



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

**Dipartimento di Scienze Giuridiche**

# L'ITALIA AL PALAZZO DI VETRO

ASPETTI DELL'AZIONE DIPLOMATICA  
E DELLA PRESENZA ITALIANA ALL'ONU

a cura di

STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI

2013





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO  

---

Dipartimento di Scienze Giuridiche

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO**

**50**

2013



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2013*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Belenzani 12 - 38122 Trento*

Prima edizione 2005:  
ISBN 88-8443-114-X

Edizione inalterata 2013:  
ISSN 1972-1137  
ISBN 978-88-8443-524-8

La prima ristampa inalterata di questo libro © Copyright 2013 by  
Università degli Studi di Trento, Via Belenzani 12 - 38122 Trento, è  
pubblicata con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non  
opere derivate 3.0 Italia License. Maggiori informazioni circa la licenza  
all'URL: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>>

*Dicembre 2013*

# L'ITALIA AL PALAZZO DI VETRO

Aspetti dell'azione diplomatica  
e della presenza italiana all'ONU

a cura di

STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI

Università degli Studi di Trento

2013



## INDICE

	Pag.
Prefazione di MARCELLO SPATAFORA .....	1
Introduzione.....	3
ANDREA CAVALLARI, L'Assemblea Generale dell'ONU e i diritti umani .....	9
FRANCESCO AZZARELLO, La concertazione europea nelle attività del Consiglio di Sicurezza.....	23
GIUSEPPE NESI, I confini tra politica e diritto nel quadro ONU...	31
MARCO CARNELOS, Le Nazioni Unite e la crisi irachena .....	41
ANTONIO ALESSANDRO, L'ONU e i conflitti africani.....	51
ANTONIO BERNARDINI, Nazioni Unite e settore privato .....	65
STEFANO BALDI, Nuove minacce alla sicurezza internazionale: <i>Hactivism</i> e Ciberterrorismo .....	75
ALTRI INTERVENTI	
EDOARDO BELLANDO, Come comunicano le Nazioni Unite .....	93

INDICE

MICHELE ZACCHEO, La televisione delle Nazioni Unite..... 101

APPENDICE

Libri sulle Nazioni Unite recentemente pubblicati in Italia..... 113

Brevi note biografiche sugli autori ..... 119

## PREFAZIONE

I diplomatici che lavorano all'ONU hanno tra i loro compiti la preparazione e la partecipazione a negoziati su molteplici aspetti della vita di relazione internazionale in cui sono chiamati a contribuire e a difendere gli interessi del proprio Paese. Si tratta di un'attività quotidiana fatta di piccole e grandi decisioni, che sfugge al grande pubblico. Naturalmente ci sono eccezioni, spesso dovute a emergenze o a situazioni di particolare gravità, in cui l'attenzione dei media si concentra sul Palazzo di Vetro. La gran parte del lavoro svolto all'ONU rimane però sconosciuta al grande pubblico e spesso anche agli esperti di politica internazionale.

Nel mondo accademico le conoscenze relative alle organizzazioni internazionali sono spesso concentrate sui profili giuridici e istituzionali, e solo sporadicamente coprono attività complesse come quelle in cui si concretizzano mediazioni e negoziati che quotidianamente coinvolgono i delegati dei 191 Stati membri delle Nazioni Unite nonché gli Osservatori permanenti.

Questa pubblicazione, e ancor prima i seminari che ne sono stati alla base, non pretende di coprire esaustivamente l'intera gamma di attività dell'ONU. Più modestamente, si propone di offrire un contributo per spiegare più da vicino – attraverso alcune testimonianze – come opera concretamente la diplomazia multilaterale, ed in particolare quella delle Nazioni Unite a New York.

Allorché sono stato informato del progetto di svolgere una serie di videoseminari tra la nostra Rappresentanza Permanente a New York e l'Università di Trento – il primo nel suo genere – ho con forza incoraggiato l'iniziativa poiché sono fermamente convinto che anche questo sforzo di diffusione dell'informazione, o di “outreach” come si direbbe nel linguaggio onusiano, sia utile per chiarire la

complessità del quadro di azione della politica internazionale in cui ci troviamo oggi ad operare.

Ringrazio l'Università di Trento per avere con generosità sostenuto questo progetto, nonché i colleghi per aver trovato il tempo – fra una riunione e l'altra – per condividere le loro esperienze e le loro conoscenze con gli studenti dell'Università di Trento e di altre università italiane che hanno partecipato ai diversi seminari. Un ringraziamento particolare va naturalmente a Stefano Baldi e a Giuseppe Nesi che non solo hanno ideato questa originale iniziativa, ma la hanno anche animata con intelligenza ed entusiasmo.

Ambasciatore Marcello Spatafora

Rappresentante Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite

New York, ottobre 2005

## INTRODUZIONE

STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI

Creare un legame tra mondo universitario, diplomazia italiana e Nazioni Unite. Questo l'obiettivo principale del volume, frutto di un progetto di collaborazione tra la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite di New York e l'Università degli Studi di Trento. Il volume raccoglie un ciclo di videoconferenze svoltesi nel 2004 sull'attività italiana in ambito ONU. Un obiettivo davvero ambizioso. L'azione diplomatica del nostro Paese al Palazzo di Vetro di New York ha infatti diverse sfaccettature e spazia in vari settori, da quello più propriamente politico ad altri più tecnici o di natura scientifica.

L'iniziativa delle videoconferenze è stata fondamentale diretta a fornire alcuni esempi sull'operato dell'Italia all'ONU a New York e sulle nuove sfide a cui l'Organizzazione sta andando incontro. L'Italia, che è uno dei principali contribuenti, sia per quanto riguarda il bilancio regolare dell'Organizzazione sia nell'ambito delle operazioni di *peace-keeping* e di *peace-building*, rimane in prima fila nelle diverse attività dell'ONU. I nostri diplomatici operano, giorno dopo giorno, all'interno del Palazzo di Vetro, rappresentando l'Italia nella miriade di organismi che fanno capo all'ONU e cercando un sostegno per le tematiche che più stanno a cuore al nostro Paese.

Il volume costituisce uno dei pochi casi in cui diplomatici ed esperti che collaborano con il Ministero degli Affari Esteri descrivono le modalità attraverso cui si sviluppa l'azione concreta del nostro Paese a New York. Un'azione che troppo spesso rimane sconosciuta ai più. Le Nazioni Unite, al contrario, rappresentano un'arena internazionale in cui governi dei Paesi membri, i gruppi

regionali, le organizzazioni non governative e la società civile si confrontano, con l'obiettivo primario di promuovere la democrazia, i diritti umani e la pace e la sicurezza nel mondo.

Il primo contributo, a firma di Andrea Cavallari, descrive l'azione in materia di diritti umani che l'Italia promuove in seno alle Nazioni Unite. Il saggio si concentra principalmente sull'attività dell'Assemblea Generale, in particolare della Terza Commissione, poiché tra gli organismi intergovernativi che si occupano di diritti umani essa rappresenta forse l'aspetto meno conosciuto.

Il saggio di Antonio Alessandro analizza, le operazioni di pace dell'ONU in Africa e come il Palazzo di Vetro affronta i conflitti e le numerose situazioni di crisi che affliggono il continente africano. La tematica viene analizzata attraverso la descrizione dei diversi tipi di azione intrapresi dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'organo preposto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Prima di dare un quadro generale sul futuro del continente africano, il saggio affronta le varie forme di intervento, dagli aiuti umanitari all'azione militare, che si può manifestare come *peace-keeping*, *peace-enforcement* o con altre modalità previste dalla Carta delle Nazioni Unite o entrate nella prassi dell'Organizzazione.

Segue un'analisi di Marco Carnelos delle varie fasi che hanno caratterizzato l'attività dell'ONU in relazione alla questione irachena. In particolare viene descritto il processo che ha portato all'intervento militare e alle difficoltà che hanno caratterizzato l'attività del Consiglio di Sicurezza nel periodo immediatamente precedente il conflitto. Il saggio (elaborato nell'aprile 2004) anticipa anche i problemi e le sfide che il Paese liberato si è trovato ad affrontare per poter assicurare la stabilità e la sicurezza interna.

Nel saggio di Antonio Bernardini si affronta la questione del rapporto tra settore privato e Nazioni Unite. L'analisi spazia dalle attività legate al *procurement*, ovvero gli acquisti o gli appalti pubblici fatti dalle Nazioni Unite nel settore privato, ai programmi di *Partnership* e *Global Compact*. Quest'ultimo, in particolare, è stato lanciato nel 1999 come un appello del Segretario Generale rivolto alle imprese di tutto il mondo per affrontare insieme le sfide della globalizzazione e promuovere lo sviluppo sostenibile. Il saggio analizza da vicino questa scelta innovativa delle Nazioni Unite che intendono instaurare con le aziende direttamente coinvolte un rapporto che mira al rispetto dei diritti umani, del lavoro e dell'ambiente.

La tematica descritta da Francesco Azzarello riguarda, invece, la concertazione europea nelle attività del Consiglio di Sicurezza, così come delineata dall'articolo 19 del Trattato dell'Unione europea. Il saggio fa riferimento all'azione europea in merito alla diffusione delle dichiarazioni pubbliche, dei documenti ufficiali, degli interventi a titolo nazionale dei Paesi dell'Unione europea e degli interventi orali della Presidenza e dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Dall'intervento emerge come, nonostante gli Stati Membri intervengano in Consiglio di Sicurezza a titolo individuale, l'azione dell'Unione europea in ambito ONU tenda sempre di più ad essere unita e concertata.

Giuseppe Nesi è l'autore del saggio sui confini tra politica e diritto nel quadro ONU. L'autore, esperto giuridico presso la Rappresentanza a New York e professore ordinario di diritto internazionale dell'Università di Trento, delinea un quadro di riferimento per definire le due accezioni, "diritto" e "politica", nei

rapporti internazionali. Dopodiché, sulla scorta di alcuni esempi pratici, l'autore si sofferma sull'applicazione del diritto internazionale in ambito diplomatico. In tale contesto il diritto internazionale continua a costituire uno strumento dal quale non può prescindersi per dare fondamento alle proprie posizioni e per contestare le altrui pretese.

Il saggio successivo, di Stefano Baldi, tocca un argomento sempre più d'attualità: quello cioè delle nuove minacce alla sicurezza internazionale derivanti dai cosiddetti fenomeni dell'*hacktivism* e del cyberterrorismo. L'analisi mira a definire i due termini e dare una panoramica sui pericoli provenienti dal mondo virtuale e sulle debolezze delle infrastrutture informatiche. Lo scopo è quello di far riflettere su questi fenomeni e sui rischi che potrebbero avere sulla comunità internazionale nel suo complesso, andando a incidere, a livello locale e globale, sulle nostre attività quotidiane.

In aggiunta ai saggi sull'azione dell'Italia in seno alle Nazioni Unite, il volume include gli interventi di due funzionari italiani delle Nazioni Unite, Edoardo Bellando e Michele Zaccheo, entrambi del Dipartimento di Informazione Pubblica del Segretariato ONU. Il primo intervento si concentra sulle attività di comunicazione delle Nazioni Unite, sia con il pubblico che con i media, mentre il secondo illustra uno dei modi in cui l'ONU riesce a rimanere in contatto con il pubblico, ossia le operazioni legate al canale televisivo che l'Organizzazione gestisce e produce.

È importante ricordare che tutte le valutazioni e le opinioni espresse nei contributi sono da attribuire esclusivamente agli Autori e non riflettono necessariamente analisi e posizioni ufficiali delle

## INTRODUZIONE

istituzioni di cui fanno parte. Eventuali errori ed omissioni sono quindi da imputare solo ai singoli Autori.

Nella lettura dei vari contributi va infine tenuto presente che i riferimenti temporali in essi contenuti sono legati al periodo in cui sono stati effettuati gli interventi e quindi non contengono gli eventuali aggiornamenti successivi. Per facilitare la consultazione si è, in alcuni casi, inserito fra parentesi l'anno di riferimento di alcuni passaggi del testo.

New York, ottobre 2005



# L'ASSEMBLEA GENERALE DELL'ONU E I DIRITTI UMANI

ANDREA CAVALLARI

L'attività delle Nazioni Unite in materia di diritti umani ricopre un'area estremamente articolata e complessa. Esaminando la questione in una prospettiva storica e semplificando in maniera estrema, si possono individuare dal dopoguerra ad oggi due direttrici principali di attività: mentre la prima ha perseguito la realizzazione di un nuovo diritto internazionale penale, la costituzione della Corte Penale Internazionale è il maggior successo in questo campo, la seconda ha invece avuto per obiettivo la creazione un sistema internazionale di protezione dei diritti umani. Si tratta di un sistema nel senso che mira, da un lato, a modellare l'azione degli Stati membri e a monitorarne l'attività e, dall'altro, a creare degli strumenti internazionali più o meno giuridicamente vincolanti che fissano *standards* giuridici in grado di garantire la promozione e la protezione dei diritti umani.

In questo campo, nell'ambito delle Nazioni Unite, sono attivi diversi organi intergovernativi. Si tratta soprattutto dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), laddove quest'ultimo opera direttamente ovvero attraverso le proprie commissioni funzionali, la più importante delle quali è la Commissione sui diritti umani. Il terzo elemento di questa triade di strumenti intergovernativi è rappresentato dalle conferenze internazionali, conferenze *ad hoc* che vengono indette quando si creano le possibilità e le circostanze, e che portano o dovrebbero portare alla conclusione di accordi internazionali.

Questa breve analisi si concentrerà sull'attività dell'Assemblea Generale perché tra gli organi intergovernativi che si

occupano di diritti umani essa rappresenta forse l'aspetto meno conosciuto.

Nell'ambito dell'Assemblea Generale, l'organismo che si occupa di diritti umani è la Terza Commissione. Incaricata delle questioni sociali, umanitarie e culturali, la Terza Commissione ha visto le sue competenze ampliarsi anche alla protezione e promozione dei diritti umani che, con il passare degli anni, sono diventate di fatto gli elementi portanti della sua attività.

La Terza Commissione è una delle sei commissioni principali dell'Assemblea Generale. Organo a composizione universale, essa è composta da tutti i 191 membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e la sua attività si svolge prevalentemente nel periodo autunnale, subito dopo la conclusione della sessione inaugurale dell'Assemblea Generale, e si estende normalmente tra ottobre e novembre, per un periodo di sei settimane. Sono sei settimane particolarmente intense, visto che l'agenda di questa Commissione comprende tutti i principali temi attinenti ai diritti umani.

La struttura della Terza Commissione prevede, come per tutte le Commissioni principali dell'Assemblea Generale, un Ufficio di Presidenza. Molto importante è il ruolo svolto dal diplomatico incaricato di assumere la funzione di Presidente della Terza Commissione. Purtroppo, non sempre la scelta fatta dagli Stati membri è risultata ottimale. In un'analisi elaborata da istituzioni come *Amnesty International* e *Human Rights Watch*, viene ad esempio sottolineato come la sessione della Terza Commissione dell'autunno scorso (2003) sia stata caratterizzata da una grave mancanza di *leadership*. È un elemento questo su cui occorre soffermarsi in quanto, come per tutti gli organi complessi, il lavoro della Commissione è fortemente dipendente dalla qualità dei suoi

membri ed in particolare del suo ufficio di Presidenza<sup>1</sup>. Un ruolo importante ha anche il Segretariato, composto da funzionari internazionali delle Nazioni Unite, il quale svolge una funzione di supporto e di sostegno alla Presidenza e alle Delegazioni nazionali.

L'agenda della Terza Commissione è quanto mai vasta. Si va da questioni tematiche – come ad esempio i diritti civili e politici oppure i diritti economici, sociali e culturali – fino a trattare di razzismo, di autodeterminazione, di tortura e di tante altre tematiche. L'attività della Terza Commissione si concentra inoltre sulla protezione dei diritti di specifici individui o gruppi di individui, con particolare riferimento ai diritti dei bambini, delle donne, dei migranti e degli indigeni. I diritti delle donne, in special modo, hanno ricevuto un crescente interesse durante l'ultima Sessione dell'Assemblea Generale (si tratta della 58ma UNGA, tenutasi nell'autunno del 2003). Infine, è opportuno annoverare, fra le tematiche che rientrano nell'agenda della Terza Commissione, le cosiddette “Questioni-Paese”, di maggiore interesse mediatico, che vengono affrontate dalla Terza Commissione ogni qualvolta si renda necessario svolgere un ruolo, a volte di condanna, a volte di assistenza o, più semplicemente, di monitoraggio delle condizioni dei diritti umani nei vari Paesi.

Da un punto di vista quantitativo vale la pena ricordare che questa attività, considerata nel suo insieme, ha portato, durante la 58ma Sessione dell'Assemblea Generale, ad approvare 75 progetti di risoluzione, 24 dei quali sono stati votati. Due iniziative sono state ritirate. Nove sono state le nuove iniziative promosse nel corso di quel periodo. Il fatto che in sei settimane di lavori siano stati sottoposti ad esame ben 75 progetti di risoluzione evidenzia quanto intensa sia normalmente l'attività della Terza Commissione.

---

<sup>1</sup> L'Italia ha avuto la Presidenza della Commissione nel 1997, in occasione della 52ma sessione dell'Assemblea Generale.

Esaminando più nel dettaglio la sua attività, uno dei filoni da considerare è l'approccio tematico. Nel corso degli anni, grazie al lavoro della Terza Commissione, sono stati identificati degli standards internazionali di protezione per alcune specifiche tematiche. È questo il caso della discriminazione razziale, con riferimento alla quale è stato stipulato uno dei primi strumenti internazionali in materia di diritti umani<sup>2</sup> e che ha dato vita ad uno dei primi organi di controllo (cosiddetti *treaty bodies*)<sup>3</sup>. Lo stesso vale anche per l'eliminazione della tortura e di tutte le forme di punizione fisica<sup>4</sup>, anche se in un settore molto diverso perché regolato dal diritto di guerra e quindi dalle Convenzioni di Ginevra e dai Protocolli Addizionali. Infine, data la rilevanza e l'attualità della tematica, la Terza Commissione ha adottato nel 1979 la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW). Questi, dunque, alcuni dei principali strumenti giuridici internazionali che la Terza Commissione ha elaborato ed adottato in diverse fasi della sua attività.

L'attività della Terza Commissione non ha ovviamente riguardato solo la protezione degli individui, ma si è interessata anche alla tutela di "categorie" o "gruppi" di individui, portando all'adozione di importanti Convenzioni internazionali in materia di diritti del fanciullo<sup>5</sup> e di diritti dei lavoratori migranti<sup>6</sup>. Sempre in

---

<sup>2</sup> Si tratta della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (CERD), adottata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

<sup>3</sup> Si tratta del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione Razziale.

<sup>4</sup> Il riferimento è fatto alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (CAT), adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987.

<sup>5</sup> La Convenzione sui Diritti del fanciullo (CRC) è stata adottata dall'Assemblea Generale il 20 novembre 1989 ed è entrata in vigore il 2 settembre 1990.

questo ambito, è attualmente in fase di redazione anche una Convenzione internazionale sulla promozione e protezione dei diritti delle persone con disabilità.

Va rilevato, a questo proposito, come l'attività della Terza Commissione si estende sull'intero arco dell'anno. Se è vero che l'impulso principale proviene dal lavoro svolto in autunno, quando la Terza Commissione è in sessione, è anche vero che le Nazioni Unite continuano a lavorare durante il resto dell'anno in gruppi di lavoro, in sottocomitati, in consultazioni informali.

È il caso, ad esempio, del lavoro che l'Italia, insieme ai *partners* europei e ai membri delle Nazioni Unite, sta effettuando per arrivare ad elaborare una nuova Convenzione internazionale sulla promozione e protezione dei diritti delle persone con disabilità. Il tema è stato oggetto di varie risoluzioni della Terza Commissione ed è stato successivamente demandato ad un Comitato *ad hoc*, creato appositamente dall'Assemblea Generale per approfondire la tematica con un preciso mandato negoziale. Questo Comitato, che si è ormai riunito più volte, ha il compito di discutere, articolo per articolo, la bozza di Convenzione predisposta da un apposito Gruppo di lavoro, in vista di una sua possibile adozione da parte dell'Assemblea Generale.

È da notare che tale Gruppo di lavoro possiede la particolare, sebbene non del tutto inconsueta, caratteristica di annoverare fra i suoi membri anche degli organismi non-governativi. Ciò ha permesso ai rappresentanti della società civile di rappresentare le proprie posizioni all'interno del Gruppo di lavoro e di ottenere in determinate occasioni che di tali posizioni si tenesse conto nella redazione del documento finale. Tale situazione va adeguatamente

---

<sup>6</sup> La Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle Loro Famiglie (MWC) è stata adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1990 e ancora non è entrata in vigore.

sottolineata poiché è questa la direzione verso cui le Nazioni Unite si stanno muovendo nel concedere sempre maggiori spazi ai rappresentanti della società civile.

Ultimo dei settori di cui si occupa la Terza Commissione sono le “Questioni-Paese”. Come evidenziato in precedenza, le funzioni dell’Assemblea Generale in materia di diritti umani sono di monitoraggio, condanna, assistenza. È un equilibrio molto difficile da trovare. Ogni anno, ai fini dell’attività di tutela e promozione dei diritti umani, viene richiesto alla *membership* di esaminare con cura l’attività degli Stati. Questo provoca delle forti tensioni, talvolta persino delle vere e proprie confrontazioni tra le diverse delegazioni in quanto una parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, rappresentata nello specifico dai Paesi occidentali, ritiene che l’Assemblea Generale non debba limitarsi a dibattere questioni generali ma debba anche identificare le carenze del sistema, evidenziare inadempienze e, qualora lo si ritenga necessario, puntare il dito contro le violazioni più macroscopiche dei diritti umani. È, in effetti, quello che accade quando vengono presentate specifiche risoluzioni di condanna in relazione a situazioni che si verificano in determinati Paesi del mondo.

Ovviamente, l’obiettivo della Carta delle Nazioni Unite è quello della cooperazione, cosicché, se c’è condanna, quest’ultima è finalizzata al superamento della situazione di crisi e all’adozione di tutti gli strumenti che possano garantire dei miglioramenti, compresa l’assistenza tecnica fornita a chi ne ha bisogno.

Non è tra gli obiettivi di questo scritto entrare nello specifico dell’attività italiana nel campo dei diritti umani. Merita tuttavia una breve menzione l’attività del Comitato Inter-ministeriale per i Diritti Umani (CIDU), organismo operativo dal 1998 presso il Ministero degli Affari Esteri.

Il Comitato, come si evince dal titolo, serve da strumento di coordinamento di tutti gli enti e organismi che, a livello nazionale, si occupano di diritti umani. È un luogo in cui confluiscono gli appelli della società civile, si elaborano proposte per la predisposizione di strumenti normativi a livello nazionale e dove infine viene valutato in maniera organica quanto viene fatto in Italia in ottemperanza agli obblighi contratti internazionalmente.

Un maggiore approfondimento merita per contro l'attività dell'Unione europea alle Nazioni Unite in merito alla tutela e promozione dei diritti umani. L'Unione europea è infatti ormai diventata alle Nazioni Unite il gruppo regionale più attivo in campo di tutela e promozione dei diritti umani; nel suo ambito si esplica l'attività degli Stati membri e quindi dell'Italia. Questo non vuol dire che non vengano intraprese e promosse dai Paesi membri dell'Unione delle iniziative nazionali ma che, con forza sempre maggiore, i Venticinque Paesi dell'Unione europea cercano di parlare con una sola voce e di intraprendere progetti comuni.

Recente è il fenomeno della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), nata nella forma estremamente limitata del semplice Coordinamento Politico al principio degli anni '80 e successivamente sviluppata ed intensificata fino a diventare uno dei principali e più raffinati strumenti di azione dell'Unione europea. Il coordinamento europeo avviene in primo luogo a Bruxelles, in occasione delle riunioni degli esperti dei Ministeri o delle altre Amministrazioni nazionali degli Stati membri, e solo successivamente si sposta a New York, dove operano le Rappresentanze diplomatiche permanenti. È in quest'ultima sede che avviene il confronto con il mondo esterno. Una volta ricevute le direttive, gli impulsi da Bruxelles, in seguito ad un coordinamento

fra gli esperti delle capitali<sup>7</sup>, sono infatti i rappresentanti diplomatici dei Paesi membri dell'Unione europea a New York che devono confrontarsi con il resto degli Stati membri delle Nazioni Unite al fine di promuovere e difendere le iniziative che l'Unione europea ha deciso di realizzare in occasione dei lavori dell'Assemblea Generale.

L'Unione europea interagisce con gli altri Paesi membri delle Nazioni Unite, esaminandone le proposte e promuovendo posizioni comuni più o meno dettagliate, più o meno costruttive, in risposta alle iniziative che vengono promosse dagli altri Paesi. Uno degli strumenti più interessanti a disposizione degli Stati in questa fase per segnalare il gradimento nei confronti di una specifica iniziativa di altri Paesi o di altri Gruppi regionali è quello del patrocinio (*co-sponsorship*). È uno strumento di manifestazione della volontà degli Stati che ancora non ha ricevuto adeguata attenzione e che meriterebbe, in futuro, analisi forse più approfondite.

