

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GUSTAVO SELVA

**La seduta comincia alle 14,10.**

*(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 del professor Natalino Ronzitti, ordinario di diritto internazionale presso la facoltà di giurisprudenza della Luiss Guido Carli.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'audizione del professor Natalino Ronzitti, ordinario di diritto internazionale presso la facoltà di giurisprudenza della Luiss Guido Carli.

Ringrazio il professor Ronzitti per la sua disponibilità. Purtroppo, questa audizione si svolge in una giornata che precede la conclusione di un periodo abbastanza lungo di lavori parlamentari e ciò spiega la assenza dei componenti la Commissione. Peraltro, non accetto con gaiezza di cuore — come direbbero i francesi — questa giustificazione anche se tale circostanza, qualche volta, purtroppo si verifica, in occasione delle nostre sedute. In ogni caso, dell'audizione odierna sarà redatto un re-

soconto integrale. Sarà mia cura ricordare questa circostanza a tutti i colleghi, attraverso una mia lettera. La ringrazio nuovamente per essersi reso subito disponibile e per aver accettato la mancanza di partecipazione da parte dei componenti la Commissione, ad eccezione del presidente che, peraltro, li rappresenta tutti.

La prego di esporre la sua relazione.

NATALINO RONZITTI, *Professore ordinario di diritto internazionale presso la facoltà di giurisprudenza della Luiss Guido Carli.* È da tempo che mi sto occupando della riforma delle Nazioni Unite. Vari problemi vengono in considerazione al riguardo, anche se ciò che maggiormente ha attratto l'attenzione dell'opinione pubblica e l'interesse del nostro paese è la riforma del Consiglio di sicurezza. Tuttavia — come accennerò — anche altri temi rivestono una loro importanza.

Mi consenta di spendere alcune parole, signor presidente, riguardo al punto cui è pervenuta la riforma dello Statuto delle Nazioni Unite. La riforma non costituisce una nuova iniziativa poiché il problema si era già posto nel decennio scorso. Tuttavia, il Segretario generale dell'organizzazione, a seguito dei noti interventi in Kosovo e in Iraq, ha posto nuovamente la questione all'attenzione dell'Assemblea generale e, nello stesso tempo, ha istituito un *panel* di esperti ad alto livello al fine della redazione di un rapporto. Questo è stato consegnato alla fine del 2004 e, nel marzo 2005, il Segretario generale ha compilato un ulteriore rapporto, facendo riferimento al documento stilato dal *panel* di esperti (o di saggi) che ho ricordato. Il 14 e 16 settembre prossimi, in occasione del sessantesimo anniversario della istituzione dell'organizzazione, si svolgerà a New York, presso l'Assemblea generale, un

*summit* nel corso del quale tutti questi problemi saranno affrontati. Infatti, in appendice al suo rapporto, il Segretario generale ha posto una sorta di agenda, dividendo la tematica della riforma delle Nazioni Unite in quattro sezioni o *cluster*: la prima attiene alla libertà dal bisogno; la seconda riguarda la libertà dalla paura; la terza è relativa alla libertà di vivere in dignità; infine, la quarta concerne il rafforzamento del ruolo delle nazioni Unite. Inoltre, il Segretario generale ha nominato alcuni « facilitatori », per ciascuno dei quattro settori o *cluster*, i quali hanno preso contatto con le rappresentanze permanenti presso l'organizzazione allo scopo di essere informati sulle loro proposte in materia.

