



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2025

1. LA RIFORMA “DEMOCRATICA” DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA PER USCIRE DA UNA “SITUAZIONE COMPLICATA”: L’UNICO DIFETTO CHE HA È IL POTERE DI VETO

1. *Aspetti introduttivi*

La questione della (mancata) riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è da decenni al centro di infiniti dibattiti dottrinari e di falliti tentativi di soluzione diplomatica tanto da essere considerata, quasi per antonomasia, la dimostrazione dell’assunto secondo il quale il sistema onusiano di sicurezza collettiva non sia riformabile al fine di renderlo più efficace e trasparente nel processo decisionale, nonché maggiormente rappresentativo dei diversi gruppi regionali che convivono nella comunità internazionale.

Poco male potrebbero pensare i più dato che il processo decisionale del Consiglio è sostanzialmente bloccato a partire dalla famigerata risoluzione 1973 (2011) sulla crisi libica la cui discutibile approvazione, per non parlare della sua applicazione, ha determinato il venir meno di qualsiasi collaborazione tra i membri permanenti occidentali e quelli euro-asiatici. Inoltre, anche a non considerare la situazione contingente di crisi di fiducia tra i membri permanenti, che peraltro dura da quasi tre lustri, rimane il *punto dolens* sistemico e insuperabile del diritto di veto che, ai sensi dell’art. 108 della Carta delle Nazioni Unite, non può essere eliminato/modificato senza il consenso (del tutto improbabile) degli stessi membri permanenti che dovrebbero ratificare l’emendamento che lo sopprime/limita. Che senso avrebbe riformare il Consiglio di sicurezza, sempre che questo sia materialmente possibile, senza poter neanche lontanamente mettere in discussione l’impunità assoluta garantita dalla Carta alla Federazione Russa o agli Stati Uniti (e ai loro alleati) anche nel caso della perpetrazione del “crimine supremo” (aggressione) o del “crimine dei crimini” (genocidio)?

Pur non potendo sottovalutare la forza argomentativa di queste considerazioni, nel presente contributo si cercherà di dimostrare che il superamento dell’attuale fase di caos nelle relazioni e nel diritto internazionale non può prescindere da un “ritorno” alla diplomazia multilaterale nell’ambito del sistema di sicurezza collettiva e da una rifondazione “multipolare” di detto sistema attraverso una riforma “democratica” del Consiglio di sicurezza che peraltro sarebbe perfettamente in linea con gli interessi strategici del nostro Paese (a scanso di equivoci, il termine “democratico” viene qui utilizzato nella sua accezione internazionale imperniata sulla costruzione di una *governance* globale basata sul principio di uguaglianza sovrana e aperta alla partecipazione di tutti gli Stati).

Che questa riforma sia non soltanto auspicabile ma anche possibile è poi dimostrato dall’unico precedente invocabile in materia, ovvero l’allargamento del Consiglio di sicurezza approvato dall’Assemblea generale nel 1963 ed entrato in vigore nel 1965 che sarà ora oggetto di approfondimento storico/giuridico in chiave prospettica.

2. Il primo (e unico) allargamento del Consiglio di sicurezza: le dinamiche che hanno consentito l'approvazione dell'emendamento del 1963 e la sua entrata in vigore nel 1965.

Il 17 dicembre 1963 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò a larga maggioranza (97 voti a favore, 4 astenuti e 11 voti contrari) la [risoluzione 1991A](#) nella quale, dopo aver osservato nel preambolo che l'attuale composizione del Consiglio di sicurezza era «*inequitable and unbalanced*» e che «*the increase in the membership of the United Nations makes it necessary to enlarge the membership of the Security Council*», decise ex art. 108 della Carta di ampliare da 11 a 15 i membri del Consiglio aumentando da 6 a 10 i membri non permanenti (par. 1 del dispositivo). Inoltre, nel paragrafo successivo l'Assemblea chiese agli Stati membri delle Nazioni Unite di ratificare il suddetto emendamento entro il 1° settembre 1965. Nella risoluzione è presente un terzo paragrafo, avente la natura giuridica di semplice raccomandazione (e non di emendamento), secondo cui «*the ten non-permanent members of the Security Council shall be elected according to the following pattern: (a) Five from African and Asian States; (b) One from Eastern European States; (c) Two from Latin American States; (d) Two from Western European and other States*».