L'Unione europea cerca poi, qualora si renda necessario votare un determinato progetto di risoluzione o altro testo, di esprimere la propria volontà in maniera omogenea e qualora possibile univoca. Ovviamente questo non succede sempre. Ci sono situazioni in cui le valutazioni che fanno i Paesi membri dell'Unione europea di un determinato progetto di risoluzione non sono unanimi e ciò può determinare posizioni di voto differenziate. A volte le differenze riflettono delle impostazioni nazionali molto peculiari, a volte delle preoccupazioni di bilancio non sempre uniformi. Alcuni Paesi sono più severi di altri e quindi, in particolari circostanze, ritengono di non dover dare la loro approvazione.

Molto spesso ci si basa proprio su tali situazioni per misurare la coesione interna dell'Unione europea. Alcuni studi sono stati fatti

---

<sup>7</sup> Il Gruppo di lavoro competente per il coordinamento in materia di diritti umani (COHOM) si riunisce a Bruxelles di norma una volta al mese sotto la responsabilità della Presidenza di turno dell'Unione europea.

e i risultati sono piuttosto interessanti. Con il passare degli anni, la coesione di voto dei Quindici e oggi dei Venticinque è diventata infatti sempre maggiore e le occasioni in cui l'Unione europea si presenta divisa sono oggi molto limitate.

Si è detto dell'importanza dell'Unione europea come gruppo regionale nell'ambito delle attività delle Nazioni Unite. Si tratta di un fenomeno rilevante di cui bisogna tenere conto. Alcune cifre possono dare l'idea di quanto intensa sia stata l'attività di coordinamento dell'Unione europea sotto Presidenza italiana nell'ultimo semestre del 2003, con riguardo all'attività della 58ma sessione dell'Assemblea Generale.

Durante tale periodo si sono svolte ben 112 riunioni di coordinamento degli esperti della Terza Commissione, sono stati pronunciati 22 interventi e spiegazioni di voto, organizzati otto incontri della Presidenza con gli altri gruppi regionali, promosse quattro iniziative europee, di cui una sui diritti del bambino e tre su altrettante "situazioni Paese" (Myanmar, Repubblica Democratica del Congo e Turkmenistan). Queste cifre rappresentano grosso modo il 20% delle risoluzioni presentate.

Bisogna tuttavia fare attenzione a non esagerare l'importanza del "fattore" regionale; ciò potrebbe produrre analisi fuorvianti. Ad esempio, si potrebbe rischiare di presentare l'Unione europea come un blocco che difende le proprie iniziative senza lasciare spazio a quelle degli altri Stati. Va infatti sottolineata l'importanza di superare la mera logica regionale. Questo vuol dire, prima di tutto, ricordare l'esigenza di creare dei ponti con gli altri gruppi, col Gruppo africano, col Gruppo asiatico, con l'America latina e caraibica, quindi con gli altri Gruppi più o meno omologhi rispetto al Gruppo europeo, anche se negli altri non esiste una coesione così forte come quella raggiunta in seno all'Unione europea.

Nel percorso di superamento della logica regionale è significativo citare quella che è un'evoluzione estremamente recente, rappresentata dalla "Comunità delle Democrazie". Si tratta di un'iniziativa nata nel 2000, soprattutto per volere degli Stati Uniti, ma che ha trovato in numerosi Paesi, un centinaio quasi, dei convinti sostenitori fin dalla prima ora. La "Comunità delle Democrazie" non vuole essere un club e soprattutto non un club esclusivo. Vuole essere piuttosto un consesso di Paesi secondo i quali la promozione dei valori democratici costituisce il fondamento per una coesistenza pacifica, per uno sviluppo e per un pieno rispetto dei diritti umani.

Questa iniziativa, alla quale l'Italia ha dato il suo pieno appoggio, negli anni più recenti sta assumendo un peso sempre maggiore. L'idea che l'Italia cerca di affermare insieme ai Paesi che costituiscono il *core-group* di questa Comunità è quella di promuovere coordinamenti alle Nazioni Unite in vari settori di attività: dai lavori dell'Assemblea Generale, quindi della Terza Commissione, e quelli della Commissione sui diritti umani. Coordinamenti dovrebbero essere promossi anche per quanto riguarda l'elezione dei membri nelle varie Commissioni funzionali.

Non si sono ancora spente le discussioni e non sono ancora sopite le critiche suscitate nel 2003 dell'elezione della Libia alla Presidenza della Commissione sui diritti umani. Parimenti, l'elezione nel 2004 e nel 2005 di Sudan e Zimbabwe a membri della Commissione sui diritti umani, proprio nel momento in cui le violazioni dei diritti umani nell'area del Darfur erano le più gravi, le più violente, e che la situazione nel Paese dell'Africa australe faceva riscontrare continui peggioramenti ha provocato forti proteste da parte degli Stati Uniti. In questo contesto, l'azione della "Comunità delle Democrazie" dovrebbe essere quella di promuovere sempre di più il tema della democrazia e il coordinamento tra democrazie nell'ambito delle Nazioni Unite.

Ma superare la logica regionale significa soprattutto dare uno spazio maggiore alle Organizzazioni Non-Governative. Si tratta sicuramente dell'elemento più dinamico e moderno che si è aggiunto a quelli già presenti alle Nazioni Unite. Mai come negli ultimi anni, le ONG hanno svolto e stanno svolgendo un ruolo di primo piano qui a New York in relazione all'attività dell'Assemblea Generale e della Terza Commissione, e a Ginevra nell'ambito dell'attività della Commissione sui diritti umani. Lo fanno in maniera a volte molto visibile, con proteste e appelli pubblici, ma soprattutto attraverso una sempre maggiore influenza sugli Stati membri e sui Gruppi regionali come l'Unione europea. Il valore di questa attività, sebbene contestato da alcuni, è ormai apertamente riconosciuto: basti citare, a questo proposito, quanto detto nel 2004 a Ginevra dall'*Acting High-Commissioner* nel suo discorso conclusivo alla Commissione sui diritti umani<sup>8</sup>.

L'importanza del ruolo delle ONG va sottolineato non solo per il dialogo che esse permettono con la società civile, ma soprattutto per il ruolo propulsivo che riescono ad avere in certi settori di attività. Tra gli esempi più recenti sono sicuramente da citare la promozione dei diritti della donna, l'istituzione della Corte Penale Internazionale o l'azione a sostegno dell'abolizione della pena di morte. È interessante notare che alcune ONG italiane sono

---

<sup>8</sup> Discorso di Bertrand G. Ramcharan, Acting High Commissioner for Human Rights in occasione della chiusura della 60a sessione della Commissione dei Diritti Umani (26 aprile 2004). "In the early days of the Commission, the great Charles Malik of Lebanon told the Members, during the process of the drafting of the Universal Declaration: «...We require, I submit, the sensitive insight of the poet, the prophet, the philosopher; and I hope we shall call in these types of minds to aid us in our important enterprise. If only jurists and politicians and diplomats work out this Bill (the International Bill of Rights), I am afraid it will come out a distorted thing: it will lack vision and unity; it will lack sweeping simplicity. Vision and sensitiveness belong pre-eminently to the prophet, unity to the philosopher, simplicity to the poet». One may ask: where are the prophets, the philosophers, the poets? They are to be found among the non-governmental organizations. We must listen to them more".

particolarmente attente a questi settori: per tutte, basti ricordare ad esempio, l'organizzazione "Nessuno tocchi Caino" per quanto riguarda la campagna internazionale per l'abolizione della pena di morte, oppure "Non c'è pace senza giustizia" per l'istituzione della Corte Penale Internazionale.

Tutto questo porta a concludere avanzando alcuni elementi di valutazione critica su quella che è l'attività della Terza Commissione. Ne sono stati descritti e analizzati gli aspetti principali valorizzandone il contributo in termini di azione e sostegno della promozione e protezione dei diritti umani. Non sempre però tale attività raggiunge i risultati desiderati ed una analisi critica dei suoi limiti e delle sue disfunzioni non può essere rinviata. La Terza Commissione ha un'agenda estremamente vasta, si occupa di tutto, forse di troppe cose. Si occupa soprattutto in maniera eccessiva di tematiche che spesso non risultano più attuali. Si rileva inoltre una certa ripetitività nelle risoluzioni che vengono presentate, dovuta ad iniziative nazionali che vengono riproposte piuttosto che accantonate sebbene a volte risulti evidente come esse abbiano perso rilevanza ed attualità. L'agenda della Terza Commissione, risultato di un processo di "sedimentazione" non sempre ordinato e lineare delle tematiche trattate piuttosto che non di una visione organica della materia, richiede con urgenza di essere rivista e razionalizzata. Lo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel suo Rapporto sull'attuazione della Dichiarazione del Millennio pubblicato nel 2003<sup>9</sup>, lo ha evidenziato in maniera molto efficace, dicendo che questa agenda così piena rischia di non lasciare spazio alle tematiche più importanti e più attuali, e di promuovere unicamente "dibattiti ripetitivi e sterili".

---

<sup>9</sup> Si tratta del documento A/58/323 intitolato *Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General* del 2 settembre 2003.

Non sorprende quindi che numerosi siano gli appelli in favore di una riforma dei metodi di lavoro della Terza Commissione, innanzitutto attraverso una migliore organizzazione della sua agenda. Si tratta però di una riforma di più ampia portata, che interessando anche altri organi delle Nazioni Unite, richiede impegno da parte di tutti. La riforma dell'Assemblea Generale e delle sue Commissioni principali è una priorità che l'Italia porta avanti con estremo impegno. L'Italia ritiene infatti che l'organizzazione nel suo insieme abbia bisogno della nostra attenzione per lavorare sempre meglio e con sempre maggiore tempestività ed efficacia.

In conclusione, l'azione delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani è veramente un'azione importante. Alcuni commentatori, analisti e alcuni giuristi sono portati a dire che negli ultimi cinquant'anni le Nazioni Unite hanno promosso una "concezione rivoluzionaria dei diritti umani". Si tratta di una affermazione non sempre e da tutti condivisa. Sicuramente, però, la frontiera fra quello che è la sovranità interna e quello che è la possibilità di intervento o di ingerenza da parte della cosiddetta comunità internazionale, soprattutto quando si verificano gravi violazioni dei diritti umani o situazioni che richiedono immediati interventi umanitari<sup>10</sup>, si è spostata, negli ultimi anni, molto a favore della seconda e questo, ne va dato atto, è stato possibile anche grazie all'impegno forte ed indiscusso delle Nazioni Unite in materia di diritti umani.

---

<sup>10</sup> Un esempio di ciò è dato dall'importanza che ha assunto il dibattito delle Nazioni Unite sulla cosiddetta questione della "*Responsibility to protect*".



## LA CONCERTAZIONE EUROPEA NELLE ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

FRANCESCO AZZARELLO

Mi occupo di coordinamento politico del Consiglio di Sicurezza, di politica estera dell'Unione europea nella sua valenza Nazioni Unite, di lotta al terrorismo nella sua triplice veste di "Comitato Contro il Terrorismo", "Comitato Sanzioni 1267 contro *al-Qaida* ed i Talebani e nominativi ed enti connessi" e di "Armi di distruzione di massa", nonché dell'area geografica dei Balcani.

È importante sottolineare l'importanza del meccanismo di concertazione dei Paesi membri dell'Unione europea in ambito Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Quest'ultimo è l'organo che ha primaria responsabilità nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In base al Capitolo VII della Carta istitutiva delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza può anche adottare misure coercitive contro gli Stati ed istituire missioni di *peacekeeping*, sempre più numerose in questi ultimi anni.

L'Unione europea sta cercando una sua dimensione. Il Parlamento Europeo ha recentemente approvato una Risoluzione importante – anche se per il momento, purtroppo, solo simbolica – con la quale si chiede un seggio UE al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Durante le celebrazioni a New York, in occasione dell'allargamento dell'Unione europea il primo maggio 2004, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha detto testualmente che se l'ultimo anno è stato dolorosamente difficile, l'unico motivo di soddisfazione, se non uno dei pochissimi, è stata la crescente cooperazione fra l'ONU e l'Unione europea. E ciò vale soprattutto per l'Italia. Durante il periodo di Presidenza dell'Unione

europea nel secondo semestre del 2003, il nostro Presidente del Consiglio, alla presenza del Ministro degli Esteri, ha firmato (settembre 2003) con il Segretario Generale delle Nazioni Unite un importante documento di intenti sulla cooperazione fra l'ONU e l'Unione europea.

Annan ha peraltro sottolineato l'importanza dell'Unione europea, che rappresenta il 13% degli Stati membri delle Nazioni Unite, con i suoi 25 Stati su 191. In realtà, potenzialmente l'Unione europea è una forza costituita da 36 Paesi e ciò può avere rilievo sia in Consiglio di Sicurezza (Presidenza di turno, spiegazioni di voto ed altri interventi in nome dell'Unione europea), che in Assemblea Generale e nelle sue Commissioni.

Con gli attuali 25 Paesi membri dell'Unione europea si potrebbero infatti allineare i 5 Paesi balcanici occidentali (la politica prioritaria dell'Unione europea è quella di europeizzare questi Paesi, onde cercare di risolvere i problemi che direttamente li riguardano), i 3 Paesi candidati Bulgaria, Romania e Turchia (riguardo a quest'ultima vi è grande interesse statunitense e britannico) ed i 3 Paesi EFTA, Membri dello Spazio Economico Europeo, Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

L'Unione europea è pertanto una realtà forte, con potenzialità in termini economici, finanziari e militari, della quale bisogna prendere coscienza e sulla quale bisogna lavorare soprattutto in una sede quale le Nazioni Unite in cui le riforme, se non impossibili, non sono facili, visto il gran numero di Stati Membri e la presenza di 5 Paesi con il diritto di veto in Consiglio di Sicurezza.

La base della concertazione dei Paesi dell'Unione europea in ambito Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è l'articolo 19 del Trattato dell'Unione europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'art. 19 del Trattato dell'Unione europea prevede che: "1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di

Sotto il profilo storico, già all'epoca del Trattato di Maastricht si verificarono difficoltà per la definizione del contenuto dell'articolo stesso, cui si arrivò soltanto dopo lunghi negoziati.

Bisognava infatti tener conto sia delle esigenze della Carta delle Nazioni Unite che degli interessi nazionali dei Paesi dell'Unione europea, Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza, sia della "politica estera europea".

Consensi sull'interpretazione del contenuto dell'articolo 19 si manifestarono nel novembre del 2000 in un *non paper* franco-spagnolo. I Paesi dell'Unione europea si confrontarono sulle possibili modalità di cooperazione ed in particolare sul tema della "informazione", della "concertazione" e della "difesa della posizione e degli interessi dell'Unione europea".

Per "informazione" si intesero le riunioni dei Capi Missione dell'Unione europea in ambito multilaterale da indire su base regolare, in cui avere discussioni su argomenti di competenza del Consiglio di Sicurezza e sulle posizioni dell'Unione europea onde preparare gli interventi della Presidenza di turno dell'Unione europea ai pubblici dibattiti in Consiglio di Sicurezza.

---

conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni. Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni comuni.

2. Fatto salvo il paragrafo 1 e l'articolo 14, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi in merito ad ogni questione di interesse comune. Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite".

Per “concertazione” si fecero gli esempi dell’allora Jugoslavia e del Ruanda.

Riguardo la “difesa delle posizioni dell’Unione europea” il riferimento fu alla diffusione delle dichiarazioni pubbliche, dei documenti ufficiali, degli interventi a titolo nazionale dei Paesi dell’Unione europea e degli interventi orali della Presidenza e dell’Alto Rappresentante per la politica estera comune (attualmente lo spagnolo Javier Solana).

Con riferimento a questi ultimi si cerca comunque di evitare che i Membri dell’Unione parlino a titolo nazionale in quanto è bene che l’Unione europea si presenti coesa o che almeno dia l’impressione di esserlo. Può accadere, come è accaduto, che gli Stati intervengano a titolo nazionale e ciò viene accettato, come regola generale, nel caso in cui ad esempio parli un Ministro di un Paese in un’occasione particolare oppure, previo avviso alla Presidenza da parte dello Stato interessato, nel caso in cui tale intervento dia un valore aggiunto, e non contraddica quindi i discorsi della Presidenza.

Successivamente, nel maggio 2001 il Regno Unito si espresse in senso non favorevole all’applicazione concreta e onnicomprensiva dell’art. 19, volendo limitare l’informazione alle attività passate del Consiglio di Sicurezza, di natura pubblica, quali ad esempio i *public briefings* e gli *open meetings*, escludendo pertanto le consultazioni a porte chiuse e i dibattiti interni a carattere informale. Londra si arroccò sui suoi privilegi di natura speciale, non riuscendo però a dare spiegazioni soddisfacenti sulla sua posizione contraria.

A sostegno di tale interpretazione restrittiva sostenne anche la tesi secondo cui l’estrema rapidità dei processi decisionali in Consiglio di Sicurezza mal si sarebbe conciliata con la definizione delle procedure di consultazione in ambito europeo, il che trovava d’accordo anche l’altro membro permanente, la Francia.

Si arrivò comunque ad un accordo per attuare in modo sistematico la concertazione tra gli Stati dell'Unione europea, Membri e non del Consiglio di Sicurezza, su due livelli: quello dei Capi di Missione, cioè dei Rappresentanti Permanenti degli Stati Membri presso le Nazioni Unite a New York, e quello degli "esperti".

L'Italia, che per tradizione storica è sempre stato un Paese "europeista", sin dall'inizio della sua Presidenza dell'Unione europea, dal luglio 2003, ha cercato di stimolare la concertazione inter-europea, coinvolgendo anche i Gruppi di lavoro dell'Unione europea a Bruxelles, proponendo di non limitare le sessioni informative ai soli lavori *ex post* del Consiglio di Sicurezza, ma anche a quelli *ex ante*.

Il nostro Paese ha quindi posto particolare attenzione sui programmi mensili dei lavori del Consiglio di Sicurezza che di regola sono trasparenti, con l'indicazione di date e argomenti di discussione, ma che possono essere soggetti a cambiamenti a seconda delle necessità.

Il fine era di avere uno scambio di informazioni che, oltre all'attività a porte chiuse del Consiglio di Sicurezza, ricomprendesse anche i lavori degli Organi sussidiari creati *ad hoc*, quali il Comitato Contro il Terrorismo, il Comitato Sanzioni 1267 ed il Comitato, di imminente costituzione, di monitoraggio per l'applicazione da parte degli Stati Membri della Risoluzione sulle Armi di Distruzione di Massa.

Il bilancio della Presidenza italiana del 2003 credo possa essere considerato positivamente ed in questo senso è da giudicare il lavoro dell'attuale (2004) Presidenza irlandese la quale, grazie all'interesse politico manifestato da parte di alcuni Paesi membri ed alla personalità dei singoli, sta cercando di istituzionalizzare in

maniera ancor più concreta i dibattiti ex art. 19 al fine di rendere le discussioni maggiormente trasparenti ed orientate al futuro.

In pratica, durante le riunioni settimanali di concertazione ex art. 19 la Presidenza conferisce, secondo una rotazione a turno mensile, la parola ai Paesi europei membri – permanenti e non – del Consiglio di Sicurezza. È evidente che il taglio dell’informativa – specie da parte dei permanenti – varierà a seconda dell’interesse nazionale a valorizzare o meno determinate questioni.

In particolare il Regno Unito, allineato storicamente sulle posizioni degli USA, e la Francia, la quale invece concentra l’attenzione sul settore delle operazioni di pace in Africa, conducono le discussioni con sfumature diverse a seconda degli obiettivi politici che perseguono singolarmente.

Ad esempio, nell’ambito del dibattito sulla risoluzione per l’Iraq relativa al passaggio della piena sovranità ad un Governo provvisorio, prima del processo costituzionale e poi elettorale, il Regno Unito ha valorizzato nelle riunioni ex art. 19 il fatto che in Consiglio di Sicurezza si stesse tentando di arrivare ad un consenso piuttosto che ricorrere ai voti, con il rischio di astensioni o posizioni contrarie. Dato che a tale consenso si può pervenire anche grazie al convincimento dell’opinione pubblica mondiale, da qui la necessità di coinvolgere anche gli altri Paesi. Ciò sta accadendo nei confronti della Francia, da parte degli inglesi e degli americani, relativamente alla effettiva partecipazione futura nella ricostruzione del Paese.

L’importanza delle riunioni ex art. 19 è legata anche al fatto che alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, adottate soltanto da 15 dei 191 Stati membri dell’ONU, hanno carattere vincolante per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, tenuti obbligatoriamente a darvi esecuzione.

Tali risoluzioni possono avere carattere sanzionatorio, o più spesso di autorizzazione/creazione/rinnovo di missioni di

mantenimento della pace, o tematico (ad esempio sui bambini coinvolti nei conflitti armati, le armi di distruzione di massa, il terrorismo), o giuridico (ad esempio su Tribunali Internazionali o Tribunali *ad hoc*). Spesso ne discendono impegni finanziari a carattere obbligatorio e/o la creazione di norme di diritto internazionale.

Ad esempio, le risoluzioni istitutive, o di rinnovo del mandato, delle missioni di mantenimento della pace comportano anche spese per i Paesi membri delle Nazioni Unite. L'Italia, nonostante contribuisca in modo esiguo in termini di forze militari inviate alle missioni a guida ONU (cosiddetti caschi blu), contribuisce tuttavia in modo consistente in termini finanziari, in base alla propria quota di bilancio ordinario dell'ONU, pari al 5% circa. Né va trascurato il fatto che il contributo italiano in termini di soldati alle forze di pace internazionali autorizzate dall'ONU a livello mondiale è estremamente elevato.



## I CONFINI TRA POLITICA E DIRITTO NEL QUADRO ONU

GIUSEPPE NESI

1. “La questione è politica”, “la soluzione può essere solo politica”, “ormai il nodo è politico...”. Quante volte sui giornali e anche nei discorsi di tutti i giorni ci imbattiamo in frasi come queste. Nei rapporti internazionali con tali espressioni s’indica che una certa vicenda ha acquisito una dimensione tale per cui l’intervento della volontà dei protagonisti della vicenda stessa è ritenuto determinante perché possa pervenirsi a un risultato concreto. In altri termini, tale risultato non può derivare da un intervento “tecnico” quale, ad esempio, l’applicazione di una norma di diritto internazionale generale o convenzionale, ma deve venire da una *scelta* di chi detiene la capacità di decidere.

Ma qual è la relazione che nei rapporti internazionali s’instaura tra politica e diritto? Esiste un confine tra politica e diritto, tra strumenti della politica e strumenti del diritto nell’affrontare le vicende internazionali? La politica si contrappone al diritto oppure si tratta di elementi che, insieme ad altri quali l’economia, la componente militare, il fattore sociale, s’intersecano e caratterizzano tutti insieme, ognuno per la loro parte, i rapporti internazionali?

Se riferirsi al rapporto tra diritto e politica è abbastanza frequente nelle relazioni internazionali, si tratta di capire cosa si intende quando ci si riferisce ai profili politici o a quelli giuridici di una questione e come questi interagiscono con altri aspetti della vita internazionale. Nelle brevi riflessioni che seguono ci concentreremo sui rapporti che s’instaurano, anche e soprattutto alle Nazioni Unite, tra politica e diritto. Le considerazioni che faremo valgono in realtà,

*mutatis mutandis*, per l'intera gamma delle relazioni internazionali in ambito sia multilaterale che bilaterale.

2. Per tentare di rispondere alle domande appena poste, si deve prima di tutto creare un quadro di riferimento, si deve capire cosa s'intende per "diritto" e per "politica" nei rapporti internazionali. In generale, per diritto si intende non solo il contenuto delle norme giuridiche internazionali, siano esse di carattere convenzionale o consuetudinario, ma quello che chiamiamo *legal reasoning*: un'espressione anglosassone che indica l'uso di una serie di strumenti che sono familiari a chi ha approfondito il ruolo del diritto in ambito internazionale e la complessa interrelazione di una serie di categorie logico-giuridiche che sono alla base della coesistenza degli Stati in una comunità disorganica e destrutturata come quella internazionale. Se per esempio si fa riferimento a un concetto per così dire tradizionale del diritto internazionale quale quello di sovranità, nonostante si tratti di un concetto talmente classico da sembrare facilmente inquadrabile da un punto di vista tanto giuridico quanto politico, si possono in realtà incontrare molte difficoltà nel darne una definizione univoca e adatta ad ogni circostanza poiché, a seconda dei casi, si può insistere sull'aspetto territoriale della sovranità, ovvero fare riferimento al modo di porsi dello Stato rispetto ai suoi cittadini, ovvero ancora al profilo costituzionale del concetto. O ancora: si è in precedenza ricordato che la comunità internazionale è disorganica e destrutturata, ma da un punto di vista giuridico è, allo stesso tempo, una società di eguali. Si noti: da un punto di vista giuridico. Si deve quindi partire da un concetto ampio di diritto, che comprende tanto il contenuto delle norme internazionali, quanto quello che abbiamo definito *legal reasoning*, che ovviamente ha a che fare anche con l'interpretazione e l'applicazione delle norme stesse.