Un dibattito informale, peraltro, si è già svolto in sede di Assemblea generale nei giorni tra il 6 e l'8 aprile scorso e le delegazioni, inclusa quella del Lussemburgo in rappresentanza dell'Unione europea, hanno avuto occasione di esprimersi. Il Presidente dell'Assemblea generale, ai primi di giugno, intende sottoporre agli Stati membri un *draft* che tenga conto dell'audizione e dei desiderata delle varie delegazioni. Perciò, tra breve le delegazioni avranno a disposizione il *draft* e, successivamente, proseguiranno le consultazioni allo scopo di pervenire alla redazione di un documento armonizzato per il ricordato *summit* di settembre. Nelle intenzioni del Segretario generale, il sessantesimo anniversario dovrebbe essere l'occasione per pervenire alla riforma dell'organizzazione, anche grazie al *draft* armonizzato che dovrebbe contenere le proposte delle varie delegazioni.

Come ho affermato all'inizio, non mi soffermerò particolarmente sul tema, che intendo soltanto accennare sotto il profilo procedurale, della accelerazione che si è verificata riguardo alla riforma del Consiglio di sicurezza e all'aumento del numero dei seggi permanenti. I G4 — Brasile, Germania, India e Giappone — hanno fatto circolare informalmente una proposta di risoluzione-quadro, il 16 maggio scorso, la quale dovrebbe condurre alla riforma del Consiglio di sicurezza in tre stadi: in

primo luogo, nel prossimo mese di giugno, dovrebbe svolgersi una discussione circa l'adozione della stessa risoluzione; successivamente, alla metà di luglio, si dovrebbero selezionare ed eleggere i sei nuovi membri permanenti, secondo la medesima proposta; infine, due settimane più tardi, cioè alla fine di luglio o agli inizi di agosto, si dovrebbe adottare una risoluzione volta ad emendare la Carta delle Nazioni Unite. Ovviamente, poi sarà necessario seguire il procedimento formale previsto dall'articolo 108 della Carta stessa, che richiede la ratifica di almeno due terzi degli Stati membri, inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Certamente, la risoluzione dell'Assemblea generale costituirà già un punto fermo. Ricordo che per la sua adozione non è richiesto il voto favorevole dei membri permanenti del Consiglio, dal momento che in seno all'Assemblea generale non esiste veto, ma deve essere approvata con una maggioranza pari ai due terzi degli Stati membri, cioè parti dello Statuto delle Nazioni Unite, non essendo sufficiente il voto favorevole due terzi degli Stati presenti in Assemblea generale, come si evince dalla risoluzione n. 53/30 adottata dall'Assemblea generale il 23 novembre 1998. In altri termini, dal momento che gli Stati membri attualmente sono 191, questa risoluzione dovrebbe essere approvata con 128 voti favorevoli; quindi, una maggioranza molto elevata. Probabilmente, i promotori della risoluzione sperano di raggiungerla.

Quali sono i punti rilevanti e le differenze rispetto al rapporto che era stato presentato dal Segretario generale delle Nazioni Unite? Giova ricordare che, in base a quest'ultimo, il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto essere composto complessivamente di 24 Stati membri, tra permanenti e non permanenti. Nella proposta presentata dai G4, invece, dovrebbe essere costituito da 11 membri permanenti — 6 nuovi membri, oltre ai 5 attuali — e da 14 membri non permanenti. Perciò solamente una unità in più, complessivamente, rispetto alla proposta del Segretario generale. Un'altra novità è costituita

dal fatto che, secondo la proposta di risoluzione, i nuovi membri permanenti dovrebbero avere diritto di veto, quantunque nella illustrazione che accompagna il progetto venga affermato che si tratta di un punto negoziabile.

Nella proposta dei G4 taluni vedono un pericolo sia per quanto riguarda la funzionalità del Consiglio di sicurezza — sarebbero infatti presenti 11 Stati con diritto di veto — sia perché l'aumento del numero di membri permanenti potrebbe accrescere i rischi di proliferazione nucleare. Infatti, gli attuali 5 membri permanenti sono paesi legittimamente in possesso delle armi atomiche secondo il Trattato di non proliferazione nucleare. Il timore è che, parificato lo *status* dei nuovi membri permanenti, anch'essi possano dotarsi di armamento nucleare denunciando il trattato o modificandolo.