L'emendamento fu quindi approvato dall'Assemblea generale alla maggioranza assoluta dei due terzi dei membri delle Nazioni Unite (la più impegnativa prevista dalla Carta che infatti sotto questo profilo è una costituzione rigida) ed entrò in vigore per tutta la *membership* il 31 agosto 1965 quando furono soddisfatte le condizioni richieste dall'art. 108 (ratifica da parte dei due terzi degli Stati membri inclusi i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza).

Questo breve resoconto, quasi cronicistico, potrebbe dare l'impressione (sbagliata) che la riforma del 1963 sia stata una conseguenza automatica della proliferazione degli Stati membri delle Nazioni Unite (passati da appena 50, alla nascita alla fine del 1945, a 110 nel 1960) determinata dall'ammissione generalizzata nell'Organizzazione degli Stati di nuova indipendenza dopo la fine del periodo coloniale. Ancora più discutibile sarebbe pensare che il suddetto ampliamento del Consiglio sia stato sostenuto da un consenso unanime e non abbia incontrato forti resistenze anche da parte dei membri permanenti. Questa sorta di “banalizzazione” del precedente del 1963 è stata con tutta probabilità la causa principale della sua marginalizzazione, per non dire assenza, nel dibattito degli ultimi decenni sulla riforma del Consiglio di sicurezza. In altre parole, la prima e finora unica riforma del Consiglio di sicurezza è stata colpevolmente “dimenticata” perché ritenuta non solo figlia di particolari e non ripetibili contingenze storiche legate alla decolonizzazione, ma anche in fondo poco utile in quanto incentrata sulla dimensione “quantitativa” del problema, mentre oggi viene data la preminenza agli aspetti “qualitativi” (riconoscimento del ruolo delle potenze emergenti; superamento della storica discriminazione nei confronti dell'Africa, l'unico continente a non esprimere seggi permanenti; questione del diritto di veto; ecc.).

Ma siamo sicuri che sia così? E, soprattutto, non è ragionevole ipotizzare che sia proprio la storia ad insegnarci quello che il diritto si limita a suggerirci, ovvero che l'unica riforma “sostenibile” del Consiglio di sicurezza sia proprio quella incentrata sull'ampliamento dei membri non permanenti?

Per poter valutare appieno la rilevanza storico-giuridica, anche in chiave prospettica, del precedente della riforma del Consiglio di sicurezza del 1963 è utile evidenziarne alcuni aspetti particolari che non hanno sempre attirato l'attenzione che meritavano da parte degli Stati e degli stessi studiosi:

a) il primo elemento da considerare è che il fenomeno della decolonizzazione fu sicuramente la principale variabile da considerare quando si studiano le dinamiche che hanno portato all'approvazione dell'emendamento del 1963, ma non l'unica in quanto interagì continuamente con le logiche della Guerra Fredda, si pensi all'accordo tra le grandi Potenze che portò nel 1955

all'ammissione generalizzata di 16 Paesi nelle Nazioni Unite (inclusa l'Italia) o alla questione cinese (la richiesta sovietica di sostituire la Cina nazionalista con quella comunista nel seggio permanente nel Consiglio) che condizionò non poco (in negativo) la posizione del blocco socialista sulle proposte di riforma;

b) un altro aspetto da valorizzare, anche pensando alle prospettive attuali di riforma, è il terzo paragrafo della Risoluzione 1991A in cui l'Assemblea generale decide quale sarà la distribuzione dei 10 seggi non permanenti tra i diversi gruppi regionali. Pur non costituendo formalmente un emendamento (tra l'altro, in materia di criteri per l'elezione dei membri non permanenti rileva l'art. 23, par. 1, della Carta), tale distribuzione è stata sempre scrupolosamente rispettata nelle elezioni che si sono succedute negli ultimi sessanta anni e questo dimostra la portata non solo "quantitativa" della riforma del 1963. Si passa, infatti, da una geografia "coloniale" dei seggi non permanenti (2 seggi all'America Latina, 1 seggio ciascuno per l'Europa Occidentale, l'Europa Orientale, il Medio Oriente e addirittura il Commonwealth) ad un modello "terzomondista" con ben tre seggi attribuiti ai Paesi africani e due ai Paesi asiatici!