Se poi si vuole, parallelamente, cercare di dare una nozione di politica applicata al mondo delle relazioni internazionali, la prima definizione che viene in mente è quella di un complesso multiforme di rapporti tra soggetti dell'ordinamento internazionale, cioè Stati e Organizzazioni Internazionali, in merito alle tematiche più varie, e che ovviamente assume un significato di grande rilevanza in un'organizzazione internazionale a carattere universale e a competenza globale come l'ONU. Questo complesso di rapporti sfugge ad un chiaro inquadramento sistematico. La politica, secondo alcuni, è l'arte del possibile, secondo altri è la conciliazione di interessi diversi e contrastanti, secondo altri ancora la politica si concretizza nel tentativo di far comunicare soggetti con diversi punti di vista rispetto ad una data questione.

Queste definizioni, fin troppo semplici, sono tuttavia fondamentali per comprendere il ruolo della politica e del diritto nel quadro ONU, e, più in generale, per capire come politica e diritto interagiscano in un contesto multilaterale.

3. Il diritto internazionale è guardato da molti, specialmente nel mondo diplomatico, con rispetto quasi reverenziale. E le Nazioni Unite non fanno eccezione. La convinzione che il diritto consista fondamentalmente nella posizione, interpretazione e applicazione di norme internazionali che creano diritti e obblighi per gli Stati e, soprattutto, la diffusa e corretta opinione della portata vincolante delle norme giuridiche contribuisce ad attribuire autorevolezza al diritto internazionale. Il diritto internazionale, in questo contesto, è ritenuto uno strumento utile per dare fondamento alle proprie pretese, per contestare pretese altrui, e per giustificare comportamenti che solo grazie all'applicazione di norme internazionali possono essere ritenuti legittimi.

Un primo esempio è quello relativo all'uso della forza armata, disciplinato nella Carta delle Nazioni Unite dall'articolo 2,

par. 4 e dal capitolo VII. Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 42, l'articolo 51 rappresenta un'eccezione al divieto dell'uso della forza armata, ma pone anche limiti e condizioni all'uso della forza. Solo rispettando i limiti previsti da tale articolo si può legittimamente ricorrere alla forza armata. Negli ultimi tempi si è preteso, soprattutto da parte di alcuni "politici", di dare nuove e più ampie interpretazioni al diritto di legittima difesa, introducendo il ricorso alla legittima difesa preventiva o addirittura alla *preemptive action*; ma questo tentativo è da più parti – e ci riferiamo soprattutto ai giuristi – contestato e respinto<sup>1</sup>. I giuristi fanno notare ai politici che, una volta "scardinato" il sistema di sicurezza collettivo previsto dalla Carta dell'ONU ammettendo concetti come la legittima difesa preventiva o la *preemptive action*, si pongono problemi di enorme rilevanza a cominciare dalle modalità d'individuazione dei casi in cui è permesso fare ricorso all'uso della forza armata a titolo di legittima difesa preventiva o alla *preemptive action*; in altri termini, se si fa ricorso alla legittima difesa preventiva (o alla *preemptive action*) al di fuori di una sostanziale modifica della Carta dell'ONU e dunque del diritto internazionale in materia, sarà difficile per chiunque contestare, in circostanze future, il ricorso da parte di altri Stati al medesimo concetto. Allo stesso tempo non si può ignorare che, alla luce di profondi mutamenti in ambito internazionale, la comunità degli Stati deve essere messa nelle condizioni di affrontare situazioni di emergenza quali quelle che possono derivare da un regime tirannico e aggressivo ovvero dalla incapacità delle autorità di un

---

<sup>1</sup> A proposito dell'ambito di applicazione dell'articolo 51, è stata fortemente criticata da molti Stati la presa di posizione del Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan che nel suo rapporto "In Larger Freedom" afferma: "Imminent threats are fully covered by Article 51, which safeguards the inherent right of sovereign States to defend themselves against armed attack. Lawyers have long recognized that this covers an imminent attack as well as one that has already happened" (A/59/2005, par. 124).

Paese di fronteggiare crisi interne nel corso delle quali si verificano gravissime violazioni dei diritti dell'uomo, crimini contro l'umanità, atti di genocidio; ovvero, ancora, dalla presenza sulla scena internazionale di gruppi, diversi dagli Stati, capaci di dotarsi di micidiali strumenti di offesa quali le armi di distruzione di massa (Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1540 del 2004). Se le norme internazionali pongono dei limiti, spetta poi alla comunità internazionale nel suo insieme elaborare modifiche, deroghe e nuove norme che permettano di fronteggiare situazioni diverse da quelle nelle quali le norme vigenti erano state adottate.

Potrebbe dunque dirsi che la formazione di una norma è legata certamente alla componente giuridica ma che decisiva nell'introdurre il cambiamento sentito come necessario dalla comunità internazionale è la volontà degli Stati e cioè la componente politica, data dalla percezione della necessità di adottare norme che adattino l'ordinamento giuridico internazionale a nuove realtà.

Se, da questo punto di vista, il diritto ha una sua intrinseca rigidità, la politica appare come un processo dinamico caratterizzato da maggiore incertezza. La politica è un processo dinamico in cui numerosi sono gli elementi da tenere in conto e che condizionano le scelte e i conseguenti comportamenti di uno Stato sulla scena internazionale.

4. Al fine di chiarire i rapporti tra diritto e politica può essere inoltre utile chiedersi che differenza passi tra l'assunzione da parte degli Stati nei loro reciproci rapporti di un obbligo di tipo giuridico e l'assunzione di un impegno di tipo politico. Siamo davvero sicuri che ratificare una convenzione internazionale o ritenersi vincolati da una consuetudine comporti per lo Stato l'assunzione di obblighi più gravosi rispetto a quelli assunti con una dichiarazione di tipo politico? La risposta corretta sembra essere no: che si tratti dell'adozione di una dichiarazione politica ovvero dell'adesione ad

una convenzione internazionale, si deve presumere che gli Stati che partecipano all'adozione della dichiarazione o che aderiscono alla convenzione intendano assumere impegni e obblighi che, comunque li si voglia definire, vengono assunti "seriamente" dagli Stati interessati (e cioè che questi ultimi abbiano intenzione di rispettarli). A sostegno di questa posizione in relazione ai rapporti multilaterali si potrebbe ad esempio ricordare quanto avvenuto a partire dagli anni '70 nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, dal 1995 Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE). Come è noto, gli Accordi di Helsinki furono, in parte, la trasposizione in termini politici di norme generalmente riconosciute di diritto internazionale (si pensi alla norma relativa al divieto di intervento negli affari interni di uno Stato, che si ritrova anche nell'art. 2, par. 7 della Carta). D'altro canto, furono la definizione di situazioni non ancora percepite come obblighi giuridici: si pensi alla tutela della libertà di espressione che non è unanimemente ritenuta norma di diritto internazionale generale, nonostante alcune importanti risoluzioni dell'Assemblea Generale, come la Dichiarazione del 1970 sulle relazioni amichevoli tra gli Stati, facciano ad essa riferimento; si pensi ai cosiddetti diritti di terza generazione (sociali, culturali, politici ed economici), che difficilmente possono dirsi far parte del diritto internazionale generale. Nondimeno, nel corso dei negoziati che portarono al Decalogo di Helsinki questi diritti, da alcuni considerati *de lege ferenda*, si affiancarono a norme consolidate del diritto internazionale delle quali nessuno avrebbe contestato la legittimità, come per esempio, il divieto dell'uso della forza armata nei rapporti internazionali, richiamato dall'art. 2, par. 4 della Carta dell'ONU. I "terremoti" politici avvenuti nell'area OSCE tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 hanno fatto sì che i "meri impegni politici" assunti da Capi di Stato e di Governo con la sottoscrizione del

Decalogo di Helsinki assumessero una portata diversa da quella che avevano originariamente diventando a loro volta obblighi giuridici e facendo sì che gli Stati per uniformarsi ad essi “rivisitassero” – paradossalmente – la portata di norme giuridiche considerate fino ad allora inderogabili quali, ad esempio, proprio quella riguardante il principio di non intervento negli affari interni di uno Stato. Se riconoscere e tutelare la libertà di pensiero o religiosa sembravano impegni destinati a rimanere sulla carta, gli stessi Stati che contestavano la portata giuridica delle suddette libertà sostengono oggi l’esistenza dell’obbligo giuridico degli Stati di proteggerle e garantirle anche se ciò potrebbe comportare il ridimensionamento di alcuni aspetti della sovranità statale.

Discorso analogo può farsi a proposito dei cosiddetti “impegni OSCE” che, in quanto tali, non avrebbero carattere giuridico. Ma l’espressa esclusione per gli impegni OSCE di effetti giuridicamente vincolanti non comporta il diniego di qualsiasi effetto giuridico. Secondo parte della dottrina, tali effetti potrebbero consistere nel “sottrarre la materia contemplata al dominio riservato degli Stati cui si rivolge, rendendola d’*international concern*”. Inoltre, gli impegni OSCE “legalizzano i comportamenti che essi richiedono” nel senso che “il comportamento di uno Stato conforme a quegli impegni non potrà essere considerato da un altro Stato partecipante come internazionalmente illecito in quanto vietato da una norma internazionale in vigore tra i due”. Infine, gli impegni OSCE potrebbero svolgere un ruolo “nell’interpretazione delle norme di diritto internazionale tanto consuetudinarie che convenzionali; nemmeno è da escludere che possano produrre effetti giuridici in chiave, ad esempio, di riconoscimento, di acquiescenza, di rinuncia o di *estoppel*”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> L. CONDORELLI, *Diritto e non diritto nella CSCE*, in G. BARBERINI, N. RONZITTI (a cura di), *La nuova Europa della CSCE. Istituzioni, meccanismi e*

Quanto fin qui esposto dimostra che, ad avviso di chi scrive, non c'è in linea di principio una prevalenza del diritto sulla politica, nel senso che le norme che pongono obblighi giuridici non hanno, per il solo fatto di essere norme giuridiche, un'autorevolezza maggiore rispetto agli impegni e alle dichiarazioni di tipo politico. Tanto gli obblighi giuridici quanto gli impegni politici vincolano a tenere determinati comportamenti, salvo che non si sostenga che gli impegni politici siano assunti con riserva mentale o con l'intenzione di non rispettarli. La differenza tra gli uni e gli altri risiede piuttosto nei diversi tipi di "sanzione" che accompagnano la violazione degli obblighi o il mancato rispetto degli impegni assunti a livello internazionale.

Un altro settore nel quale, di recente, si è parlato di una presunta contrapposizione di "diritto" e "politica", anche in ambito ONU, è quello della giustizia internazionale. Come noto, negli ultimi quindici anni si è assistito ad uno sviluppo straordinario delle giurisdizioni penali internazionali, sia con Tribunali *ad hoc* creati dal Consiglio di Sicurezza, principale organo "politico" del sistema ONU nel quadro del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; sia con Tribunali penali "misti" o "internazionalmente assistiti" (Corte speciale per la Sierra Leone, Camere straordinarie per i Khmer Rouge); sia infine con la creazione della Corte Penale Internazionale, istituita con lo Statuto di Roma al quale aderiscono ormai quasi 100 Stati. Il rapido proliferare di tale tipo di istanze ha obbedito all'esigenza di approntare strumenti di intervento diversi da quelli, rigorosamente "politici", ai quali si è fatto tradizionalmente (e fino a tempi recenti, esclusivamente) ricorso in epoca post-conflittuale. Soprattutto per quel che riguarda i Tribunali *ad hoc*, la loro istituzione è stata finalizzata ad

---

*aspetti operativi della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, Milano, 1995, p. 47 ss. (sp. p. 51 s.).

amministrare giustizia in situazioni in cui i Tribunali nazionali erano ritenuti inadeguati o incapaci di svolgere le attività ad essi proprie.

È indubbio che il ricorso agli strumenti della giustizia penale internazionale abbia a proprio fondamento una decisione “politica” della comunità internazionale che si concretizza nella creazione di istanze giurisdizionali che, in quanto tali, saranno tenute ad applicare e interpretare il diritto.

Identiche riflessioni potrebbero farsi a proposito di uno degli strumenti ai quali, nel quadro delle Nazioni Unite, la “politica” fa spesso ricorso. Ci riferiamo alle contromisure o alle sanzioni, che vengono adottate seguendo procedure dettate dal diritto e che sono attuate sulla base di precise norme giuridiche, ma che hanno necessariamente a loro fondamento una decisione di tipo politico.

6. In conclusione, alle Nazioni Unite, così come nelle altre organizzazioni internazionali, diritto e politica sono quotidianamente al centro della vita della Organizzazione e nessun confine netto può tracciarsi tra l’uno e l’altra. Al contrario, la conoscenza di entrambi e delle loro interazioni permette di affrontare adeguatamente le diversissime vicende con le quali, in un mondo sempre più complesso, diplomatici e giuristi devono ogni giorno fare i conti.



## LE NAZIONI UNITE E LA CRISI IRACHENA

MARCO CARNELOS

Non è un caso che l'Iraq, il Paese cuore del Medio Oriente, sia da diversi anni ormai al centro dell'attenzione internazionale. E non è un caso che a partire dalla fine degli anni '80 abbia impegnato le Nazioni Unite più di ogni altra area di crisi nel mondo. Tanta rilevanza va ascritta a due ragioni essenziali:

- la prima è strategica. Chi controlla l'Iraq controlla l'intero Medio Oriente. Può operare verso la Turchia, l'Iran, la Giordania, la Siria, il Kuwait ed il Golfo Persico, stabilizzando o destabilizzando l'intera regione;

- la seconda è economica. Secondo le stime ufficiali l'Iraq possiede un terzo delle riserve petrolifere esistenti nel pianeta. Ne esisterebbero tuttavia delle altre, non ufficiali, che sembrerebbero aumentare considerevolmente la loro consistenza. Si tratta tuttavia di dati sensibili che le compagnie petrolifere si guardano bene dal divulgare.

L'Iraq è una nazione che raccoglie diverse etnie e confessioni religiose. Anche per questo diversi studiosi ed esperti mediorientali spesso non hanno esitato ad affermare che proprio per questa sua multietnicità e multiconfessionalità l'Iraq può essere governato e mantenuto unito solo attraverso una dittatura. Una conclusione che molti respingono. Al riguardo, va osservato che un aspetto estremamente importante dell'attuale impegno della comunità internazionale in Iraq è rappresentato proprio dal tentativo di dimostrare che il Paese possa diventare una democrazia, proponendosi come un modello da emulare in tutto il Medio Oriente.

Le Nazioni Unite hanno incominciato ad interessarsi all'Iraq alla fine degli anni '80 quando Baghdad e Teheran, stanche del

sanguinoso conflitto in corso fin dal 1980, decisero di accogliere la mediazione dell'ONU per negoziare la fine delle ostilità.

Nell'agosto 1990, tuttavia, Saddam Hussein ebbe l'infelice idea di invadere il Kuwait determinando nuovamente l'intervento dell'ONU. Il Consiglio di Sicurezza, che iniziava a beneficiare della collaborazione tra USA e URSS determinata dalla fine della guerra fredda, approvò senza problemi una serie di risoluzioni che imposero dure sanzioni all'Iraq. In particolare, nel novembre 1990, il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 678, che autorizzava l'uso della forza se il Paese non si fosse ritirato dal Kuwait entro il 15 gennaio 1991. Questa fu seguita, dopo la fine della guerra, dalla Risoluzione 687 che sostanzialmente decretava una tregua nelle ostilità prorogando le sanzioni contro Baghdad ed avviando contestualmente un regime di ispezioni condotto dall'ONU per rinvenire e distruggere gli arsenali ed i programmi per lo sviluppo di armi di distruzione di massa iracheni.

Dalla prima Guerra del Golfo sono passati oltre 14 anni, durante i quali l'Iraq è rimasto sotto sanzioni e sotto costante ispezione da parte dell'ONU tramite due distinte missioni (UNSCOM e UNMOVIC). Tali ispezioni non hanno tuttavia convinto gli Stati Uniti. Questi ultimi, l'8 novembre 2002 – in una situazione internazionale radicalmente mutata dagli eventi dell'11 settembre 2001 – hanno indotto il Consiglio di Sicurezza ad adottare un regime ispettivo ancora più stringente che consentiva agli esperti dell'ONU di ispezionare persino le residenze private di Saddam Hussein.

La questione della presenza o meno in Iraq di armi di distruzione di massa è ancora controversa. Ad oltre un anno (2004) dalla fine del conflitto esse non sono state ancora trovate, vi è uno speciale team di ispettori statunitensi, l'Iraqi Survey Group, che sta setacciando il Paese ma che non ha ancora prodotto un rapporto

definitivo. Ciò premesso, è indubbio che il regime iracheno era in possesso del *know-how* necessario per svilupparle, ed aveva già dato prova della sua propensione ad utilizzarle, addirittura contro la stessa popolazione irachena, come dimostrato nel massacro degli abitanti di Halabja nel Kurdistan iracheno nel 1988.

Nell'inverno del 2002/2003 il dibattito in Consiglio di Sicurezza sul caso Iraq riprese con un notevole vigore, mentre le ispezioni ONU non sembravano approdare a risultati tangibili e soddisfacenti per gli Stati Uniti che invece intendevano sistemare il "caso Iraq" una volta per tutte. Un accordo su un testo di risoluzione successivo alla 1441 del novembre 2002, che autorizzasse esplicitamente l'uso della forza contro Baghdad, fu impossibile. Francia, Germania e Russia, infatti, si attestarono su una posizione di netto dissenso da Stati Uniti e Gran Bretagna ritenendo che dovesse essere lasciato più tempo agli ispettori ONU per completare il loro lavoro prima di passare all'opzione militare.

Washington e Londra decisero quindi l'intervento sostenendo che la base giuridica per attaccare l'Iraq risiedesse nel combinato disposto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 687 del 1991 e 1441 del 2002. Un'interpretazione respinta dalla maggioranza degli altri membri del Consiglio di Sicurezza, e da numerosi giuristi, che ritenevano invece essenziale una seconda risoluzione dopo la 1441 che espressamente autorizzasse il ricorso all'uso della forza. Se la guerra iniziata nel marzo 2003 sia stata condotta con una sufficiente copertura giuridica è ormai un dibattito accademico. È certo tuttavia che, qualora fosse stata sottoposta all'approvazione del Consiglio di Sicurezza una seconda risoluzione per un'autorizzazione esplicita all'uso della forza, e questa fosse stata bocciata dal veto di un membro permanente (la Francia lasciò capire che vi avrebbe fatto ricorso), ciò avrebbe comportato un diniego di autorizzazione da cui ne sarebbe discesa chiaramente

l'illegalità di un attacco all'Iraq. Non a caso, un progetto di risoluzione anglo-americano con queste finalità, circolato nel febbraio 2003, venne depositato ma non fu mai messo ai voti proprio per questo timore. La situazione giuridica rimase quindi in un limbo tra coloro che ritenevano l'uso della forza comunque autorizzato dal combinato disposto delle risoluzioni precedenti e chi invece non lo aveva ritenuto tale in assenza di una nuova risoluzione esplicitamente autorizzativa.

Il conflitto è stato sorprendentemente rapido. Gli stessi Stati Uniti non si aspettavano una campagna così breve. In realtà, le forze armate irachene hanno combattuto sporadicamente, tre divisioni della Guardia Repubblicana, le truppe d'elites del regime, si sono praticamente dissolte all'approssimarsi a Baghdad delle forze americane. Questa è una delle ragioni per cui oggi la situazione irachena è così incontrollabile. Le forze irachene invece di combattere e scontrarsi con le truppe americane, ben sapendo che si sarebbe trattato di uno scontro impari, si sono dileguate ripiegando sulla guerriglia.

È ormai evidente che nella fase immediatamente successiva al conflitto gli Stati Uniti abbiano commesso diversi errori ed omissioni nella loro pianificazione post-bellica: lo scioglimento delle forze armate irachene e del Partito Bàath e la mancanza di un numero adeguato di truppe sul terreno sembrano i principali. Il Bàath era certamente la base del potere di Saddam Hussein, ma era anche l'unico organo dal quale provenivano i quadri della pubblica amministrazione irachena. I dirigenti pubblici, i responsabili degli enti, i professori universitari, erano tutti iscritti al Partito Bàath; nell'Iraq di Saddam Hussein questo era l'unico modo per ottenere un lavoro decente e mantenere una famiglia in un Paese che dal 1980 aveva conosciuto solo guerre e sanzioni. Molti iracheni che aderirono al Bàath lo fecero dunque per mere ragioni di sopravvivenza.

L'identificazione di tutti gli appartenenti al partito come sostenitori del regime ha portato alla loro esclusione dalla vita pubblica, gettando il Paese nel caos. Lo scioglimento delle Forze Armate, dal canto suo, ha generato 400.000 militari scontenti e senza retribuzione, esposti quindi al potenziale reclutamento ad opera della guerriglia.

Infine, il numero di truppe della Forza Multinazionale non appare sufficiente per garantire la sicurezza nel Paese, né per evitare l'infiltrazione attraverso i porosi confini iracheni di guerriglieri e terroristi dalla Siria e dall'Arabia Saudita. Secondo alcuni studi del Pentagono sarebbero necessari da 200.000 a 500.000 uomini, cifra che gli stessi Stati Uniti non sono in grado di dispiegare in considerazione degli altri impegni in altre aree e perché l'impostazione strategica della leadership civile del Pentagono continua a prevedere che la missione in Iraq vada assolta con le forze attuali.

A partire dal 9 aprile 2003, a seguito della fine del conflitto e dei primi provvedimenti presi dai Paesi occupanti, si determina il totale collasso dello Stato iracheno. Stati Uniti e Gran Bretagna si sono quindi assunti l'onere di amministrare il Paese creando, ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1483 del maggio 2003, la Coalition Provisional Authority (CPA) che svolgerà tale compito fino al 30 giugno 2004. In sintesi, al momento (maggio 2004), le forze della Coalizione sono in Iraq sulla base di due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza entrambe approvate all'unanimità: la 1483 del 22 maggio 2003 e la 1511 del 15 ottobre successivo. Il paragrafo operativo 1 della prima opera un richiamo esplicito alla comunità internazionale affinché contribuisca anche militarmente alla stabilizzazione dell'Iraq; la seconda autorizza esplicitamente la Forza Multinazionale sotto comando statunitense a garantire la sicurezza nel Paese.

Nelle settimane scorse (aprile 2004) Stati Uniti e Gran Bretagna hanno presentato una nuova risoluzione che prevede, dal 30 giugno 2004, l'inizio di una nuova fase. La CPA opererebbe un passaggio di poteri ad un Governo Interinale iracheno. Quest'ultimo dovrebbe essere formato entro la fine del mese di maggio 2004 mediante i buoni uffici del Rappresentante Speciale del Segretario Generale Kofi Annan, l'Ambasciatore Lakhdar Brahimi, che dovrebbe trovare un delicato equilibrio tra le diverse aspettative di curdi, sunniti e sciiti.

Il Governo che assumerà il potere il 30 giugno 2004 non sarà tuttavia in grado di garantire la sicurezza nel Paese: non disporrà di un esercito né di significative forze di polizia. È necessario, quindi, che le forze militari della Coalizione attualmente presenti proroghino la loro permanenza come minimo per un altro anno e continuino l'addestramento delle nuove forze armate irachene già avviato.

Nella risoluzione presentata recentemente, ma non ancora adottata, il mandato della Forza Multinazionale verrebbe rivisto entro un anno dalla sua approvazione o prima, se richiesto dal Governo iracheno (un riconoscimento delle sue prerogative sovrane). Dopo il passaggio dei poteri in giugno è previsto lo svolgimento di una Conferenza Nazionale in luglio, alla quale parteciperebbero capi tribù, partiti politici ed esponenti della società civile, da cui dovrebbe scaturire un'Assemblea Consultiva di 200-250 membri che assisterà il Governo Interinale. La Forza Multinazionale, in collaborazione con le embrionali forze armate e di polizia irachene, dovrebbe garantire la sicurezza. Entro il gennaio 2005 dovrebbero svolgersi regolari elezioni per formare un Governo legittimo ed un'Assemblea Costituente incaricata di redigere una nuova Costituzione e, sulla base di quest'ultima, indire nuove elezioni entro il dicembre 2005 a compimento del processo politico.

Si tratta di una serie di passaggi politici ed istituzionali molto complessi poiché esistono delle forze politiche in Iraq ed in altri Paesi della regione – i fedelissimi di Saddam Hussein e diverse centinaia di terroristi infiltratisi nel Paese ricollegabili ad Al-Qaida – che non vogliono il successo di questo processo.