Come ho detto, i paesi del G4 intendono far adottare la risoluzione-quadro a maggioranza di due terzi. Un'altra corrente di pensiero, cui appartiene l'Italia, considera che le modifiche alla Carta, compresa quella della rappresentanza in seno al Consiglio di sicurezza, dovrebbero essere consensuali, adottate cioè sul principio del *consensus*. Il gruppo *Like-minded Countries Uniting for Consensus* ha presentato due proposte, che prevedono l'aumento complessivo dei componenti del Consiglio a 25, senza però l'aggiunta di nuovi membri permanenti. Secondo il gruppo del *consensus* vi dovrebbero essere, accanto ai 5 membri permanenti, 20 membri non permanenti, da eleggere per 2-3 anni e con possibilità di rielezione; oppure da eleggere, in parte, per un periodo più lungo e con possibilità di rielezione e i restanti secondo l'attuale sistema, cioè per due anni e senza immediata rielezione.

Ho detto all'inizio che la riforma del Consiglio di sicurezza è uno dei nodi più importanti, ma la sua eventuale mancata realizzazione non dovrebbe bloccare — come è stato detto da molti paesi e, in primo luogo, dall'Italia — la riforma della Carta delle Nazioni Unite su altri punti di primaria importanza, che sono molteplici e divisi nei settori dianzi menzionati. Mi

occuperò trasversalmente di essi sotto l'angolo visuale della sicurezza, soffermandomi sulle proposte avanzate nell'ambito della riforma della Carta delle Nazioni Unite.

Uno dei punti più importanti riguarda l'uso della forza, il suo divieto, da una parte, e la sua autorizzazione, dall'altra, nonché la legittima difesa individuale e collettiva, fattori che riguardano da vicino l'Italia, per i « paletti » dettati dall'articolo 11 della Costituzione e per le modalità di adattamento al diritto internazionale generale, previste dall'articolo 10. Quando le Nazioni Unite furono fondate, si posero due principi fondamentali, la proibizione della minaccia e dell'uso della forza, stabilita dall'articolo 2, paragrafo 4, della Carta e la possibilità di intervenire in legittima difesa individuale e collettiva quando uno Stato fosse oggetto di un attacco armato, come previsto dall'articolo 51. Al riguardo sono state prospettate due interpretazioni. Secondo una, in genere condivisa dalla dottrina continentale europea, si afferma che è possibile intervenire in legittima difesa solo quando il territorio dello Stato ha subito un attacco armato. Secondo un'altra interpretazione e prassi, sostenuta in particolare nei paesi anglosassoni, si può intervenire anche nell'imminenza di un attacco armato, quando ormai si è certi che il nemico stia per intervenire.

Nell'interpretare la Carta sul punto, il rapporto dei 16 saggi afferma che, in certi casi, la difesa preventiva, nell'imminenza di un attacco armato, è legittima, perché sarebbe assurdo aspettare che i missili cadano sul territorio dello Stato prima di intervenire. Il *panel*, come lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite, sostiene che questa non è una reinterpretazione della Carta. A mio avviso, invece, si tratta di una reinterpretazione, ma se vi fosse consenso si tratterebbe di una novità importante. L'Unione europea non ha assunto posizione, diversamente da altri Stati membri: gli Stati Uniti d'America hanno affermato che la prevenzione è un elemento necessario della legittima difesa, mentre i paesi del Terzo mondo sono stati

molto critici nel dibattito menzionato, avvenuto in seno all'Assemblea generale. Sarà perciò difficile che si possa arrivare ad un'interpretazione consensuale.

