

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
UMBERTO RANIERI.

La seduta comincia alle 11,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Benedetto Conforti, professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'audizione di Benedetto Conforti, professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli.

Mi scuso con il professor Conforti per il ritardo con il quale diamo inizio a questa audizione e lo invito, senz'altro, ad intervenire.

BENEDETTO CONFORTI, *Professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli.* Ringrazio questa Commissione per l'invito a partecipare a questa audizione, invito di cui sono onorato.

Confesso che sto studiando, ormai, da quasi quarant'anni le Nazioni Unite e, spesso, ho avuto la tentazione di non occuparmene più. Tuttavia, ho sempre continuato, per amore dell'arte, per così dire, anche nei periodi di maggiore pessimismo per le sorti di questa organizzazione internazionale. Per quanto riguarda le riforme, secondo la mia esperienza se ne discute già da trent'anni. Infatti, nel 1974 fu istituita dall'Assemblea generale la prima commissione — alla quale partecipavano tutti gli Stati membri e che, formalmente, ancora è attiva — incaricata di studiare in che modo riformare e rafforzare l'organizzazione. Successivamente, è stata istituita un *open-ended committee*, che opera da alcuni anni. Attualmente, è stato istituito dal segretario generale un comitato di 18 saggi.

La mia esperienza è che di riforme ne sono state proposte molte e sono stati redatti volumi e volumi ma, poi, non se ne è mai fatto nulla. La ragione, innanzitutto, è che non si è mai riusciti a trovare il consenso tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Necessariamente, infatti, in base all'articolo 108 della Carta, gli emendamenti proposti e adottati dall'Assemblea generale con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei membri dell'organizzazione (quindi, non dei due terzi dei presenti o dei votanti) devono essere ratificati dai due terzi degli Stati membri, tra i quali i membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Da questo punto di vista, perciò, sono abbastanza scettico.

Adesso sembra che si faccia un po' più sul serio, per così dire, e ci sono alcune proposte. Alcuni anni fa, anche in virtù dei rapporti di amicizia che intrattenevo con lui, seguii l'azione dell'ambasciatore Fulci,

peraltro ben nota a questa Commissione. A mio avviso, a parte alcuni dettagli e il numero esagerato di aggiunte, l'elemento positivo di quell'iniziativa era che si proponesse di modificare, comunque, il numero dei membri non permanenti senza creare nuovi membri permanenti, mediante un sistema di rotazione a due velocità. Credo che tutto questo sia noto alla Commissione. Sinceramente, resto ancora di questa opinione e, cioè, che, sia pure senza esagerare nel numero dei membri aggiunti, contro questo allargamento della cerchia dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, da realizzarsi con l'inserimento di Germania, India, Brasile e Giappone, si potrebbe insistere — mi sembra sia questa l'opinione della Commissione — affinché si aumenti il numero dei membri non permanenti e se ne assicuri una rotazione più consona all'importanza. Ciò renderebbe più visibile la presenza italiana.

Ho sentito parlare dell'attribuzione di un seggio all'Unione europea. Naturalmente, io non svolgo attività politica e non mi pronuncio dal punto di vista della politica estera. Tecnicamente, allo stato attuale, è veramente impossibile perché bisognerebbe, innanzitutto, modificare moltissime norme della Carta. Tutto è possibile: con un po' di pragmatismo all'anglosassone si può cambiare tutto; però, bisognerebbe stravolgere l'intera Carta, la quale contiene norme che non si adattano ad organizzazioni internazionali, tra cui quella in materia di competenza domestica e varie altre. Si tratta di norme che presuppongono siano destinate a Stati. Bisognerebbe cambiare anche lo statuto della Corte internazionale di giustizia, in base al quale gli Stati contraenti della Carta, cioè i membri delle Nazioni Unite, sono *ipso facto* parti dello statuto della Corte e, quindi, a certe condizioni, possono essere citati dinanzi alla Corte stessa.