L'aspetto delicato della risoluzione che si sta negoziando in questi giorni in Consiglio di Sicurezza è quello di cercare di risolvere la contraddizione insita nel tentativo di creare un Governo sovrano che però è ancora privo di uno degli elementi caratterizzanti la sovranità, ovvero il controllo effettivo del territorio attraverso forze armate e di sicurezza. Si tratta di una situazione ibrida che parte dalla constatazione che se oggi la Forza Multinazionale si ritirasse dall'Iraq nessuno, tanto meno il nuovo Governo Interinale, sarebbe in grado di controllare il territorio e garantire la sicurezza dei cittadini iracheni.

Regno Unito e Stati Uniti stanno cercando di escogitare dei sistemi che garantiscano, da un lato la piena sovranità del governo iracheno, e dall'altro che il comando delle forze militari resti agli Stati Uniti. Si punta, dunque, alla creazione di una *partnership*: l'esercito iracheno rimarrebbe sotto comando iracheno, nel caso vi fossero delle operazioni militari congiunte con implicazioni delicate, come ad esempio in una città santa o in un'area densamente popolata, vi sarebbe una valutazione congiunta del governo iracheno e del comando della Forza Multinazionale sull'opportunità di condurre o meno una simile operazione. Si stanno studiando gli accorgimenti più adatti a far funzionare questo meccanismo in modo che venga salvaguardata la credibilità della riacquisita sovranità irachena, ma, allo stesso tempo, anche l'efficacia delle operazioni militari che potrebbe essere compromessa da veti incrociati dei rispettivi comandi militari.

Un ritiro della Forza Multinazionale, da molti irresponsabilmente sollecitato, determinerebbe invece uno scenario libanese. I Curdi nel nord creerebbero un loro Stato, destando le apprensioni della vicina Turchia che ospita un'ingente comunità curda. Lo stesso potrebbe accadere nel sud qualora gli sciiti creassero una loro Repubblica Islamica, eventualità che preoccuperebbe notevolmente l'Arabia Saudita che vanta una significativa comunità sciita nelle sue regioni petrolifere e, paradossalmente, lo stesso Iran. In conclusione, come osservato precedentemente, dall'Iraq si può destabilizzare tutto il Medio Oriente e quindi vi sono delle inderogabili esigenze di stabilità internazionale che impongono che resti unito.

Il ruolo dell'ONU nella questione irachena è stato oggetto di numerose e demagogiche prese di posizione che hanno invocato un maggior coinvolgimento dell'Organizzazione ignorando tuttavia fondamentali dati politici. Il Segretario Generale dell'ONU ha ribadito più volte (anche a seguito all'attentato alla sede ONU di Baghdad nell'agosto 2003 in cui perse la vita anche il suo Rappresentante Speciale Sergio Vieira de Mello) che l'Organizzazione – intesa come funzionari del Segretariato e delle varie Agenzie che operano sul terreno per l'assistenza umanitaria e per i progetti del cosiddetto *nation-building* (progetti di sviluppo, riattivazione di infrastrutture e delle reti elettriche ed idriche, tutela dei diritti umani, promozione del ruolo della donna nella società, etc.) – potrà svolgere tali compiti solamente se nel Paese verrà garantita un'adeguata cornice di sicurezza. Condizione che, al momento, può essere garantita (con evidenti difficoltà) solo dalla Forza Multinazionale.

L'ONU non ritiene pertanto che ad oggi vi siano le condizioni per un suo intervento in grande stile in Iraq. Gli unici due compiti ai quali Kofi Annan ha acconsentito sono: da un lato

assistere le forze politiche irachene per formare un Governo Interinale che assuma i poteri il 30 giugno 2004, ed è ciò che sta facendo in questo momento il suo Rappresentante Speciale, l'Ambasciatore Brahimi; dall'altro fornire una consulenza tecnica per l'organizzazione delle elezioni del gennaio 2005. Un compito, quest'ultimo, cui sta provvedendo un ridotto numero di esperti della *Electoral Assistance Division* del Segretariato che si trova da diverse settimane in Iraq. Al riguardo, appare opportuno ricordare – per dare un'idea delle difficoltà – che in Iraq non viene effettuato un censimento della popolazione da decenni e quindi la semplice predisposizione delle liste elettorali, per non parlare degli altri numerosi adempimenti, si presenta, a dir poco, assai problematica.

In conclusione, considerati gli enormi ostacoli sopra illustrati, il semplice svolgimento delle elezioni il gennaio 2005, a prescindere dal loro esito e dall'affluenza alle urne, rappresenterebbe di per sé già un enorme successo che fisserebbe una tappa cruciale di quel fondamentale processo politico delineato prima che tanti, sia dentro che fuori l'Iraq, stanno tentando in tutti i modi di far fallire.

Un processo di stabilizzazione e di ricostruzione democratica ed economica molto difficile e denso di incognite, che richiederà ancora per lungo tempo la presenza della Forza Multinazionale e che non beneficerà, salvo sorprese, di un significativo coinvolgimento dell'ONU.



# L'ONU E I CONFLITTI AFRICANI

ANTONIO ALESSANDRO

SOMMARIO: *1. Il tema del "conflitto". – 2. Come interviene l'ONU nelle situazioni di conflitto. – 2.1. Aiuti umanitari. – 2.2. Peace-making. – 2.3. Peace-keeping. – 2.4. Peace enforcement. – 2.5. Peace-building. – 3. Le risoluzioni dell'Assemblea Generale e la NEPAD. – 4. La lotta all'impunità e la ricostruzione delle forze armate e di polizia. – 5. Quale futuro per l'Africa. – 6. Il peso politico dell'Africa alle Nazioni Unite.*

Ci sono vari modi in cui può essere trattato questo tema. Si potrebbe fare una ricognizione di tutte le situazioni di conflitto esistenti in Africa e, ancora, affrontarne le ragioni profonde. Ma una tale impostazione porterebbe lontano dal discutere il vero obiettivo del seminario, che è l'ONU. Si è preferito quindi impostare questo contributo su una serie di categorie interpretative di come l'ONU affronta le numerose situazioni di crisi nel continente africano, che meglio possono offrire una visione d'insieme della problematica.

## *1. Il tema del "conflitto"*

È utile capire cosa si intende per "conflitto" all'interno delle Nazioni Unite.

La Carta dell'ONU prevede che le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale siano affrontate dal Consiglio di Sicurezza. È questo l'organo che decide se una situazione di crisi sia o meno meritevole di essere presa in esame e dunque si caratterizzi come "conflitto" per il sistema dell'ONU.

D'altra parte, il Consiglio di Sicurezza è un organo politico e come tale ogni decisione, anche quella di stabilire se inserire una determinata crisi nell'agenda, dipende dal consenso dei suoi membri. Ciò spiega perché non tutte le situazioni di conflitto in Africa, come

del resto altrove nel mondo, sono nell'agenda dei lavori del Consiglio di Sicurezza. È il caso del Darfur, la regione occidentale del Sudan, dove da anni è in corso una guerra tra forze governative ed alcuni movimenti ribelli, ma solo dalla metà del 2004 il Consiglio di Sicurezza ha trovato la volontà politica per occuparsene, pur trattandosi di una crisi molto grave e da tempo sotto gli occhi di tutta la stampa internazionale e la società civile<sup>1</sup>.

Il Consiglio di Sicurezza non agisce in base a criteri predeterminati. È un organo politico e come tale valuta le situazioni con grande discrezionalità. Se emerge un consenso per l'intervento, interviene; se questo consenso manca, non interviene. Questa è la realtà delle Nazioni Unite in quanto organizzazione intergovernativa, che agisce, soprattutto in Consiglio di Sicurezza, sulla base delle valutazioni degli Stati membri che ne fanno parte. L'Italia è impegnata a fianco di molti altri Paesi per una riforma delle Nazioni Unite e in particolare del Consiglio di Sicurezza, al fine di rendere quest'organo più democratico, più rappresentativo, maggiormente capace di decidere di fronte a situazioni di crisi.

I conflitti africani negli ultimi anni sono stati sempre più di carattere interno, ovvero tra governi più o meno legittimi e movimenti di opposizione. Ciò spesso sfocia in scontri armati e crisi politiche che, a causa delle ripercussioni che generano a livello internazionale, entrano nell'agenda del Consiglio di Sicurezza.

L'ONU è ancorata ad una concezione "tradizionale" dei conflitti, per cui questi ultimi devono necessariamente manifestarsi sotto forma di scontri armati, che siano essi fra Stati o all'interno di un singolo Stato. Segnando una evoluzione rispetto a questa interpretazione riduttiva, il secondo Vertice Straordinario dell'Unione Africana (Sirte, 28 febbraio 2004) ha adottato la

---

<sup>1</sup> La prima riunione del Consiglio di Sicurezza sul Darfur è del 25 maggio 2004 al termine della quale fu adottata la Dichiarazione Presidenziale S/PRST/2004/18.

“Solenne Dichiarazione sulla Politica di Difesa e di Sicurezza”<sup>2</sup>, che introduce una nuova nozione di sicurezza “multidimensionale”. In base ad essa vengono considerati come una minaccia alla sicurezza anche: il mancato rispetto dei diritti umani, la presenza di rifugiati, la diffusione del virus dell’AIDS, il sottosviluppo economico, il terrorismo, la condotta impropria di consultazioni elettorali, la corruzione, il razzismo, il traffico di armi piccole e leggere e quello di esseri umani. Si tratta di uno sviluppo importante, che dimostra gli enormi progressi realizzati dai Paesi africani nell’analizzare le ragioni dei conflitti del continente e nel dotarsi di strumenti efficaci di intervento.

## 2. Come interviene l’ONU nelle situazioni di conflitto

### 2.1. Aiuti umanitari

Quando una crisi non è ancora all’attenzione del Consiglio di Sicurezza, l’ONU può intervenire attraverso la fornitura di aiuti umanitari, coordinati e gestiti dall’OCHA, *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*<sup>3</sup>, al cui vertice siede un alto funzionario con il rango di *Under-Secretary-General*.

L’OCHA, il braccio umanitario del Segretario Generale, ha in un certo senso la funzione di orientare l’attenzione del sistema ONU verso le situazioni di maggiore crisi e spingere i membri del Consiglio di Sicurezza a raggiungere il consenso necessario per un intervento. È quello che è accaduto nel Darfur ed è in corso, anche se con meno clamore internazionale, nella parte settentrionale dell’Uganda, dove si combatte una guerra decennale tra forze governative e il movimento ribelle *Lord Resistance Army* (LRA).

---

<sup>2</sup> Il testo del documento è reperibile sul sito dell’Unione Africana, <http://www.africa-union.org>.

<sup>3</sup> <http://ochaonline.un.org>.

## 2.2. *Peace-making*

Successivamente, seguendo una graduatoria del diverso livello di impegno che le Nazioni Unite ripongono in una crisi, si parla di *peace-making*, e cioè del contributo che il Segretariato ONU reca alla soluzione di un conflitto. Tale lavoro è svolto dal *Department of Political Affairs*<sup>4</sup>.

Raramente l'ONU ospita e gestisce "direttamente" la mediazione dei conflitti (qualora la mediazione non andasse a buon fine, la comunità internazionale non avrebbe ulteriori margini di manovra, mentre occorre sempre garantirsi una seconda possibilità). Di conseguenza, i conflitti in Africa all'attenzione del Consiglio di Sicurezza sono spesso mediati dalle organizzazioni sub-regionali del continente (IGAD, ECOWAS, CEMAC, SADC) oppure dall'Unione Africana. La mediazione locale si avvale comunque dell'ausilio di un Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU, che *in loco* collabora e contribuisce alla ricerca di una soluzione e di un accordo tra le parti.

## 2.3. *Peace-keeping*

Le Parti di un conflitto normalmente accettano di firmare un accordo soltanto in presenza di qualche forma di garanzia internazionale. La migliore garanzia che la comunità internazionale può offrire è l'invio di una operazione di pace dell'ONU, che viene deciso dal Consiglio di Sicurezza e attuato dal *Department for Peacekeeping Operations* del Segretariato. Attualmente (2005) esistono in Africa otto operazioni di pace dell'ONU per un totale di circa 54.000 caschi blu (oltre l'80%, di tutti quelli presenti nel mondo)<sup>5</sup>. La spesa viene suddivisa tra tutti i 191 Paesi membri

---

<sup>4</sup> <http://www.un.org/Depts/dpa/>.

<sup>5</sup> Le missioni attive nel 2004 in Africa erano le seguenti: ONUB (Burundi), UNOCI (Costa d'Avorio), UNMIL (Liberia), MONUC (Repubblica Democratica

dell'ONU sulla base della scala di ripartizione. I Paesi che forniscono contingenti alle operazioni di pace dell'ONU ricevono dei rimborsi finanziari dall'Organizzazione.

Il ruolo delle operazioni di pace è di osservare e monitorare il rispetto degli accordi e di assistere le Parti nel condurre a buon fine il processo di riconciliazione e di ricostruzione. In alcuni casi il mandato stabilito dal Consiglio di Sicurezza può essere più incisivo e prevedere anche la possibilità di interventi armati volti ad imporre il rispetto degli accordi.

Il dispiegamento di una operazione di pace prende normalmente diversi mesi poiché l'ONU non dispone di un proprio Stato Maggiore o di proprie forze armate e deve quindi ricorrere agli Stati membri. In queste condizioni, coordinare l'invio di mezzi, materiali, contingenti ed organizzare catene di comando e di comunicazione non è, evidentemente, compito semplice.

#### *2.4. Peace enforcement*

Se una situazione conflittuale è grave e l'urgenza di intervenire è tale che non consente di attendere i tempi necessariamente lunghi del *peace-keeping* onusiano, l'ONU ricorre ad alleanze *ad hoc*, cui il Consiglio di Sicurezza attribuisce funzioni di *peace-enforcement*. Questo è stato il caso dell'intervento nella Repubblica Democratica del Congo, dove, nella regione dell'Ituri, una lotta fratricida tra due etnie locali nel 2003 rischiava di degenerare in una situazione simile a quella del genocidio ruandese del 1994. Il Segretario Generale Kofi Annan chiese agli Stati membri di inviare con urgenza contingenti armati al fine di separare i due gruppi. L'Unione europea raccolse questo invito e, nel giro di poche

---

del Congo), UNMEE (Etiopia e Eritrea), UNAMSIL (Sierra Leone), MINURSO (Sahara Occidentale). Nel 2005 si è aggiunta UNMIS (Sudan). Fonte: "Peacekeeping current operations" in <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>.

settimane, si fece carico della missione Artemis, costituita da un migliaio di paracadutisti, in prevalenza francesi, che in pochi giorni sedarono efficacemente il conflitto.

Vale la pena menzionare che il genocidio del Ruanda ha costituito un evento dirompente per la comunità internazionale e, auspicabilmente, ha segnato una svolta nella storia delle Nazioni Unite. L'attuale Segretario Generale, che all'epoca era a capo del Dipartimento per le Operazioni di Pace, ha parlato più volte di omissioni dell'ONU in quella circostanza, da ultimo in occasione delle commemorazioni che si sono svolte a New York il 7 aprile 2004 per il decennale del genocidio ruandese<sup>6</sup>. A partire dal genocidio del Ruanda, dunque, e dall'eccidio di Srebrenica nei Balcani, di pochi mesi successivo, i vertici del Segretariato dell'ONU hanno sempre cercato di evitare il ripetersi di situazioni simili. Non appena una situazione conflittuale rischia di degenerare in una catastrofe umanitaria il Segretario Generale si appella agli Stati membri dell'ONU e chiede l'invio di forze di interposizione.

### 2.5. *Peace-building*

Una volta siglato l'accordo di pace e dislocata la missione di *peace-keeping*, è necessario ricreare un clima fiducia tra le parti e ricostruire il Paese devastato. Si entra in una fase molto delicata, quella immediatamente post-conflittuale, denominata *peace-building*. È una nozione ampia che si riferisce alla riconciliazione sotto il profilo economico, politico e sociale, che spesso prevede un forte ruolo dell'United Nations Development Programme (UNDP), il braccio della cooperazione del Segretario Generale<sup>7</sup>.

Si tratta di una fase chiave, da affrontare con le necessarie

---

<sup>6</sup> Vedi discorso del Segretario Generale Kofi Annan, comunicato stampa AFR/895, reperibile sul sito <http://www.un.org/News/press/archives.htm>.

<sup>7</sup> <http://www.undp.org/bcpr/>.

risorse e la necessaria attenzione, in modo da evitare che focolai di conflitto apparentemente spenti divampino nuovamente imponendo sofferenze aggiuntive alle comunità locali ed ulteriori costosi interventi alla comunità internazionale.

I conflitti a cui assistiamo in Africa non sono nuovi. Si tratta di guerre decennali che, nonostante in alcuni casi siano state oggetto di accordi e di missioni di pace, non sono mai state completamente sanate. Se si riuscisse a intervenire in maniera coordinata ed efficace nelle situazioni di post-conflitto, probabilmente si potrebbero evitare le “ricadute” conflittuali così spesso frequenti nel continente.

Un problema molto dibattuto negli ultimi tempi è che nelle Nazioni Unite manca un organo di riferimento che coordini e gestisca la fase post-conflittuale. Il Consiglio di Sicurezza si occupa delle crisi in atto, mentre l'Assemblea Generale, dal canto suo, si occupa solo delle linee politiche di fondo per la soluzione dei conflitti. Un ruolo guida nell'area del *peace-building* lo sta assumendo l'ECOSOC, che ha creato, con risoluzione del 15 luglio 2002, lo strumento degli *Ad Hoc Advisory Groups for African Countries Emerging from conflict*, il cui fine è di accompagnare i Paesi che escono da una fase conflittuale fino alla loro stabilizzazione definitiva<sup>8</sup>. “Accompagnare” significa continuare a mettere pressione sia sulle parti, affinché rispettino gli accordi, sia sulla Comunità internazionale e i donatori, affinché continuino ad erogare risorse per la riconciliazione e la ricostruzione. Più recentemente, nel quadro della riforma dell'ONU, Kofi Annan ha proposto la creazione di una *Peace Building Commission*.

### 3. Le risoluzioni dell'Assemblea Generale e la NEPAD

L'Assemblea Generale fornisce le linee guida sulle cause profonde dei conflitti in Africa. A questo proposito, sono interessanti

---

<sup>8</sup> <http://www.un.org/docs/ecosoc/adhoc/africa>.

alcune risoluzioni, di cui la più importante è la “Dichiarazione del Millennio”<sup>9</sup> che, nel fissare alcuni obiettivi di sviluppo che tutti gli Stati dovrebbero raggiungere nel 2015, vuole proprio intervenire sulle cause profonde della conflittualità africana.

Di più specifico interesse per il continente africano sono le risoluzioni sulla *New Partnership for African Development* (NEPAD)<sup>10</sup>.

Alla richiesta della comunità internazionale di un maggiore impegno per arginare l'alto tasso di conflittualità in Africa, il continente ha risposto lanciando questa iniziativa (la NEPAD) di cui fanno parte quasi tutti i Paesi africani. Essa vuole garantire la *ownership* africana dei processi di sviluppo e di pacificazione e si prefigge di intervenire sulle ragioni di fondo dei conflitti, che sono spesso di natura economica o etnico-tribale, legate al possesso della terra e a problemi di emarginazione di alcune porzioni di territorio o gruppi di popolazione. In sintesi, i conflitti sono spesso la conseguenza di cattiva *governance* da parte dei governi, che anche se ascesi al potere a seguito di regolari elezioni, perdono progressivamente di vista la capacità di interpretare i bisogni delle popolazioni e non riescono ad esercitare un'efficace e valida azione di governo, alimentando corruzione e nepotismo (come è stato il caso della Guinea-Bissau o della Liberia nel 2003). Il risultato è il deterioramento della situazione umanitaria ed economico-sociale, nel cui ambito i movimenti ribelli e di opposizione scelgono la strada della lotta armata.

Nata per iniziativa di cinque Paesi promotori (Algeria, Egitto, Nigeria, Senegal e Sudafrica), la NEPAD è stata assorbita dall'Unione Africana con decisione presa al Vertice di Maputo del

---

<sup>9</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

<sup>10</sup> <http://www.uneca.org/nepad>.

12 luglio 2003<sup>11</sup>, nell'ambito del processo di consolidamento dell'Unione e dei suoi vari organi: la Commissione, l'Assemblea Parlamentare e il Consiglio di Pace e Sicurezza.

Quest'ultimo, che ambisce ad essere per il Continente Africano quello che il Consiglio di Sicurezza è per il mondo intero, agisce in base alle linee guida contenute nella Dichiarazione Solenne sulla politica di Difesa e Sicurezza del continente africano, sopra richiamata.

#### *4. La lotta all'impunità e la ricostruzione delle forze armate e di polizia*

Nella fase post-conflittuale esistono due importanti componenti cui il sistema ONU va prestando sempre maggiore attenzione:

a) Lotta all'impunità e riconciliazione nazionale.

Per lotta all'impunità si intende la condanna dei responsabili dei reati e delle violazioni dei diritti umani commessi durante il conflitto. Costituisce un passaggio fondamentale del processo di riconciliazione delle parti, che richiede, per potersi definire "compiuto", che venga fatta piena luce sui crimini commessi.

La prassi, con alterne fortune, offre vari esempi di come si è cercato di dare risposta a questa esigenza.

In Sudafrica ha operato una Commissione per la Verità e la Riconciliazione (presieduta dall'arcivescovo Desmond Tutu), un organo non giudiziario che mirava a far emergere la verità allo scopo di riconciliare le parti. Per il Ruanda il Consiglio di Sicurezza ha istituito un tribunale internazionale *ad hoc* incaricato di perseguire gli autori e i mandanti del genocidio del 1994. In Sierra Leone è stato sperimentato un modello ibrido, consistente in un tribunale locale *ad hoc* (la "Corte Speciale") operante tuttavia in base ad un accordo tra

---

<sup>11</sup> "Officials documents" in <http://www.africa-union.org/home/welcome.htm>.

il Governo di Freetown e le Nazioni Unite.

Risulta evidente nel contesto africano che la riconciliazione non può non passare anche attraverso una quota di perdono. È ciò che in effetti anche in Ruanda si sta facendo: il Tribunale Penale Internazionale, appositamente istituito, mira soprattutto ad individuare le responsabilità principali e a punire i vertici che hanno pianificato e diretto il genocidio; le migliaia di persone che hanno materialmente eseguito gli omicidi vengono in realtà giudicati da tribunali locali (c.d. “gacaca”), miranti in primo luogo a ristabilire la verità, per poi passare ad una forma di riconciliazione che, in alcuni casi, prevede delle forme di punizione.

La sfida consiste nel raggiungere un equilibrio tra giustizia e riconciliazione nazionale. Si tratta di un equilibrio delicatissimo, che non può essere imposto dal di fuori, ma deve essere il prodotto di un autonomo processo di evoluzione della società locale.

b) DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration), ricostruzione delle forze armate e di polizia, *Rule of Law*.

Le milizie governative e i movimenti ribelli coinvolti in un conflitto, raggiunto un accordo e siglata la pace, hanno la necessità di reintegrarsi in un alveo democratico. Le Nazioni Unite forniscono quindi un contributo importante – tramite le operazioni di pace e l’azione dell’UNDP – alle iniziative di “DDR”. Queste consistono nel disarmo dei miliziani, ma anche nell’offrire loro alternative occupazionali per evitare che gli smobilitati costituiscano un serbatoio di manovalanza per altri movimenti guerriglieri o compiano atti di banditismo, come molto spesso è accaduto in Africa. Si tratta di una componente fondamentale, presente in tutti gli accordi di pace, dal buon esito della quale dipende, in gran parte, il futuro del processo di riconciliazione. Proprio per tale ragione si inizia ad affermare il principio che tali attività vadano finanziate nell’ambito del bilancio delle operazioni di mantenimento della pace

dell'ONU e non, come avviene tuttora, attraverso contributi volontari.

La ricostituzione di forze armate e di polizia credibili ed efficaci all'interno dei Paesi che escono da un conflitto è altrettanto essenziale, così come lo è l'introduzione di un sistema giudiziario che rispetti gli *standards* minimi richiesti dagli strumenti internazionali in tema di Diritti Umani. Anche sotto questo profilo l'ONU fornisce un contributo importante.

Va tuttavia segnalata una contraddizione. Da un lato, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e gli appelli del Segretario Generale invitano sempre più la comunità internazionale ad intervenire in questi settori. Dall'altro, i Paesi donatori sono restii a finanziare questo tipo di attività, poiché non computabili tra gli interventi di cooperazione allo sviluppo ai sensi delle linee guida stabilite dall'OCSE<sup>12</sup>.

Un esempio emblematico si registra nella Repubblica Democratica del Congo, dove l'Unione europea si è assunta l'onere di finanziare la creazione di un'unità di polizia moderna ed efficiente nella capitale. Per mantenere fede al suo impegno l'Unione europea ha dovuto seguire procedure innovative perché non esiste, all'interno del FED, il Fondo di Sviluppo Europeo, un canale che permetta di finanziare questo tipo di operazioni.