c) *last but not least* ... è un particolare forse poco conosciuto, ma della massima importanza per capire la logica "metagiuridica" che anima l'art. 108 della Carta delle Nazioni Unite: tra gli 11 voti contrari che segnarono l'approvazione dell'emendamento non mancarono quelli di due membri permanenti quali Unione Sovietica e Francia, senza contare l'astensione di Stati Uniti e Regno Unito. Paradossalmente, tra i membri permanenti di allora solo la Cina nazionalista votò a favore e, in maniera ancora più sorprendente, fu proprio l'URSS il primo *Big Five* a ratificarlo!

3. È ragionevolmente ipotizzabile, sotto i profili storico/politico/giuridico, una riforma del Consiglio di sicurezza non circoscritta all'ampliamento dei membri non permanenti?

A partire dall'inizio degli anni Novanta del XX secolo con l'implosione dell'Unione Sovietica e la fine del mondo bipolare si è riproposta la questione della riforma del Consiglio di sicurezza, in termini peraltro assai diversi rispetto al precedente del 1963. Non è certo questa la sede per, né è il fine del presente contributo di, dare conto in dettaglio di tutte le proposte che sono state presentate negli ultimi tre decenni senza peraltro arrivare ad un esito positivo. Tale analisi, del resto, è stata già realizzata da diversi studiosi e non mancano gli approfondimenti dottrinari in materia (cfr., per tutti, P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005; G. NESI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI, (a cura di), *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, La Comunità Internazionale, quaderno 27, Napoli, 2023, p. 19 ss.). Il punto qui in discussione è un altro e può essere così formulato: queste proposte, accomunate dal tentativo di riformare qualitativamente la composizione e/o il processo decisionale del Consiglio di sicurezza, erano (e sono) effettivamente "sostenibili" alla luce del precedente storico appena ricordato, del regime giuridico previsto dalla Carta delle Nazioni Unite in materia di emendamenti e delle dinamiche politico-diplomatiche che caratterizzano le relazioni internazionali?

A nostro parere, la risposta a questo quesito non può essere che negativa sulla base delle seguenti considerazioni:

1) il primo punto da evidenziare, più per ragioni sistematiche in quanto è di per sé piuttosto evidente, è che qualsiasi emendamento che preveda l'eliminazione o anche una limitazione parziale del diritto di veto dei membri permanenti non ha alcuna possibilità di entrare in vigore dato che l'art. 108 della Carta prevede a questo fine la ratifica degli stessi cinque Paesi ai quali l'art. 27, par. 3, attribuisce questo privilegio e, come si è già osservato, non è certamente immaginabile che ciò possa avvenire;

2) alla stessa conclusione si deve arrivare anche con riferimento all'ipotesi della condivisione del diritto di veto tra vecchi e nuovi membri permanenti: non soltanto è altamente improbabile che gli attuali *Big Five* possano decidere di invitare altre potenze ad entrare nel loro circolo ristretto, ma è veramente impensabile che una soluzione così "verticistica" possa trovare il consenso dei due terzi degli Stati membri delle Nazioni Unite richiesto sempre dall'art. 108 per l'approvazione degli emendamenti da parte dell'Assemblea generale (non a caso, alla metà degli anni novanta del XX secolo naufragò il cosiddetto "quick fix", ovvero il tentativo di Germania e Giappone di ottenere un seggio permanente con diritto di veto nel nuovo ordine internazionale seguito alla fine del mondo bipolare;

