



Approfondimento n. 4/aprile 2025

Il diritto globale e i buchi neri (che lo vorrebbero ingoiare)

a cura di

Giuliano Amato

Già Presidente della Corte Costituzionale

IL DIRITTO GLOBALE E I BUCHI NERI (CHE LO VORREBBERO INGOIARE)

1.

Tra i tanti effetti della globalizzazione che ha segnato l'inizio del nuovo secolo c'è stata la consapevolezza che ciò dava luogo, sotto i profili più diversi, ad uno spazio giuridico globale; uno spazio non solo potenziale, ma sempre più coperto da regolazioni, decisioni, certificazioni, transazioni, provenienti da una molteplicità di fonti. Ancora gli Stati, ma anche organizzazioni internazionali pubbliche e persino organizzazioni private, con l'effetto non solo di applicare, ma di generare diritto, ora internazionale, ora sopranazionale, ora transnazionale.

I nostri studiosi migliori hanno assunto questo come loro nuovo campo d'indagine e sono fioriti studi sul diritto globale, che ce ne hanno spiegato le tante ragioni di complessità, le novità (a partire dalla attenuata distinzione fra diritto pubblico e privato), ma anche la robustezza in alcuni settori: si pensi al diritto amministrativo globale, che è quasi diventato una autonoma disciplina, con i suoi procedimenti, i suoi effetti anche cogenti, le sue corti. Per non parlare degli ordinamenti c.d. regionali, esemplificati in primo luogo dall'Unione Europea, nei quali il diritto sopranazionale arriva a garantire i diritti dei singoli, che a tal fine hanno accesso diretto alle corti dell'unione regionale.

Certo nel suo insieme è un *work in progress*, certo è lontano dalle aspettative dei padri fondatori delle Nazioni Unite, che alla prima stagione del diritto internazionale – quella degli Stati signori assoluti dei trattati – volevano sostituirne una seconda, nella quale spettassero alle stesse Nazioni Unite, e non più ai singoli Stati, le decisioni fondamentali, su “pace e sicurezza”, cioè in buona sostanza sulla pace e sulla guerra (salvo il diritto di ciascuno alla prima autodifesa in caso di aggressione).

È tuttavia innegabile che un robusto tessuto si è formato e che la seconda stagione, una stagione – scrisse Antonio Cassese – che fosse espressione non più del concerto fra gli Stati, ma di una vera e propria “comunità” internazionale, ha cominciato a manifestarsi.

2.

Ebbene, se oggi, a distanza di alcuni anni dall'uscita dei primi studi che ci hanno dato la consapevolezza di tutto questo, ci chiediamo se il *work in progress* stia progredendo costante nella medesima direzione, dobbiamo constatare che ha preso corpo una marcata controtendenza, all'insegna di una sovranità nazionale sempre più insofferente delle regole che pure aveva accettato, degli impegni che ne vengono, anche attraverso le decisioni delle Corti internazionali che a quelle regole danno attuazione, dei limiti a cui dovrebbe attenersi e che invece ignora. Il tutto senza reazioni contrarie, che non si esauriscano, nella sostanza, in rampogne e ammonimenti, pur accompagnati, spesso, da sanzioni economiche di dubbia efficacia.

Certo, buona parte di ciò che sta accadendo in questo senso è frutto del già rammentato ripudio, che fu quasi immediato, delle regole della Carta Onu relative alla pace e alla guerra. Se il mondo si fosse messo davvero sui binari tracciati dal capitolo VII della Carta, sarebbe stato assai più difficile per la Russia aggredire l'Ucraina come è accaduto due anni fa. E, se lo avesse fatto, le conseguenze sarebbero state diverse. Ma è proprio qui, sul terreno dei conflitti militari, che la sovranità nazionale è stata più forte della Carta, l'ha messa quasi interamente in soffitta. Ed ecco allora il primo buco nero, che il diritto globale si è trovato davanti sin dal suo nuovo inizio. Un buco nero che per decenni era stato lì, per decenni aveva limitato l'azione delle Nazioni Unite ma era stato contrastato nei suoi

possibili effetti dall'equilibrio bipolare garantito dalla deterrenza nucleare. Dopo, abbiamo assistito ai conflitti militari più diversi, rispetto ai quali inizialmente – e lo vedremo – le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo non marginale, poi sempre più li hanno inseguiti e seguiti prevalentemente con interventi umanitari ex post. Le stesse Corti sono arrivate in qualche caso a dire la loro (nel marzo 2022 la Corte Internazionale di Giustizia ordinò alla Russia di sospendere le operazioni militari in Ucraina e più di recente, nel 2024, ha dichiarato illegale e quindi da cessare l'occupazione israeliana dei territori), ma la sovranità nazionale ha accresciuto il suo spazio in modo incontrollato e ribaldo.