L'Italia contribuisce alle iniziative internazionali in questi settori con lo strumento della Legge 6 febbraio 1992 n. 180 "Partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace e umanitarie in sede internazionale" e non attraverso i tradizionali canali della cooperazione.

##### *5. Quale futuro per l'Africa*

Sarà l'Africa in grado di recuperare e di colmare il divario

---

<sup>12</sup> [http://www.oecd.org/about/0,2337,n\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,n_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html).

che la separa dal resto del mondo? Sebbene prevalga il pessimismo, il Governo Italiano ha fiducia nella capacità degli africani di invertire la tendenza in atto e cambiare l'immagine prevalente in occidente che vuole l'Africa come luogo di tragedie, disastri e violenze, e mai di progresso e riscatto sociale.

In realtà l'Africa, nella sua storia recente, ha conseguito grandi successi e fatto enormi passi in avanti, ad esempio, sul piano dell'integrazione regionale. Lo sforzo dei 53 Paesi riuniti nell'Unione Africana per creare istituzioni simili a quelle dell'Unione europea, ne è un esempio. Come lo è, ancor di più, la fine dell'*apartheid* e l'avvento della democrazia in Sudafrica, dove il processo di transizione è avvenuto senza spargimenti di sangue e nel rispetto dei diritti umani.

Assumendo inoltre una prospettiva di lungo periodo, non può non rilevarsi che dal punto di vista demografico i Paesi occidentali, l'Europa in testa, sono in chiaro declino, mentre le risorse umane in Africa sono la principale ricchezza. L'Africa non è solo una grande riserva di materie prime. Con una maggioranza della popolazione che ha meno di trenta anni, essa è soprattutto un grande patrimonio di risorse umane, su cui la comunità internazionale deve continuare ad investire.

Questo è, in estrema sintesi, il messaggio che il Presidente Ciampi ha inviato a Paesi africani in occasione del 41mo anniversario della fondazione dell'Unione Africana (*Africa Day*)<sup>13</sup>.

#### *6. Il peso politico dell'Africa alle Nazioni Unite*

Molte delle politiche e delle azioni di sviluppo delle Nazioni Unite sono dirette all'Africa, principale beneficiario dell'attività dell'Organizzazione. Per converso, i Paesi africani sono molto

---

<sup>13</sup> Discorso del 26 maggio 2004 reperibile in <http://www.quirinale.it/discorsi/discorsi.asp?id=24893>.

influenti all'Assemblea Generale dell'ONU, dove con 53 voti su 191 rappresentano più di un quarto degli Stati membri.

Il gruppo dei Paesi africani è quindi fondamentale per i destini dell'ONU, anche in ragione del fatto che, rispetto al passato, va manifestando sempre più una forte coesione al suo interno. Se ne sono viste le conseguenze a Ginevra, in sede di Commissione per i Diritti Umani, dove le posizioni dell'Unione europea sono state spesso messe in minoranza dall'eccezionale coesione del gruppo africano, e a Cancun, in sede di WTO, dove proprio i Paesi africani hanno impedito il prevalere di certe soluzioni sostenute dai Paesi sviluppati.

In conclusione, alle Nazioni Unite il gruppo dei Paesi africani è un attore essenziale, unito ed attivo, estremamente importante per gli esiti del processo di riforma dell'ONU, con cui l'Italia mantiene relazioni privilegiate.



## NAZIONI UNITE E SETTORE PRIVATO

ANTONIO BERNARDINI

In quest'ultimo periodo c'è stato un rilevante dibattito sul ruolo del settore privato e sul rapporto tra settore privato e Nazioni Unite. Esamineremo tre aspetti: 1. *Procurement*; 2. *Global Compact*; 3. *Partnership*.

La più ovvia forma d'interazione tra le Nazioni Unite e il settore privato<sup>1</sup> si è concretizzata attraverso il *Procurement*, ovvero gli acquisti o gli appalti pubblici fatti dall'organizzazione presso il settore privato. Tale attività non contiene elementi particolarmente innovativi: infatti, le Nazioni Unite, come molti altri enti di grandi dimensioni, hanno bisogno di acquistare beni e servizi e il rapporto col settore privato è configurabile quale un rapporto tra committente e fornitore. Si tratta di un aspetto che vale la pena menzionare perché serba alcuni dati interessanti per il nostro Paese.

Guardando i dati, l'Italia risulta essere tra i primi paesi per vendita di beni e servizi alle Nazioni Unite (218,8 milioni di dollari nel 2004), preceduto solo da Stati Uniti, Belgio e Francia. Una buona componente dei beni e servizi venduti dall'Italia alle Nazioni Unite è legata alla presenza nel nostro Paese di una serie di istituzioni internazionali. Ricordo, a tale proposito, il *Polo romano delle Nazioni Unite*, costituito da FAO, PAM e IFAD. Vi è poi un altro polo a Torino (il centro internazionale di formazione dell'OIL, lo U.N. System Staff College), e a Trieste una serie di istituzioni dedicate alla scienza e alla tecnologia e la base logistica delle

---

<sup>1</sup> Per ragioni di brevità, non vengono considerate le attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ove, grazie alla sua composizione tripartita, il mondo imprenditoriale partecipa alle attività dell'Agenzia specializzata che ha sede a Ginevra.

Nazioni Unite a Brindisi. Tutto questo fa sì che le Nazioni Unite acquistino, in quantità rilevanti, beni e servizi dall'Italia. Al *procurement* effettuato in Italia vanno aggiunte le attività che derivano dall'assegnazione di contratti alle imprese italiane che partecipano alle gare di appalto del Segretariato e dei fondi/programmi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Si spiega così la posizione di tutto rilievo da noi ricoperta nella graduatoria del *Procurement* dei membri del DAC<sup>2</sup>.

Passiamo ora ad analizzare i due aspetti più rilevanti e di sostanza.

In primo luogo, il *Global Compact*. Il 31 gennaio 1999, il Segretario Generale Kofi Annan lanciò, nel corso della riunione del World Economic Forum svoltasi a Davos, un appello alle imprese di tutto il mondo chiedendo di unirsi ai governi nell'affrontare insieme le sfide della globalizzazione e promuovere lo sviluppo sostenibile. La proposta del Segretario Generale ebbe subito un grande successo e ha dato vita ad un numero crescente di attività. È importante sottolineare che il *Global Compact* è nato e si è sviluppato non da una decisione degli Stati membri, ma da un'iniziativa del Segretariato. Per molti anni, numerosi Paesi in via di sviluppo si sono opposti alla menzione del *Global Compact* nelle Risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale.

Il *Global Compact* si basa su di una serie di principi che le imprese, su base volontaria, s'impegnano a rispettare. Esso quindi, non è uno strumento normativo. Le imprese, nell'aderire al *Global Compact* s'impegnano a rispettare nove principi<sup>3</sup>. Tali principi

---

<sup>2</sup> Il DAC è una sigla con cui viene comunemente indicato il Comitato di Aiuto allo Sviluppo (CAD) dell'OCSE al quale partecipano i principali donatori del mondo.

<sup>3</sup> Human Rights - Principle 1: Businesses should support and respect the protection of internationally proclaimed human rights; and Principle 2: make sure that they are not complicit in human rights abuses.

possono essere raggruppati in tre grandi categorie: rispetto dei diritti umani, rispetto del lavoro, rispetto dell'ambiente. In relazione al primo gruppo, si chiede alle imprese di sostenere e rispettare i diritti umani nell'ambito della loro attività e di non rendersi artefici della loro violazione neanche in via indiretta. Con riferimento al lavoro, le imprese devono garantire la libertà di associazione dei lavoratori e riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva, devono assicurarsi che non vi siano forme di lavoro forzato, devono garantire l'effettiva abolizione del lavoro minorile e devono eliminare ogni forma di discriminazione in fase di assunzioni e licenziamenti. Il rispetto dell'ambiente è, infine, un altro punto importante; le imprese devono, nelle loro azioni, evitare di arrecare danni all'ambiente e devono promuovere iniziative per una maggiore responsabilità ambientale, incoraggiando lo sviluppo e la diffusione di tecnologie che non danneggino l'ambiente<sup>4</sup>.

A questi nove principi di carattere generale se ne è aggiunto recentemente un decimo, relativo alla lotta contro la corruzione. A tale decisione si è giunti a seguito di una consultazione promossa dal Segretario Generale: le imprese, nella stragrande maggioranza, hanno accettato di aggiungere quest'ulteriore principio ai nove già esistenti.

---

Labour Standards - Principle 3: Businesses should uphold the freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; Principle 4: the elimination of all forms of forced and compulsory labour; Principle 5: the effective abolition of child labour; and Principle 6: the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

Environment - Principle 7: Businesses should support a precautionary approach to environmental challenges; Principle 8: undertake initiatives to promote greater environmental responsibility; and Principle 9: encourage the development and diffusion of environmentally friendly technologies.

Anti-Corruption - Principle 10: Businesses should work against all forms of corruption, including extortion and bribery.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sui principi e sulla iniziativa è possibile consultare il sito specifico realizzato dall'Onu: <http://www.unglobalcompact.org>.

In concreto, quindi, le imprese devono fare in modo che il rispetto di questi principi diventi parte della cultura aziendale, “interiorizzandoli” nel *modus operandi* quotidiano delle imprese. L’adesione al *Global Compact* è un’operazione molto semplice, che è possibile compiere anche tramite Internet. Le aziende possono chiedere di aderire al *Global Compact* impegnandosi a svolgere una serie di attività a sostegno di questi principi. Le imprese sono tenute a descrivere in un rapporto annuale le attività intraprese a sostegno del *Global Compact*.

Vi è attualmente un ampio dibattito in corso con la società civile, soprattutto con le Organizzazioni Non Governative, le quali esprimono perplessità sull’efficacia di un sistema dove non sono previste sanzioni e chiedono la creazione di meccanismi efficaci per verificare l’effettivo rispetto di questi principi da parte delle imprese. Si vuole cioè evitare che il *Global Compact* diventi una sorta di fiore all’occhiello per un’azienda e si vuole verificare se, in concreto, all’adesione ai dieci principi seguano dei comportamenti coerenti e dei risultati utili.

Il *Global Compact* è in funzione nella base di network locali, in genere organizzati su scala nazionale, e ha un segretariato di ridotte dimensioni: un piccolo ufficio del *Global Compact* presso il Segretariato a New York, collabora con cinque agenzie delle Nazioni Unite (l’Alto Commissariato per i Rifugiati, l’Organizzazione per il Lavoro, il Programma sull’Ambiente, il Programma per lo Sviluppo e l’UNIDO). Nonostante le sue limitate dimensioni, tale struttura è stata finora in grado di promuovere iniziative rilevanti con un livello di adesione crescente. Il dato più interessante è certamente la risposta delle aziende degli imprenditori dei Paesi in via di sviluppo, che è stata superiore a quella dei Paesi dell’OCSE: gli imprenditori del Terzo Mondo appaiono stimolati dall’idea del *Global Compact* e dalla funzione sociale dell’impresa e sono quindi attratti da questo

dialogo. In altre realtà più sviluppate subentrano, invece, delle dinamiche diverse; mentre la risposta del mondo imprenditoriale europeo è stata in generale positiva, in altre realtà, soprattutto in nord America, la risposta è stata tiepida, alimentata anche dai timori delle conseguenze giuridiche che possono derivare dall'adesione a questi principi negli ordinamenti interni. Si è già accennato alla peculiarità del *Global Compact* e alla difficoltà di trovarne traccia nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite. Questa situazione di ambiguità continua ormai da diversi anni ma ciò non impedisce all'iniziativa di progredire, tant'è vero che il 24 giugno del 2004 si è tenuto alle Nazioni Unite il *Global Compact Leaders Summit*, un'occasione per fare il punto sui risultati raggiunti da questa iniziativa e cercare di definire le strategie per il proseguimento delle attività del *Global Compact* per gli anni a venire.

Qual è la posizione dell'Italia rispetto al *Global Compact*? Il 4 maggio del 2004 vi è stato, per iniziativa del Ministero degli Esteri, il lancio del *Global Compact* in Italia con una manifestazione svoltasi a Villa Madama, a Roma. L'iniziativa ha portato ad una crescita dell'adesione delle aziende italiane al *Global Compact*<sup>5</sup>. Il Governo italiano sostiene, inoltre, le attività del *Global Compact* sia contribuendo al funzionamento del suo Segretariato a New York sia finanziando l'esecuzione del progetto "Sviluppo Sostenibile attraverso il *Global Compact*" realizzato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Il progetto intende sostenere e promuovere in forma integrata i principi del *Global Compact*, la Dichiarazione Tripartita dell'ILO e delle Linee Guida OCSE sulle Multinazionali, quali strumenti internazionali fondamentali in materia di responsabilità sociale delle imprese. Esso punta a

---

<sup>5</sup> Alla fine di settembre del 2005 risultano iscritte nella banca dati del *Global Compact* di New York 67 imprese italiane mentre in quella del *Global Compact* italiano risultano 136 nominativi.

realizzare delle attività pilota in alcuni Paesi in via di sviluppo del bacino del Mediterraneo, con particolare attenzione sulle piccole e medie imprese, siano esse imprese locali o imprese italiane operanti in loco, facendo leva sull'esperienza e tradizione delle relazioni industriali in Italia.

L'importanza del rispetto dei principi del *Global Compact* è da considerare una sfida di maggior rilievo quando ci si riferisce a strutture imprenditoriali più piccole. Se si guarda la lista delle aziende che hanno aderito fino ad ora al *Global Compact*, ci si rende conto che le grandi aziende multinazionali hanno spesso una facilità maggiore, maturità, strutture e capacità di impegnarsi in questi campi. Le piccole e medie imprese lavorano con una relativa maggiore scarsità di mezzi e risorse umane, e spesso il rispetto di questi principi si presenta come più problematico. L'iniziativa italiana, che nel 2004 si è sviluppata in Marocco e Tunisia e, nel 2005 in Albania si focalizzerà quindi su questi aspetti: piccole e medie imprese e Paesi in via di sviluppo.

Un'altra area molto promettente in relazione al rapporto tra Nazioni Unite e settore privato è quella delle *Partnership*. Tale iniziativa, contrariamente alla precedente, ha origine dagli Stati membri. Due sono i percorsi principali e complementari attraverso i quali si è sviluppato questo dialogo all'interno delle Nazioni Unite: uno in Assemblea Generale e l'altro nel contesto della preparazione del Vertice sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg. Alcuni anni fa, è stata adottata la risoluzione "*Towards Global Partnership*" che introduceva il concetto di partenariato con il settore privato. Questa risoluzione dell'Assemblea Generale, con cadenza biennale, definisce il quadro generale di riferimento del rapporto delle Nazioni Unite con il settore privato<sup>6</sup>. È interessante notare che la risoluzione

---

<sup>6</sup> Le risoluzioni in questione sono la 55/215 del 21/12/2000, 56/76 del 11/12/2001 e la 58/129 del 19/12/2003.

sul partenariato globale nasce prima del Vertice sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002) dove il concetto delle *partnership* pubblico/privato è stato lanciato con grande rilievo.

Nel processo preparatorio di questo Vertice, allorché sono stati affrontati i grandi temi che il mondo dovrà affrontare nei prossimi 50 anni, è emersa con una certa chiarezza e consapevolezza la necessità di coinvolgere tutti i settori della società nello sforzo internazionale per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Ci riferiamo ad obiettivi che in gran parte sono riflessi nei *Millennium Development Goals* e che riguardano il miglioramento delle condizioni di vita di gran parte del pianeta. Questioni quali quella dell'energia o dell'acqua, che sono state al centro dell'attenzione del Vertice richiedono sforzi immani da parte dei governi nazionali e della comunità internazionale. Come fare per raggiungere l'obiettivo di fornire acqua potabile ed energia ad una serie di Paesi che non hanno ancora questi servizi di base? La consapevolezza che le sole risorse pubbliche non saranno sufficienti a vincere queste sfide ha portato a rivolgere l'attenzione verso ipotesi creative. Il partenariato con il settore privato è emerso come una soluzione o utile al raggiungimento di obiettivi di portata enorme in alcuni Paesi in via di sviluppo. L'idea di stimolare la creazione di *Partnership*, ovvero di mettere insieme governi, settore privato e società civile in iniziative che consentano il raggiungimento degli obiettivi, definiti durante il Vertice di Johannesburg, si è imposta all'attenzione degli Stati membri. Il dibattito è stato molto intenso, visto che la questione del rapporto col settore privato non è una tematica semplice per diversi motivi.

Da un lato, questo interesse al coinvolgimento del settore privato manifestato da parte dei Paesi industrializzati è parso sospetto ad alcuni Paesi in via di sviluppo e ad una parte della società civile. Le motivazioni alla base di tale reticenza sono facilmente

comprensibili: i Governi hanno assunto una serie di impegni internazionali (ad esempio l'obiettivo di aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo fino allo 0,7% del PIL) che sono stati finora in larga parte disattesi; adesso gli stessi paesi sostengono con vigore il coinvolgimento del settore privato. Che significato ha tutto questo? È forse un tentativo di eludere gli impegni che i Governi hanno assunto? È un tentativo di privatizzare le Nazioni Unite stravolgendone il carattere intergovernativo? Molti gli interrogativi che sono stati avanzati, alcuni forse anche legittimi e in parte giustificati dalla novità dell'approccio proposto.

Nel corso del Vertice di Johannesburg sono stati messi a punto alcuni criteri volti a definire le caratteristiche della *Partnership* e, in ultima analisi, a rassicurare i paesi più reticenti ad avallare tale strumento. Si è quindi convenuto che le *Partnership* sono iniziative di carattere volontario, le cui finalità non devono divergere dagli impegni assunti nell'Agenda 21 al fine di mantenere un controllo intergovernativo sulle finalità ultime delle attività di partenariato. Si delinea quindi un ruolo circoscritto del settore privato che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi, ma non alla sua formulazione che rimane prerogativa dei governi. Non è inoltre possibile modificare o sostituire gli impegni presi dai Governi, che devono essere in ogni caso mantenuti, con le attività di partenariato. Rassicurati i Paesi in via di sviluppo sulla portata delle *Partnership*, il successo è stato immediato e centinaia sono le iniziative di partenariato lanciate dopo il Vertice di Johannesburg<sup>7</sup>. Tuttavia, nonostante la loro consistenza numerica, un loro esame mostra che le *Partnership* hanno ancora diverse difficoltà a dispiegare la loro potenzialità. Molte delle iniziative di partenariato non hanno quegli elementi innovativi auspicati e appaiono più spesso riconducibili alle

---

<sup>7</sup> Attualmente (2005) sono circa 300 le partnership inserite nella banca dati del Segretariato delle Nazioni Unite.

più tradizionali iniziative di cooperazione allo sviluppo. In alcuni casi il coinvolgimento del settore privato è riconducibile alle attività di mecenatismo che di per sé non hanno un carattere innovativo. Se, quindi, ci riferiamo alla *partnership* come la possibilità di far convergere, per il raggiungimento di fini comuni, le attività d'impresa e le attività pubbliche in modo diverso sia dal *procurement* sia dalla beneficenza scopriamo che i casi di successo sono significativi ma anche più limitati nel numero.

Ci sono stati eccellenti esempi di collaborazione con il settore privato, come nel campo dei vaccini e dell'*information technology*, ma nel complesso è prematuro affermare che il parternariato, nella sua accezione più innovativa, si sia affermato come modello consolidato di cooperazione. Resta la bontà dell'idea di mettere insieme soggetti diversi per il raggiungimento di obiettivi comuni e nonostante queste difficoltà iniziali, non vi è dubbio che il dialogo e la ricerca di modelli innovativi di collaborazione con il settore privato appaiono molto promettenti e meritano di essere perseguiti.



# NUOVE MINACCE ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE: *HACKTIVISM* E CIBERTERRORISMO

STEFANO BALDI

SOMMARIO: 1. *Il cyberspazio.* – 2. *Pregi e difetti del mondo virtuale.* – 3. *Gli attori: da Hacker ad Hacktivist.* – 4. *Tipi di attacco informatico.* – 5. *Attacchi ad infrastrutture critiche.* – 6. *Le asimmetrie dell'attacco informatico.* – 7. *L'azione della Comunità internazionale.* – *Appendice.*

Quando si parla di *cyberterrorism*, di *cyberwar* o *hacktivism*, ovvero di quei casi in cui l'attivismo politico e sociale fa ricorso alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT), si ha spesso l'impressione di avere a che fare con qualcosa di molto lontano e poco rilevante per la comunità internazionale e per l'ONU. Alcuni recenti studi hanno in realtà dimostrato quanto questa percezione sia sbagliata e superficiale<sup>1</sup>.

Per dare un'idea delle potenzialità e dei rischi legati al fenomeno degli attacchi informatici, è sufficiente fare un rapido e semplice ragionamento di carattere numerico. Innanzitutto, possiamo sostenere che la stragrande maggioranza delle 620 milioni di persone che accedono a Internet si comporta "correttamente" facendo buon uso dei numerosi servizi e delle fonti di informazione disponibili (posta elettronica, formazione *on-line*, comunità professionali interessate a temi specifici come salute e ambiente). Tuttavia, se ipotizziamo che un solo utente su un milione abbia intenzioni poco benevole, ci ritroveremo di fronte a 620 individui potenzialmente pericolosi sul piano della sicurezza informatica, che con un comune

---

<sup>1</sup> S. BALDI, E. GELBSTEIN, J. KURBALIJA, *Hacktivism, cyberterrorism e cyberwar*, Geneva, Malta, Belgrade, 2003. Informazioni disponibili sul sito <http://www.diplomacy.edu/diplo> e sul sito <http://baldi.diplomacy.edu>.

accordo sarebbero più che sufficienti per danneggiare seriamente una qualsiasi impresa o istituzione che faccia pieno affidamento (o che dipenda strategicamente) su sistemi di computer e reti informatiche.

Lo scopo di questo intervento è far riflettere su alcuni fenomeni e sui rischi e sul potenziale impatto che tali fenomeni potrebbero avere sulla comunità internazionale nel suo complesso, andando ad incidere, a livello locale e globale, sulle nostre attività quotidiane.

### *1. Il cibernazio*

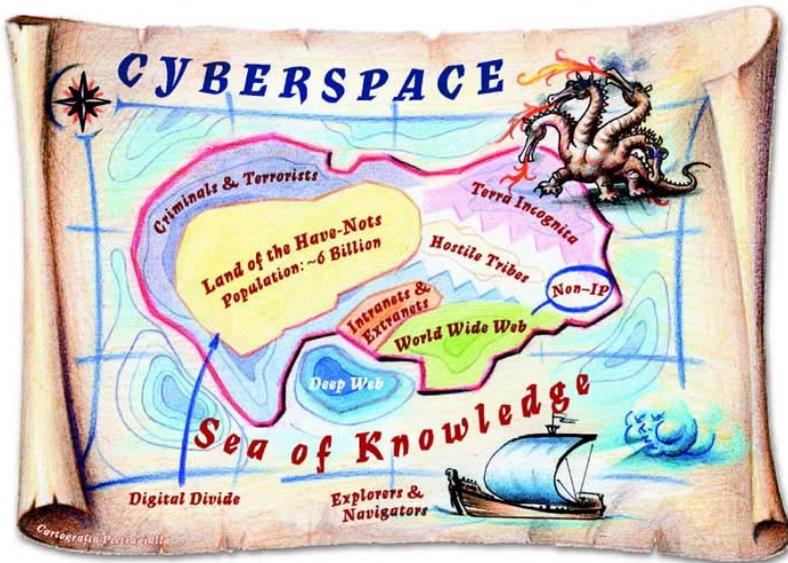
Qual è il campo di azione di questa analisi? Uno spazio ampio, di cui ormai siamo parte, che viene definito con un termine piuttosto recente, *cyberspace* o cibernazio. Quando usiamo *Internet* e il *World Wide Web* (WWW), ad esempio, siamo in uno spazio da cui in qualche modo dipendiamo non solo per l'uso intenzionale che ne facciamo, ma per molte funzioni e servizi di cui noi stessi non ci rendiamo conto. Nella fig. 1 si è cercato di visualizzare la complessa ed articolata realtà del cibernazio. In questo mondo virtuale trovano spazio anche i "Criminali e Terroristi" (indicati nella mappa) che utilizzano gli strumenti informatici a disposizione per il perseguimento di finalità negative per la società civile.

Ai fini di questa trattazione sono stati riuniti, assieme a criminali e terroristi, anche gli *hacktivisti*, ovvero coloro che adoperano i mezzi informatici per la promozione o il perseguimento di una causa ideale<sup>2</sup> facendo ricorso a pratiche scorrette o illegali. Questi gruppi sono stati definiti la "società incivile", contrapposta a quella che comunemente definiamo la società civile.