3) proprio per evitare il paradosso di approvare una riforma del Consiglio di sicurezza che anziché intaccare il tanto deprecato istituto del veto avrebbe determinato l'ampliamento della sua sfera di applicazione soggettiva, nel vertice delle Nazioni Unite del 2005 l'allora Segretario generale Kofi Annan perorò una soluzione di compromesso basata sull'introduzione di 6 nuovi seggi permanenti senza diritto di veto, dei quali due africani (praticamente il modello A delle due proposte di riforma contenute nel [Rapporto A More Secure World](#) presentato nel dicembre 2004 dall'UN *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) che peraltro si scontrò con l'opposizione africana, guidata dal leader libico Gheddafi, che non accettava questa disparità tra vecchi e nuovi seggi permanenti che veniva percepita come una nuova discriminazione nei confronti del continente africano;

4) è tuttavia facilmente immaginabile che la previsione di nuove categorie di membri privilegiati, anche senza diritto di veto, incontrerebbe sia la resistenza in linea di principio degli Stati membri che non potrebbero beneficiare della novità sia quella ben più feroce delle potenze regionali rivali dei Paesi "candidati", si pensi, per fare solo un esempio, all'Argentina, al Messico, al Cile o al Venezuela con riferimento al Brasile che potrebbe aspirare al seggio permanente eventualmente attribuito al gruppo regionale America Latina e Caraibi;

5) una posizione apparentemente di compromesso è poi quella presentata dal G4 (Brasile, Germania, India, Giappone) in un progetto di risoluzione del luglio 2005 secondo la quale i nuovi membri permanenti non eserciteranno immediatamente il diritto di veto, ma soltanto a partire dall'adozione di una decisione al riguardo in una conferenza di revisione convocata 15 anni dopo l'entrata in vigore della riforma. Tale proposta potrebbe alla fine incontrare il favore del gruppo dei Paesi africani (non a caso, in uno [studio](#) dell'Istituto Affari Internazionali pubblicato nel settembre 2005 dal Senato si azzardava che «la proposta del G-4 conterebbe oggi sul sostegno orientativo di 115/120 Paesi» quando ora il *quorum* per far approvare un emendamento in Assemblea generale è di 129), ma, a parere di chi scrive, questo non sarebbe sufficiente sotto il profilo quantitativo (la prospettiva di avere sei nuovi membri permanenti con diritto di veto renderebbe ancora più convinta l'opposizione della maggioranza della *membership* onusiana) e qualitativo (al di là di sempre possibili aperture "tattiche", la possibilità che tutti i membri permanenti, inclusi Cina, Russia e Stati Uniti, possano prima approvare e poi ratificare una proposta del genere è pura utopia);

6) rappresenta una ipotesi a parte, la proposta di riforma "meritocratica" presentata dal nostro Paese negli anni Novanta del XX secolo che nella sua versione classica prevedeva l'istituzione di una nuova categoria di seggi "semipermanenti", eletti con un mandato di quattro anni dall'Assemblea generale da un elenco formato dai 30 Paesi membri più "meritevoli" per aver maggiormente contribuito alla realizzazione delle finalità delle Nazioni Unite. Tale iniziativa diplomatica, che grazie all'instancabile azione dell'Ambasciatore Francesco Paolo Fulci, l'allora Rappresentante permanente dell'Italia presso il Palazzo di Vetro, portò alla creazione del cosiddetto "Coffee Club", era però "democratica" solo "relativamente", ovvero se rapportata all'ipotesi verticistica dell'ampliamento del Consiglio limitato all'aumento dei soli seggi permanenti. Infatti, essa avrebbe comportato non soltanto la nascita di una nuova categoria di seggi comunque privilegiati,