Conta molto, per capire ciò che è accaduto ed anche per la ricerca di possibili vie d'uscita, il contesto di politica internazionale, che in realtà ha molto contribuito a questa evoluzione. Nei primi anni successivi alla fine della guerra fredda le istituzioni multilaterali, a partire dall'Onu, poterono ben funzionare perché erano venuti meno i blocchi contrapposti che le avevano paralizzate. Col tempo però abbiamo assistito al riemergere di più blocchi attorno alle potenze maggiori, che nelle chiavi più diverse – dalla competizione economica alla competizione militare, fino alla stessa competizione dei valori – hanno creato alleanze e quindi, per gli Stati aderenti, spazi di protezione, tali anche nei confronti delle regole comuni. Così è stato ed è per i Brics allargati, così è stato ed è per il *Global South*, che su molte questioni poste dall'Occidente o si defila (spesso in nome della non ingerenza negli affari interni) o tende a seguire la Cina e la Russia. Non rientra né nell'uno né nell'altro di questi esempi il caso di Israele, ma è fuor di dubbio che il suo solido rapporto con l'Occidente l'aiuta non poco a lenire le conseguenze delle sue violazioni del diritto internazionale.

Una cosa è certa: questo multipolarismo non cooperativo ha ricreato un clima che, non diversamente e forse ancor più di quello della guerra fredda, riduce enormemente l'efficacia deliberativa e decisionale del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale e aiuta a far sì che l'inottemperanza alle regole convenute e alle stesse decisioni giudiziarie sia diventata la regola. Non si possono non ricordare le tante e puntuali disposizioni dettate dalle Convenzioni di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra e su quello dei civili che si trovino sul teatro delle operazioni. L'Ucraina e Gaza hanno vissuto violazioni quotidiane di queste norme. Che si sia parlato al riguardo di crimini di guerra, che siano state avviate procedure per perseguirli non ha spostato di un millimetro le linee di condotta dei protagonisti politici e militari di quelle vicende. L'ordine internazionale non riesce neppure a scalfire, qui, la mai rimossa sovranità nazionale; neppure in nome delle regole convenzionali che aveva essa stessa accettato.

Né c'è soltanto questo buco nero ad inghiottire pezzi sempre più consistenti del nostro diritto globale. Ce n'è di sicuro un secondo, nel quale spariscono, prive come sono di efficaci garanzie, le clausole sui diritti delle donne e dei minori di carte e convenzioni internazionali, che in taluni ordinamenti nazionali, si pensi all'Iran e all'Afghanistan, sono totalmente ignorate. Di mezzo c'è anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, approvata da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, come documento inizialmente politico, che è venuto acquistando col tempo efficacia giuridica. Anche ad essa tocca la medesima sorte. Garantisce i diritti delle donne afgane e iraniane non meno di quelli delle donne di ogni altro paese membro dell'Onu. Ma per loro quei diritti non ci sono e nulla al mondo che non sia accettato dai loro paesi può riuscire a farli valere. Vince, nei confronti di istituzioni politiche ed anche di corti esterne, la sovranità nazionale.

Infine, non si può trascurare la perdurante capacità degli Stati nazionali, in ragione di loro esigenze che ritengono ingiustamente pretermesse, di bloccare in un modo o nell'altro il funzionamento di istituzioni internazionali regolatrici di settore: ora negando il contributo annuale, essenziale per tale funzionamento, come hanno fatto gli Stati Uniti per l'Unesco dopo che qui aveva avuto un parziale riconoscimento l'Autorità palestinese, ora non facendo una nomina e quindi paralizzando l'organo al quale essa serviva, come hanno fatto ancora gli Stati Uniti per l'*appellate body* del WTO, che da anni

non funziona per questo. Si dirà che inadempienze del genere non provocano un buco nero come i due visti sopra, ma non si può negare che è anche così che la sovranità nazionale torna a prevalere sul diritto globale.