---

<sup>2</sup> Molti attivisti usano Internet in modo tale da non causare particolari disturbi o danni, ma soprattutto per sostenere la propria causa, reclutare nuovi sostenitori e raccogliere fondi. Per un approfondimento storico del fenomeno si veda S. BALDI, *La protesta politica e sociale internazionale nell'era di Internet. Il caso di Seattle*, in *Affari Sociali Internazionali*, n. 1, 2002, Milano.

Fig. 1 – Mappa virtuale del Cberspazio



Fonte: BALDI - GELBSTEIN - KURBALIJA, *Hactivism, cyberterrorism e cyberwar*, Malta, 2003

## 2. Pregi e difetti del mondo virtuale

Perché il cberspazio è divenuto, in poco tempo, così importante nella nostra vita quotidiana? Perché è tanto utilizzato e altrettanto abusato? In realtà ci sono moltissimi motivi, alcuni dei quali potremmo riassumere facendo ricorso all'analogia dello *Yin/Yang*, la parte scura e la parte chiara, il male e il bene, il negativo e il positivo che pervadono e caratterizzano ogni cosa.

Tra i principali aspetti positivi (lo *Yang*) del cberspazio:

1. la facilità di connessione che rende semplice l'utilizzo della rete per apprendere, per essere informati e per diffondere informazioni;

2. la variabile tempo non rappresenta più un limite, essendo possibile collegarsi 24 ore su 24, 7 giorni su 7;

3. la facilità di raggiungere economicamente e tempestivamente qualsiasi punto della rete internet elimina, oltre a quello del tempo, il problema della distanza.

4. la possibilità di dare maggiori garanzie sulla riservatezza delle comunicazioni e scambio di informazioni. Il ricorso al criptaggio ne è un esempio.

Purtroppo esiste anche una parte oscura dello spazio virtuale (lo *Yin*), da cui emergono i suoi lati negativi. La semplicità d'uso degli strumenti a disposizione fa in modo che essi si prestino facilmente ad abusi. Se da un lato l'uso di programmi per il criptaggio, ad esempio, permette la garanzia della *privacy* – aspetto di per sé positivo – dall'altro consente di nascondersi, restare anonimi e di assumere facilmente identità virtuali, agevolando in tal modo chi vuole utilizzare questi mezzi per motivazioni poco gratificanti o costruttive, come nel caso, appunto, di criminali o terroristi.

### 3. *Gli attori: da Hacker a Hacktivist*

Se vogliamo individuare gli attori protagonisti di questa breve analisi, il primo termine che viene in mente è quello di *hacker*<sup>3</sup>. È sbagliato qualificare l'*hacker* come personaggio necessariamente negativo e che pertanto va combattuto. Gli *hackers* sono originariamente persone esperte in questioni tecnologiche, da sempre impegnate ad individuare quei problemi, quegli errori nei programmi, quelle debolezze che sono insite nei mezzi (*hardware* e *software*) e che possono mettere a rischio il buon funzionamento di un sistema. In questo senso l'*hacker* può essere considerato come un ricercatore intento a migliorare le condizioni di funzionamento e di rendimento dei vari mezzi a disposizione. È chiaro che quanto detto

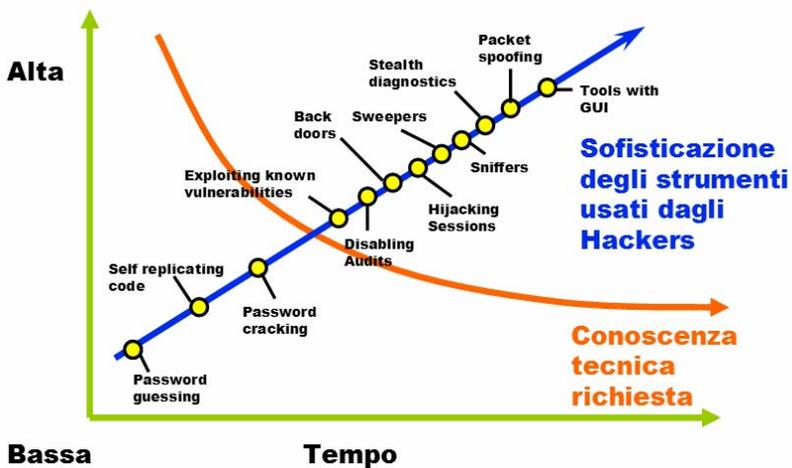
---

<sup>3</sup> Un interessante libro sul tema è quello scritto da P. MASTROLILLI, *Hackers, i ribelli digitali*, Bari, 2002.

confina con un'altra serie di possibilità: l'*hacker* può naturalmente utilizzare le proprie conoscenze (e le carenze altrui) per effettuare un insieme di operazioni, che vanno dall'intrusione all'intercettazione, alla modifica di programmi e di pagine Web. Ciò che va tenuto presente è che in realtà queste operazioni sono relativamente facili da eseguire, ma difficili da individuare per chi prova a difendersi in caso di un abuso. Negli ultimi anni, peraltro, la sofisticazione dei mezzi usati dagli *hackers* è cambiata di pari passo con la conoscenza tecnica necessaria per il loro utilizzo. Rappresentando graficamente tali tendenze si può immaginare un grafico quale quello riportato nella fig. 2.

La linea ascendente si riferisce alla sofisticazione dei mezzi a disposizione degli *hackers*, che vanno da un livello iniziale (ad esempio programmi per scoprire le *password* usate), ad un ultimo, rappresentato dagli strumenti con GUI (*Graphic User Interface*), dotati di un'interfaccia grafica molto facile da usare. Sono programmi che non richiedono grandi conoscenze ma sono potenti e consentono di effettuare una ampia serie di operazioni.

Fig. 2 – Sofisticazione strumenti hackers



Fonte: adattamento da Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti

La curva discendente rappresenta la conoscenza necessaria per l'utilizzo di tali mezzi. Se fino ad alcuni anni fa era indispensabile essere esperti del settore (proprio perché i programmi erano molto complicati), oggi la conoscenza necessaria è in continua diminuzione ed anche un utente non esperto può effettuare operazioni relativamente complesse.

L'effetto combinato di queste due tendenze comporta l'aumento del numero dei potenziali *hackers*. Da un lato, quindi, cresce il numero globale di utenti di *Internet* e di coloro che lo utilizzano a scopo di protesta o per sferrare attacchi. Dall'altro, diventa sempre più facile compiere la serie di operazioni che abbiamo già descritto. Talmente facile che tramite un motore di ricerca qualsiasi, come il noto *Google*, è possibile effettuare semplici ricerche – ad esempio, cercando “*hacking tools*” – e trovare una serie di indicazioni, consigli pratici e programmi talvolta anche molto specifici. Per esempio, sono disponibili programmi molto semplici che permettono di testare ed individuare *password* usate per entrare nella rete o per accedere a un certo servizio, che talvolta vengono incautamente salvate sul proprio computer.

Come già detto, il concetto di *hackers* è quello che più frequentemente viene indicato e facilmente percepito. In effetti non si tratta di una realtà omogenea ed è necessario distinguere i diversi gruppi riconducibili a tale concetto, in un'ideale scala crescente di motivazioni e potenziali danni che si possono causare.

Lo *script kiddy* è il meno esperto; potrebbe essere un utente qualsiasi che effettuando ricerche *online* come quelle sopra descritte, trova programmi e li prova con il rischio di provocare dei danni senza rendersene conto.

Il livello successivo è quello dell'*hacker* in senso stretto. Questi, acquisendo maggiore esperienza e conoscenza può poi

passare ad attività riconducibili al cosiddetto *hacktivist*, *cyberterrorist* o, infine, diventare *cyberwarrior*.

Quest'ultimo, può sembrare un personaggio da fantascienza e se ne sente parlare poco, ma sulla base degli schematici elementi descritti in questo articolo non ne possiamo escludere l'esistenza. Le principali differenze tra *cyberterrorists* e *cyberwarriors* possono essere individuate nelle fonti di finanziamento e nel diverso tipo di impatto delle loro azioni sulla popolazione civile.

Esistono diversi studi<sup>4</sup> che mostrano come gli *hacktivists* hanno iniziato diversi anni fa ad utilizzare le nuove tecnologie come complemento alle loro azioni di protesta "tradizionale". Il passaggio da *hacktivist* a *cyberterrorist*, all'apparenza difficile, se non improbabile, è un punto critico che merita un approfondimento.

Chi può diventare un *cyberterrorist*? Potenzialmente, chiunque abbia a disposizione capacità, tempo e mezzi per approfondire le proprie conoscenze informatiche. Non dobbiamo dimenticare che anche nei Paesi in via di sviluppo ci sono individui che hanno accesso alla rete e sono dotati di una sufficiente conoscenza tecnica.

Il passaggio da *hacktivist* a *cyberterrorist* è relativamente facile ed è sostanzialmente basato su un unico fattore: la componente motivazionale. Che sia ideologico-politica, economico-finanziaria o religiosa, è sostanzialmente la componente motivazionale che porta un *hacktivist* a diventare un *cyberterrorist* e lo spinge ad usare gli stessi strumenti prima utilizzati per proteste di carattere civile, per provocare gravi disservizi che causano perdite di tempo e di danaro e forse, in un futuro, di vite umane. Tutto ciò può essere potenzialmente realizzato senza alcuna necessità di spostamento fisico della persona. Quante volte, nel terrorismo "reale", il terrorista

---

<sup>4</sup> S. BALDI (pseudonimo TARAS), *La protesta in marcia. Il caso del Vertice delle Americhe*, in *Limes*, 3, 2001.

si è rivelato la persona della porta accanto, la persona che conduceva una vita normale e che aveva invece una doppia vita? Questo sdoppiamento diventa ancor più semplice nel campo delle tecnologie informatiche, nel mondo virtuale. Chi ha specifiche capacità ed “*expertise*” può potenzialmente metterle a disposizione di gruppi impegnati in azioni terroristiche.

Un problema che merita particolare attenzione, a questo proposito, è quello legato alla presenza di un *malicious insider*, cioè di una persona che lavora in una determinata struttura/organizzazione/ufficio e che quindi dall’interno può compiere azioni che altri avrebbero difficoltà ad eseguire dall’esterno. Questi soggetti rappresentano un grave rischio, per l’evidente motivo che una “talpa” che si trovi in una buona posizione strategica, ha il privilegio di accedere a sistemi e ad altre informazioni non consultabili dall’esterno. Un *insider* ha maggiore facilità nell’acquisire una buona conoscenza del funzionamento del sistema in cui è inserito e soprattutto non ha bisogno di aggirare quelle barriere esterne (firewalls, reti private virtuali, etc.) che vengono ormai comunemente adottate nelle reti informatiche per proteggersi da attacchi esterni. Quante “talpe” informatiche, potenzialmente, possono essere presenti nella struttura di un’organizzazione complessa? È difficile dirlo, anche perché mentre per combattere il terrorismo “tradizionale” è possibile effettuare controlli fisici, quella della sicurezza informatica è una disciplina nuova, che necessita un approccio originale e maggiormente sofisticato. Una questione che rimane troppo sottovalutata dalla maggior parte delle organizzazioni.

#### 4. Tipi di attacco informatico

Abbiamo brevemente visto che è relativamente facile passare da un uso proprio dei mezzi di protesta a disposizione di una società

civile ad un uso improprio, che si inquadra nell'ambito di quella società che abbiamo definito "incivile". È questo il caso di attacchi a reti e *server* di Istituzioni o società pubbliche o private che si vogliono, in qualche modo, ostacolare o combattere. Gli esempi sono molto numerosi. Il più comune e famoso di tali attacchi è sicuramente il *denial of service* (DOS), vale a dire il blocco degli accessi ad un determinato sito che si verifica quando tutti gli attivisti (o meglio *hacktivisti*) concordano sul collegarsi contemporaneamente ad un determinato sito. L'effetto è quello di sovraccaricare la linea fino a quando il *server* non è più in grado di operare e, come si dice in gergo, "cade", nel senso che non è più accessibile ad altri utenti per un certo periodo di tempo.

Un altro esempio di attacco molto semplice da realizzare che la maggior parte degli utenti ha avuto occasione di subire, e che può essere usato come strumento di protesta (ma spesso è utilizzato per finalità commerciali), è il fenomeno dello *spam*, vale a dire l'invio di enormi quantità di messaggi di posta elettronica. Lo si può definire un *soft attack*, vale a dire un attacco "leggero", ma non per questo meno efficace o invasivo. Se infatti si inviano migliaia di *e-mail* ad uno stesso indirizzo, non solo la specifica casella di posta elettronica presa di mira, ma anche tutte le altre caselle che risiedono sullo stesso servizio di posta risulteranno completamente bloccate: può accadere che per ore, talvolta per giorni, il servizio possa rimanere sospeso. Tenendo conto che la dipendenza dalla posta elettronica (anche in ambito lavorativo) è in continua crescita, oltre a comportare notevoli disservizi e ritardi, un blocco del servizio può produrre numerosi problemi e gravi conseguenze, anche economiche.

I potenziali tipi di attacco che si possono compiere sono molto diversi fra loro anche se considerati sotto il profilo "tecnico".

a) L'attacco *fisico* consiste, ad esempio, nella distruzione materiale di strutture informatiche di particolare interesse (come i

*server* o i *router* che assicurano il funzionamento di una rete). Questo può condurre, in particolare in assenza di opportune strutture di *back-up* (salvataggi di copie di riserva), a numerosi problemi dovuti alla perdita dei dati.

b) Ci sono tipi di attacco più sofisticati e più frequenti. L'attacco *sintattico* è ormai noto con il termine più generale e non sempre appropriato di "virus". Questo è un altro di quei problemi che la maggior parte degli utenti ha purtroppo avuto modo di sperimentare o subire personalmente. Le conseguenze di questo tipo di attacco, oltre che in termini di costi e di tempo, si misurano anche in termini di credibilità e fiducia.

c) Infine, meno frequenti e meno conosciuti sono gli attacchi *semantici*. Consistono nel nascondere all'interno di un programma una certa linea di istruzione che dopo un determinato periodo di tempo (ad esempio un anno), o quando viene eseguita una particolare operazione, avvia una data attività. Ipoteticamente un programma di amministrazione finanziaria potrebbe essere modificato in modo che, trascorso un anno a partire dalla prima esecuzione, vengano accreditati ad un determinato conto i centesimi (o millesimi) derivanti dalle approssimazioni delle operazioni effettuate. I pochi centesimi, che non si noteranno nelle singole operazioni di una grande struttura bancaria o finanziaria, in realtà arricchiranno l'autore di questa azione.

### *5. Attacchi ad infrastrutture critiche*

Nel parlare di potenziali attacchi informatici, particolare attenzione deve essere rivolta a quelli che possono essere i possibili obiettivi, e tra questi quelle che sono comunemente definite "infrastrutture nazionali critiche". Si tratta di tutte quelle infrastrutture legate ai bisogni primari della società moderna (ad esempio acqua, elettricità, trasporti). Buona parte di queste attività

sono regolate da mezzi informatici. Si pensi alla rete di distribuzione dell'elettricità e a quanto avvenuto negli Stati Uniti nell'estate del 2003, quando una parte consistente della costa orientale del Paese rimase senza corrente a causa di una serie di guasti, amplificata dai sistemi informatici di controllo automatico.

Possiamo inoltre citare il regolamento del traffico aereo, oppure le transazioni finanziarie internazionali, o ancora i servizi di emergenza. Sono strutture o servizi quasi sempre completamente dipendenti da sistemi informatici complessi, nella maggior parte dei casi gestite da società private che nonostante non facciano sempre ricorso alla rete di *Internet* possono comunque essere oggetto di potenziali attacchi. Immaginiamo un attacco combinato che venga effettuato al sistema di controllo delle acque potabili: in una grande città potrebbero essere mischiate le acque nere e le acque bianche, accedendo ai sistemi informatici che ne regolano il servizio. È facile immaginare non solo le conseguenze di carattere sanitario, ma anche quelle di tipo psicologico con possibili fenomeni di panico collettivo o isteria diffusa.

Vanno quindi seriamente considerate soprattutto le potenziali ricadute, non solo in termini di vite umane, quanto in termini di turbamento all'ordine pubblico. Molte delle infrastrutture critiche hanno in realtà una caratteristica comune, quella di essere soggette all'effetto domino, per cui scatenando un problema in uno dei punti della struttura questi si ripercuote a catena anche altrove. Si pensi al traffico aereo: se si verifica un malfunzionamento al sistema di controllo in un determinato aeroporto, le conseguenze si estenderanno rapidamente anche agli altri aeroporti ad esso collegati<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Purtroppo questo è stato il caso di quanto avvenuto negli aeroporti londinesi nel giugno 2004.

Non è questo il luogo per approfondire il concetto di *cyberwar*, che meriterebbe una trattazione a parte, ma certamente possiamo dire che si tratta di una potenziale evoluzione del *ciberterrorismo*. Possiamo idealmente parlare di *cyberwar* quando uno Stato utilizza i mezzi e le conoscenze informatiche a sua disposizione contro un altro Stato per sferrare attacchi mirati ad attività e centri di controllo (anche militari). È molto probabile che vi siano Paesi che stanno investendo sulla *cyberwar*, nonostante sia impossibile averne conferma e sapere in quale modo e con quali risultati.

Tuttavia è un dato di fatto che nei programmi di studio delle accademie militari americane, e non solo, siano previsti corsi specifici sulla guerra informatica. C'è quindi una percezione, negli ambienti militari, del possibile utilizzo dei mezzi informatici per finalità offensive o difensive. Quello che è interessante sottolineare è che, tenuto conto della natura e delle caratteristiche del fenomeno, sarà sempre più forte la necessità di far lavorare assieme, a fini costruttivi, persone molto diverse fra loro, come esperti *hackers* e militari. Le due conoscenze dovranno in qualche modo convergere e fondersi per far fronte o prevenire in modo efficace eventuali attacchi e per elaborare nuovi schemi difensivi.

#### 6. *Le asimmetrie dell'attacco informatico*

La caratteristica comune a tutti i tipi di attacco informatico a cui finora abbiamo fatto riferimento, siano essi catalogabili come *hacktivism*, *cyberterrorism* o *cyberwar*, è quella di essere fenomeni caratterizzati da una asimmetria di fondo. Chi compie un attacco gode di vantaggi enormemente superiori rispetto a chi invece lo subisce. Tentando di schematizzare gli elementi di asimmetria presenti nel *ciberspazio*, possiamo individuare:

a) Il costo. I costi per organizzare un attacco informatico (pochi PC, alcuni strumenti di programmazione e conoscenze di base) sono molto limitati se confrontati con quelli necessari per costruire, rafforzare e rendere operativi i sistemi difensivi necessari. Chi compie un attacco ha necessità di infrastrutture relativamente modeste per metterlo in pratica, mentre chi deve difendersi deve dotarsi di infrastrutture decisamente complesse e costose. Si pensi semplicemente alla “questione virus”: creare un virus, (o una sua variazione), e diffonderlo online è estremamente facile (più difficile è farlo in modo da non farsi individuare), proteggersi, invece, diventa sempre più complicato ed oneroso. Le reti devono avere un firewall costantemente aggiornato e soprattutto tutti i PC devono avere un programma di antivirus, anch’esso costantemente aggiornato. In organizzazioni particolarmente grandi e complesse tutto diventa ancora più impegnativo e difficile da gestire.

b) Il rischio. Chi compie un attacco, operando a distanza, affronta rischi minimi o nulli. Anche quando un *insider* è coinvolto in un attacco, questi può rimanere anonimo in tempi brevi per poi far perdere le proprie tracce. È quindi relativamente facile compiere un attacco ma è spesso molto difficile, da parte di chi lo subisce, determinare chi ne è l’artefice.

c) Le motivazioni di colui che attacca sembrano in genere essere molto più forti di colui che è tenuto a difendersi.

La sicurezza informatica può essere raffigurata come una catena costituita da vari anelli. Se questi anelli non sono tutti solidi e saldamente legati, la sicurezza del vostro PC, o di un PC che regola, ad esempio, i servizi idrici nazionali o i sistemi dedicati alle transazioni internazionali, è a rischio.

Gli anelli di questa catena sono idealmente quattro:

1. l’elaborazione di un sistema di sicurezza informatica;
2. la realizzazione di questo sistema;

3. lo sviluppo delle capacità di reazione ai problemi che si verificano;

4. la validazione del sistema, attraverso test e simulazioni.

Se uno solo di questi anelli è debole, l'intero sistema è a rischio e aumenta la possibilità di subire abusi e violazioni di vario tipo.

### 7. *L'azione della Comunità internazionale*

A livello internazionale, non si sta facendo abbastanza riguardo alla sicurezza informatica. In ambito ONU questa tematica è ancora ad uno stato molto iniziale di discussione essenzialmente per due motivi: in primo luogo, perché la percezione di chi dovrebbe occuparsi del problema è limitata, così come è limitata la conoscenza sull'argomento. In secondo luogo, perché l'attenzione mondiale è ora concentrata sui casi di terrorismo e di guerra "reale" (molto più eclatanti ed urgenti) che purtroppo comportano la perdita di molte vite umane. È una costante storica quella di prestare maggiore attenzione agli avvenimenti (o alle emergenze) a breve termine, rispetto a ciò che si sviluppa o si presenta come una tendenza di lungo periodo, per quanto preoccupante essa possa essere. L'unico passo concreto finora realizzato dalla comunità internazionale è quello del Consiglio d'Europa di Strasburgo che ha elaborato una convenzione sul *cybercrime*<sup>6</sup>, il crimine internazionale compiuto attraverso le nuove tecnologie. A livello ONU, sono state approvate risoluzioni da parte dell'Assemblea Generale che contengono raccomandazioni su alcuni aspetti particolari della sicurezza informatica<sup>7</sup>. La maggior parte del lavoro, nonostante ciò, rimane

---

<sup>6</sup> La "*Convention on cybercrime*" è entrata in vigore l'1 luglio 2004.

<sup>7</sup> In particolare la risoluzione 58/32 su "Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security" prevede la costituzione di un gruppo di esperti governativi nominati dal Segretario Generale dell'ONU, incaricati di individuare quelle misure necessarie per far fronte alle

ancora da fare. A tale proposito va ricordato il Vertice Mondiale sulle nuove tecnologie (WSIS) che ha avuto luogo a Ginevra nel 2003, e che continuerà i suoi lavori a Tunisi nel 2005. È auspicabile che in questo contesto ci si occuperà anche dei problemi della sicurezza internazionale e sarà importante mettersi d'accordo su cosa può e cosa non può essere accettato, e come individuare e trovare una soluzione a questi problemi.

L'analogia della tartaruga e della lepre, molto usata in ambito giuridico, può essere molto efficace per spiegare come la velocità con cui avanza la tecnologia rischia di far aumentare pericolosamente il divario esistente con l'attuale quadro giuridico di riferimento. È quindi auspicabile che la comunità internazionale inizi presto ad occuparsi seriamente della questione della sicurezza informatica e delle molteplici conseguenze che ad essa sono legate.

---

minacce esistenti nell'ambito della sicurezza dell'informazione e delle telecomunicazioni.

## APPENDICE

Tabella riassuntiva dei tipi attacchi e dei gruppi di aggressori

Gruppo	Motivazione	Tipo di attacco	Casi riportati (selezione)
<i>Script kiddie</i>	<i>Hackers</i> privi di esperienza	Usano programmi pronti all'uso e codici scaricati da <i>Internet</i>	Casi frequenti contro utenti privati o aziende
<i>Hacker</i>	<i>Hackers</i> con maggiore esperienza - Tentano di introdursi in nuovi sistemi difensivi - Ritorno economico (talvolta)	Strumenti automatici più sofisticati. Possono organizzare attacchi coordinati. Danno potenziale: medio-alto.	Come per lo <i>script kiddie</i> - Danneggiamenti - <i>Denial of Service (DoS)</i> - Casi di attacchi organizzati contro grandi compagnie e istituzioni - Attacco DDoS contro Yahoo!, eBay e CNN (febbraio 2000)
<i>Malicious insider</i>	- Vendetta - Estorsione e ricatto	Azione illegale attraverso un pieno accesso ai sistemi di informazione. Danno potenziale: medio-alto.	Società ed istituzioni hanno subito questo tipo di attacco. Caso del sistema di fognie australiano (2000).
<i>Hacktivist</i>	- Propaganda - Politica - Socio-economica - Religiosa	Stesso di <i>script kiddie</i> e <i>hacker</i> ma per motivazioni differenti. Pericolo potenziale: medio-alto. Il costo definitivo di un attacco è generalmente maggiore per obiettivi commerciali che per le istituzioni.	Da Seattle (1999) in poi, i contestatori hanno spesso combinato le proteste tradizionali con attacchi in rete. - Conflitto di hackers israelo-palestinese (1999-2002) - Schermaglie tra <i>hackers</i> cinesi e americani (maggio 2001)
<i>Cyber-terrorist</i>	-Propaganda -Politica economica -Minaccia alla sicurezza nazionale -Spionaggio	Potenziati attacchi a Infrastrutture Nazionali Critiche (CNIs): centrali elettriche, oleodotti e gasdotti, reti idriche, traffico aereo, sistemi bancari. Danno potenziale: alto.	Nessun caso ufficialmente riportato.
<i>Cyber-warrior</i>	- Attività di <i>intelligence</i> politica ed economica - Sottrazione di segreti commerciali - Interferenza nell'attività delle infrastrutture critiche	Stesso del <i>cyber-terrorist</i>	Nessun caso ufficialmente riportato

## ALTRI INTERVENTI



## COME COMUNICANO LE NAZIONI UNITE

EDOARDO BELLANDO

Per capire meglio il tema di questo breve intervento è utile un rapido cenno alla mia carriera all'interno dell'ONU. Faccio parte dell'Ordine nazionale dei giornalisti dal 1979; ho fatto il concorso ONU nel 1984, e ho lavorato per tre anni ad HABITAT (United Nations Human Settlement Programme) in Kenia, dopodichè sono passato al quartier generale al Dipartimento all'informazione a New York, il cui scopo è quello di pubblicizzare le iniziative dell'organizzazione.