quelli appunto “semipermanenti”, ma anche il rischio che ad essi avrebbero potuto concorrere con reali possibilità di successo solo i Paesi membri con una adeguata capacità contributiva. Era quindi una proposta di “bandiera” delle potenze medie funzionale a bloccare i tentativi di Giappone e Germania di arrivare al cosiddetto “quick fix”, ma non idonea a coagulare il consenso necessario per la sua approvazione *ex art.* 108 della Carta data l’opposizione certa non solo dei Paesi candidati a diventare i nuovi membri permanenti (e dei loro alleati), ma anche dei Paesi medio-piccoli e di quelli meno avanzati (su questa magistrale azione diplomatica, e soprattutto sul suo risultato più importante, ovvero l’adozione per *consensus* da parte dell’Assemblea generale della [risoluzione 53/30](#) del 23 novembre 1998, che richiede la maggioranza assoluta dei due terzi degli Stati membri delle Nazioni Unite per adottare qualsiasi decisione sulla riforma del Consiglio di sicurezza, ci sia consentito di rinviare a R. CADIN, *Riforma del Consiglio di sicurezza e procedura di emendamento della Carta delle Nazioni Unite: aspetti diplomatici e considerazioni giuridiche*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, vol. 1, 1999, p. 137 ss.)

4. Le questioni della rappresentanza regionale e del veto nell’ambito di un ipotetico allargamento del Consiglio limitato ai membri non permanenti

Alla luce di queste considerazioni “tombali” sulla stessa possibilità di ipotizzare un ampliamento del Consiglio non limitato alla categoria dei membri non permanenti, è ora necessario affrontare le altre due questioni fondamentali che da sempre rappresentano gli ostacoli principali all’approvazione della riforma, ovvero quelle della rappresentanza regionale e del diritto di veto degli attuali membri permanenti.

Quanto alla rappresentanza regionale, vanno *ab initio* scartate le ipotesi massimalistiche di un seggio permanente dell’Unione Europea e/o dell’Unione Africana, non solo per le obiettive difficoltà che tale soluzione presenterebbe nei contesti specifici di riferimento, ma anche e soprattutto per le ragioni generali appena esposte che escludono la possibilità di introdurre nuovi seggi permanenti, regionali o meno, con o senza diritto di veto. Il problema si riduce quindi a determinare quale debba essere il *quantum* dell’ampliamento della categoria dei membri non permanenti e come quest’ultimo debba essere ripartito tra le diverse regioni per garantire la realizzazione delle finalità della riforma senza mettere a rischio la sua possibilità di essere approvata e di entrare in vigore ai sensi dell’art. 108 della Carta.

A questo proposito, è indicativo che praticamente tutte le principali proposte di riforma del Consiglio prevedano come ipotesi ottimale che l’organo al quale la Carta attribuisce la responsabilità principale nel mantenimento della pace sia in futuro composto da 24/26 membri. Tale composizione allargata, ma non troppo, consentirebbe, da una parte, di poter rappresentare in maniera adeguata tutte le regioni del mondo (dal 1963 ad oggi la *membership* è quasi raddoppiata essendo arrivata a ben 193 Stati membri) e, dall’altra, di non rendere troppo macchinoso il processo decisionale consigliare. Inoltre, la previsione di 10/11 nuovi seggi non permanenti sarebbe anche funzionale a riparare, sia pure in parte, alla distribuzione attuale che da sempre è percepita dai Paesi in via di sviluppo come sbilanciata a favore degli Stati Occidentali, in particolare di quelli europei.

Quanto precede trova conferma nella tabella che segue che fotografa la distribuzione attuale dei seggi (permanenti e non permanenti) consigliari tra le differenti regioni del mondo e la mette a confronto con quella che potrebbe risultare da un allargamento del Consiglio di sicurezza a 26 membri tramite l’aggiunta di 11 seggi non permanenti.