Ora, non è che tutto questo, buchi neri e dintorni, faccia venir meno ciò che funziona, e continua a funzionare, del diritto globale. Continuano ad esserci le sue procedure, le sue certificazioni, le sue decisioni e il mondo perciò continua ad avvertirne la presenza e ad avvalersene. E tuttavia le dimensioni e la voracità crescente dei buchi neri ci impediscono di leggerli come una incompiutezza di un'opera che tuttavia procede. Ci portano a temere che, di questo passo, aumentando i conflitti militari, allargandosi lo spazio dei regimi autoritari, rafforzandosi le lealtà prodotte dall'attuale multilateralismo a gruppi e riducendosi conseguentemente la già limitata funzionalità delle istituzioni internazionali, ci ritroveremo sempre più affidati agli Stati e alla loro buona o cattiva volontà. Rischiamo allora la cancellazione della incipiente, seconda stagione del diritto internazionale a causa di una turbolenta molteplicità di Stati, che non riescono ad essere comunità?

3.

Di questo rischio vogliamo qui occuparci, dei mezzi di cui già disponiamo per contrastarlo e di quelli dei quali realisticamente potremmo dotarci, senza entrare in utopie irrealizzabili.

Un primo passo per orientarci possiamo farlo guardando alle esperienze che abbiamo alle spalle. Partiamo dal tema della pace e della guerra. Se è vero che il mondo non si è mai conformato alle regole "Onu centriche" scritte nella Carta delle Nazioni Unite è anche vero che, terminata la guerra fredda e con un Consiglio di Sicurezza nel quale divenivano possibili decisioni non più impediti dall'aprioristico esercizio del veto, abbiamo vissuto vicende nelle quali il Consiglio stesso e l'intera Organizzazione hanno avuto un ruolo tutt'altro che marginale. Pensiamo alla guerra del 1992 fra gli Stati balcanici della ex Jugoslavia, e poi, nel 1999, alla vicenda del Kosovo.

Il Consiglio di Sicurezza entra subito nella guerra, istituendo, con sua risoluzione del febbraio 1992, una forza militare di ben 39.000 uomini, l'Unprofor, che non sarà di mera interposizione, ma avrà il compito di "creare condizioni di pace e sicurezza per raggiungere una soluzione complessiva". L'Unprofor avrà i suoi guai, provocati principalmente dai serbi, che arriveranno a prendere come ostaggi centinaia dei suoi uomini; per non parlare del massacro di Srebrenica, che avvenne quasi sotto gli occhi di un paralizzato contingente olandese. Tuttavia assolve a un ruolo che rimase centrale e che mantenne conseguentemente le Nazioni Unite al centro della scena. Non è un caso che quando si arrivò agli accordi di fine guerra, e in particolare agli accordi di Dayton del 1995 sul futuro del paese più problematico, la Bosnia Erzegovina, furono le parti stesse a chiedere al Consiglio di Sicurezza sia la nomina di un Alto Rappresentante, che, a nome delle Nazioni Unite, guidasse e coordinasse la difficile costituzione e prima attività del governo federale bosniaco; sia la formazione di una forza militare, l'Ifor, a carico della Nato, ma responsabile essa stessa verso l'Onu.

Non diversa, anzi ancora più impegnativa per le Nazioni Unite, fu la vicenda del Kosovo, che una risoluzione del Consiglio di Sicurezza del giugno 1999 pose sotto amministrazione straordinaria Onu attraverso l'Unmik, mentre i compiti militari per il ristabilimento dell'ordine furono affidati alla Kfor, una forza Nato, responsabile verso l'Onu.

Di particolare interesse è la formula del governo civile: un'amministrazione straordinaria Onu divisa in più settori, che coinvolgono anche istituzioni diverse, come la ricostruzione istituzionale, affidata all'OSCE, e la ricostruzione economica, affidata all'Unione europea. Il tutto però sotto l'autorità di un Rappresentante speciale del Segretario Generale dell'Onu. Il Segretario Generale appare così come

la figura apicale di un sistema complesso, nel quale le Nazioni Unite compaiono bensì insieme ad altri, ma assumendo la responsabilità dell'insieme.

Sono passati venticinque anni da allora. Perché non sta accadendo e non si sta neppure progettando qualcosa di simile, ad esempio a Gaza? Qui le Nazioni Unite sono presenti attraverso una loro organizzazione umanitaria, la Unrwa (*United Nations relief and works agency*) istituita proprio per i rifugiati palestinesi ai tempi della nascita di Israele. Ma di certo con l'Unrwa non si esercitano compiti né militari, né di governo, tanto meno dopo la bufera sorta attorno ad essa, a seguito della presunta partecipazione di alcuni dei suoi dipendenti all'aggressione di Hamas del 7 ottobre 2023. E lo stesso Consiglio di Sicurezza, quando riuscì ad approvare una risoluzione, il 25 marzo 2024, che chiedeva il cessate il fuoco immediato, non ebbe alcun ascolto.