Per raggiungere il nostro obiettivo, cerchiamo principalmente di contattare tre livelli di giornalisti. Il primo livello è costituito dai circa duecento di essi che hanno gli uffici all'ONU: il New York Times, Le Monde, l'Ansa, l'Associated Press, la EFE, l'agenzia di stampa tedesca (DPA). A questi giornalisti possiamo rivolgerci di persona.

Il secondo livello è costituito dai giornalisti che hanno sede a New York: abbiamo la fortuna di essere nella capitale mediatica del mondo.

Infine, la terza cerchia: i giornalisti che operano non a New York, ma sono sparsi per il mondo. Io ad esempio cerco di raggiungere i giornalisti che si occupano di disabili e di sviluppo. Quindi cerchiamo sempre di aggiornare le nostre *media lists*, per potere poi telefonare, inviare e-mail, ecc. Proviamo sostanzialmente ad interessare i giornalisti alle nostre attività.

Ecco un esempio concreto: si terrà quest'anno (2005) a Tunisi la seconda fase del Vertice mondiale sulla società dell'informazione (la prima fase si è tenuta a Ginevra nel dicembre 2003). Le tecniche che utilizziamo per questo evento internazionale

sono le stesse che usiamo per eventi minori – conferenze stampa, Internet, diffusione di materiali, ecc.

All’inizio di una campagna, insieme ai miei colleghi si fa un brainstorming, durante il quale si mettono giù delle idee per quello che viene chiamato il nostro “cliente”. In questo caso il cliente è l’Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (UIT). Si cerca poi di individuare la sfida che ci è davanti, e gli ostacoli che si intromettono al raggiungimento dei nostri scopi. Si esaminano le opportunità che abbiamo e quali potrebbero essere i nostri alleati – giornalisti, mondo accademico, ONG, etc. Si sviluppano quindi gli obiettivi strategici: cosa vogliamo ottenere, quali sono le linee guida, quali sono i messaggi principali. Non possiamo avere dieci messaggi perché andrebbero persi, quindi dobbiamo individuare tre-quattro messaggi molto concreti e chiari, su cui poi sviluppare tutta la campagna. Dobbiamo individuare qual è il nostro “target”. Il primo gruppo sono sicuramente i media, e prima di tutto i giornalisti interessati – in questo caso – alle tecnologie della comunicazione: non solo quelli della stampa, ma sempre di più anche i giornalisti Internet, perché oggi ormai molti scrivono per i cosiddetti *webzine*. Oltre a questo vogliamo raggiungere le ONG: ci sono organizzazioni che si occupano del Vertice perché lo vedono come un’occasione per difendere la libertà di stampa, per richiamare l’attenzione sui giornalisti imprigionati, o che si occupano di sviluppo. Molte ONG hanno loro stesse dei giornalisti, ed è importante comunicare direttamente con i loro comunicatori, perché divengano ridisseminatori del nostro messaggio: in fondo abbiamo intenti comuni, tutti vogliamo pubblicizzare il Vertice e le questioni di cui tratta. E poi vogliamo raggiungere il settore privato, che è sempre più importante. Anche il settore privato ha gente dei media o addetti alle pubbliche relazioni, ci sono molte *corporations* a livello mondiale, come Microsoft, Nokia, che si occupano di telefonia o computer.

Tutte queste hanno una loro agenda che non sempre coincide con quella dell'ONU, ma a volte ci sono dei punti in comune. E poi anche loro hanno PR e dipartimenti di comunicazione, che sono più grandi di quelli delle Nazioni Unite, e che possono fungere da ridisseminatori del messaggio con più mezzi, più soldi, più contatti. E poi dobbiamo raggiungere i leader politici, i capi di stato, i ministri dello sviluppo e delle telecomunicazioni, i *policy makers*. Infine il pubblico in generale, sia direttamente che indirettamente.

In che modo raggiungiamo questi pubblici così diversi?

Se ci sono degli eventi nel cammino da qui al Vertice cerchiamo di trarne vantaggio. Se per esempio sappiamo che tra tre mesi ci sarà un rapporto sulla comunicazione cerchiamo di metterci d'accordo con chi lo pubblica per poterlo pubblicizzare in vista del Vertice.

Poi si prepara il materiale. Una semplice brochure, perché nei Paesi in via di sviluppo può essere fotocopiata facilmente. Nella nostra sezione c'è un artista grafico che di cose noiose fa meraviglie. I messaggi devono essere brevi e precisi, perché la gente ha sempre meno tempo di leggere, con molte foto, e un vantaggio della brochure è che può essere messa su Web. Ormai quando si fa qualcosa è sempre in funzione di come si può metterla su Web. Il primo strumento è la brochure: per i Paesi ricchi va bene l'Internet, ma nei Paesi in via di sviluppo dobbiamo anche avere del materiale cartaceo. Questo viene poi ripreso dai 60 Centri di informazione dell'ONU nel mondo. Noi produciamo il materiale originale nelle sei lingue ufficiali dell'ONU e poi spediamo il materiale a questi Centri, che sono spesso nei Paesi in via di sviluppo, e loro li traducono e diffondono nella lingua locale.

Un'altra cosa che possiamo fare sono newsletter, bollettini periodici sui nuovi sviluppi, le ultime notizie, la preparazione del Vertice, quindi il materiale è sia cartaceo che sull'Internet.

Altre possibilità sono i cosiddetti *public service announcements* (“pubblicità progresso”): si può chiedere alle TV di trasmetterli gratis o a basso costo, perché è un prodotto dell’ONU per lo sviluppo. Se possibile si prepara un documentario o una mostra. Oggi le mostre sono facili da spostare, quindi possono essere fatte a New York e poi mandate a Bangkok, Londra e così via. Poi abbiamo la radio e la TV delle Nazioni Unite, e possiamo chiedere a loro di pubblicizzare l’evento.

Possiamo chiedere a personaggi famosi o ad esperti di scrivere editoriali o articoli, ad esempio a Manuel Castells, il grande teorico dell’Internet. Diciamo: “scrivete quello che volete purché sia sul Vertice”. Oppure possiamo produrre articoli firmati da Kofi Annan o altri leader dell’ONU, e poi cercare di avere gli articoli pubblicati nei grandi giornali del mondo: in Italia *La Repubblica*, *La Stampa* o *Il Corriere della Sera*, nel mondo *l’International Herald Tribune*, il *New York Times*, *Le Monde* e così via. C’è sempre un giornale che ha l’esclusiva, ma il giorno dopo, attraverso la rete dei Centri d’informazione dell’ONU, l’articolo può essere pubblicato in tutto il mondo.

Poi bisogna seguire come la stampa riflette la preparazione del Vertice. Quindi ci sarà qualcuno che si occuperà di seguire come la stampa lo riflette, vedere se ci sono critiche, com’è il tono, specialmente se negativo, se ci sono critiche che si ripetono, se occorre rispondere.

Se possibile, è importante avere una celebrità che si impegni ad andare in giro per il mondo e portare il messaggio al grande pubblico.

Mostre virtuali possono essere messe su Internet. Tavole rotonde o conferenze, a cui partecipano leader del settore privato, ONG, docenti universitari ed esperti, possono ampliare il dibattito.

Infine il budget. Quello che ho descritto finora è il libro dei sogni. Ma il budget effettivo è purtroppo di solito limitato, e quindi bisogna vedere che cosa si può effettivamente fare con i fondi a disposizione. Se è possibile si cerca di fare *fund raising* sia presso il settore privato che presso governi e ONG; ma questo è un rischio, perché nessuno dà niente per niente, e bisogna concordare molto accuratamente quale sarà il messaggio, che deve essere ovviamente di utilità per entrambe le parti. Ma l'ONU non può fare pubblicità ad una impresa privata, o versare fondi per iniziative che non sono in linea con quello che fanno le Nazioni Unite.

Prima del Vertice, l'UIT pubblicherà un rapporto sulle telecomunicazioni, e l'UNCTAD un rapporto annuale sul commercio elettronico (e-commerce). L'ONU ha pubblicato rapporti sulla e-governance, e l'UNESCO rapporti sulla comunicazione, la libertà di stampa, la qualità della comunicazione.

Quando esce un rapporto dell'ONU, il nostro compito è cercare di tradurlo in linguaggio corrente, soprattutto se il rapporto è tecnico; si cerca di fare un riassunto con i punti principali, presentando i dati più importanti. Abbiamo liste di giornalisti, con i loro e-mail e numeri di telefono; si preparano i materiali, che vengono stampati e messi sul Web.

L'UNICEF può dire "abbiamo salvato mille bambini", e questo è facile da comprendere, ma ci sono agenzie ONU che si occupano di questioni meno facili da pubblicizzare. È difficile soprattutto con la televisione, perché certi messaggi non possono passare in trenta secondi di televisione. Quando esce un rapporto economico è difficile spiegarlo in televisione, è più facile su *La Repubblica* o il *Corriere*.

Occorre sempre considerare che i giornali e telegiornali hanno spazi limitati. Dobbiamo sempre competere con tutti gli eventi mondiali, e i tutti gli addetti alle PR cercano di far pubblicare la loro

notizia in prima pagina sul New York Times. Spesso organizziamo un evento per una certa data, ma poi il Consiglio di Sicurezza si riunisce all'improvviso sull'Iraq, e siamo costretti a spostare l'evento.

Un problema che si ha lavorando sullo sviluppo è che è difficile interessare i giornalisti. Forse c'è più domanda nel pubblico per articoli più complessi e approfonditi ma – non voglio fare una critica – i giornalisti si interessano di più al disastro, alla tragedia, quando forse la gente vuole anche altro. Ogni giorno ci troviamo a competere, ci rivolgiamo ai corrispondenti che lavorano all'ONU e diciamo “Domani c'è una conferenza stampa sui disabili, ne potete parlare?”. “No, domani il Consiglio di sicurezza discute dell'Iraq”. È una sfida.

Passiamo ora ad esaminare il caso della comunicazione dell'ONU relativamente alle questioni legate ai disabili. Il messaggio che l'ONU cerca di diffondere è che i disabili – la minoranza più numerosa al mondo – non sono un problema ma una risorsa. Sono 600 milioni, il 10 per cento della popolazione mondiale: tutti noi a un certo punto della vita diventiamo disabili. I disabili non sono oggetto di assistenza medica, da compatire, ma sono una risorsa da integrare nella società, a vantaggio di tutti. Le tecnologie della comunicazione stanno portando grandissimi vantaggi ai disabili: ci sono sempre più programmi specifici per comunicare per e-mail o per Internet. I disabili sono un mercato, hanno potere d'acquisto, potere politico, sono un vasto gruppo d'opinione. Il messaggio chiave dell'ONU è rendere i disabili parte integrante della società. L'anno prossimo dovrebbe essere firmata la prima convenzione sui diritti dei disabili, a cui l'Italia sta contribuendo molto. I Paesi che ratificano la convenzione dovranno allineare le loro legislazioni alla convenzione. L'obiettivo è di stabilire una legislazione d'avanguardia, cui tutti i Paesi possano allinearsi. La convenzione tratta di cose molto

concrete, come l'abbattimento di barriere architettoniche o la costruzione di rampe. Occorre introdurre una nuova terminologia, ad esempio "diversamente abili". Bisogna usarla sempre, le ONG che si occupano del tema dovrebbero essere le prime ad usare questa terminologia nei loro bollettini e comunicazioni, a sensibilizzare i giornalisti. L'ONU parla di "persone con disabilità", prima si diceva "handicappato", poi "persona disabile": a forza di usarlo il messaggio passa. Nessuno parla più di handicap, ci sono voluti anni, ma alla fine il linguaggio passa, soprattutto su questioni sociali.



## LA TELEVISIONE DELLE NAZIONI UNITE

MICHELE ZACCHEO

Vorrei provare a spiegare con il mio intervento cos'è la TV dell'ONU (UNTV), perché molti immaginano esista un'emittente globale al servizio delle Nazioni Unite. Non è così. La TV dell'ONU non è un'emittente bensì un intermediario tra il corpo politico della comunità internazionale e l'industria dell'informazione: fornisce cioè servizi televisivi alle emittenti mondiali, come anche alle rappresentanze e alle varie agenzie internazionali del sistema onusiano. In sostanza la televisione dell'ONU non comunica direttamente con un pubblico se non tramite i palinsesti già esistenti. Noi forniamo dei servizi e produzioni televisivi.

Altrettanto importante è capire che quando si parla della TV dell'ONU in senso lato c'è possibilità di fare molta confusione. Molte delle agenzie dell'ONU (come l'UNICEF, ad esempio, o il Programma Alimentare Mondiale con sede a Roma) hanno una loro propria capacità di produzione multimediale (TV compresa), finanziate separatamente e gestite indipendentemente. È chiaro che ci siano poi molte sinergie tra queste strutture di produzione audiovisuale, ma vorrei limitarmi nei miei commenti a ciò che meglio conosco, la UNTV, che è la struttura di copertura e produzione televisiva integrata nel Segretariato dell'ONU con una sede principale a New York, e una distaccata a Ginevra, ambedue amministrare dal Dipartimento dell'Informazione (DPI).

Se qualcuno pensa di non avere mai visto la TV dell'ONU, adesso sa che non è così. Se vi è capitato di vedere una sessione di voto, una riunione, per esempio Colin Powell nel 2003 al Consiglio di Sicurezza con le prove delle presunte armi di distruzione di massa: tutte queste sono immagini dalla televisione dell'ONU. Mi vengono

in mente anche le immagini storiche: il discorso di Arafat del '74 quando all'Assemblea Generale diceva di portare la pistola in una mano e il ramoscello di ulivo nell'altra, o Nikita Crusciov che batte il pugno sul banco della rappresentanza sovietica ai tempi dell'invasione della Baia dei Porci, queste sono tutte immagini riprese dalla TV dell'ONU e date ai telegiornali di tutto il mondo. E naturalmente anche mantenute negli archivi. Poi, come dicevo, copriamo le cerimonie ufficiali, i concerti, gli eventi, come per esempio la giornata dei diritti umani, spesso dal vivo e in diretta. Siamo in grado di offrire la registrazione di messaggi in video per conferenze o teleconferenze, e (a pagamento da parte del ricevente) i collegamenti bidirezionali in diretta satellitare dallo studio del Palazzo di Vetro per le interviste.

Gli archivi sono ricchissimi e mantengono 60 anni di attività dell'organizzazione in pellicola e in video, non solo di quanto è avvenuto al Palazzo di Vetro ma in tutto il mondo. È un archivio limitato negli spazi, sulla scala di una biblioteca locale, ma è estremamente importante e viene usato da produttori, editori, ricercatori, studenti, oltretutto dalle TV di tutto il mondo.

Ogni giorno facciamo una selezione di immagini che costituiscono, per dir così, un pacchetto di *news* che viene diffuso tramite le grandi agenzie, come per esempio la Reuters-TV, APTN (Associated Press Television News), o per tutti quelli che loro lo richiedano.

Qual è il mio ruolo? Io lavoro in una sezione interna che si occupa di elaborazione di programmi. Forniamo in genere un prodotto finito o semilavorato, da distribuire alle emittenti, con l'idea che loro lo raffinino per le loro esigenze. Mi occupo del coordinamento e (in misura minore) dell'appoggio tecnico alle unità video nelle missioni di pace. Inoltre produco un talk show, circa 60 puntate all'anno, il cui titolo è World Chronicle. Si tratta di mezz'ora

di discussione su tutti i temi classici delle Nazioni Unite: sviluppo, diritti umani, disarmo, missioni di pace. Cerchiamo di sburocratizzare questi temi facendo una conversazione disinvolta intorno al tavolo tra giornalisti e rappresentanti dell'ONU. A volte gli ospiti sono rappresentanti dello spettacolo come Angelina Jolie o Michael Douglas, personaggi che prestano la loro fama ed immagine per promuovere determinati aspetti del lavoro dell'ONU. Altre volte il programma si presta a un approccio più accademico, e di tanto in tanto invitiamo un autore a discutere su un libro di interesse per l'ONU.

Per quanto riguarda la partecipazione dei giornalisti, vorremmo maggiormente riflettere la diversità dei media mondiali, ma finiamo per riflettere anche la realtà della presenza giornalistica al Palazzo di Vetro: dominano i media nordamericani e britannici, e sono ben rappresentate le testate mediorientali (Al-Jazeera, Al-Arabiya, TV Abu Dhabi, Al Hayat). I giornalisti dei media europei spesso mantengono un ufficio all'ONU, ma – con l'eccezione di Le Monde e Radio France Internationale e pochi altri – si dedicano soprattutto a coprire cultura e politica statunitense invece di specializzarsi in politica multilaterale. Per i Paesi in via di sviluppo, rimane proibitivo mantenere la presenza di un corrispondente a New York. Questo vuoto viene coperto in parte dall'agenzia stampa Inter Press Service (IPS), la cui sede centrale si trova a Roma.

In inglese c'è questa espressione: *feeding the monster*, “alimentare il mostro”. Significa che una volta fatta la TV bisogna metterci dei contenuti, nutrirla, tutti i giorni dell'anno e in tutte le ore. Perciò la domanda per la programmazione televisiva, specie in quest'epoca di proliferazione di canali digitali, è in costante aumento. È in ribasso però la domanda per gli “speciali”, programmi costosi che costituiscono una goccia nell'oceano della programmazione televisiva. È più facile per noi piazzare una serie di

prodotti, 50 programmi all'anno piuttosto che uno speciale, per esempio, perché per un'emittente 50 programmi costituiscono la soluzione a un problema di programmazione settimanale. Lo speciale è molto più difficile da piazzare all'interno dei palinsesti e richiede più mezzi e più pubblicità, quindi avendo un budget limitato cerchiamo di mantenere una grande semplicità nella produzione, orientandoci soprattutto sul formato talk-show, basato su discussioni e tavole rotonde, includendo quanto possiamo dei videoreportage dal terreno.

Un'altra cosa di cui mi occupo è la produzione di cortometraggi inerenti ai progetti delle Agenzie dell'ONU nei vari Paesi del mondo, da Timor al Congo, dal Kazakistan all'Ecuador. Lavoriamo come *producers*, cioè produttori. Questo termine nel nostro contesto descrive una figura che fa da regista televisivo e corrispondente (nel senso di autore di testi – almeno nella loro prima stesura – e di conduttore di interviste), e che in più, come *producer* “puro”, cercano di trovare il necessario appoggio politico e finanziario ai progetti. I cortometraggi che realizziamo vengono poi versionati in cinque delle sei lingue ufficiali dell'ONU (tutte meno il cinese): ne facciamo circa sessanta all'anno, in un modo molto vicino a quello dei servizi giornalistici. Questi cortometraggi vengono poi distribuiti ai telegiornali di tutto il mondo che possano scegliere di mandarli in onda direttamente nella edizione da noi fornita, oppure di rimontarli con la massima facilità, magari usando la voce *off* di un loro corrispondente e aggiornandone il testo a seconda delle loro esigenze.

Siamo sempre in cerca di nuove alleanze con le emittenti. Per esempio abbiamo un accordo con la RAI. Per la CNN produciamo una versione speciale dei cortometraggi – un servizio di due minuti anziché di tre-quattro minuti – che segue i ritmi più serrati della TV americana e che loro inseriscono in una serie

chiamata World Report, esattamente così come è stato da noi confezionato.

Molti dei temi dell'ONU si prestano bene alla produzione di programmi di approfondimento e di analisi, ma anche alla drammaticità. I diritti dell'uomo, per esempio, non sono solo dei "temi" o questioni di diritto internazionale. Sono anche storie di vita e di morte sul palcoscenico del pianeta Terra. Purtroppo però la tendenza per la produzione di documentari su soggetti che difficilmente si possono trattare nello spazio di centoventi secondi è in ribasso. Con i lungometraggi la spesa di produzione tende ad essere alta, oltre i 200.000 dollari USA per un'ora di programmazione.

Cerchiamo quindi di realizzare delle coproduzioni, che per noi ormai sono diventate l'unico modo di continuare la produzione documentaristica. In questo momento, per il sessantesimo anniversario dell'ONU, abbiamo in cantiere un documentario storico di prestigio sull'architettura del Palazzo di Vetro, che sarà diretto dal regista americano Peter Rosen (questa associazione ci permetterà di piazzare il programma sulla rete pubblica americana, la PBS).

Circa tre anni fa, producemmo con l'appoggio politico e finanziario del governo svizzero, un documentario sulla produzione e il commercio delle armi leggere. In questo momento siamo in trattativa con diversi potenziali donatori per un eventuale documentario sulla ricostruzione delle zone devastate dal maremoto del 26 dicembre del 2004. Va detto che i documentari, fatti con arte, tendono ad avere non solo un maggior prestigio rispetto ai cortometraggi, ma che spesso sono anche longevi, restando proponibili per il pubblico per anni ed anni.

Un altro nostro prodotto sono i cosiddetti Public service announcements (PSA), che in italiano potremmo chiamare le "pubblicità progresso". Questi spot vengono prodotti in

collaborazione con agenzie pubblicitarie a cui forniamo soprattutto consulenza sui contenuti, ma anche un certo tipo di distribuzione a livello mondiale.

Adesso abbiamo anche un nuovo progetto: UNIFEED. Si tratta di una trasmissione satellitare giornaliera di materiale TV per le *news* fornito dalle varie agenzie ONU sparse per il mondo. Sono dieci minuti al giorno di pezzi e reportage, prodotti dall'ONU e distribuite grazie all'APTN, che ha più di cinquecento clienti tra le emittenti di tutto il mondo. Ovviamente c'è un costo per l'adesione all'APTN ma poi tutto il materiale è liberamente riproducibile. La pagina Web del progetto (<http://www.un.org/unifeed>) consente la ricerca in rete del materiale televisivo prodotto dall'ONU e dalle varie agenzie (UNICEF, Banca Mondiale, ed altre), molto del quale è anche ottenibile tramite le videoteche delle agenzie responsabili, contattabili tramite gli indirizzi elettronici forniti sul sito (<http://www.un.org/unifeed/uncontacts.asp>). Un'altra maniera di accedere alle *news* calde dall'ONU è tramite la EBU (European Broadcast Union), che gode di un rapporto di stretta collaborazione con l'ufficio UNTV a Ginevra e spesso presta un appoggio tecnico sul terreno a noi produttori. Questo è il quadro della produzione.

In quanto comunicatori dobbiamo sempre pensare all'*audience*. All'ONU bisogna però sempre fare le cose un pò per tutti, e non sempre riusciamo a produrre programmi per un'*audience* mirata. Questo naturalmente è un controsenso nella comunicazione odierna dove invece la questione fondamentale è quella di individuare bene il *target*, ma noi come TV dell'ONU dobbiamo comunque mantenere il senso dell'*universalità* del progetto onusiano. Dobbiamo pensare che il nostro pubblico è un pubblico mondiale, e che se da un lato la strategia di comunicazione ci richiede di poter introdurre i nostri programmi sulla CNN, dall'altro

non possiamo dimenticare che anche la TV di un Paese come il Gabon deve poter avere accesso ai nostri prodotti.

Spesso ci limitiamo per via delle risorse, per esempio per il problema della lingua. Qui a New York non potremmo che parlare in inglese, ma – in teoria almeno – le nostre attività potrebbero godere di un maggiore sostegno economico, se fossimo per esempio in grado di mantenere una produzione originale mirata ai Paesi di lingua francese, spagnola e araba (l'italiano purtroppo non costituisce una base linguistica che permetta “alleanze” a livello di comunicazione internazionale). Un altro modello di riferimento utile per il futuro potrebbe essere quello dell'Euronews, che funziona come una specie di consorzio televisivo europeo che raccoglie i servizi dalle varie emittenti nazionali per poi versionarli e ridistribuirli nelle lingue dei vari Stati membri. Si tratta però di un modello con delle risorse di gran lunga superiori a quelle attualmente disponibili all'ONU.

E poi c'è un pubblico intero anche molto importante, che non sempre è un pubblico televisivo. Per esempio il mondo accademico o quello diplomatico o le ONG. Questo tipo di pubblico non ha il tempo di vedere il programma, ma spesso vuole solo il testo del programma, la trascrizione, da studiare per capire meglio le varie posizioni.