	Europa Occidentale e altri (29)		Europa Orientale (23)		America Latina e Caraibi (33)		Africa (54)		Asia (54)		Piccoli Stati e Isole	
	ora	post-riforma	ora	post-riforma	ora	post-riforma	ora	post-riforma	ora	post-riforma	ora	post-riforma
MP	3	3	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
MNP	2	3	1	2	2	3	3	6	2	5	0	1
TOT.	5	6	2	3	2	3	3	6	3	6	0	1

* Tabella sulla composizione del Consiglio di sicurezza e sulla distribuzione regionale dei seggi prima e dopo la riforma

In particolare, la distribuzione regionale proposta consentirebbe di:

1) aumentare i seggi non permanenti destinati a tutte le regioni del mondo, creando quindi una situazione “win win” assolutamente propedeutica non solo a raggiungere la maggioranza assoluta dei due terzi dei Paesi membri richiesta dall’art. 108 della Carta, ma anche a creare un clima positivo necessario per proporre e poi finalizzare la riforma;

2) riequilibrare il ruolo delle diverse aree regionali assicurando una maggiore rappresentanza, sia in termini relativi che assoluti, ai Paesi africani e asiatici (e, sia pure in misura minore, anche a quelli latino-americani) che vedrebbero addirittura raddoppiati i seggi loro riservati nel Consiglio di sicurezza;

3) introdurre, e si tratterebbe di una novità assoluta, la nuova categoria interregionale dei Paesi piccoli e delle Isole, alla quale sarebbe riservato un seggio non permanente nel nuovo Consiglio, al fine sia di riconoscere le specifiche esigenze di questi Paesi, inclusa la minaccia “esistenziale” che corrono gli Stati arcipelagici a causa dell’innalzamento delle acque determinato dal cambiamento climatico, sia di porre fine allo loro storica esclusione dalla governance del sistema onusiano di sicurezza collettiva (a questa nuova categoria apparterrebbero una trentina di Stati, che, tranne un paio di eccezioni, non sono mai stati eletti come membri non permanenti) con un impatto sicuramente positivo sulle prospettive di approvazione della riforma;

4) non stravolgere gli attuali meccanismi previsti nelle diverse aree regionali per consentire la rotazione al loro interno delle candidature degli Stati membri, fermo restando che la maggiore disponibilità di seggi potrebbe consentire di apportarvi dei miglioramenti, inclusa una qualche partecipazione delle organizzazioni regionali di riferimento alle procedure di selezione. Farebbe eccezione la nuova categoria dei Paesi Piccoli e delle Isole dato che andrebbero definiti sia i criteri di adesione a questo raggruppamento sia le modalità di rotazione delle candidature, con la postilla ovvia che tutti questi accorgimenti procedurali potranno essere inseriti nella parte della risoluzione che, sempre sulla base del precedente del 1963, non costituirà un emendamento formale ma una raccomandazione sia pure “rafforzata”.

Last but not least ... la questione delle questioni, ovvero il problema del veto. A differenza dell’indiscutibile impatto che avrebbe sulle altre due questioni fondamentali (categorie dei membri del Consiglio e rappresentanza regionale), la riforma proposta non sarebbe risolutiva sul veto, in quanto manterrebbe lo *status quo ante* con tutte le perplessità che l’impunità riconosciuta ai membri permanenti (e indirettamente ai loro alleati) ha sempre suscitato come da ultimo dimostra l’inerzia del Consiglio di fronte ai tragici avvenimenti in Ucraina e a Gaza.

A tale disarmante conclusione si potrebbe replicare che, come si è già evidenziato, il diritto di veto degli attuali membri permanenti è un problema “agiuridico” che non può essere affrontato e risolto applicando le norme contenute nella Carta delle Nazioni Unite. Del resto, il tentativo di “relativizzare” il privilegio dei *Big Five* attribuendolo anche ai nuovi membri permanenti si è storicamente dimostrato non percorribile forse per la consapevolezza profonda, condivisa dalla base

sociale delle Nazioni Unite, che tale soluzione avrebbe soltanto aggravato e non alleviato le situazioni di disegualianza formale all'interno della *membership* dell'Organizzazione.