Non è tempo per le organizzazioni multilaterali, si sente dire. Contentiamoci se gli Stati più interessati ad un accordo, da una parte e dall'altra, riescono a costruirlo. E se lo fanno, sarà bene che siano loro, o alcuni di loro, ad assumere responsabilità attuative. Almeno, si pensa, ne hanno l'autorità.

E siamo esattamente al punto. Col passare degli anni, nonostante non sia mai venuto meno il ricorso al Consiglio di Sicurezza davanti ad ogni evento nuovo che metta a rischio la pace o la sicurezza, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha perso in effetti autorità; in termini comparativi ne ha di sicuro meno degli Stati che sulla scena internazionale contano di più e che oggi preferiscono giocare le loro partite in proprio, non sotto le bandiere del multilateralismo e dei suoi organismi. È il ritorno – lo si diceva – delle sovranità nazionali e dell'ordine come frutto dei loro piccoli o grandi concerti.

4.

Il raffronto appena fatto fra gli anni '90 ed oggi ci aiuta a capire che, almeno su questo terreno (il terreno della pace e della guerra), la maggiore o minore rilevanza del ruolo che possono esercitare le Nazioni Unite non dipende da ragioni formali, dall'esservi o non esservi di poteri o prerogative mutate nel tempo. No, dipende dal clima che le circonda, dalla fiducia che gli Stati sono disposti a conferire alla loro azione, dalla convenienza che in tale azione essi possono trovare. Può piacere o non piacere, ma è davvero difficile che il multilateralismo riprenda quota, senza un deciso impegno di Stati che contano affinché ciò accada.

È irrealistico pensare che ciò possa accadere? Può essere realistico se si assume, come ipotesi di partenza, che vi siano nel mondo Stati, grandi e piccoli, ai quali in realtà non conviene, per ragioni ora egoistiche, ora di sistema, che si vada o da soli o allineati alle divergenti alleanze di cui si è partecipi. Per non parlare dell'incombenza di temi come il cambiamento climatico, che spingono per la ricerca di soluzioni condivise, attraverso, *in primis*, la cooperazione multilaterale. Qualcuno, certo, deve muovere le acque e grandi a tal fine sono le responsabilità di un Occidente che sappia uscire dai suoi egoismi e dalla autocelebrazione della sua superiorità, quelle di un'India in realtà insofferente verso gli assetti attuali del mondo, dei tanti Stati africani alla ricerca di un maggior controllo sul proprio sviluppo. Al di là, poi, di tali considerazioni generali, possono pesare le circostanze specifiche di ciascun conflitto, nel quale la ormai acquisita preferenza delle parti di gestire in proprio il presente e il futuro della vicenda può scontrarsi con tensioni così forti da spingerle, volenti o nolenti, verso le istituzioni terze e, in primis, le Nazioni Unite.

Valga qui l'esempio, in evoluzione mentre queste righe vengono scritte, della proposta che Israele avrebbe fatto ad Hamas il 23 agosto 2024 per raggiungere un'intesa sul corridoio Philadelphia, che scorre fra l'Egitto e Gaza. Israele, lo si sa, non ama le Nazioni Unite, eppure, dovendo comunque ridurre sino a eliminarla la presenza del suo esercito nel corridoio e volendo evitare che di esso si

avvalga Hamas a fini militari, ha proposto che a presidiarlo, in più punti, sia una missione delle Nazioni Unite (oltre ad accettare che il valico di Rafah sia affidato all'Autorità Palestinese, ma insieme all'Unione Europea).

L'esempio, quale che possa esserne la sorte, convalida comunque l'ipotesi che qui vorremmo assumere. Essa comporta che, in presenza di un conflitto militare in cui si trova coinvolto, qualcuno, e possibilmente non da solo, faccia la prima mossa affinché quel conflitto non rimanga soltanto sul tavolo interstatale sul quale di sicuro all'inizio si trova, ma si apra a un ruolo delle Nazioni Unite, che non sia soltanto umanitario-assistenziale. È ben prevedibile che non arrivi ad essere il ruolo, assorbente e decisivo, previsto dalla Carta. Ma potrà almeno avvicinarsi a quello esercitato anni fa in Bosnia e in Kosovo.