La sfida che ci si presenta sempre e comunque è quella di trattare i problemi in modo meno burocratico e più “televisivo”.

Come accedere alle immagini dell'ONU? Non esiste ancora una banca dati che comprenda tutte le immagini e che sia accessibile al pubblico. Tuttavia ci sono nuove iniziative, per esempio si può accedere ad una parte del materiale andando al sito [www.un.org/webcast](http://www.un.org/webcast) e cercando UN In Action. Là dentro c'è tutto questa gamma di cortometraggi che produciamo. Ce ne sono centinaia accessibili in rete. Anche il sito dell'UNIFEED, per

esempio ([www.un.org/unifeed](http://www.un.org/unifeed)) è ricercabile dal pubblico, benché sia un sito mirato al mondo del giornalismo televisivo. Tramite la lista dei contatti che ci sono là si può fare richiesta di immagini, contattandola direttamente.

In realtà il nostro compito è però quello di fornire servizi alle emittenti, alle rappresentanze e alle ONG, insomma alle organizzazioni strutturate che hanno un rapporto istituzionalizzato con l'ONU. L'accesso per il singolo individuo è più difficile, ma una persona – per esempio studente o ricercatore che presenta un progetto nel quadro di una ricerca accademica – trovando l'interlocutore giusto, potrà essere assistita. Va tuttavia sottolineato che la nostra priorità rimane quella delle istituzioni.

Il discorso della selezione delle immagini dell'archivio è veramente molto complesso e richiederebbe ore. Il punto però è: le nuove tecnologie sono un aiuto o no? È difficile dirlo. Prima c'era molto meno materiale, c'erano le pellicole, materiale che dura un centinaio d'anni. Poi negli anni Settanta si introdussero nuovi formati video. Adesso abbiamo i DVD, le immagini in formato digitale, che offrono tante nuove possibilità per la produzione, come anche – nel prossimo futuro – per la distribuzione immediata di immagini di alta qualità in rete.

Questa nuova situazione crea però enormi problemi agli archivisti. Viviamo in un'era dell'immediato. Le *news* di ieri non hanno ancora un loro valore, o conta solo ciò che accade ora, in tempo reale? In questo senso, e mi duole dirlo, aveva forse ragione Roland Barthes a dire che il problema delle immagini, al giorno d'oggi, è che ce ne sono troppe. Per chi lavora all'audiovisivo nelle Nazioni Unite, è sicuramente giunta l'ora di lanciare un appello ai donatori, alle rappresentanze dei Paesi membri, e alle istituzioni accademiche per investire nella salvaguardia del patrimonio

audiovisivo di questa organizzazione che, per quanto imperfetta, rimane unica al mondo.



## APPENDICE



## LIBRI SULLE NAZIONI UNITE RECENTEMENTE PUBBLICATI IN ITALIA

La lista che segue, elaborata dai curatori, intende solo fornire alcune indicazioni sui volumi che, negli ultimi anni, sono stati pubblicati in Italia sull'Organizzazione delle Nazioni Unite. I libri sono in ordine alfabetico per autore. Non sono stati considerati i libri su specifiche tematiche, ma solo trattazioni di carattere generale sull'Organizzazione. Le brevi schede descrittive sono tratte spesso dalle indicazioni fornite dai rispettivi editori.

ANDREATTA Nino, *La riforma dell'ONU*, Arel Servizi, Roma, 2005, pp. 216

Nel 1993, il Ministro degli esteri del governo Ciampi, Nino Andreatta, risponde al questionario inviato dal Segretario Generale dell'ONU, Boutros Boutros-Ghali, sul funzionamento e sulle prospettive dell'Organizzazione. Andreatta formula una proposta di riforma del Consiglio di Sicurezza che mira ad allargare la partecipazione di tutte le aree del mondo e a dare anche al nostro Paese un posto e un ruolo più incisivi. La sua idea è quella di creare dei seggi semi-permanenti nel Consiglio di Sicurezza, conferendo al Consiglio stesso nuova legittimità e nuova rappresentanza. La proposta di Andreatta costituisce il nucleo centrale della posizione sostenuta oggi dall'Italia e il nostro Paese è impegnato a non restare escluso dall'accelerazione che l'attuale Segretario Generale, Kofi Annan, sta imprimendo alla questione in questi mesi. Il volume, curato da Marianonietta Colimberti, raccoglie le interviste, gli interventi e i saggi di Andreatta sull'argomento, insieme ai più rilevanti documenti sul tema dal 1993 ad oggi.

BARGIACCHI Paolo, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 258

L'opera si propone di ricostruire, sotto diversi aspetti, il ruolo e il posizionamento del Consiglio di Sicurezza nell'ordinamento giuridico internazionale, proponendo possibili ipotesi di riforma anche sulla scorta della teoria generale del diritto. Successivamente affronta il tema della possibile deriva egemonica dell'ordinamento internazionale a fronte di certi comportamenti di alcuni Stati e di certe elaborazioni dottrinali a supporto di questi. Infine, esamina (con particolare riferimento al veto e all'ampliamento della membership consiliare) i più recenti propositi di riforma fino al Report del Panel nominato dal Segretario Generale ONU che, nel dicembre 2004, ha presentato due possibili "modelli" di riforma (e ampliamento) del Consiglio di Sicurezza.

CONFORTI Benedetto, *Le Nazioni Unite*, VII edizione, CEDAM, Padova, 2005, pp. 360

A parte gli opportuni aggiornamenti, questa nuova edizione di un testo ormai classico è principalmente dedicata all'esame e all'inquadramento della prassi del Consiglio di Sicurezza, in particolare della prassi relativa al cap. VII della Carta. La letteratura relativa al Consiglio si è accresciuta enormemente, rendendo sempre più difficile la selezione di ciò che è veramente necessario leggere. Ciò che poi è significativo è che aspetti giuridici dell'azione, e dell'inazione, del Consiglio, hanno formato oggetto di accanite discussioni nei mass media e finanche da parte dell'uomo della strada, in relazione alla guerra in Iraq. Cosicché il ruolo delle Nazioni Unite è divenuto uno dei leit-motiv dei dibattiti sulla politica estera di ogni Paese. Il volume costituisce un fondamentale strumento per comprendere il sistema dell'ONU e le più importanti problematiche giuridiche dell'organizzazione.

DE GUTTRY Andrea, PAGANI Fabrizio, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 212

Nel 1945, in un mondo ancora sconvolto dal secondo conflitto mondiale, nasceva l'Organizzazione delle Nazioni Unite, uno dei progetti politici più ambiziosi della storia. A questa istituzione era inoltre attribuito il compito di mantenere la pace e la sicurezza. Oggi, dopo la fine della guerra fredda, dopo i drammatici avvenimenti dell'11 settembre e l'intervento in Iraq, cosa resta dell'ONU rispetto a quel progetto originario? Quali sono potenzialità e limiti delle Nazioni Unite nel nuovo scenario internazionale? Questo volume traccia un profilo e un bilancio dell'Organizzazione ricostruendone il funzionamento e l'evoluzione attraverso le riforme attuate, quelle mancate e quelle oggi in discussione. Si concentra poi sui progetti di riforma riguardanti il sistema di sicurezza collettiva nonché la composizione e il ruolo del Consiglio di sicurezza. Gli autori si soffermano infine sugli interessi dell'Italia in questo processo di riforma e sul contributo che, in termini di valori, idee e risorse, il nostro Paese ha fornito al sistema ONU.

DELLA FINA Valentina, *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 378

Il volume analizza gli aspetti giuridici e la prassi più recente in materia di bilancio e finanziamento dell'ONU. Le spese che l'ONU può effettuare dipendono dagli introiti percepiti e nessuna proposta tesa ad ampliare le funzioni dell'Organizzazione può prescindere da tale elemento. Il sistema di finanziamento delle Nazioni Unite condiziona la realizzazione dei fini affidati all'Organizzazione. Da ciò l'importanza del bilancio ordinario dell'ONU che costituisce il documento contabile di previsione delle entrate e delle uscite per un periodo biennale. Esso rappresenta un

limite agli esborsi e, nel contempo, la base giuridica per esigere i contributi da parte dei membri a sostegno delle spese previste.

GRASSI ORSINI Fabio, *Il mito dell'ONU*, Liberal Edizioni, Roma, 2005, pp. 138

Il libro risponde a una delle ultime “vulgate” italiane: il mito del pacifismo, brandito contro sia l'interventismo umanitario degli anni Novanta sia contro l'interventismo democratico. In questo libro si ricostruisce l'interesse dei partiti e dell'opinione pubblica che, dal 1945 ad oggi, verso le Nazioni Unite è stato a corrente alterna e sempre in funzione delle convenienze interne.

MARCHISIO Sergio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 440

Il testo contiene un'accurata analisi della prassi applicativa dell'ONU che nell'ultimo decennio ha conosciuto grandi innovazioni, specie nel campo della repressione dei crimini internazionali (si pensi ai Tribunali penali internazionali), della tutela dei diritti umani, dell'ambiente e della promozione dello sviluppo sostenibile. Tutto ciò, insieme all'attenzione dedicata ai progetti di riforma dell'ONU, e al rapporto fra il diritto dell'ONU e il diritto della Comunità internazionale.

MASTROLILLI Paolo, *Lo specchio del mondo. Le ragioni della crisi dell'ONU*, Laterza, Bari, 2005, pp. 258

Alcuni considerano l'ONU come un governo mondiale onnipotente, e si aspettano che intervenga a risolvere ogni crisi; altri lo accusano di essere troppo ingombrante e di volersi occupare di questioni che competono agli Stati nazionali. Entrambi, diffondendo questa percezione, lo danneggiano. In realtà il Palazzo di Vetro è solo il luogo d'incontro dei 191 Paesi del mondo, dove discutono e

possibilmente risolvono i loro problemi. L'ONU, in sostanza, è la somma delle volontà dei suoi membri e ha solo la forza che i membri decidono di darle.

ROCCA Christian, *Contro l'ONU. Il fallimento delle Nazioni Unite e la formidabile idea di un'alleanza tra le democrazie*, Lindau, Torino, 2005, pp. 150

Rispetto alle grandi questioni come la sicurezza e la pace, l'ONU sarebbe un ente inutile, anzi dannoso. Il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale avrebbero tradito lo spirito e i principi contenuti nella Carta istitutiva. Si imporrebbe un nuovo modello di azione globale perché le Nazioni Unite sono figlie della guerra fredda.

VARI AUTORI, *Tutti per ONU, ONU per tutti*, Aspenia. N. 25, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004, pp. 319

È complicato capire come funzionano le Nazioni Unite e come andrebbero riformate: più divertente farne un mito – il governo del mondo – o buttarle semplicemente a mare, sostenendo che ormai, nell'epoca unipolare, non servano più a niente. Attraverso una raccolta di brevi saggi di politologi, diplomatici, giuristi, giornalisti italiani e stranieri, questo numero di *Aspenia* vuole liberarsi, e magari aiutare a liberare il dibattito italiano, di entrambi: del mito e del contromito.

Le Nazioni Unite non sono un governo del mondo; sono un foro di costruzione del consenso fra Stati (il Consiglio di Sicurezza), cui si aggiungono il segretariato e una serie di agenzie specializzate importanti. E non è vero che costino così tanto: l'ONU – come direbbero, ma farebbero fatica ad ammettere, i nostri amici anglosassoni – è piuttosto “on the cheap”. Che sia solo una macchina burocratica, e in più molto onerosa, è parte del mito negativo.



## BREVI NOTE BIOGRAFICHE SUGLI AUTORI

ANTONIO ALESSANDRO

Diplomatico di carriera. Consigliere alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York dove segue i lavori del Consiglio di Sicurezza relativamente al continente africano. Ha prestato servizio all'Ambasciata d'Italia a Luanda (Capo dell'Ufficio Commerciale e di cooperazione) ed è stato Console a Brisbane. Al Ministero degli esteri è stato responsabile della cooperazione in campo spaziale e delle tematiche internazionali legate allo sviluppo della società dell'informazione.

(antonio.alessandro@esteri.it)

FRANCESCO AZZARELLO

Diplomatico di carriera. Primo Consigliere alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York (coordinamento dei lavori del Consiglio di Sicurezza, politica estera dell'Unione europea, riforma del sistema ONU). È stato Capo della Delegazione italiana al Club di Parigi, Capo dell'Ufficio per le questioni del debito internazionale presso la Direzione Generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale, ha prestato servizio presso le Direzioni Generali dell'Emigrazione (responsabile dell'Ufficio per la promozione della lingua e della cultura italiana) e degli Affari Politici (disarmo e non proliferazione). È stato Consigliere all'Ambasciata d'Italia a Tirana (Vice Capo Missione), Console ad Adelaide e Primo Segretario commerciale a Teheran.

(francesco.azzarello@esteri.it)

STEFANO BALDI

Diplomatico di carriera. Primo Consigliere alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York. Esperto in nuove tecnologie e relazioni internazionali. Ha prestato servizio nell'Ambasciata d'Italia a Dar es Salaam e nella Rappresentanza Permanente presso l'ONU a Ginevra. È stato capo dell'Ufficio di Statistica del Ministero degli Affari Esteri. È *Senior Fellow* della Diplofoundation di Ginevra. Ha pubblicato numerosi libri, tra i titoli più recenti: *Carriere internazionali* (Il Sole 24 ore, 2005), *La popolazione italiana* (Il Mulino, 2005), *La penna del diplomatico* (FrancoAngeli, 2004), *Internet guide for diplomats* (Diplopublishing, 2000).

(stefano.baldi@esteri.it; sito web: <http://baldi.diplomacy.edu>)

EDOARDO BELLANDO

Funzionario delle Nazioni Unite dal 1985. Ha lavorato al Programma Habitat delle Nazioni Unite a Nairobi, e attualmente al Dipartimento all'Informazione delle Nazioni Unite a New York. È membro dal 1981 dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti.

(bellando@un.org)

ANTONIO BERNARDINI

Diplomatico di carriera. Primo Consigliere alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York. Esperto in questioni economiche e finanziarie internazionali. Ha prestato servizio all'Ambasciata d'Italia a New Delhi, alla Rappresentanza d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali a Ginevra e all'Ambasciata d'Italia a Tokyo.

(antonio.bernardini@esteri.it)

MARCO CARNELOS

Diplomatico di carriera. Consigliere presso l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio dove segue le tematiche mediorientali e del terrorismo internazionale. Esperto in questioni medio-orientali. È stato console a Perth ed ha prestato servizio alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York. Ha pubblicato "*La lingua come arma: così i grandi combattono al Palazzo di Vetro*" apparso su Limes "*La strana guerra*" Vol. 1/2003.

(marco.carnelos@esteri.it; m.carnelos@governo.it)

ANDREA CAVALLARI

Diplomatico di carriera. Primo Consigliere alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York. Esperto in diritti dell'uomo e questioni sociali internazionali. Ha prestato servizio all'Ambasciata d'Italia a Budapest e a New Delhi. Ha prestato servizio presso la Direzione degli Affari Politici (disarmo) ed è stato vice capo dell'Ufficio OSCE al Ministero degli Affari Esteri.

(andrea.cavallari@esteri.it)

GIUSEPPE NESI

Professore ordinario di diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento. Dal 1992 consigliere giuridico del Ministero degli Affari Esteri. Dal 2002 Esperto giuridico della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'ONU a New York. È autore o curatore di numerosi libri e saggi, tra cui, più di recente: *The International Criminal Court and the Crime of Aggression* (con Mauro Politi) e *International Co-operation in Counter-terrorism*.

(giuseppe.nesi.esp@esteri.it; sito web: <http://jus.unitn.it/user/>)

home.asp?cod=giuseppe.nesi)

MICHELE ZACCHEO

Funzionario delle Nazioni Unite. Produttore televisivo e esperto di informazione presso il Segretariato delle Nazioni Unite a New York. Ha prestato servizio alle missioni di pace in Timor Est e in Etiopia-Eritrea. È autore di diverse produzioni televisive, documentari ed articoli. Vincitore, tra gli altri premi, del premio CNN World Report per il miglior reportage su un tema politico per i suoi servizi da Timor Est.

(zaccheo@un.org)

1. *Legal Scholarship in Africa* - MARCO GUADAGNI (1989)
2. *L'insegnamento della religione nel Trentino-Alto Adige* - ERMINIA CAMASSA AUREA (1990)
3. *Il nuovo processo penale. Seminari* - MARTA BARGIS (1990)
4. *Proprietà-garanzia e contratto. Formule e regole nel leasing finanziario* - MAURO BUSSANI (1992)
5. *Fonti e modelli nel diritto dell'Europa orientale* - GIANMARIA AJANI (1993)
6. *Il giudizio di "congruità" del rapporto di cambio nella fusione* - LUIGI ARTURO BIANCHI (1993)
7. *Interessi pubblici e situazioni soggettive nella disciplina della concorrenza del mercato* - FRANCO PELLIZZER (1993)
8. *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali* - EMANUELE ROSSI (1993)
9. *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Fonti normative. Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale* - DAMIANO FLORENZANO (1994)
10. *Dall'organizzazione allo sviluppo* - SILVIO GOGLIO (1994)
11. *Diritto alla riservatezza e trattamenti sanitari obbligatori: un'indagine comparata* - CARLO CASONATO (1995)
12. *Lezioni di diritto del lavoro tedesco* - ULRICH ZACHERT (1995)
13. *Diritti nell'interesse altrui. Undisclosed agency e trust nell'esperienza giuridica inglese* - MICHELE GRAZIADEI (1995)
14. *La struttura istituzionale del nuovo diritto comune europeo: competizione e circolazione dei modelli giuridici* - LUISA ANTONIOLLI DEFLORIAN (1996)
15. *L'eccezione di illegittimità del provvedimento amministrativo. Un'indagine comparata* - BARBARA MARCHETTI (1996)
16. *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (1997)

17. *I requisiti delle società abilitate alla revisione legale* - EMANUELE CUSA (1997)
18. *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto* - FRANCESCO PALERMO (1997)
19. *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese* - CARLO CASONATO (1998)
20. *Scritti inediti di procedura penale* - NOVELLA GALANTINI e FRANCESCA RUGGIERI (1998)
21. *Il dovere di informazione. Saggio di diritto comparato* - ALBERTO M. MUSY (1999)
22. *L'Anti-Rousseau di Filippo Maria Renazzi (1745-1808)* - BEATRICE MASCHIETTO (1999)
23. *Rethinking Water Law. The Italian Case for a Water Code* - NICOLA LUGARESI (2000)
24. *Making European Law. Essays on the 'Common Core' Project* - MAURO BUSSANI e UGO MATTEI (2000)
25. *Considerazioni in tema di tutela cautelare in materia tributaria* - ALESSANDRA MAGLIARO (2000)
26. *Rudolf B. Schlesinger – Memories* - UGO MATTEI e ANDREA PRADI (2000)
27. *Ordinamento processuale amministrativo tedesco (VwGO) – Versione italiana con testo a fronte* - GIANDOMENICO FALCON e CRISTINA FRAENKEL (cur.) (2000)
28. *La responsabilità civile. Percorsi giurisprudenziali* (Opera ipertestuale. Libro + Cd-Rom) - GIOVANNI PASCUZZI (2001)
29. *La tutela dell'interesse al provvedimento* - GIANDOMENICO FALCON (2001)
30. *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza* - ANNA SIMONATI (2002)
31. *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi* - (a cura di) DARIA DE PRETIS (2002)

32. *Storia, istituzione e diritto in Carlo Antonio de Martini (1726-1800). 2° Colloquio europeo Martini, Trento 18-19 ottobre 2000, Università degli Studi di Trento* - (a cura di) HEINZ BARTA, GÜNTHER PALLAVER, GIOVANNI ROSSI, GIAMPAOLO ZUCCHINI (2002)
33. *Giustino D'Orazio. Antologia di saggi. Contiene l'inedito "Poteri prorogati delle camere e stato di guerra"* - (a cura di) DAMIANO FLORENZANO e ROBERTO D'ORAZIO (2002)
34. *Il principio dell'apparenza giuridica* - ELEONORA RAJNERI (2002)
35. *La testimonianza de relato nel processo penale. Un'indagine comparata* - GABRIELLA DI PAOLO (2002)
36. *Funzione della pena e terzietà del giudice nel confronto fra teoria e prassi. Atti della Giornata di studio - Trento, 22 giugno 2000* - (a cura di) MAURIZIO MANZIN (2002)
37. *Ricordi Politici. Le «Proposizioni civili» di Cesare Speciano e il pensiero politico del XVI secolo* - PAOLO CARTA (2003)
38. *Giustizia civile e diritto di cronaca. Atti del seminario di studio tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, 7 marzo 2003* - (a cura di) GIOVANNI PASCUZZI (2003)
39. *La glossa ordinaria al Decreto di Graziano e la glossa di Accursio al Codice di Giustiniano: una ricerca sullo status giuridico degli eretici* - RUGGERO MACERATINI (2003)
40. *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi. Un bilancio della normativa trentina alla luce del nuovo testo unico sull'edilizia. Atti del Convegno tenuto nella Facoltà di Giurisprudenza di Trento l'8 maggio 2003* - (a cura di) DARIA DE PRETIS e ALESSANDRO MELCHIONDA (2003)
41. *The Protection of Fundamental Rights in Europe: Lessons from Canada* - CARLO CASONATO (ED.) (2004)
42. *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola". Giornata di Studio in onore di Umberto Pototschnig (Trento, 14 maggio*

2003). *In appendice: U. Pototschnig, SCRITTI VARI (1967-1991)*  
– (a cura di) DONATA BORGONOVO RE - FULVIO CORTESE (2004)

43. *Giurisdizione sul silenzio e discrezionalità amministrativa. Germania – Austria – Italia* - CRISTINA FRAENKEL-HAEBERLE (2004)

44. *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI e FRANCESCO PALERMO (2004)

45. *Nuovi poteri del giudice amministrativo e rimedi alternativi al processo. L'esperienza francese* - ANNA SIMONATI (2004)

46. *Profitto illecito e risarcimento del danno* - PAOLO PARDOLESI (2005)

47. *La procreazione medicalmente assistita: ombre e luci* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA e CARLO CASONATO (2005)

48. *La clausola generale dell'art. 100 c.p.c. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli* - MARINO MARINELLI (2005)

49. *Diritto di cronaca e tutela dell'onore. La riforma della disciplina sulla diffamazione a mezzo stampa. Atti del convegno tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento il 18 marzo 2005* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA e GIOVANNI PASCUZZI (2005)

50. *L'Italia al Palazzo di Vetro. Aspetti dell'azione diplomatica e della presenza italiana all'ONU* - (a cura di) STEFANO BALDI e GIUSEPPE NESI (2005)

COUPON D'ORDINE COLLANA "QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE  
GIURIDICHE DELL'UNIVERSITÀ DI TRENTO"

Compilare ed inviare al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento via posta (Via G. Verdi 53 – 38100 Trento – Italia) o via fax (+ 39 0461 881874).

Dati per la spedizione:

Cognome e nome  
o Ragione sociale .....

Indirizzo .....

Città e C.A.P. ....

Telefono .....

E-mail .....

Barrare la casella qui a fianco se si desidera ricevere la fattura.

Codice fiscale / Partita IVA .....

N. copie	Titolo	Autore

Accetto la forma di pagamento a mezzo contrassegno postale con l'addebito delle spese di spedizione correnti per ordini di importo inferiore a euro 25,00.

*Informativa resa ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 196/2003*

*- Codice in materia di protezione dei dati personali -*

Il trattamento dei dati personali viene svolto nell'ambito del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Trento, nel rispetto di quanto stabilito dal d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e dalle norme regolamentari della medesima Università. Il "titolare" del loro trattamento è l'Università di Trento. I dati personali sono trattati esclusivamente per fini istituzionali, con strumenti automatizzati per il tempo strettamente necessario a conseguire gli scopi per cui sono stati raccolti. Specifiche misure di sicurezza sono osservate per prevenire la perdita dei dati, usi illeciti o non corretti ed accessi non autorizzati. I soggetti cui si riferiscono i dati personali hanno il diritto in qualunque momento di ottenere la conferma dell'esistenza o meno dei medesimi dati e di conoscerne il contenuto e l'origine, verificarne l'esattezza o chiederne l'integrazione o l'aggiornamento, oppure la rettificazione (art. 7 del d.lgs. n. 196/2003). Ai sensi del medesimo articolo si ha il diritto di chiedere la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, nonché di opporsi in ogni caso, per motivi legittimi, al loro trattamento. Le richieste vanno rivolte al Dipartimento di Scienze Giuridiche. Nessun dato personale viene comunicato o diffuso. Il presente modulo integra una richiesta di invio di materiale informativo. I dati personali forniti mediante il medesimo modulo sono utilizzati al solo fine di eseguire il servizio o la prestazione richiesta e sono comunicati a terzi nel solo caso in cui ciò sia a tal fine necessario.

Data: ..... Firma leggibile: .....