Tuttavia, ad uno sguardo più attento, la riforma in esame non sarebbe del tutto “neutrale” con riferimento alla rilevanza del potere di veto nel processo decisionale del Consiglio. Da una parte, infatti, nel Consiglio riformato composto da 26 Paesi aumenterebbe in misura significativa il costo politico del veto “solitario” di un membro permanente, la cui volontà si imporrebbe, praticamente nullificandola, a quella contraria degli altri 25 Paesi membri. Ma, soprattutto, nella nuova configurazione allargata, acquisterebbe nuova rilevanza il cosiddetto veto “collettivo” dei membri non permanenti. Infatti, la riforma proposta porterebbe anche ad aumentare il *quorum* richiesto dall'art. 27, par. 3, della Carta per l'adozione delle risoluzioni consigliari, non più 9 voti a favore su 15, ma 16 su 26, con la conseguenza che il voto contrario o l'astensione dei membri non permanenti afro/asiatici (6 più 5 per un totale di 11 come da tabella *supra*) determinerebbe la mancata approvazione della delibera (attualmente invece all'Africa e all'Asia sono in totale in totale solo 5 seggi non permanenti, quando per bloccare il processo decisionale del Consiglio sono richiesti 7 voti tra astensioni e voti contrari).

Tale argomento potrebbe essere utilizzato per cercare di convincere i Paesi africani a sostenere una riforma che non pone rimedio alla discriminazione nella composizione del Consiglio che da sempre colpisce il continente africano, che rimarrebbe l'unica area regionale a non esprimere un membro permanente. In questo contesto, anche il “raddoppio” dei seggi non permanenti riconosciuti all'Africa nella nostra proposta, che potrebbe apparire fin troppo generoso, è finalizzato a superare quello che con tutta probabilità sarà l'ostacolo più ostico da superare per arrivare alla approvazione della riforma.

Si rileva, infine, che anche con riferimento al veto è possibile immaginare un ricorso intelligente al precedente del 1963, ovvero all'inserimento di alcune raccomandazioni nella parte della risoluzione che non costituisce un emendamento. In particolare, sarebbe auspicabile un richiamo all'applicazione rigorosa del principio *nemo index in re sua* previsto dalla Carta quando il Consiglio adotta una risoluzione nell'ambito del capitolo VI sulla soluzione delle controversie internazionali, principio spesso colpevolmente dimenticato nella prassi consigliare, anche in quella più recente. Inoltre, sarebbe importante approvare nella stessa sede una raccomandazione in cui l'Assemblea generale esorta i membri permanenti a non utilizzare il diritto di veto nel caso di risoluzioni che trattino di situazioni in cui sono stati perpetrati, o c'è il rischio imminente che lo sia, crimini di massa.

Alla luce di quanto precede, pur non potendosi negare che la *ratio* della proposta di riforma “democratica” del Consiglio di sicurezza sia proprio quella di non considerare più quale “feticcio giuridico” il superamento dello *status quo* in materia di veto, è anche doveroso riconoscere che in un Consiglio allargato e maggiormente rappresentativo di tutte le regioni del mondo difficilmente questo istituto continuerà ad essere il centro indiscusso di gravità del sistema onusiano di sicurezza collettiva.

5. *Il ruolo dell'Italia tra bene comune internazionale ed interesse nazionale*

Nelle pagine che precedono si è cercato di dimostrare come l'attuale fase di grave confusione nelle relazioni internazionali e di confronto tra i membri permanenti occidentali e il blocco euro/asiatico russo-cinese, che in qualche modo segna il ritorno alla Guerra Fredda che caratterizzò la prima fase della vita delle Nazioni Unite, non debba necessariamente avere l'epilogo fallimentare che circa un secolo fa portò prima alla crisi della Società delle Nazioni e poi allo scoppio della seconda guerra mondiale.

Il “precedente” della riforma del Consiglio di sicurezza del 1963 è tale non solo in senso tecnico-giuridico, in quanto dovrebbe guidare qualunque ipotesi di riforma del Consiglio che per

essere realistica dovrebbe essere limitata ad un significativo ampliamento dei membri non permanenti, ma anche sotto un profilo più generale, se vogliamo “esistenziale”. Oggi in gioco non c’è soltanto il sistema onusiano di sicurezza collettiva, ma l’apparato istituzionale della comunità internazionale che, sia pure allo stadio embrionale e con tutti i suoi limiti, è stato lo strumento che ha (fino a qualche anno fa) consentito al multilateralismo di rappresentare un’alternativa efficace alle derive sovraniste o peggio imperiali.