Una strada per arrivarci? Tutti ricordano che per evitare trattamenti ingiusti e violazioni dei diritti nei confronti dei prigionieri e poi degli stessi civili durante le operazioni belliche, le Convenzioni di Ginevra avevano previsto la figura della Potenza protettrice, che ebbe in passato un largo uso ed una sua efficacia. È di tutta evidenza che una tale figura presuppone un sistema di relazioni, e anche di obblighi, costruito interamente su un tessuto interstatale e in principio incompatibile con il sopravvento delle Nazioni Unite. Ora le Nazioni Unite ci sono, non è pensabile che esse assorbano in una loro missione sul campo, che sia civile e militare insieme, il compito assegnato dalle vecchie Convenzioni alla Potenza protettrice? La Convenzione del 1949, del resto, già prevedeva, all'art.11, che i compiti della Potenza protettrice potessero essere affidati a "un ente che offra tutte le garanzie di imparzialità e di efficacia". Non è pensabile inoltre che una tale missione, stando sul campo, possa prevenire violazioni, abusi e soprusi soprattutto a danno dei civili (responsabilità, peraltro, che già abbiamo letto nelle regole di ingaggio di passate missioni dei caschi blu)? Non è pensabile che sia essa investita del compito di agire nei tribunali dei paesi belligeranti per perseguire i reati che i loro militari possono aver commesso o ordinato di commettere, rendendo così meno improbabile il rispetto delle norme convenzionali che prevedono tali reati? Non è pensabile che un compito della componente militare di una tale missione sia quello di assicurare protezione alle organizzazioni umanitarie, in primis alla Croce Rossa, che ha nelle Convenzioni un rango primario, ma poi alle tante altre che sono sopravvenute e che sempre più spesso lavorano senza alcuna copertura, mettendo a rischio la vita dei loro associati? Non è infine pensabile che, a differenza della vecchia Potenza protettrice, questa missione Onu che ne prende il posto riesca nel tempo ad entrare senza neppure bisogno di accettazione, quando anche uno solo dei belligeranti sia membro delle Nazioni Unite? È un'ipotesi certo ardita davanti alla forza che ha nell'Organizzazione il pilastro della sovranità nazionale. Ma è pur vero che, secondo l'art.104 della Carta, essa gode, nel territorio di ciascuno dei suoi membri, della capacità giuridica necessaria per l'esercizio delle sue funzioni e per il conseguimento dei suoi fini.

Ipotizziamo che una missione Onu di questo tipo entri in ogni conflitto militare (che non sia puramente interno). Ipotizziamo per essa una articolazione di compiti che va ben oltre le regole d'ingaggio degli usuali contingenti militari dei caschi blu (condannati sempre più spesso a una umiliante marginalità). Il suo lavoro e la conoscenza che acquisisce del territorio possono essere la premessa di un ruolo delle Nazioni Unite successivo alla cessazione del conflitto, modellato sull'amministrazione straordinaria pluralista costruita dall'Unmik in Kosovo. A quel punto, il buco nero che minaccia il diritto globale e chi lo incarna sul terreno della pace e della guerra ne uscirebbe molto più ristretto.

Un percorso come questo non richiede particolari sconvolgimenti normativi. Per avviarlo in termini preventivi e generali potrebbe bastare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Anche se è vero, perciò, che sui singoli conflitti sono tornate ad esservi diversità di vedute, foriere dell'esercizio di

veti, almeno la predisposizione dell'impianto ben potrebbe avvenire senza contrasti. E il primo passo sarebbe fatto, tanto più efficace in quanto risulterebbe condiviso e quindi previsto che, una volta accertato il conflitto, l'attivazione della missione rientra nelle responsabilità del Segretario Generale (una innovazione non facile, ma nella disponibilità del Consiglio di Sicurezza, che avrebbe più modi per attivarla, per esempio consentendola in via generale, salvo bloccarla motivatamente in singoli casi).

5.

Meno semplice può essere il percorso per restringere l'altro buco nero, quello della violazione, in più ordinamenti interni, di diritti garantiti dalle Carte internazionali, a partire dalla Dichiarazione universale.