Quando uno Stato reagisce in legittima difesa non abbisogna di nessuna autorizzazione. L'autorizzazione del Consiglio è necessaria quando, invece, l'intervento non possa essere qualificato come legittima difesa. Il Consiglio di sicurezza dovrebbe autorizzare l'uso della forza, secondo il rapporto del *panel* dei saggi e secondo quanto ha detto il Segretario generale, in due casi in particolare. Il primo è il verificarsi di un'emergenza umanitaria, quando è in corso un genocidio o la commissione di altri crimini contro l'umanità commessi su vasca scala. Il secondo è il caso in cui vi sia una minaccia, anche latente, rappresentata dall'ospitalità di bande terroristiche o dal possesso non autorizzato di armi di distruzione di massa, cioè al di fuori del Trattato di non proliferazione nucleare. In ambedue i casi — giova ripeterlo — gli Stati, per intervenire, necessiterebbero dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza e, quindi, a ben pensare, la seconda posizione — cioè l'intervento dietro autorizzazione del Consiglio di sicurezza nel caso in cui vi sia una minaccia latente rappresentata dal possesso illegittimo di armi di distruzione di massa — viene incontro alla cosiddetta dottrina della guerra preventiva, teorizzata dal Presidente degli Stati Uniti George W. Bush. Solo che mentre secondo la dottrina della guerra preventiva gli Stati potrebbero intervenire unilateralmente, secondo il rapporto dei saggi l'autorizzazione del Consiglio è sempre necessaria. Il tutto viene quindi ricondotto nell'ambito della legalità « onusiana ». Tuttavia, il problema da affrontare, cui non è stata ancora data risposta, consiste nel verificare cosa accadrebbe se il Consiglio di sicurezza non facesse fronte alla minaccia, rimasta allo stato latente, a causa dell'inazione o del veto di un membro permanente. In altri termini, non è stato detto se gli Stati potrebbero riprendere la loro libertà di azione. Si avanzano idee, su cui mi soffermerò al termine dell'audizione, in me-

rito alla possibilità di ricercare la fonte dell'autorizzazione al di fuori della Carta delle Nazioni Unite. Il punto dolente è non aver affrontato la mancanza di decisione del Consiglio, che potrebbe essere causata dal veto di uno dei membri permanenti: con un Consiglio composto da 25 Stati con 11 membri permanenti titolari del diritto di veto, tale possibilità sarebbe molto elevata. La questione, quindi, dovrebbe essere adeguatamente affrontata.

Si dettano criteri per quanto riguarda l'uso della forza che, a parere degli Stati Uniti, sono politici e che difficilmente potrebbero essere « incapsulati » in una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Anche questo è un punto dolente. Finora risoluzioni di natura generale che abbiano per oggetto l'uso della forza sono state adottate nell'ambito dell'Assemblea generale, cioè di un'istituzione che rappresenta tutti gli Stati. Così è stato fatto per la risoluzione sulle relazioni amichevoli, adottata nel 1970, o per quella sulla definizione di aggressione del 1974. Tra l'altro non è dato capire se la risoluzione del Consiglio sui criteri relativi all'autorizzazione dell'uso della forza debba essere adottata dal Consiglio di sicurezza nella sua attuale composizione oppure dal Consiglio riformato, cioè nella composizione a 25 membri. Suggestire che una risoluzione sull'uso della forza possa essere adottata sia dall'Assemblea generale sia dal Consiglio di sicurezza è prefigurare una possibilità di conflitto tra i due organi, data la loro diversa composizione.

Il Consiglio di sicurezza, non avendo a disposizione un vero e proprio esercito per far fronte alle crisi, è diventato un mero organo autorizzativo nei confronti degli Stati, che sono i soli a disporre di forze armate per reagire alle emergenze umanitarie o ad altre minacce alla sicurezza internazionale.