In altri termini, come negli anni sessanta del XX secolo il sistema onusiano è stato in grado di rifondarsi sia sotto il profilo normativo (si pensi, per fare solo un esempio, all’affermazione del principio di autodeterminazione dei popoli in senso sia politico che economico) che istituzionale (appunto, l’allargamento del Consiglio seguito all’ammissione nelle Nazioni Unite degli Stati di nuova indipendenza), così oggi si avverte lo stesso sentimento della improcrastinabilità di un rinnovamento sistemico. Tale vento di cambiamento dovrà portare sia ad un aggiornamento sostanziale del diritto internazionale in alcuni settori (in particolare, nell’ambito della protezione dell’ambiente e del diritto applicabile agli attori non statali), sia ad un nuovo allargamento del Consiglio di sicurezza nel segno del passaggio da una governance unipolare o al massimo bipolare, che guarda al passato e che comunque ad oggi è completamente bloccata, ad un sistema effettivamente multipolare che guarda al futuro ed è in grado di affrontare con nuovo slancio le innumerevoli ed innovative minacce alla sicurezza internazionale.

In tale contesto, si registra una perfetta coincidenza tra il perseguimento del bene comune internazionale attraverso la riforma “democratica” del Consiglio di sicurezza e quello dell’interesse nazionale del nostro Paese. Infatti, se è vero che la proposta ufficiale italiana, e anche quella del gruppo *Uniting for Consensus* (nell’ambito del quale l’Italia agisce quale “focal point”), fa ancora riferimento alla creazione della nuova categoria dei seggi “semipermanenti” (nel sito *web* del MAECI si fa riferimento alla nuova formula [dell’approccio intermedio](#) che sarebbe incentrato sulla «creazione di nuovi seggi a ‘lunga durata’, assegnati ai Gruppi regionali (non a singoli Paesi) con possibilità di una rielezione immediata»), è chiaro che si tratta di una posizione di “bandiera” che non ha alcuna possibilità di essere approvata, essendo in fondo finalizzata proprio a bloccare i tentativi del G4 di arrivare ad una riforma verticistica del Consiglio.

Oggi è invece necessario passare da un approccio negativo ad uno positivo che consenta di realizzare tre obiettivi fondamentali con riferimento ai quali l’interesse nazionale converge con quello generale: a) approvare in tempi rapidi la riforma del Consiglio di sicurezza al fine di cercare di superare l’attuale situazione di *impasse*; b) ampliare in maniera significativa la composizione di quest’ultimo in modo da permettere a tutte le regioni del mondo di essere adeguatamente rappresentate (questa vale anche per il nostro Paese che negli ultimi anni ha incontrato sempre maggiori difficoltà ad essere eletto dall’Assemblea generale quale membro non permanente in rappresentanza del gruppo regionale dell’Europa Occidentale); c) evitare che siano creati nuovi seggi permanenti, con o senza diritto di veto, sia per le ragioni generali già evidenziate, sia perché l’Italia non potrebbe concorrere a tali posizioni.

La proposta di riforma “democratica” del Consiglio di sicurezza presentata in questo contributo persegue proprio questi obiettivi e, nel caso fosse fatta propria dal nostro Paese per essere messa al centro della nostra azione diplomatica, strettamente coordinata con il gruppo *Uniting for Consensus*, consentirebbe all’Italia di riconquistare il ruolo propulsivo che tradizionalmente le spetta nell’ambito delle dinamiche onusiane, ruolo che oggi appare assai sbiadito e che nell’ambito della “situazione complicata” attraversata dalle Nazioni Unite rischia di diventare soltanto un bel ricordo.

RAFFAELE CADIN