Apparentemente un percorso c'è e sembra anche assai semplice. Tutti gli Stati membri dell'Onu sono tenuti a concorrere ai fini dell'Organizzazione, che non sono soltanto la pace e la sicurezza, ma anche, dice il paragrafo 3 dell'art.1, conseguire la cooperazione internazionale nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua e di religione. Uno Stato come l'Iran o l'Afghanistan che si sottrae a una tale cooperazione e che fa, al suo interno, esattamente il contrario, violando i diritti e le libertà fondamentali della donna, non sta violando la Carta? E non dovrebbe scattare allora, nei suoi confronti, l'art.6 della stessa Carta, che prevede l'espulsione dello Stato membro che l'abbia persistentemente violata?

L'espulsione è una prerogativa dell'Assemblea Generale, che può deliberarla a maggioranza di due terzi dei votanti, su proposta del Consiglio di Sicurezza. E qui si scorgono facilmente i possibili ostacoli. Il primo è il veto in Consiglio di Sicurezza di un membro permanente, che sia legato allo Stato reprobato: oggi, ad esempio, la Russia, che è rifornita di armi dall'Iran, o la Cina, che compra il petrolio sottoposto a sanzioni occidentali. Il secondo è la solidarietà che in Assemblea molti Stati del *Global South* manifestano verso chi è esposto a critiche provenienti soprattutto dall'Occidente. Il problema, allora, non è rendere impossibili queste solidarietà, ma verificare se sono possibili azioni che ne paralizzino gli effetti o arrivino addirittura a convincere chi ne è stato partecipe. E qui, ancora, è ipotizzabile un ruolo, sinora mai adeguatamente svolto, del Segretario Generale, che promuova verifiche e azioni a tutela della Carta. Un po' sul modello di quanto fa la Commissione Europea, a tutela della *rule of law*, quando questa è messa a rischio da singoli Stati.

La Commissione Europea può non solo raccogliere e produrre documentazione a riprova delle proprie critiche, può adire direttamente la Corte di Giustizia Europea per ottenere una sentenza di condanna dello Stato che abbia violato i Trattati. Questo il Segretario Generale dell'Onu non potrebbe farlo davanti alla Corte Internazionale di Giustizia. Ad essa possono adire solo gli Stati e la stessa richiesta di pareri è consentita agli organi "a ciò autorizzati a norma della Carta". Al Segretario Generale l'autorizzazione in passato è stata negata, proprio perché – si legge – è indipendente dagli Stati, i quali amano essere domini di qualsivoglia accesso alla Corte. Ma almeno questo è un handicap che potrebbe essere facilmente rimosso, per dare al Segretario Generale la facoltà di far intervenire comunque la Corte e martellare così il paese reprobato. Oggi può soltanto "richiamare l'attenzione" del Consiglio di Sicurezza sulle violazioni dei diritti umani in questo o quello Stato, grazie ad una interpretazione appena appena espansiva dell'art. 104, a norma del quale il Segretario Generale può appunto richiamare l'attenzione del Consiglio su qualunque questione che a suo avviso "possa minacciare la pace e la sicurezza".

Si capisce dunque che nemmeno su questo versante le cose sono facili; che occorrono non solo la buona volontà di Stati favorevoli ai percorsi qui tracciati, non solo il coraggio e la determinazione di un Segretario Generale, consapevole del ruolo non soltanto burocratico e non soltanto declamatorio che la sua figura deve essere in grado di esercitare, ma anche l'intento di cominciare a fare i conti con la contraddizione che segna l'Organizzazione fin dall'inizio; la contraddizione fra l'aspirazione ad una volontà della stessa Organizzazione che riesca ad imporsi a quella degli Stati e la forza riconosciuta e rispettata delle sovranità nazionali, a partire da quella dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

6.

È una contraddizione che percorre l'intera Carta dell'Onu, dal suo *incipit* (art. 1 c.1: "L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi membri"), nel quale certo si leggono più significati, al difficile rapporto fra il diritto all'auto-determinazione dei popoli e il rispetto per le questioni interne di ciascuno Stato, sino all'assetto interno e quindi al ruolo del Segretario Generale. Per rendersene conto basta dare un'occhiata alla dimensione e all'articolazione raggiunte dal Segretariato Generale, all'enorme potenzialità che traspare dalle sue aree di competenza, e alla esiguità, per contro, dei risultati che ne conseguono, proprio in ragione dello stretto imbuto in cui tutto o quasi tutto finisce, l'informativa al Consiglio di Sicurezza o i rapporti, innumerevoli, all'Assemblea Generale.