Peraltro, nei documenti citati in premessa, viene riconosciuto un ruolo alle organizzazioni regionali e ciò è molto interessante. Ricordo che già esistono disposizioni in tal senso nella Carta delle Nazioni Unite, raggruppate nel capitolo ottavo. Nondimeno, questo riconoscimento

è molto importante perché tra le organizzazioni regionali menzionate vi è anche l'Unione europea, che nella mente dei « riformatori » delle Nazioni Unite, non è più semplicemente una organizzazione a carattere economico, ma è diventata una organizzazione a carattere politico a pieno titolo ed anche una organizzazione di sicurezza. Inoltre, sia nel rapporto dei saggi sia in quello del Segretario generale sono contenuti alcuni passi, che sono stati sottaciuti ma che, a mio avviso, sono molto importanti, nei quali si specifica che l'autorizzazione può essere concessa anche in corso di svolgimento. In altri termini, una organizzazione regionale potrebbe iniziare ad usare la forza per far fronte, ad esempio, ad una emergenza sanitaria e, successivamente, il Consiglio di sicurezza potrebbe dare la sua autorizzazione. Questo è un passo in avanti molto importante: non si prende posizione sulla legittimità di un'autorizzazione *ex post*, ma se ne stabilisce la legittimità quando essa fosse concessa in « corso d'opera ». L'attesa di un'autorizzazione preventiva rischia, in certi casi, di rendere intempestivo l'intervento, che potrebbe avvenire quando la catastrofe umanitaria si è già consumata.

Invece, noto un arretramento rispetto alla prassi precedente per quanto concerne la previsione, contenuta sia nel rapporto del *panel* dei saggi, sia nel rapporto del Segretario generale, secondo cui le operazioni di *peace-keeping* necessitano sempre di una autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza. A mio avviso, ciò non è corretto sotto il profilo giuridico perché, per definizione, tali operazioni non si svolgono contro uno Stato, ma con il consenso del sovrano territoriale, il quale deve far fronte a determinate esigenze o catastrofi. In questi casi, non è necessario essere autorizzati dalle Nazioni Unite. Gli Stati, singolarmente o raggruppati in un'organizzazione regionale o di altro genere, sono legittimati ad intraprendere un'operazione di *peace-keeping* anche senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, purché vi sia il consenso dello Stato nel cui territorio ha luogo l'operazione. Ad esempio, si considerino le ope-

razioni di *peace-keeping* che la NATO può svolgere « fuori area », le cosiddette missioni *non-article 5*: a mio avviso, in questo caso, non è necessaria una autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza, ma soltanto la richiesta o il consenso dello Stato territoriale.

Sempre restando nell'ambito della sicurezza, vi sono alcune proposte di riforma che mi sembrano particolarmente degne di rilievo e non implicano neppure una revisione della Carta delle Nazioni Unite. Mi riferisco alla *Peace-building Commission*, una commissione per la costruzione della pace, che potrebbe essere istituita in virtù di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, secondo quanto stabilito dall'articolo 29 della Carta in materia di creazione di organi sussidiari. Nelle intenzioni del Segretario generale la commissione avrebbe, innanzitutto, un compito preventivo molto importante in relazione agli Stati che si trovano sull'orlo di un collasso, i cosiddetti *failing o failing State*, i quali vivono in una condizione di anarchia molto pericolosa, che favorisce traffici di ogni genere e rappresenta una situazione ideale per il rifugio di bande di terroristi; inoltre, svolgerebbe una attività di ricostruzione nei paesi che si trovino in una situazione post conflitto. La commissione per la costruzione della pace dovrebbe essere costituita da un piccolo organismo di cui dovrebbero far parte non soltanto i paesi interessati, ma anche le istituzioni di Bretton Woods e, in primo luogo, la Banca mondiale. Questo è molto importante perché sono necessarie risorse economiche per consentire a questi paesi di riemergere. Purtroppo queste istituzioni non sembrano particolarmente coinvolte per quanto riguarda la riforma della Carta delle Nazioni Unite, quantunque non siano mancati contatti informali. Ciò è comprensibile sul piano formale, poiché tali organizzazioni sono indipendenti dallo Statuto delle Nazioni Unite (quantunque Banca mondiale e Fondo monetario internazionale siano istituti specializzati delle Nazioni Unite); lo è meno sotto il profilo sostanziale: una loro partecipazione sarebbe essenziale, specialmente per la isti-

tuzione della commissione per la costruzione della pace e per far andare a buon fine un altro dei *cluster* menzionati dal Segretario generale, quello relativo alla libertà dal bisogno.

