from Italy's failure to comply with the Court's ruling in *Germany v. Italy*, as well as the adoption of the recent provisional measures against Russia at the request of Ukraine, it is useful to examine whether these powers can today constitute a relevant element regarding the role of the Security Council and also to ask, more generally, whether the latter does not need the reform that has often been called for.

COLLABORATORI DEL PRESENTE *QUADERNO*

- PIETRO GARGIULO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo.
- GIUSEPPE NESI – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trento. Membro della Commissione del Diritto internazionale delle Nazioni Unite.
- IVAN INGRAVALLO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- DANIELE MUSMECI – Dottore di ricerca di Diritto pubblico, comparato e internazionale – “Sapienza” Università di Roma.
- EGERIA NALIN – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ELEONORA BRANCA – Assegnista di ricerca di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma Tre.
- FRANCESCO GAUDIOSI – Assegnista di ricerca di Diritto internazionale – Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.
- FRANCESCO CHERUBINI – Professore associato di Diritto dell’Unione europea – LUISS, Roma.
- CARMELA PANELLA – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi di Messina.
- FRANCESCA PERRINI – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Messina.
- ANNACHIARA ROTONDO – Ricercatrice di Diritto internazionale – Università degli studi di Napoli Federico II.
- DANIELE AMOROSO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Cagliari.
- GIULIA CILIBERTO – Ricercatrice di Diritto internazionale – Università degli Studi di Cagliari.
- PIERFRANCESCO ROSSI – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo.
- MATTEO FULGENZI – Dottore di Ricerca (*Doctor Europaeus*) di Innovazione e gestione delle risorse pubbliche – Curriculum *Governo e relazioni internazionali* – Università degli Studi di Siena.
- MARTINA DI LOLLO – Dottoressa di ricerca di Diritto internazionale – Università degli Studi del Molise.
- DOMENICO PAUCIULO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.
- ELENA FASOLI – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trento.
- MICHELE NINO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.
- MARIA ROSARIA MAURO – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi del Molise.

TOBIA COLLÀ RUVOLO – Dottore di ricerca di Diritto internazionale – Università degli Studi del Molise.

SILVIA ANGIOI – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Sassari.

SILVIA SANNA – Professoressa associata di Diritto internazionale – Università degli Studi di Sassari.

IDA CARACCIOLO – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”. Giudice del Tribunale internazionale del diritto del mare.

ALESSANDRA SARDU – Ricercatrice di Diritto internazionale – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

FULVIO MARIA PALOMBINO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

ALESSANDRO STIANO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

Finito di stampare nel mese di giugno 2023