Il Segretariato ha uffici per il disarmo, per il controllo della droga, per il coordinamento dello sviluppo; ha dipartimenti per le operazioni di mantenimento della pace, per la sicurezza e la protezione, ha rappresentanti speciali distintamente per i bambini e sulla violenza sessuale nei conflitti armati. Ecco, prendiamo proprio questi ultimi settori, che rientrano direttamente nei temi che qui stiamo trattando.

Chi legga gli ultimi rapporti delle Rappresentanti speciali in carica ne trae un quadro desolante delle violazioni che si stanno perpetrando nei conflitti in corso. Secondo Virginia Gamba, che si occupa dei bambini, i dati 2024 mostrano che stiamo assistendo a un "aumento scioccante" della negazione dell'accesso umanitario; e che "il palese disprezzo del diritto umanitario internazionale continua ad aumentare"

Ebbene, una volta informato di ciò il Consiglio di Sicurezza, che cosa può succedere? Nella migliore delle ipotesi l'adozione di una risoluzione come la n. 1960 del 2010, una famosa risoluzione sulla violenza contro le donne e i bambini, che arrivava a sottolineare la responsabilità delle stesse missioni *peace keeping* Onu di prevenire e impedire le violenze (il che non è poco), manteneva peraltro ferma quella degli Stati di colpire penalmente i reati conseguenti. E finalizzava gli accertamenti a cui gli organi del Segretariato, non da soli, provvedevano sul campo, a ciò che veniva chiesto al Segretario Generale: rendere pubblici i nomi dei responsabili, con un esplicito ricorso al "naming and shaming", in modo da indurre gli Stati a punire e l'Onu stessa ad adottare sanzioni ove ciò non accadesse.

Due cose colpiscono di una risoluzione del genere: la prima è il ruolo comunque limitato del Segretario Generale. La seconda è che, quattordici anni dopo, Virginia Gamba ci ha detto quello che ci ha detto. Le buone intenzioni del 2010 sono evidentemente rimaste sulla carta.

E allora: fare del Segretario Generale una istituzione meno servente di quanto oggi non sia, significa utilizzare meglio e di più il potenziale insito nella ragguardevole struttura del Segretariato, recuperare per l'Organizzazione un'autorevolezza che il Consiglio di Sicurezza, con le sue risoluzioni, non basta

più a darle, ridurre il dominio delle sovranità nazionali nello spazio in cui deve farsi percepire non solo la voce, ma la volontà dell'Organizzazione comune.

Nelle pagine precedenti, qualche esempio lo abbiamo dato di compiti più che appropriati per un rafforzato Segretario/Segretariato Generale, dall'invio, sulla base di una autorizzazione generale del Consiglio, di missioni civili e militari insieme nei luoghi dei conflitti, al diritto-dovere di denuncia dei crimini dei belligeranti presso i tribunali dei loro paesi, alla facoltà di chiedere pareri alla Corte internazionale di giustizia con particolare riguardo alla violazione dei diritti umani negli ordinamenti interni. Sono tutte innovazioni costruite sull'assetto esistente o con piccolissime innovazioni rispetto ad esso. Di più si potrebbe certo fare modificando alcune regole, anche di rango statutario, come quella che riserva ai soli Stati la legittimazione ad adire la Corte di giustizia. Ma chissà se potrebbe esserci il consenso per farlo, senza aprire il vaso di Pandora della riforma più ampia della Carta.

Ove ciò potesse accadere il parallelo, a cui sopra si accennava, fra il Segretariato dell'Onu e la Commissione europea acquisterebbe una qualche consistenza. È un parallelo che ha dei limiti oggettivi, tenendo conto dell'insieme delle robuste differenze che distinguono le due organizzazioni, l'Onu e l'Unione europea. E tuttavia in entrambi i casi ci sono in principio sovranità statali che vogliono costruire volontà comuni, ma in uno, l'Onu, queste volontà sono sempre e solo il frutto di decisioni condivise dagli Stati, nell'altro, l'UE, opera un principio di conferimento, che attribuisce più decisioni all'organo rappresentativo non degli Stati, ma dell'organizzazione. È pensabile che il principio di conferimento entri anche nelle Nazioni Unite? A quali riguardi, avendo di mira l'autorevolezza dell'organizzazione, la rapidità delle sue decisioni, la sottomissione alle sue regole dei suoi Stati membri? Si potrebbe osservare che nell'Unione Europea il principio di conferimento opera a favore di una Commissione che di quanto fa risponde al Parlamento. Ma il Segretario Generale dell'Onu risponderebbe comunque all'Assemblea che lo ha eletto e che, nell'ipotesi qui assunta, avrebbe dentro di sé Stati membri sintonizzati sul suo rafforzamento.