Altri passaggi contenuti nei rapporti dei saggi e del Segretario generale riguardano la sicurezza internazionale. Particolarmente significativo è quello relativo alle armi di distruzione di massa e ai trattati che le disciplinano: il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), la Convenzione sulle armi chimiche e la Convenzione sulle armi batteriologiche. A questo riguardo, devo affermare che si tratta non tanto di un problema di riforma della Carta delle Nazioni Unite quanto di un problema operativo, cioè di funzionamento di queste convenzioni internazionali. Mentre la Convenzione sulle armi chimiche sta funzionando, anche se la distruzione di tali armi non procede al ritmo che era stato prefigurato, per quanto riguarda il TNP vi sono notevoli problemi e l'ultima conferenza di riesame, conclusasi nei giorni scorsi con un fallimento, ne dimostra proprio la gravità. Uno dei punti fondamentali riguarda la produzione di materiale nucleare per scopi pacifici, che il TNP non proibisce, ma che può essere convertito per costruire l'atomica. È stata avanzata una proposta, nel rapporto del Segretario generale, secondo la quale dovrebbe essere un ente internazionale, ad esempio l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, a fornire agli Stati non nucleari, parti del TNP, il materiale fissile da utilizzare per scopi pacifici, sotto stretto controllo internazionale. Ripeto: non si tratta di riformare la Carta delle Nazioni Unite, ma di far funzionare i trattati esistenti ed, eventualmente, di emendarli, se non funzionano per lo scopo al quale erano stati destinati. Purtroppo, modificare questi accordi è molto difficile, perché è necessario il consenso di tutti gli Stati parti. Ad esempio, non so cosa potrebbe produrre in concreto una proposta di emendare il TNP, per renderlo impermeabile a eventuali scappatoie. Perciò, noi assistiamo ad esperienze che si stanno costruendo al di fuori delle Nazioni Unite

e al di fuori dei trattati di non proliferazione e disarmo. Una di queste, menzionata anche nel rapporto del Segretario generale, è la *Proliferation Security Initiative* (PSI) con la quale alcuni Stati (a cominciare dagli Stati Uniti, ma vi è compresa anche l'Italia), preoccupati dalla proliferazione e dai traffici che potrebbero essere intrapresi da entità non statali (leggi terroristi), si sono riuniti allo scopo di contrastarli, in base al diritto esistente, ad esempio visitando navi che non consentano la loro identificazione o cercando di intercettare aerei dediti ai traffici illegali. Si tratta di un primo segnale! Se l'istituzione madre non funziona, gli Stati, per fare fronte alle loro esigenze di sicurezza, sono costretti a trovare altri meccanismi. I meccanismi esistono; ad esempio, la Conferenza del disarmo ancora siede a Ginevra. Tuttavia, bisogna chiedersi se essi siano efficaci e se la questione disarmo debba essere affrontata solo ed esclusivamente nell'ambito della Nazioni Unite oppure anche nell'ambito di altre istituzioni internazionali.