È stranissimo considerare in questo modo le organizzazioni regionali di cui, tra l'altro, si occupa la Carta. Essi vengono quasi considerate come degli organi decentrati; infatti l'articolo 53 afferma che il Consiglio di sicurezza si avvale delle or-

ganizzazioni regionali per le azioni di mantenimento della pace. Ora, le organizzazioni regionali possono quasi essere considerate organi gerarchicamente dipendenti del Consiglio di sicurezza, quindi ammettere per un paio di esse un tale salto di qualità mi sembra poco plausibile. Inoltre, come credo sia stato già sottolineato in Commissione, l'Unione europea, allo stato attuale, non può contare su una vera e propria politica estera comune e, soprattutto, non è un soggetto. Certo, se si costituissero gli Stati Uniti d'Europa la questione si porrebbe in termini completamente diversi, in ogni caso bisognerebbe prendere di nuovo in esame ogni singolo aspetto. La mia modesta opinione per quanto concerne l'attribuzione di un seggio all'Unione europea è che vi sarebbero allo stato attuale tanti percorsi da compiere, quindi l'ipotesi mi sembra abbastanza utopica.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

CLAUDIO AZZOLINI. Signor presidente, approfitto della presenza del professor Conforti per chiedergli un parere in merito alla posizione assunta stamani da Schroeder circa questa ipotetica partecipazione dell'Italia nell'ambito della delegazione tedesca; questo tipo di ipotesi, laddove fosse considerabile come tale, un po' mi sconcerta.

BENEDETTO CONFORTI, *Professore ordinario di diritto internazionale all'Università degli studi di Napoli.* Questa vicenda presenta un aspetto politico che, naturalmente, non è di mia competenza. Il membro di una delegazione alle Nazioni Unite è sottoposto alle direttive del capo delegazione, su questo non si discute. Quindi, sottoporre un diplomatico italiano alle direttive di un capo missione straniero è un problema sul quale — lo ripeto — non mi pronuncio poiché non vengono presi in esame aspetti giuridici; in ogni caso l'Italia è libera di comportarsi come vuole, non sarò io ad impedirle di scegliere. La Carta, all'articolo 18, afferma che all'Assemblea

generale ogni Stato dispone di un voto, ma può avere fino a cinque rappresentanti. Se mi è permessa una piccola digressione storica, ciò deriva dalla Società delle Nazioni; Wilson, infatti, voleva che il voto fosse nelle mani del governo, del potere esecutivo — detentore della politica estera — e che, al contempo, vi fossero più voci nazionali nell'ambito di una delegazione.

PRESIDENTE. Non è espressamente indicato che siano voci nazionali.

BENEDETTO CONFORTI, Professore ordinario di diritto internazionale all'Università degli studi di Napoli. No, non è indicato niente, tanto è vero che questa norma all'epoca della Società delle Nazioni aveva un valore politico. Wilson, infatti, affermava che anche i membri dell'opposizione parlamentare e le organizzazioni sindacali dovevano essere rappresentati. Il governo decide e vota, in ogni caso tutti debbono avere la possibilità di far sentire la loro voce. Successivamente questa disposizione, nel caso delle Nazioni Unite, è divenuta una norma di carattere tecnico; ciò perché, dividendosi l'Assemblea in più Commissioni, si abbisognava di maggiore rappresentanza. Per quanto riguarda poi la questione in oggetto, se gli Stati interessati si trovano d'accordo non vi sono certo impedimenti a che la cosa si realizzi.

SAVERIO VERTONE. Signor presidente, credo non sia più il caso di soffermarci su questo problema. Si tratta di una risposta polemica — giustificata dallo stato della discussione — alla nostra opposizione riguardo alla tesi che tende ad offrire un posto alla Germania e non, invece, all'Italia. Dobbiamo essere realisti poiché questo atteggiamento internazionale — che, quindi, non riguarda solamente l'America — riflette una valutazione sul peso che i due paesi hanno rispetto all'equilibrio internazionale, all'economia, alla cultura, alla politica. Non è stupefacente che si scelga la Germania piuttosto che l'Italia, la quale sta attraversando un periodo molto difficile e, in un certo senso, è da consi-

derarsi un paese in declino dal punto di vista economico e culturale. La Germania, lo ripeto, ha un peso specifico indubbiamente superiore.

Purtroppo la tesi con cui cerchiamo istintivamente di contrastare questa decisione (che, certamente, ci relegherebbe in secondo piano), cioè quella relativa all'attribuzione di un seggio unico all'Unione europea, è inattuabile; ciò, non solo per le ragioni esposte dal professor Conforti, ma anche perché Francia ed Inghilterra dovrebbero rinunciare al seggio loro attribuito, cosa inconcepibile. Per questi motivi risulta assai difficile applicare una soluzione di questo genere, anche se non è del tutto illegittimo che l'Italia l'abbia proposta per prendere tempo e trovare qualche altra forma di compromesso. D'altro canto la soluzione proposta da Schroeder non mi pare sia accettabile perché sarebbe ancor più umiliante.

VALDO SPINI. Signor presidente, desidererei sapere come funzioneranno le cose, secondo il professor Conforti, dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione europea — sperando che ciò avvenga il più presto possibile — quando l'Unione europea assumerà la personalità giuridica unica. In determinati consessi internazionali e se, naturalmente, ve ne fossero le condizioni politiche, ciò potrebbe permettere una rappresentanza unitaria? Quali potrebbero essere i mutamenti giuridici riguardanti l'ONU, la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale ed altre similari istituzioni? In secondo luogo, secondo lei, professor Conforti, la proposta Fulci potrebbe ancora essere rilanciata? In caso di una sua risposta affermativa quali sono, secondo lei, i paesi che potrebbero al riguardo mostrare maggiore sensibilità?

BENEDETTO CONFORTI, Professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli. Quando l'onorevole Vertone afferma che l'Italia e la Germania hanno un diverso peso di cui bisogna tener conto, io, alla luce dell'esperienza e senza entrare nella questione

politica, mi permetterei di dire che questo è vero probabilmente sulla scena mondiale, ma non è del tutto esatto per ciò che riguarda le Nazioni Unite; infatti, l'Italia in questo ambito è tra i paesi che contano per il contributo che dà alle operazioni di *peace keeping* e *peace enforcing*, per la partecipazione, magari non quanto la Germania, agli aiuti al terzo mondo e per il bilancio dell'ONU.

È chiaro, quindi, che si possa arrivare a dei compromessi, cercando, se proprio è inevitabile l'ingresso di questi quattro paesi, di avere almeno un piccolo gruppo di paesi che ruotino a velocità maggiore, combinando questa ipotesi con la proposta Fulci sia pure molto ridotta e ridimensionata. Mi sembra, quindi, che per quello che l'Italia ha dato finora alle Nazioni Unite abbia anche il diritto di far sentire la propria voce e trovare delle soluzioni che non la mettano completamente da parte.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Spini riguardante la personalità giuridica dell'Unione prevista nella nuova Costituzione — già presente nell'articolo 210 del trattato istitutivo della Comunità economica europea — devo dire che ritengo che la Costituzione, nonostante il suo nome pomposo, non sia tra i più importanti trattati europei; infatti, il più importante di questi è stato il trattato di Maastricht che ha dato effettivamente, con i famosi tre pilastri, una svolta all'Unione, poi c'è stato quello di Amsterdam, poi quello di Nizza e adesso con la Costituzione si è data un'altra spinta all'integrazione economica e, certamente, ai principi di libertà, giustizia e sicurezza.

Naturalmente la politica estera è prevista nell'Unione, ma da questo punto di vista l'anima dell'Unione è internazionalistica e non super-statalistica, cioè c'è l'anima comunitaria che si esplica attraverso decisioni prese a maggioranza, mentre la politica estera è ancora sostanzialmente oggetto di coordinamento; quindi è puramente un'anima internazionalistica e non sovranazionale.

Dubito, quindi, che la personalità giuridica possa essere ritenuta un fattore

decisivo per dire che l'Unione Europea possa sostenere la causa del seggio unitario perché, per le ragioni che ho indicato, questa non è uno Stato, tanto che nella Carta costituzionale si parla sempre di Stati ed è strutturata per nazioni.

LAURA CIMA. Ringrazio il professor Conforti non solo per la competenza, ma anche per la franchezza, però, nonostante ciò, mi risulta poco chiaro capire come possiamo uscire da questa *impasse*.

Circa un anno e mezzo fa, in occasione dell'apertura della sessione dell'ONU, ci fu un lungo incontro tra la delegazione di questa Commissione e il ministro Frattini che ci illustrò la proposta italiana di allora, secondo me complicatissima, su cui stava cercando di aggregare un consenso.

Ora, invece siamo « scesi » — uso questa parola perché sono d'accordo con lei che non è una via praticabile, anche se, teoricamente, potrebbe avere una sua validità — alla questione del seggio unico europeo, che io vedo non fattibile per i motivi che già sono stati esposti in questa sede.

In questo momento ritengo che tale proposta sia irrealizzabile; infatti, i due paesi europei detentori ciascuno di un seggio al Consiglio di sicurezza dovrebbero rinunciarci per creare una figura unica europea; pertanto, ritengo che per loro sarà meglio che il seggio venga assegnato alla Germania, piuttosto che rinunciare al proprio in favore dell'Unione.

Aggiungo, però, che la proposta italiana potrebbe avere una sua validità se il previsto ministro degli esteri europeo acquisirà peso ed assumerà veramente il ruolo internazionale di responsabile della politica estera europea; in quel momento, infatti, il seggio unico europeo diventerebbe una necessità.

A questo punto mi chiedo: qual è la via per far sì che l'Italia abbia un ruolo alle Nazioni Unite? È la via di mezzo fra la vecchia proposta Fulci e quella che ci ha illustrato l'anno scorso il ministro Frattini? Quale significato hanno le parole di Bush quando afferma che appoggerà la richiesta di un seggio italiano all'ONU? Sono veritiere o è solo propaganda?

Ritengo che queste sono tutte questioni estremamente fumose, mentre non scorgo una proposta chiara e praticabile attraverso una ricerca di alleanze politiche che la rendano fattibile; quindi non capisco quale possa essere il ruolo del Parlamento in questa fase.

SAVERIO VERTONE. Mi è venuto in mente che la proposta di Schroeder potrebbe essere ribaltata efficacemente in questa maniera: ci sono cinque collaboratori del capo delegazione; oltre l'Italia, scegliamo altri quattro paesi esclusi dal Consiglio di sicurezza in modo che quello diventi *in nuce* il seggio europeo.

Ciò mi sembrerebbe più efficace che accettare o rifiutare seccamente la proposta; quindi sarebbe necessario rovesciarla in questo modo: Spagna, Austria, Olanda ed altri paesi esclusi dal Consiglio di sicurezza entrano attraverso la delegazione tedesca che si trasforma di fatto nell'embrione del seggio europeo.

BENEDETTO CONFORTI, *Professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli*. Se non ho capito male dovrebbe esserci una delegazione europea sotto la bandiera tedesca.

SAVERIO VERTONE. Non ci siamo solo noi.

BENEDETTO CONFORTI, *Professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli*. Certamente, ma ci sono tante soluzioni. C'è anche questa soluzione che prevede un'intesa con la Germania, ma io la vedo proprio come ultima spiaggia. Un'intesa con la Germania affinché ci sia un obbligo di consultazione con gli altri paesi europei che preveda anche decisioni, magari prese a maggioranza, vincolanti per il Governo tedesco.

Bisognerà vedere se gli attori, cioè i paesi interessati, si attiveranno in questo senso. Allo stato attuale, l'unico elemento chiaro, dal punto di vista giuridico, è la proposta di ammissione nel Consiglio di sicurezza di Germania, India, Brasile e

Giappone, in qualità di membri permanenti. È necessaria una modifica degli articoli 23 e 27 della Carta ed occorre stabilire una diversa maggioranza nelle votazioni.

Non in qualità di giurista, ma di cittadino italiano, ritengo che un'altra proposta chiara fosse quella dell'ambasciatore Fulci, che era giunta ad un buon risultato, vale a dire ad impedire che alcuni Stati entrassero nel Consiglio di sicurezza in qualità di membri permanenti e l'Italia ne rimanesse fuori. Anche questo può essere considerato un risultato.

Un'altra proposta che, forse, non è molto chiara — non lo è neanche a me, perché bisognerebbe metterla per iscritto — è quella di combinare le due cose, cioè attribuire a quei quattro paesi lo *status* di membri permanenti e prevedere che altri cinque Stati membri, tra cui l'Italia, ruotino nel Consiglio di sicurezza, per così dire, a velocità più sostenuta, naturalmente in base a criteri obiettivi che dovranno essere scelti ma che, principalmente, consisteranno nella partecipazione al bilancio delle Nazioni Unite, alle operazioni di mantenimento della pace ed alla cooperazione economica internazionale.

PRESIDENTE. La nostra proposta — se ho inteso bene la complessa discussione che si è svolta, a più riprese, anche in questa Commissione — è quella di contrastare l'idea di affrontare il tema della riforma del Consiglio di sicurezza creando nuovi membri permanenti e riconoscendo questo *status* a Germania, Giappone, India, Brasile e — credo — Sudafrica. È necessario contrastare questa idea perché introdurrebbe nuove gerarchie, non corrisponderebbe a principi di trasparenza e di maggiore rappresentatività e congelerebbe nuovamente il Consiglio di sicurezza. Invece, bisognerebbe contrapporre l'idea dell'istituzione di nuovi seggi permanenti su scala continentale, da assegnare secondo un meccanismo di rotazione all'interno di ogni singolo raggruppamento regionale, garantendo, così, una maggiore possibilità di accesso al Consiglio di sicurezza. In questo quadro, noi pensiamo che possa

avere un senso anche l'idea dell'attribuzione di un seggio all'Unione europea, pur consapevoli della complessità dell'impresa sia a causa delle controindicazioni contenute nella Carta, sia per le condizioni dell'Unione, che ancora non presenta un sicuro e unitario profilo politico. L'interrogativo che le rivolgo è se una strategia simile a quella che descrivevo, volta a contenere l'ipotesi dell'attribuzione di seggi permanenti ai « quattro più uno » e ad introdurre questo concetto della rotazione nell'ambito di una dimensione regionale, che, però, sarebbe garantita all'interno del Consiglio sicurezza, possa essere una posizione dotata di una sua forza, di una sua efficacia e di una sua credibilità, nonostante la difficoltà del raggiungimento della maggioranza dei due terzi.

BENEDETTO CONFORTI *Professore ordinario di diritto internazionale presso l'Università degli studi di Napoli.* Quando mi riferisco ad una proposta Fulci un po' ridimensionata, mi riferisco proprio a quanto lei sta sostenendo. Però, essa muove dal presupposto che si riesca a bloccare l'altra proposta; questa è la strategia che deve essere eseguita. Cercavo di

prefigurare anche il caso in cui non ci si riuscisse. Allora, per questa rotazione bisognerebbe, semmai, avere un numero più ridotto di seggi, come compromesso. Sono state formulate tante ipotesi ma è chiaro che la principale passa attraverso il blocco della proposta di questi paesi che vogliono entrare, come membri permanenti, nel Consiglio di sicurezza e chiudere la partita. Invece, bisogna sostituirla con il cosiddetto sistema Fulci, per intendersi, che rappresenta l'unica alternativa su base regionale. Come ripeto, credo che anche quest'ultima proposta si adatti benissimo.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Conforti per il suo contributo, che tutti noi abbiamo molto apprezzato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 12 novembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