Lasciamo qui aperto il quesito. E limitiamoci a constatare che la contraddizione fra il primato delle sovranità nazionali e quello della volontà espressa dalle "loro" organizzazioni internazionali forse non potrà mai essere eliminata. Non è un caso che il meglio che siamo riusciti a fare per ridurre il peso lo troviamo nelle organizzazioni regionali e soprattutto nell'Unione Europea. Il perché di un tale successo è chiaro: più vi è contiguità di culture, di valori e di principi fra paesi vicini, più i loro organismi comuni ne vengono segnati e sono in grado di riproiettarli su quegli stessi paesi, rafforzando il tessuto comune. Giustamente è stato scritto che ad un'autentica comunità internazionale potremo arrivare più facilmente, se mai lo faremo, costruendo ovunque nel mondo organizzazioni regionali, che, sul modello europeo, coltivino e irrobustiscano i tratti comuni fra i paesi di ciascuna regione.

Non possiamo però aspettare l'esito di un tale processo per avere Nazioni Unite in grado, almeno, di fermare le attuali tendenze disgregatrici, le matrici dei buchi neri. Davanti ai troppi, incontrollati conflitti e nell'incombere del cambiamento climatico, dobbiamo comunque fare qualcosa per invertire la rotta. Eccola allora l'utilità di percorsi miranti a questo scopo, facili da attivare e non necessariamente tali da purificare *ab imis* le fondamenta dell'attuale multilateralismo.

Si tratta di salvarlo, il multilateralismo, di rimetterlo in piedi con quel minimo di autorevolezza che ne fa apparire giustificato il rispetto. Qui potevamo solo suggerire qualche percorso. Non certo offrire ciò che serve di più, la volontà di più Stati, non solo occidentali, che credano, per il futuro del mondo, più nelle istituzioni internazionali che nei blocchi e nelle alleanze in cui oggi culture nazionali, a volte vicine ma spesso molto lontane, vengono tenute insieme da cointeressenze economiche o militari, mentre i più forti se ne avvalgono per precostituire le condizioni utili a fermare le istituzioni prima che decidano o a ignorare le decisioni che sono riuscite a prendere.

Lo sapremo presto se su una tale volontà possiamo contare. Mentre queste note vengono scritte, comincia a circolare (ed è reperibile sul sito delle UN) il *draft* finale del “Pact for the Future”, che un apposito Summit dovrebbe approvare in sede di Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 22-23 settembre 2024. Il *draft* enuncia tutti i possibili obiettivi – dallo sviluppo sostenibile allo sradicamento della povertà, dai diritti delle donne alla salute per tutti, dalla diffusione dei benefici della scienza sino al governo dello spazio. E alla realizzazione di tali obiettivi, che articola in ben 60 azioni, affida un futuro migliore per l’intera umanità. Contiene quindi molti degli impegni che siamo abituati a leggere ed anche dal punto di vista del chi fa che cosa nelle Nazioni Unite, il protagonista è sempre il Consiglio di Sicurezza, seguito dall’Assemblea Generale, mentre al Segretario generale si continuano a chiedere studi e rapporti. Ma c’è anche qualcosa di più e di nuovo. Gli si chiede di usare i suoi buoni uffici e di assicurare che le Nazioni Unite siano adeguatamente attrezzate per guidare e sostenere la mediazione e la diplomazia preventiva (azione 16, f). Gli si chiede di rivedere per il futuro tutte le forme delle operazioni di pace, in modo da adattare la *tool box* delle UN alle necessità che cambiano (azione 22, b). Si afferma il suo ruolo di promotore del coordinamento dell’intero sistema delle istituzioni multilaterali davanti agli shock globali e di predisposizione dei protocolli su cui costruire le necessarie piattaforme di emergenza (azione 57). In più i diversi passaggi in cui si promettono misure “concrete e pratiche” per garantire il rispetto dei civili nei conflitti, il rispetto dei diritti umani dove sono violati. Il rispetto delle decisioni della Corte Internazionale di Giustizia.

Se il draft diverrà davvero un Patto condiviso per il futuro, allora ciò che è scritto in queste pagine non sarà soltanto l’ennesima e inutile lamentazione per un mondo che ha smesso di piacerci.