Passo ad un'altra questione che riguarda anche la sicurezza, quantunque abbia per oggetto la tutela dei diritti dell'uomo: in merito è da registrare una proposta veramente coraggiosa del Segretario generale delle Nazioni Unite. La Commissione per i diritti dell'uomo, istituita nel 1946 nell'ambito del Consiglio economico e sociale, di cui è organo sussidiario, è particolarmente importante perché è stata d'impulso ad uno sviluppo normativo molto rigoglioso per quanto riguarda la tutela dei diritti umani. È sufficiente ricordare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e i due Patti del 1966, rispettivamente dedicati ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali, veri e propri trattati internazionali, quindi giuridicamente vincolanti. La Commissione non si è limitata ad essere un organo propulsivo di produzione di risoluzioni generali e di convenzioni, ma è andata oltre, svolgendo una funzione di controllo sulla tutela dei diritti dell'uomo negli Stati membri. Essa, però, ha perso lo « smalto » originario. La

Commissione è composta da 53 Stati, non tutti con un *curriculum* esemplare in merito alla protezione dei diritti umani. Infatti, come è stato più volte affermato anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite, taluni paesi si fanno eleggere dal Comitato economico e sociale nell'ambito della Commissione dei diritti dell'uomo non per proteggere tali diritti, ma per essere al riparo da risoluzioni che li potrebbero indicare come violatori dei diritti dell'uomo.

La Commissione deve essere riformata dato che non funziona. Il *panel* dei saggi ha proposto di creare una commissione universale composta da tutti i 191 membri delle Nazioni Unite. Il Segretario generale è andato più in là, proponendo di creare un Consiglio dei diritti umani composto da 5 membri, che dovrebbe avere un'interfaccia continua con il Consiglio di sicurezza, perché ormai l'emergenza umanitaria in certi paesi è diventata molto importante ed è bene che il Consiglio di sicurezza prenda posizione, autorizzando, se del caso, gli Stati ad intervenire o adottando sanzioni mirate. Il Consiglio dei diritti umani dovrebbe essere eletto con il voto di due terzi dei membri dell'Assemblea generale presenti e votanti. Il problema è capire se nel Consiglio avranno un seggio i paesi che hanno veramente a cuore i diritti umani o anche quelli che li disprezzano e violano e vogliono soltanto stare al riparo da sanzioni e risoluzioni delle Nazioni Unite.

Collegato alla protezione dei diritti umani è il terrorismo, sul quale sia il rapporto dei saggi sia il Segretario generale si soffermano in maniera diffusa. Vi sono tredici convenzioni settoriali (dodici fino a poco fa, divenute tredici con una convenzione contro il terrorismo nucleare adottata quest'anno) ma non si è ancora giunti ad una convenzione generale contro il terrorismo. Il grande ostacolo è la definizione di terrorismo internazionale. Si riescono a definire varie forme di terrorismo (come quello contro la cattura degli aerei o dei diplomatici), quando l'atto criminale è usato per scopi pacifici, ma non si riesce a trovare un *consensus* nella

comunità internazionale su una definizione generale. Ad esempio, terrorismo internazionale è l'uccisione di civili innocenti, ma allora i danni collaterali rientrano nella definizione? Se la violenza è usata contro coloro che rivestono cariche politiche, si tratta di terrorismo internazionale? Sono punti interrogativi che si trascinano da anni nell'ambito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e che non hanno consentito di concludere i lavori.

Queste sono le questioni più importanti per quanto riguarda la riforma delle Nazioni Unite in materia di sicurezza. L'ultimo punto che intendo affrontare è se sia desiderabile o credibile una riforma del sistema internazionale al di fuori delle Nazioni Unite. Vi sono segnali a tale riguardo, perché se le istituzioni non funzionano o funzionano male gli Stati prendono posizione cercando altri meccanismi. Per quanto riguarda l'uso della forza, gli Stati Uniti hanno avanzato idee sulle *Coalition of Willing*, che sono, per così dire, a geometria variabile, non essendo sempre composte dagli stessi Stati. Vi è, inoltre, l'iniziativa di sicurezza contro le armi di distruzione di massa che sta funzionando e su cui mi sono già intrattenuto. Infine, è sorta negli ultimi anni la *Community of Democracies* che riunisce oltre un centinaio di Stati. Vi sono già state tre riunioni a livello ministeriale, a Varsavia nel 2000, a Seul nel 2002 e a Santiago del Cile, recentemente. I paesi che vi hanno partecipato si sono dichiarati obbligati ad osservare determinati principi, tra cui i fini delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. La *Community of Democracies* non intende sostituirsi alle Nazioni Unite, rifacendosi ai suoi principi universali più che alle istituzioni; ma essa, oltre ad essere composta da Stati di sicura e consolidata democrazia, annovera tra i suoi membri anche Stati il cui standard, in materia di diritti dell'uomo e di democrazia, non è molto elevato. Sono state avanzate altre idee da studiosi americani, come la costituzione di un'alleanza di Stati che effettivamente rispettino i diritti dell'uomo, che potrebbe

costituire un gruppo delle Nazioni Unite che trascenda gli altri gruppi, soprattutto quelli regionali, o persino un'istituzione che, in determinati casi (ad esempio, se il Consiglio di sicurezza non prenda posizione o vi sia il veto di un membro permanente nel caso di una catastrofe umanitaria), autorizzi gli Stati ad intervenire. Si tratta di fenomeni che si rivelano molto importanti per la comunità internazionale, perché sono un campanello d'allarme. Se le istituzioni oggi esistenti non funzionano, è necessario trovare altri meccanismi o dei sostituti.

Ecco perché, concludendo, mi sembra che quella della *membership* del Consiglio di sicurezza non sia la sola questione importante sul tappeto e che ce ne siano molte altre che non devono essere trascurate.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Ronzitti. Lei ha colto nel segno secondo le linee che noi abbiamo cercato di perseguire fin dall'inizio in questa Commissione e anche attraverso la nostra rappresentanza permanente, guidata in modo così saggio e intelligente dall'ambasciatore Spatafora. Innanzitutto, ci siamo posti il problema di precisare che cosa si dovrebbe fare e di capire chi lo debba fare. Come lei giustamente ha notato, non mancano gli organi che, senza necessità di grandi riforme, potrebbero provvedere ad azioni volte ad impedire lo scoppio di conflitti armati e il verificarsi di fatti che neghino quei principi da lei ricordati all'inizio della sua interessante esposizione. Purtroppo, però, l'attenzione si è concentrata sul Consiglio di sicurezza sotto il profilo del potere, della autorità e, persino, del prestigio. Alcuni sforzi sono stati compiuti per precisare meglio ciò che le Nazioni Unite sono chiamate a compiere. Penso, ad esempio, al grande settore umanitario, alle cause dirette e indirette che possono ge-

nerare contrasti e conflitti armati, alla violazione dei diritti umani e alla miseria. Inoltre, oggi, c'è il grande tema del terrorismo per il quale, come lei giustamente ha affermato, ancora non c'è una definizione precisa né pregnante agli effetti di ciò che possibile fare da parte della stessa Organizzazione delle Nazioni unite. Ci muoviamo in un ambito nel quale gli interrogativi sono numerosi e noi stiamo ricercando risposte.

La sua esposizione non è stata onorata, come meritava, dalla presenza dei componenti di questa Commissione ma, come ripeto, questo lavoro sarà comunque utile, soprattutto, per fornire alcuni indirizzi al Governo. Tra breve, sarà ascoltato in questa sede il ministro degli affari esteri. Il materiale che raccogliamo non va perduto ma è considerato come un contributo per assicurare alle Nazioni Unite un futuro nel quale ai principi così solennemente affermati nella Carta di San Francisco corrispondano istituzioni, metodi di lavoro e sistemi di votazione tali da consentire che siano realizzati, nell'interesse dell'umanità intera.

Ringrazio nuovamente il professor Ronzitti per essersi reso disponibile. Mi dispiace che abbia avuto un unico interlocutore ma quanto resocontato sarà consultato e, come ricordavo, sarà preso in considerazione da questa Commissione per orientare l'azione del Governo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

*Licenziato per la stampa  
il 28 giugno 2005.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO