

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 23



Le Nazioni Unite di fronte alle nuove  
sfide economico-sociali  
75 anni dopo la loro fondazione

EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli



LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA  
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE  
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,  
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

LE NAZIONI UNITE DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE  
ECONOMICO-SOCIALI  
75 ANNI DOPO LA LORO FONDAZIONE



EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,  
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai, 39  
89138 - Napoli  
ISBN 979-12-5976-209-2

## INDICE

### SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

MICHELE VELLANO .....	7
STEFANO GEUNA .....	11
FRANCO FRATTINI .....	13
MARINA SERENI .....	17
NICOLÒ RUSSO PEREZ .....	21

### PRIMA SESSIONE

#### SFIDE ECONOMICO-SOCIALI E AGENDA 2030: GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

*Presiede:*

PROF. MICHELE VELLANO

#### *KEYNOTE SPEECH*

STAFFAN DE MISTURA – Disuguaglianze economiche come concause dei conflitti recenti e rimedi proposti dall’ONU .....	25
---	----

#### *DISCUSSANT*

ANNA CAFFARENA – Le Nazioni Unite, l’Agenda 2030 e la lezione dei conflitti .....	33
---	----

#### *RELAZIONI*

ANGELICA BONFANTI – Cambiamenti climatici, diritti umani e attività d’impresa: recenti tendenze e futuri sviluppi del diritto internazionale in materia di <i>due diligence</i> d’impresa .....	47
SARA DE VIDO – La parità di genere nel contesto dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile .....	81
ALBERTO ODDENINO – Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e nuove tecnologie digitali oltre l’Agenda 2030 delle NU: alla ricerca di una visione integrata .....	103

## SECONDA SESSIONE

### TAVOLA ROTONDA

#### IL NEOLIBERISMO È ANCORA UN PARAMETRO DI RIFERIMENTO VALIDO PER LA FUTURA AZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL SETTORE ECONOMICO E SOCIALE?

*Presiede:*

PROF. EDOARDO GREPPI

EDOARDO GREPPI – Considerazioni introduttive .....	127
SUSANNA CAFARO – Il neoliberismo è ancora un parametro di riferimento per l'azione delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali? .....	129
GIUSEPPE CASALE – La Dichiarazione del Centenario dell'ILO tra futuro del lavoro e ripresa dalla crisi da Covid-19 .....	137
MARIO DEAGLIO – La breve vita del neoliberismo .....	151
GIORGIO SACERDOTI – Il sistema multilaterale degli scambi (OMC/WTO) tra crisi della globalizzazione ispirata al neo-liberismo economico e la sfida della sostenibilità ambientale .....	155
ANNAMARIA VITERBO – Riduzione del debito sovrano e nuovi finanziamenti per lo sviluppo: questi i presupposti necessari per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile a fronte dell'attuale crisi multidimensionale .....	165
MANLIO FRIGO – Conclusioni generali .....	181
<i>Elenco dei collaboratori</i> .....	187

## SALUTE E INTERVENTI INTRODUTTIVI



IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE  
NEL CAMPO ECONOMICO E SOCIALE  
75 ANNI DOPO LA LORO FONDAZIONE:  
LE RAGIONI DI UNA RIFLESSIONE

MICHELE VELLANO

*Presidente della SIOI, Sezione Piemonte e Valle d'Aosta*

Gli anniversari hanno il difetto di sancire il decorso inarrestabile del tempo e il pregio di costringerci a riflettere e, in particolare, a domandarci quali cambiamenti siano nel frattempo intervenuti. Come conseguenza di questa riflessione si giunge inevitabilmente a valutare se la situazione di oggi sia migliore rispetto a quella di ieri e, specialmente in presenza di un intervallo temporale significativo, se il tempo sia stato speso bene, ossia non sia trascorso invano. Insomma, si è portati a fare un bilancio, per quanto riguarda il passato, e una previsione su quanto potrà accadere in futuro.

L'anniversario della costituzione delle Nazioni Unite, avvenuta come tutti sanno con l'entrata in vigore del suo statuto il 24 ottobre 1945, è di quelli che si prestano particolarmente alla riflessione a cui si faceva cenno in precedenza. La Sezione Piemonte e Valle d'Aosta della SIOI ha, perciò, aderito molto volentieri, d'intesa con la Sezione Lombardia, all'invito a collaborare all'organizzazione del ciclo di eventi voluti dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale per dare corso a una riflessione dedicata, specificatamente, alle nuove sfide economiche-sociali che ci troviamo ad affrontare nel presente e che ci impegneranno anche nel futuro prossimo.

La circostanza che la ricorrenza cada nel 75mo anniversario della fondazione delle Nazioni Unite suggerisce, a maggior ragione, di fermarsi a riflettere, perché il lasso di tempo trascorso, se parametrato alla durata media della vita dell'essere umano, coincide con l'età matura, quella che si presta all'inevitabile constatazione dei successi e delle sconfitte che hanno caratterizzato la sua esistenza. Il rischio da scongiurare, a questo punto, è quello di limitarsi a una celebrazione retrospettiva.

La Sezione Piemonte e Valle d'Aosta, in coerenza con lo spirito che ha animato tutti gli altri appuntamenti che si sono svolti in Italia

sotto la regia della SIOI nazionale, ha, perciò, preferito concentrare la sua analisi sul presente e svolgere il suo sguardo verso il futuro e le nuove sfide che lo caratterizzano, tenendo bene a mente i contenuti dell'Agenda 2030 e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

La scelta del tema segna, del resto, la presa di consapevolezza di una discontinuità marcata rispetto all'epoca in cui le Nazioni Unite vennero istituite. Allora, i temi della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile erano quasi del tutto assenti, quanto meno a livello di politica internazionale. Altre erano le priorità all'indomani di un conflitto che aveva devastato l'umanità e altre erano le ambizioni degli Stati per il futuro e così mantenere la pace riconquistata a caro prezzo e, nello stesso tempo, vincere la denutrizione e la povertà assoluta che affliggevano gran parte della popolazione mondiale.

Se cedessimo, almeno per un momento, alla comoda condizione di chi compie la sua analisi *ex post*, saremmo tentati di affermare che nel momento della costituzione delle Nazioni Unite fu commesso un errore clamoroso di cui oggi paghiamo le conseguenze e, ancor più, potrebbero patirle le future generazioni. Nel 1945 non fu, infatti, compresa adeguatamente l'importanza di porre lo sviluppo economico sostenibile e, più in generale, l'imperativo di tutelare l'ambiente tra gli obiettivi principali al centro della futura cooperazione stabile e istituzionale degli Stati. Questi ultimi, paradossalmente, preferirono indirizzare i rispettivi sforzi, e in una fase successiva coordinarli, verso obiettivi più lontani ed effimeri, come andare sulla luna e conquistare lo spazio, piuttosto che preservare il pianeta e i suoi fragili equilibri sistemici e climatici. Nel dibattito delle prime sessioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ci si concentrò sulla rivendicazione delle risorse proprie e sulle comprensibili, quanto talvolta poco ragionevoli, pretese degli Stati, specialmente di quelli appena entrati a fare parte della Comunità internazionale, di disporne a piacimento per utilizzarne, a proprio vantaggio esclusivo, lo sfruttamento dissennato e senza criterio e programmazione. Si mise, in buona sostanza, al centro l'interesse dello Stato e il suo sviluppo economico-sociale (a quell'epoca secondo impostazioni ideologiche concorrenti e contrapposte), non comprendendo ciò che a noi oggi appare persino ovvio e pacifico, ossia che le attività economiche debbono svilupparsi tenendo conto del loro impatto sull'ambiente nell'immediato e nel medio-lungo termine, come, finalmente, ci richiama a considerare l'Agenda 2030.

Se molte cose sono cambiate dal 1945 ad oggi, una resta immutata: la convivenza pacifica è il fattore principe e irrinunciabile per un

ordinato e proficuo sviluppo economico-sociale. Per questo motivo si è deciso di dedicare il *keynote speech* di apertura della prima giornata del Convegno alle “Diseguaglianze economiche come concause dei conflitti recenti e rimedi proposti dall’ONU”, chiamando a parlarne l’Ambasciatore Staffan de Mistura, già Sotto-Segretario generale e Inviato speciale delle Nazioni Unite nell’area di conflitto e come *discussant* la Professoressa Anna Caffarena.

Quattro relazioni hanno successivamente consentito di esplorare e approfondire temi di importanza cruciale e che proiettano le rispettive implicazioni verso il futuro, costituendo altrettante sfide per lo sviluppo economico sostenibile nel corso dei prossimi decenni. Il Professore Saverio Di Benedetto ha preso per primo la parola sulla questione, tanto strategica quanto controversa, del contrasto al *dumping sociale* come obiettivo sostenibile. La Professoressa Angelica Bonfanti è, quindi, intervenuta su ambiente, cambiamento climatico e responsabilità delle imprese. La Professoressa Sara De Vido ha poi trattato la parità di genere e il Professore Alberto Oddenino ha concluso la sessione dando conto dell’accesso alle nuove tecnologie, sviluppo umano e sviluppo sostenibile nel quadro dell’Agenda 2030.

Nella seconda giornata del Convegno si è tenuta la Tavola rotonda “Il neoliberalismo è ancora un parametro di riferimento valido per la futura azione delle nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali nel settore economico e sociale?”. Sotto la presidenza del Professor Edoardo Greppi, la Professoressa Susanna Cafaro, il Dottor Giuseppe Casale, il Professore Enrico Deaglio, il Professore Giorgio Sacerdoti e la Professoressa Annamaria Viterbo hanno dato il loro importante contributo per formulare una risposta all’interrogativo posto dagli organizzatori. Come notava in un suo scritto il Professor Andrea Comba, al cui ricordo è stata dedicata la Tavola rotonda, la «nuova struttura della Comunità internazionale lascia aperto il problema di come si ricollochino nell’attuale sistema di *global economic governance* gli eterogenei fattori, talvolta anche contraddittori, che concorrono a “governare” il processo di innovazione economica tra gli Stati»<sup>1</sup>. L’organizzazione di tali fattori, che costituiscono i pezzi di un puzzle complesso, non può che essere ispirato da una impostazione ragionata e unitaria, tanto più in un contesto sempre più interdipendente come quello attuale e, a maggior ragione, futuro. Non è affatto scontato che

---

<sup>1</sup> A. COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e Global economic governance – Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2008, 36.

tale impostazione debba necessariamente riprodurre i canoni del neoliberismo internazionale 75 anni dopo la sua prima messa in pratica.

Il Prof. Manlio Frigo ha tratto, infine, le conclusioni dell'intero Convegno il cui svolgimento ha certamente portato nuovi spunti di riflessione senza potere dare, come era inevitabile, risposte definitive.

Chi raccoglierà, tra venticinque anni, il testimone delle celebrazioni, in occasione del compimento del secolo dalla costituzione delle Nazioni Unite, avrà modo di constatare il grado di consapevolezza emerso nel nostro dibattito rispetto alle sfide davanti alle quali si trova oggi l'umanità e l'insieme della Comunità degli Stati.

In conclusione, desidero ringraziare i Professori Manlio Frigo, Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Alberto Oddenino, Andrea Spagnolo che hanno condiviso e arricchito le scelte alla base dello svolgimento del Convegno affidato alle cure della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta e della Sezione Lombardia e il dott. Matteo Arrotta che ne ha supportato lo svolgimento dal punto di vista tecnico. Un particolare ringraziamento anche all'Università degli Studi di Torino, all'International Training Centre – ILO di Torino, alla Fondazione Compagnia di San Paolo che hanno aderito convintamente al progetto e al Professor Egidio Dansero, al Dottore Giuseppe Casale e al Dottore Nicolò Russo Perez che hanno rappresentato le rispettive istituzioni in sede di apertura dei lavori. Un grazie, infine, alla SIOI nazionale, e specialmente al suo Presidente Franco Frattini, per avere coinvolto, d'intesa con il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, le Sezioni regionali in un'attività così importante e utile soprattutto per i più giovani, a cominciare dai soci del MSOI.

## L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI E IL SISTEMA ONU A TORINO

STEFANO GEUNA

*Magnifico Rettore, Università degli Studi di Torino*

L'Università degli Studi di Torino è lieta di collaborare con la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) all'organizzazione del Convegno "Le Nazioni Unite di fronte alle nuove sfide economico-sociali 75 anni dopo la loro fondazione" e alla redazione dei relativi Atti. Questa collaborazione, che avviene in particolare attraverso il contributo di illustri componenti della comunità accademica dell'Ateneo torinese, che ringrazio per il loro apporto, si inserisce nel solco di una consolidata e stretta relazione sia con la SIOI in generale, e in particolare con la Sezione Piemonte - Valle d'Aosta, sia con le componenti dell'ONU presenti a Torino (ITC-ILO, UNICRI, Staff College).

Sono sempre più numerose e strette le relazioni tra l'Università di Torino e il "polo torinese" dell'ONU, specializzato nell'alta formazione, in particolare attraverso la Turin School of Development. Quest'ultima è frequentata ogni anno da circa 300 studenti provenienti dall'estero, attirati dai numerosi Master professionalizzanti, tutti orientati allo sviluppo con la collaborazione di altri atenei e organizzazioni delle Nazioni Unite.

La vocazione internazionalistica dell'Università degli Studi di Torino è confermata sia sul piano della ricerca sia su quello della formazione, dall'attivazione di numerosi corsi di laurea triennali, magistrali e master di I e II livello (oltre a quelli già citati in collaborazione con ITC-ILO) orientati al diritto, alle scienze politiche e relazioni internazionali, alla cooperazione allo sviluppo. Come tutte le organizzazioni pubbliche e private, siamo chiamati a rispondere alle sfide poste dall'Agenda 2030, e lo facciamo, oltre che sul piano della didattica e della ricerca, anche su quello della terza e quarta missione dell'Università, partecipando a reti nazionali (tra cui quelle istituite presso la CRUI: RUS, Rete delle università per lo sviluppo sostenibile; RUniPace, Rete delle Università per la Pace; CUCS, Coordinamento Universitario per la Cooperazione allo Sviluppo) e internazionali (ISCN, International Sustainable Campus Network; Healthy Campus;

SDSN-MED, Sustainable Development Solutions Network – Mediterranean; Green Metric).

Il nostro impegno per contribuire a dare corso all’Agenda 2030 ci ha portato a pubblicare, fin dal 2013, un Rapporto annuale di sostenibilità ambientale e sociale, a varare nel 2016 il Green Office di Ateneo (UniToGO) e a inserire la sfida della sostenibilità e dell’internazionalizzazione nelle linee strategiche dell’Ateneo.

L’attuale emergenza pandemica richiede un’azione ancora più incisiva nella cooperazione internazionale e nel raccordo tra l’azione globale e quella locale, nella sfida della territorializzazione dell’Agenda 2030.

Questo Convegno rappresenta per il nostro Ateneo non solo un punto di arrivo, ma un punto di ulteriore ripartenza per un’intensificata e programmatica collaborazione con il sistema onusiano presente sul nostro territorio per affrontare insieme la sfida culturale, prima ancora che civile e politica, di dare corso a una convivenza e cooperazione sostenibili nell’ambito della Comunità internazionale.

## L'ONU E LE SFIDE ECONOMICHE E SOCIALI A 75 ANNI DALLA FONDAZIONE

FRANCO FRATTINI  
*Presidente della SIOI*

È con vero piacere che intervengo in questo nuovo Convegno per le Celebrazioni del 75° anniversario dell'istituzione dell'ONU che la SIOI ha avuto il compito di organizzare su incarico del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e che si svolge con la collaborazione dell'Università degli Studi di Torino, qui rappresentata dal Vice-Rettore per la sostenibilità e la cooperazione allo sviluppo, Prof. Stefano Egidio Dansero.

Mi preme anche sottolineare che un ruolo fondamentale nell'organizzazione del Convegno è stato svolto dalle Sezioni della SIOI del Piemonte e Valle d'Aosta e della Lombardia, in particolare dai rispettivi Presidenti, Michele Vellano e Manlio Frigo, e di ciò li ringrazio molto.

Un saluto particolare rivolgo poi al Prof. Giuseppe Casale, Deputy Director dell'International Training Centre, che rappresenta l'istituto di eccellenza per la formazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro e che ha una forte specializzazione su gran parte dei temi che sono al centro delle riflessioni di questo Convegno.

Un saluto e un sincero ringraziamento per essere qui con noi rivolgo poi al Dr. Staffan De Mistura, i cui molteplici e prestigiosi impegni al servizio delle Nazioni Unite sono ben noti e che a me piace ricordare anche come antico amico della SIOI, già da quando dirigeva il Centro di informazione dell'ONU in una sede attigua a quella della SIOI a Palazzetto Venezia.

Con questo Convegno completiamo il quadro di analisi dei pilastri fondamentali dell'azione dell'ONU. Ci siamo incontrati virtualmente a Messina per analizzare il sistema di tutela dei diritti umani; a Bari abbiamo approfondito il tema del mantenimento della pace; ora a Torino ci dedichiamo all'analisi dello sviluppo sostenibile.

Questo tema generale sarà introdotto da una riflessione di Staffan de Mistura – che mi sembra quanto mai opportuna – sui rimedi proposti dall'ONU rispetto alle disuguaglianze economiche come concausa dei conflitti. Un tema che è stato a lungo ignorato dagli studiosi e che

non trovò menzione persino negli obiettivi del Millennio delle Nazioni Unite (2000). Attualmente il tema della riduzione delle disuguaglianze è preso in considerazione opportunamente negli obiettivi dello sviluppo sostenibile (obiettivo 10) in quanto è opinione diffusa che la disuguaglianza all'interno e tra Paesi non solo comprime le possibilità di sviluppo economico, sociale e umano, ma alimenta le tensioni politiche ed è causa di violenze e conflitti.

In questo Convegno approfondiremo, in particolare, il ruolo de “Le Nazioni Unite di fronte alle sfide economico-sociali 75 anni dopo la loro fondazione” e lo faremo soffermandoci prima sull'Agenda 2030 come nuova cornice per la promozione dello sviluppo sostenibile e, poi, sull'attualità del modello neoliberista per far fronte ai problemi economici e sociali del nostro futuro, anche immediato, alla luce delle conseguenze prodotte dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

L'Agenda 2030 è, come sappiamo, un programma per lo sviluppo sostenibile molto ambizioso e la cui realizzazione si fonda sul perseguimento di una serie di obiettivi principalmente di carattere economico, sociale e ambientale, che sono tra loro strettamente interdipendenti, cui si aggiungono alcuni obiettivi di carattere trasversale.

Giusto per fare un cenno all'importanza dei temi di cui discorriamo, in campo economico, l'Agenda fa riferimento: alla lotta alla povertà (che è anche obiettivo sociale) e alle disuguaglianze; alla promozione della crescita sostenibile e dell'occupazione fondata su un lavoro dignitoso per tutti; alla costruzione di infrastrutture resilienti e alla promozione dell'innovazione e di un'industrializzazione equa; alla garanzia di nuovi modelli di produzione e consumo. Nel campo sociale si fa riferimento: alla lotta alla fame e agli obiettivi connessi (sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile); alla garanzia della salute e del benessere; all'educazione per tutti; alla parità di genere; l'accesso all'acqua e all'energia. Nel campo ambientale ritornano temi quali: i cambiamenti climatici; la salvaguardia degli oceani e dei mari; la tutela dell'ecosistema terrestre; le città e gli insediamenti umani sostenibili.

Infine, i due temi trasversali che a mio modo di vedere sono di particolare importanza per profili diversi. Il primo, quello relativo alla pace, alla giustizia e a istituzioni efficaci, responsabili e inclusive è un obiettivo al quale il nostro Paese dà, giustamente, un particolare rilievo in quanto comprende misure volte: alla riduzione di tutte le forme di violenza, specialmente quelle nei confronti dei bambini; alla promozione dello Stato di diritto e dell'accesso alla giustizia; alla lotta al

traffico di armi, a tutte le forme di criminalità organizzata e al terrorismo; alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Il secondo tema trasversale ha una rilevanza assoluta in quanto riguarda il rafforzamento degli strumenti di attuazione e del partenariato per lo sviluppo sostenibile. In effetti, appare alquanto evidente che un programma così ampio e significativo come quello proposto nell'Agenda 2030, che riguarda aspetti fondamentali per il futuro dell'umanità, richiede non solo un forte impegno e una grande volontà da parte degli Stati nel perseguirne gli obiettivi, ma soprattutto – a mio modo di vedere – la necessità di un rafforzamento della cooperazione internazionale e regionale e di una mobilitazione di risorse finanziarie senza precedenti.

In questo senso vedo un ruolo fondamentale proprio per l'ONU che, sul piano operativo, può mettere in gioco la forza dell'intero sistema di istituti, programmi e organismi che operano all'interno della famiglia delle Nazioni Unite. Sotto questo profilo voglio sottolineare che l'Agenda 2030 riconosce un ruolo centrale di coordinamento per il sistema ONU su tutte le questioni che attengono al raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, anche al fine di promuovere una rinnovata collaborazione multilaterale tra gli Stati, la società civile, il settore privato, la comunità scientifica e tutti gli altri portatori di interesse.

Chiudo queste brevi osservazioni con un'ultima considerazione. Il mondo di oggi continua a essere caratterizzato da una serie di problemi – in gran parte richiamati in precedenza – che hanno avuto la perniciosa conseguenza di ridurre un po' ovunque il sistema delle tutele individuali. Da questo punto di vista mi piace mettere in rilievo che l'Agenda, diversamente da altri analoghi documenti adottati in precedenza all'interno delle Nazioni Unite, presenta significativi richiami ai diritti umani attraverso numerosi riferimenti sia a strumenti convenzionali sia a atti di soft law relativi alla promozione e alla protezione dei diritti umani. Mi piace interpretare queste indicazioni come l'espressione della volontà di mettere l'essere umano – e la sua dignità – al centro delle iniziative per lo sviluppo sostenibile, ricongiungendo tale obiettivo complessivo al principio cardine della Dichiarazione universale dei diritti umani e del diritto internazionale dei diritti umani. Ciò mi fa sperare in un rinnovamento dell'azione internazionale per dare un maggiore impulso al necessario riequilibrio del rapporto tra sviluppo e sostenibilità.



## L'ONU DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE ECONOMICHE E SOCIALI

MARINA SERENI

*Vice Ministra degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale*

Gentili ospiti, sono davvero lieta di portare il saluto del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale a questo Convegno sull'azione dell'ONU di fronte alle nuove sfide economiche e sociali, nel contesto delle celebrazioni del 75° anniversario delle Nazioni Unite. Ringrazio la SIOI, il suo presidente Franco Frattini, e il Vice Rettore dell'Università di Torino per aver organizzato questo Convegno virtuale in sinergia con il Centro internazionale di formazione dell'OIL e la Fondazione Compagnia di San Paolo.

Nonostante le difficoltà legate alla pandemia, noto con piacere l'ampio coinvolgimento di giovani studenti che sta connotando l'intero ciclo di seminari, ed è in particolare a loro che rivolgo queste brevi considerazioni.

La promozione di un multilateralismo efficace, incentrato sull'ONU, rappresenta una delle priorità fondamentali della politica estera italiana. Siamo attualmente il settimo contributore finanziario sia al bilancio ordinario dell'ONU sia a quello del *peacekeeping*, nonché undicesimo quanto ai contributi complessivi sommando quelli obbligatori e volontari.

L'Italia è oggi il primo fornitore di caschi blu tra i Paesi occidentali, e ha sostenuto dal primo momento, insieme agli altri *partner* UE, l'appello del Segretario generale Guterres per un cessate-il-fuoco globale, nella convinzione che solo società stabili e pacifiche possano porre le basi per uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

Occorre però riformare l'architettura delle attuali istituzioni internazionali, affinché queste siano capaci di apportare correttivi agli aspetti disfunzionali della globalizzazione e rispondere così alle reali esigenze e aspirazioni dei popoli, delle persone. Per tale motivo sosteniamo i processi di riforma dell'ONU, promossi dal Segretario Generale, che sono ormai giunti alla fase di attuazione per rendere l'ONU più efficiente, più trasparente, più democratica e rappresentativa.

L'impatto trasversale della pandemia rende fondamentale il contributo coordinato di tutte le agenzie dell'ONU per affrontare le ricadute sociali ed economiche del Covid-19, con particolare riferimento ai Paesi e ai gruppi più vulnerabili. Al riguardo il 2021 rappresenta un anno chiave per l'azione del nostro Paese a favore di una ripresa in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 e gli Accordi di Parigi.

Come sapete, il 1° dicembre scorso l'Italia ha assunto la Presidenza del G20, impegnandosi a promuovere un'agenda articolata su tre pilastri: persone, pianeta, prosperità. Le politiche inclusive incentrate sulle persone; la lotta ai cambiamenti climatici; le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale sono i cardini della nostra agenda.

In questo contesto stiamo promuovendo varie linee di azione tra cui la definizione di strumenti innovativi per un finanziamento efficiente ed efficace dello sviluppo sostenibile e il rafforzamento del ruolo delle città intermedie come motori di ripresa sostenibile e localizzazione degli SDGs.

Inoltre, come *partner* del Regno Unito per la Presidenza della COP 26, siamo impegnati per accelerare il percorso di transizione dell'economia globale verso la piena attuazione dell'Accordo di Parigi.

È in questo spirito di apertura e di inclusione che organizzeremo a Milano gli eventi preparatori della COP 26, che – oltre a ospitare la pre-COP 26 – dedicheremo un evento *ad hoc* anche alle istanze delle giovani generazioni: *Youth for Climate, Driving Ambition*. Ospiteremo inoltre a Roma un evento di *outreach* di alto livello dedicato all'Africa, dove sono quanto mai evidenti tanto l'impatto dei cambiamenti climatici e della povertà energetica quanto le potenzialità che la transizione ecologica e l'innovazione potranno avere in termini di sviluppo.

L'emergenza sanitaria offre poi un'occasione per rafforzare l'architettura multilaterale della salute globale in termini di prevenzione e preparazione alle sfide sanitarie. Una pietra miliare di questo processo è rappresentata dal Vertice mondiale sulla salute, organizzato dall'Italia in coordinamento con la Commissione UE, che avrà luogo a Roma il 21 maggio. Sarà un'occasione per affermare l'approccio *One Health*, come risposta olistica al Covid-19, nonché per rilanciare lo spirito dell'*Act Accelerator* e *COVAX*, cioè di strumenti multilaterali internazionali a favore di una risposta coordinata alla pandemia, ispirata al principio di solidarietà ed equa condivisione dei vaccini.

Un prerequisito essenziale nella realizzazione dell'Agenda 2030 è poi rappresentato dalla promozione dell'eguaglianza di genere e dell'*empowerment* femminile, e questo è un tratto trasversale alla nostra attività e iniziativa internazionale in questo anno particolare. Si tratta di una priorità fondamentale per l'azione dell'Italia in materia di diritti umani nei contesti multilaterali di cui fa parte, tra cui il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nel mandato 2019-2021. E in questa ottica abbiamo convintamente sostenuto anche qui l'appello globale del Segretario generale delle Nazioni Unite per porre fine alla violenza sulle donne, specialmente quella domestica, accresciuta nel contesto dell'attuale pandemia, e siamo impegnati a favorire una piena partecipazione delle donne ai processi decisionali, in linea con il tema dell'ultima Commissione ONU sulla condizione femminile.

La transizione ecologica, l'intelligenza artificiale, l'economia verde, l'emigrazione, sono tutte sfide complesse, che hanno un impatto diretto anche sul mondo del lavoro e richiedono di investire sempre di più nel capitale umano e nell'innovazione tecnologica, per favorire i processi di adattamento e facilitare il progresso sociale, in particolare nei Paesi in via di sviluppo.

È indispensabile, a questo scopo, la collaborazione con il mondo delle imprese, in linea con l'approccio indicato dal *Global Compact* delle Nazioni Unite, al quale l'Italia partecipa sia sul piano dei contributi pubblici sia su quello della partecipazione delle nostre principali imprese. Un contributo importante al riguardo può essere apportato, inoltre, dal *Centro Internazionale di Formazione* dell'OIL, che siamo orgogliosi di ospitare in Italia, insieme con altre istituzioni del polo formativo dell'ONU quali lo *Staff College* e l'*UNICRI*, in una città come Torino, da sempre all'avanguardia nelle innovazioni industriali e tecnologiche.

A questo fine sosteniamo il processo di riforma del Centro affinché continui a rappresentare un modello per lo sviluppo di professionalità e competenze che contribuiscano al raggiungimento di una globalizzazione giusta e all'obiettivo di un lavoro dignitoso per tutti.

Auguro a tutti voi un buon lavoro per queste giornate di approfondimento su temi tanto rilevanti per la proiezione internazionale dell'Italia e ringrazio ancora una volta la SIOI, il suo Presidente, il Rettore dell'Università di Torino, per questo ulteriore appuntamento di riflessione fortemente voluto dalla Farnesina per marcare l'importante Anniversario dei 75 anni della Carta delle Nazioni Unite.



## SALUTO INTRODUTTIVO

NICOLÒ RUSSO PEREZ  
*Fondazione Compagnia di San Paolo*

Buon pomeriggio a tutti. È un piacere e un onore portare i saluti della Fondazione Compagnia di San Paolo a questa Conferenza che è dedicata alle Nazioni Unite di fronte alle nuove sfide economico-sociali 75 anni dopo dalla loro fondazione.

La Conferenza è promossa dalla Sezione Piemonte e Valle d'Aosta e dalla Sezione Lombardia della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), insieme all'Università di Torino e in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

La Conferenza è dedicata ad approfondire i percorsi giuridici, istituzionali e anche economici intrapresi – o da intraprendere – per raggiungere i *Sustainable Development Goals*, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, tenendo in particolare considerazione l'impatto che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sugli assetti esistenti.

Quali strumenti può attivare l'ONU per contenere gli effetti della pandemia e continuare a sostenere gli sforzi nazionali e internazionali per lo sviluppo sostenibile? Come si può sostenere la cooperazione internazionale in campo sanitario, promuovendo la salute come un bene pubblico globale? Quale sarà il futuro del multilateralismo e quali sono le prospettive di riforma dell'ONU? Questi sono alcuni dei grandi interrogativi che saranno affrontati nella Conferenza.

I diciassette Obiettivi di Sviluppo Sostenibile costituiscono – va detto – un *framework* di riferimento di estrema importanza, non solo per gli attori pubblici preposti all'elaborazione, alla definizione e all'implementazione delle politiche internazionali. Gli SDGs – e questo credo sia un messaggio davvero importante da provare a trasmettere – sono una “guida” di lavoro di assoluta rilevanza anche per soggetti privati, sia della sfera *profit* sia di quella *no profit*.

In particolare, vorrei sottolineare la rilevanza degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile per un ente filantropico come la Fondazione Compagnia di San Paolo. La Compagnia ha infatti di recente imposta-

to la propria attività istituzionale articolandola proprio secondo gli SDGs.

Ma quale è appunto la rilevanza degli SDGs per un ente filantropico? L’adesione agli SDGs per una fondazione privata naturalmente non è un atto dovuto, ma è un atto molto utile.

È infatti un metodo di lavoro:

- è utile dal punto di vista della comunicazione, della trasparenza e dell’*advocacy*, che sono elementi importanti dell’azione di ogni fondazione;

- è utile in quanto rende l’istituzione e il suo lavoro parte di uno sforzo collettivo e globale coerente e più ampio;

- è utile, infine, per poter agganciare la valutazione del lavoro della Fondazione a metriche di valutazione internazionali e condivise.

Non è un caso dunque – e qui concludo – che uno degli SDGs, il diciassette, sia relativo proprio alle *partnership*, *partnership* che devono coinvolgere una pluralità di soggetti – pubblici e appunto privati – e che sono uno strumento imprescindibile per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di sviluppo sostenibile individuati nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Vi ringrazio per l’attenzione, ringrazio molto la SIOI, l’Università di Torino e il Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale e vi auguro buon lavoro.

PRIMA SESSIONE

SFIDE ECONOMICO-SOCIALI E AGENDA 2030:  
GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

*Presiede*

MICHELE VELLANO  
*Università degli Studi di Torino*  
*Presidente della SIOI, Sezione Piemonte e Valle d'Aosta*



## *KEYNOTE SPEECH*

### DISEGUAGLIANZE ECONOMICHE COME CONCAUSE DEI CONFLITTI RECENTI E RIMEDI PROPOSTI DALL'ONU

STAFFAN DE MISTURA

Grazie mille per questa gentile e generosa introduzione. Buongiorno a voi tutti.

Io ho vari motivi per i quali ho accettato veramente con entusiasmo di partecipare a questo incontro. Il primo motivo è che effettivamente io ho cominciato la mia avventura internazionale grazie alla SIOI. Il professor Casadio, che allora era la persona che dirigeva e gestiva la SIOI, è stato il mio molto apprezzato professore di Relazioni internazionali, e lo ricordo con rispetto e gratitudine.

Quello che è avvenuto è che Torino mi ha molto marcato. Io ero il direttore dello staff college ed ero in stretto collegamento con l'ILO e con la città, città che ho sentito veramente interessata, addirittura entusiasticamente interessata a proiettarsi all'estero, internazionalmente. Ho tanti bei ricordi, davvero.

Aggiungo che l'ONU ha settantacinque anni (un po' di più, adesso) e io ne ho settantaquattro e ho cominciato nel 1971, quindi ho quarantasei anni di servizio nell'ONU e sono stato coinvolto in ventidue conflitti. Mi sento, quindi, doppiamente portato a dover cercare di convincere i giovani a credere all'ONU, nonostante quello che si può giustamente pensare e cioè che a volte risulti incapace di risolvere dei problemi. Però ricordo sempre – e il professor Greppi mi perdonerà se lo ripeto – che io volevo fare il medico e poi mio padre mi ha convinto a fare il medico delle nazioni invece che delle persone. Questo mi ha molto aiutato a spiegarmi e a spiegare per quale motivo a volte l'ONU pare non farcela a risolvere un problema, perché anche un medico non riesce a curare tutte le malattie, e a volte è davvero incapace di farlo perché non ci sono tutte le cure e ci sono dei casi veramente difficili o impossibili. Ma cosa fa il medico? Abbandona il paziente? No! Dà le dimissioni? No! Dice che non ce la fa? No! Si occupa del paziente, cerca di ridurre il dolore, cerca di prolungare la vita, cerca di dare speranza e motivazione per continuare a trovare una cura, perché forse

*domani* una cura si trova, come si è trovata, prima o poi, in tante circostanze geopolitiche.

Io avevo preparato dei punti sui quali poggiare il mio intervento ma – come spesso avviene – tutto ciò che ho sentito, soprattutto dal Presidente Frattini, dalla sua introduzione, e da ciascuno di voi, in qualche maniera riproduce totalmente il mio pensiero. Quindi cambierò un po' il mio intervento parlando molto più a braccio, cercando di convincervi e di convincermi di un punto, e cioè che i conflitti e le ingiustizie economiche, i problemi economici, sono strettamente collegati, e di conseguenza, se vogliamo occuparci dei tanti conflitti che abbiamo davanti ai nostri occhi bisogna focalizzare l'attenzione sul collegamento tra geopolitica, economia e crisi. Procederò in questo senso basandomi sull'elemento che più posso portare come contributo: le mie esperienze personali, i quarantasei anni di attività e i ventidue conflitti di cui mi sono occupato.

Partendo da ciò e dando per acquisito tutto quanto sin qui detto, in particolare dall'eccellente analisi fatta dal Presidente Frattini, vi invito a viaggiare con me. Vi invito a volare in un settore, in uno scacchiere si potrebbe dire, recentemente ben studiato e in cui ho operato, cioè la Siria, conflitto ancora in corso da dieci anni. Volate con me e cerchiamo di vedere cosa avveniva prima del conflitto.

Evidentemente c'erano tanti motivi che avrebbero potuto produrre questo conflitto, ma c'è stata una terribile siccità. C'era qualcosa di particolare che è stato sottovalutato, perché a volte quando scoppia l'incendio si guarda l'incendio e non si guarda alle cause che l'hanno scatenato. Dal 2004 al 2010 c'è stata una terribile siccità, una grave, lunga e persistente siccità, la più grave da 900 anni. I contadini soffrono enormemente, ma il governo fece un errore: invece di aumentare i sussidi agli agricoltori, cominciò a investire buona parte delle risorse dello Stato in grandi sistemi d'irrigazione, i quali evidentemente funzionavano per le grandi produzioni, ma non per i piccoli contadini. Questi si trovarono ad affrontare una situazione in cui i prezzi erano saliti enormemente, il loro reddito si era ridotto del 40% e non c'era neanche abbastanza acqua. Cominciarono allora a muoversi verso le grandi città, a emigrare internamente verso le grandi città. E cosa avvenne poi? Avvenne che entrarono in competizione con le popolazioni urbane, che erano in maggioranza ben sistemate con una rete di lavori e produzioni collegate con la classe dirigente, con la conseguenza di una contrapposizione tra gli alauiti, che erano la minoranza in Siria ma che reggevano, e che reggono ancora, con la famiglia del Presiden-

te al-Assad, quasi tutte le leve del potere, e i contadini, in grande maggioranza sunniti, che si ritrovarono in povertà totale. Questo produsse una competizione con la popolazione urbana e un aumento delle tensioni tra la maggioranza sunnita, che si sentiva ancora più povera e marginalizzata, e la minoranza alauita della famiglia e del governo, e poi altre comunità come quella dei curdi.

Arriviamo al punto di un cocktail tossico al quale contribuirono vari elementi, come sempre nei conflitti, o come nei problemi che avvengono nelle società. Il primo era certamente l'epidemia o, se volete, la imitazione costante, delle cosiddette primavere arabe, prima in Tunisia, poi l'Egitto, la Libia, lo Yemen e poi la Siria. Questo aveva un effetto di emulazione, che stimolò chi era scontento a diventare molto più apertamente scontento. Poi c'era una componente geopolitica regionale, la competizione tra i Paesi sunniti, l'Arabia Saudita in particolare, ma anche tutti i Paesi del Golfo, anche la Turchia e il Qatar, nel cercare di controbilanciare l'influenza, a loro detta eccessiva vista la sperequazione della popolazione sunnita e sciita, dell'Iran, che con una piccola comunità del 10-12% riusciva a controllare totalmente un Paese in maggioranza sunnita. Un altro elemento era costituito dalle angherie del governo che da molto tempo si replicavano e la reazione brutale alle prime dimostrazioni puramente pacifiche.

Dietro a tutto questo cosa c'era? Il terreno era stato "fertilizzato" in termini tossici perché a causa del cambiamento climatico e della reazione non efficace a questo con una sperequazione economica molto peggiore si era creata la situazione ideale per un conflitto che dura da dieci anni.

Per il secondo esempio voliamo a dieci anni dopo, cioè arriviamo a oggi. Il conflitto continua a esserci, io ho cercato di gestire la parte più dura del conflitto dal 2014 al 2018, come è stato ricordato. Alla fine siamo arrivati in una situazione in cui militarmente, territorialmente, il governo sta prevalendo, grazie all'intervento massiccio e al costante sostegno militare da parte dell'Iran e della Federazione Russa. Anche se per una vittoria territoriale mancano dei pezzi importanti del territorio – uno dove c'è influenza turca e uno dove c'è influenza curdo-americana – ma diciamo che il 70% della popolazione è tornata sotto il controllo del governo. Vuol dire questo che c'è una vittoria? Che è la fine del conflitto? No. E torniamo all'economia, di nuovo. Il Paese è distrutto, abbiamo cinque milioni di rifugiati, abbiamo 430.000 e probabilmente più morti, abbiamo un milione di feriti, undici milioni di sfollati nell'interno del Paese e l'economia è distrutta.

Chi la può ricostruire? Abbiamo una campagna massiccia di ricostruzione. Chi potrebbe in teoria contribuire a questo? L'Europa in particolare, la Banca Mondiale, forse, in parte, i Paesi del Golfo. Ma quando? Solo se questo comportasse una stabilizzazione del Paese, un investimento che regga e che sia anche una maniera di includere chi ha perso e che possa in qualche maniera garantire alla popolazione rifugiata di tornare al proprio Paese, perché i siriani amano il proprio Paese. Questo significherebbe anche meno pressione sull'Europa in termini di rifugiati. Ma questo avverrebbe soltanto se il Governo fosse disposto avendo – o pensando di aver – vinto militarmente il conflitto, di partecipare la vittoria e vincendo la pace. La pace si può vincere soltanto includendo anche chi ha perso, includendoli con una nuova costituzione e delle elezioni gestite dall'ONU. Solo l'ONU può fare questo, nessun altro avrebbe la credibilità per farlo. E questo è quello che il mio successore, come anche io avevo tentato, sta tentando di fare.

Non siamo ancora in questa situazione, ma l'esempio è utile per spiegare che sia all'inizio, o anche prima, del conflitto siriano (che è stato per anni il peggiore conflitto visto in questa parte del secolo), sia alla fine del conflitto, dieci anni dopo, molto dipende – nel bene e nel male – dal collegamento geo-politico con l'economia.

Un altro esempio riguarda l'Iraq e lo chiamerei "effetto della sindrome della farfalla". Molti di noi ricorderanno che ci fu tempo fa questo aneddoto, questa immagine, anche molto efficace ai miei occhi, che un battito di ali di farfalla nell'Hyde Park di Londra poteva, per una serie di circostanze e coincidenze, produrre eventualmente una tempesta di pioggia a Nairobi, paradossale in termini ecologici. In termini geopolitici, vorrei dimostrarvi la stessa cosa. Volate con me questa volta in Iraq, e parlerò sempre di cose che ho vissuto in prima persona, ed è lì dove spero di poter dare un contributo. Ebbene, in Iraq, a un certo momento, con la fine della guerra e la caduta di Saddam Hussein e la sua morte, ci fu una rivolta sia sciita sia, anche e soprattutto, sunnita, nei confronti dell'Occidente, degli americani in particolare. Questa rivolta riguardò soprattutto le tribù del centro-nord, le quali ritenevano di aver perso il potere che avevano prima. La maggioranza in Iraq è sciita e non sunnita. Ebbene, la rivolta divenne molto sanguinosa, da parte americana ci fu una forte e dura repressione, ma alla fine si scoprì, grazie alla genialità di un generale americano (poi è diventato molto famoso ed è rimasto mio amico), il generale David Petraeus, che si poteva trovare una strategia diversa per poter

affrontare questo tipo di problemi interni. La strategia era quella di non combattere direttamente le tribù ma di cercare di comprendere che c'era qualcuno che li aveva aizzati, al-Qaeda. Era l'al-Qaeda dall'Afghanistan, nella fattispecie di un personaggio chiamato Al-Zarqawi, che erano riusciti a coinvolgerle, facendo loro capire che era nel loro interesse non cadere nelle mani di al-Qaeda. E loro combatterono efficacemente al-Qaeda al punto tale che la repressione avvenne solo nei confronti di chi era membro di al-Qaeda e non delle tribù sunnite. Così si trovò la soluzione, Al-Zarqawi scomparve, fu ucciso lui stesso, e poi al-Qaeda si ridusse a una decina di persone. Ma il messaggio che era stato dato al primo ministro iracheno – anche da me – era che queste tribù andavano incluse, andavano incluse nell'esercito, nella polizia, nei servizi pubblici. Non andavano assolutamente escluse. Purtroppo il primo ministro dell'epoca, al-Maliki, essendo profondamente convinto che il pericolo era che avrebbero in qualche maniera riportato Saddam Hussein, fece un errore storico: le escluse. E loro cosa fecero? Caddero in braccio al “prossimo”, che si chiamava Al-Baghdadi, più sveglio di Al-Zarqawi, molto più sveglio anche perché si era allenato a vedere le fragilità che avevamo stando in prigione in Iraq in mano americana, e quindi vedendo anche le difficoltà di tenere insieme una coalizione.

E qui abbiamo il primo battito di farfalla: lui crea lo Stato Islamico, ISIS, che è un *franchising* di al-Qaeda. Conquista con circa 2000 persone una città, Mosul, che in teoria era gestita, era protetta da quasi 87.000 soldati, almeno sulla carta. E da lì, il successivo “battito”, negativo, delle ali di farfalla, fu quello che si estese alla Siria, la frontiera tra l'Iraq e la Siria scomparve, arrivò a Raqqa,, perfino alla frontiera turca, al villaggio di Kobane che per fortuna fu salvato dai combattenti, e dalle donne combattenti curde, con il sostegno di noi tutti.

Qual è il prossimo battito di farfalla? È che il complesso conflitto siriano, che era già complicato, si complica ulteriormente con questo nuovo elemento, con al-Qaeda/Daesh che comincia a fare attentati ovunque in Europa, dal Belgio, alla Francia, alla Gran Bretagna, in Germania, a San Bernardino, a San Pietroburgo, a Stoccolma, in Australia, in Canada. E questo produsse una reazione occidentale, giusta, necessaria, ma anche una accelerazione del passaggio dei rifugiati che partivano, i quali aumentarono ulteriormente oltre a quelli che erano decisi a partire a causa della guerra civile.

Cosa abbiamo avuto allora? Un movimento dei rifugiati in Europa (prossimo battito di farfalla), una reazione a questo movimento

massiccio di rifugiati, per esempio governi o partiti populistici nazionalisti, persino l'Unione Europea messa in dubbio sulla capacità di rispondere a una crisi vera, e in parte un contributo a quello che è stato la *Brexit*.

Vedete quanti colpi di farfalla semplicemente per un errore, che era quello di *includere* e non *escludere*.

Questi sono i tre esempi sui quali volevo riflettere e adesso vado alle conclusioni.

Certo l'ONU, permettetemi di dirlo, dato che per 46 anni ho lavorato per e con cinque segretari generali, ha grandi fragilità. La più grande fragilità è quella che il Consiglio di Sicurezza non è unito. E molto spesso, in questo periodo, *doppiamente* non è unito. L'ideale sarebbe che trovasse dei momenti di unità, cosa sicuramente possibile, io stesso ho vissuto momenti di unità, ed erano straordinariamente efficaci. E poi che non si eserciti il diritto di veto – cosa che è avvenuta, purtroppo, troppo frequentemente, e lì è dove l'opinione pubblica può aiutare – quando c'è un caso grave di violazione dei diritti umani o una tragedia umanitaria. Invece quello che avviene è che a volte l'ONU non può intervenire. E adesso arrivo al punto. Quando diedi, dopo quattro anni e mezzo, al Segretario generale l'indicazione che qualcun altro si occupasse della Siria, perché dopo un po' ci si immedesima troppo, e avevo visto troppi orrori e avevo visto troppi casi in cui non si poteva impedire a chi voleva fare la guerra di fare la guerra, e quindi bisognava avere un occhio fresco, ebbene, ebbi molti dubbi nel terminare la mia missione, anche perché, per motivi famigliari, mi veniva chiesta una tregua in termini personali, da parte di mia moglie, soprattutto. Ma il caso vuole anche che c'è sempre una speranza di trovare una formula in un conflitto, come abbiamo visto in alcuni conflitti recentemente. Avevo quindi un senso di colpa. E mi chiamò un NGO americano, specializzato nelle analisi statistiche e di interazioni e mi disse «Guardi, forse lei avrà dei dubbi sull'efficacia di quattro anni di tentativi che lei ha fatto, però noi abbiamo fatto l'analisi, una estrapolazione. Il fatto che, grazie alla sua azione e quella della sua squadra, insieme con il Segretario generale, con i vostri interventi abbiate voluto insistere di essere attivi e proattivi in Siria, il *World Food Programme*, l'UNICEF, l'UNHCR, che sono parte dell'ONU, sono riusciti ad essere attivi, se non lo fossero stati avremmo avuto, oltre ai morti per guerra, anche i morti per fame, malattie gravi, cosa che non è avvenuta. Le tregue che lei ha prodotto e che poi sono state rotte regolarmente ma che sono durate un mese, tre mesi, quattro, o in alcuni

casi pochi giorni, hanno impedito che molte persone venissero uccise. E i convogli che avete spinto e che poi sono stati rifiutati e che poi sono riusciti a passare hanno prodotto molti risultati. Conclusione: abbiamo calcolato che, invece di 434.000 morti, senza l'ONU e quindi senza il suo intervento personale ma dell'ONU, personale ma della squadra, sarebbero stati più di 780.000. Quindi parta con rinascimento» – cosa che ho fatto – «per non aver trovato la soluzione alla malattia», cioè alla guerra, che forse fa parte delle tragedie dell'umanità, quella che quando uno pensa di vincere la guerra non tratta la pace, eccetto quando l'ha vinta. «Ma stia tranquillo che il risultato indiretto è importante, che l'ONU ha fatto e che nessun altro avrebbe potuto fare c'è stato!».

Conclusione finale: multilateralismo, non c'è alternativa. L'ha detto il Presidente Frattini, lo avete detto tutti quanti voi, lo confermo io. Problemi come l'ambiente, giustamente, come le malattie (pensiamo al Covid-19), come la povertà e le disuguaglianze o i conflitti, regionali soprattutto, ma anche internazionali, non c'è nessuna altra alternativa all'ONU, che va migliorata, ma è quella che abbiamo.



*DISCUSSANT*

## LE NAZIONI UNITE, L'AGENDA 2030 E LA LEZIONE DEI CONFLITTI

ANNA CAFFARENA

SOMMARIO: 1. La lezione dei conflitti in tempi di pandemia. – 2. Conflitti e Agenda 2030 – 3. Visione sistemica e inclusione per conseguire gli SDGs – 4. Il multilateralismo alla prova della complessità e dell'efficacia.

1. Il 75° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite invita a partire dalle radici dell'Organizzazione per riflettere sulle prospettive della cooperazione internazionale in tempi indubbiamente difficili. L'infrastruttura multilaterale che ancora oggi sostiene il funzionamento di un ordine ormai globale venne allora creata grazie a uno straordinario investimento della comunità internazionale. Dalla Seconda guerra mondiale era germinato l'impegno a scongiurare il ripetersi di un simile scempio attraverso l'esercizio di una responsabilità collettiva: le nascenti organizzazioni internazionali ne sarebbero state lo strumento, sviluppando la propria azione in molteplici ambiti. La consapevolezza maturata in quel frangente, infatti, era che ad alimentare l'ostilità tra le genti siano fenomeni che toccano diverse dimensioni dell'esperienza umana. Una pace solida e duratura non poteva dunque che essere il frutto di un'azione multidimensionale, organica e continuativa, capace di nutrire progressivamente il senso di sicurezza di individui e società a ogni livello<sup>1</sup>.

Il fatto che di conflitti armati sia punteggiata la storia successiva e che oggi men che mai si possa dire di essere vicini al superamento di questa forma brutale di interazione sociale potrebbe perciò apparire una sconfitta. Le prime a patirne, in questo caso, dovrebbero essere proprio le organizzazioni che a sottrarre spazi alla violenza, affrontandone i presupposti, dovevano innanzitutto servire. In realtà, le caratte-

---

<sup>1</sup> Desidero qui riconoscere il mio debito nei confronti dell'Ambasciatore Staffan De Mistura. Grazie alla sua straordinaria esperienza e competenza nell'ambito della mediazione, egli offre a studiosi e studiose elementi di grande valore per comprendere le dinamiche che possono condurre alla trasformazione e risoluzione dei conflitti. La sua testimonianza conferma il ruolo insostituibile dell'organizzazione internazionale nel mantenimento della pace.

ristiche della conflittualità contemporanea e dei suoi effetti<sup>2</sup>, nell’arco degli ultimi trent’anni, chiama più che mai in causa la comunità internazionale. Non stupisce dunque che quest’ultima continui a guardare all’ONU, ovvero al sistema delle organizzazioni internazionali che ad essa fanno capo, per affrontare una sfida intellettuale e pratica di straordinarie proporzioni. Ciò, in particolare, da quando si è compreso appieno che il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*sustainable development goals*, SDGs) veicolati dall’Agenda 2030 è fortemente condizionato, se non addirittura già compromesso, dal persistere o riprodursi di conflitti armati in molte aree del pianeta<sup>3</sup>.

Osservare la politica mondiale mettendo al centro questo intreccio tra condizioni estreme e obiettivi sfidanti può dunque contribuire a gettar luce sul futuro che ci aspetta ben al di là delle aree di conflitto, anche in relazione al conseguimento di alcuni traguardi fondamentali in ambito economico-sociale al centro dell’Agenda 2030<sup>4</sup>. A suggerirlo sono in particolare gli effetti già manifesti e quelli attesi della pandemia che stiamo faticosamente cercando di lasciarci alle spalle.

Questa interminabile crisi sanitaria<sup>5</sup>, da una parte, ha infatti svelato la vulnerabilità delle nostre società, incluse quelle apparentemente più solide<sup>6</sup>. Dall’altra, ha generato una domanda di efficacia nei con-

---

<sup>2</sup> Essenzialmente lo sbiadire delle convenzionali distinzioni tra guerra e pace, Stato e non-Stato, civile e militare, il palesarsi dell’intreccio tra guerre civili (numericamente preponderanti rispetto a quelle interstatali), terrorismo e crimine organizzato, e delle conseguenze di questi fenomeni, tra le quali spiccano – per la loro drammatica visibilità – le migrazioni forzate, interne e internazionali, insieme ad altre gravi forme di violazione dei diritti umani.

<sup>3</sup> Un importante studio recente di Banca mondiale riporta che «il numero di persone che vivono in stretta prossimità di zone di conflitto è più che raddoppiato nell’arco degli ultimi dieci anni per effetto delle guerre in Siria e Yemen, che da sole hanno coinvolto milioni di persone. Se gli attuali andamenti demografici non subiranno variazioni, alla fine del 2020 la maggioranza dei più poveri al mondo vivranno in situazioni di fragilità e influenzate dal conflitto», P. CORRAL, A. IRWIN *et al.*, *Fragility and Conflict*, Washington, 2020, 2.

<sup>4</sup> «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili» (SDG 11) può essere inteso come un’ottima sintesi degli obiettivi di sviluppo sostenibile economico-sociali e ambientali. L’ONU (Dipartimento degli affari economici e sociali) stima infatti che, rispetto al 55% di oggi, nel 2050 vivrà in contesti urbani il 68% della popolazione mondiale e, nei paesi del sud globale, c’è il rischio che aumentino povertà, insicurezza alimentare, carenza di strutture abitative adeguate e di servizi di base (istruzione e sanità).

<sup>5</sup> In linea con la circostanza, evidenziata da Alessandro Colombo, che nel nostro mondo le crisi appaiono sempre meno punti di svolta e sempre più spesso fasi di durata non trascurabile, e comunque caratterizzate da una certa vischiosità, cfr. A. COLOMBO, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Milano, 2014.

<sup>6</sup> Cfr. V. E. PARSİ, *Vulnerabili. Come la pandemia sta cambiando la politica e il mondo*, Segrate, 2021. Per una riflessione comprensiva sul fenomeno, cfr. M. CUONO, F. BARBERA, M. CERETTA (a cura di), *L’emergenza COVID-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Roma, 2021.

fronti delle autorità politiche che non sarà affatto facile soddisfare. Ciò in special modo se si considerano gli obiettivi ambiziosi, eppure irrinunciabili, che ci si è finalmente posti in un'ottica di giustizia globale e intergenerazionale, a partire dal contrasto al cambiamento climatico. Questa è una ragione solida per guardare al mondo di domani senza trascurare alcuna delle esperienze maturate affrontando problemi che si caratterizzano per il combinarsi di complessità e urgenza, incluse dunque le lezioni – talvolta incoraggianti talaltra sconcertanti – tratte dall'investimento internazionale nella gestione dei conflitti.

Una riflessione strutturata sul tema può essere articolata in tre punti. Perché partire dal conflitto nel ragionare sulle sfide economico-sociali che le Nazioni Unite hanno di fronte è il primo. Il secondo punto che sarà discusso è perché l'approccio adottato dalle Nazioni Unite per affrontare il conflitto può rivelarsi interessante nel valutare come porsi rispetto a un'ampia gamma di obiettivi di sviluppo sostenibile, *in primis* proprio quelli di natura economico-sociale. Tra questi va senz'altro menzionata la parità di genere, che lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite Guterres ha ripetutamente indicato come la maggiore singola sfida alla realizzazione dei diritti umani oggi. È facile vedere, infatti, come, compiuti progressi significativi, la parità di genere possa trasformarsi in un moltiplicatore di ogni azione finalizzata a rafforzare la sostenibilità e la resilienza delle nostre società<sup>7</sup>. Terzo e ultimo punto, poiché la possibilità di affrontare queste questioni collettivamente e in modo efficace, a livello di comunità internazionale, dipende dalla salute del multilateralismo, è alla condizione della cooperazione istituzionalizzata che occorre, in conclusione, dedicare attenzione. La possibilità di applicare le lezioni apprese in ogni ambito, facendo leva su strumenti adeguati così da realizzare gli obiettivi dell'Agenda 2030, da questa dipende.

2. Mettere in luce il nesso tra l'esperienza del conflitto e le sfide economico-sociali alle quali le Nazioni Unite sono oggi chiamate a far fronte è dunque il primo passo da compiere. Nel procedere occorre tener conto che tali sfide sono complicate dai tanti problemi pressanti che la pandemia ha generato e, al tempo stesso, dalla chiara consapevolezza, maturata in questo frangente, che non è semplicemente più possibile adottare logiche e applicare strumenti del passato. *Build back*

---

<sup>7</sup> A. GUTERRES, *Remarks at the Observance of International Women's Day*, 6 marzo 2020 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-06/observance-of-international-womens-day-remarks>.

*better* è l’impegno assunto dai decisori pressoché ovunque<sup>8</sup>, e per mantenere la promessa occorrerà innovare le politiche e le pratiche. A spingere in questa direzione sono anche – come si vedrà – i legami che emergono tra fenomeni apparentemente distanti.

Tornare con il pensiero alle radici, nel guardare avanti, è sempre una buona regola. Soltanto così si matura il senso del percorso compiuto e soprattutto di quello che resta da compiere per restare fedeli a propositi spesso maturati in circostanze eccezionali, dunque non facili da mantenere nel tempo, quando le condizioni sono ormai mutate e la memoria sbiadisce. Uscendo dalla Seconda guerra mondiale, evitare nuovi conflitti interstatali costituiva la motivazione principale per ripristinare la pratica della cooperazione istituzionalizzata. Un obiettivo, questo, che poteva essere raggiunto soltanto intervenendo su molti fronti per limitare le ragioni di tensione nel sistema internazionale, accrescere la percezione di sicurezza dei cittadini affinché al nazionalismo si sostituisse una cultura orientata all’internazionalismo, e quindi fissare regole condivise che limitassero il peso della forza nelle dinamiche della politica mondiale. La storia dei decenni successivi è nota. Non si sono date grandi guerre<sup>9</sup>, ma il conflitto armato non è certamente venuto meno. In particolare, durante l’intero periodo è stata importante l’incidenza delle guerre civili che hanno richiamato attenzione soprattutto dopo l’Ottantanove, quando la fine della contrapposizione bipolare sembrava avesse scoperchiato una pentola perennemen-

---

<sup>8</sup> È bene ricordare, dato l’oggetto di questo contributo, che la formula *build back better*, oramai largamente presente nel discorso pubblico a livello internazionale, è tratta dal *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, documento licenziato nel marzo 2015 al termine di un lungo processo di consultazione degli stakeholder e di negoziazione intergovernativa supportato dallo United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Ancora una volta, in questo caso, le Nazioni Unite hanno contribuito a creare un discorso condiviso intorno a un approccio ai problemi con i quali i singoli paesi e, parallelamente, la comunità internazionale si confrontano. Sulle Nazioni Unite come fonte di idee che incidono sul processo politico, cfr. T. G. WEISS, *How United Nations Ideas Change History*, in *Review of International Studies*, 2010, 3-23.

<sup>9</sup> Naturalmente in questo ha avuto molto peso l’equilibrio del terrore, ma la modesta proliferazione nucleare, rispetto a quella attesa, è stata senz’altro frutto di uno sforzo importante di cooperazione a livello internazionale. Questa, non a caso, resta un’area di lavoro condiviso coltivata anche tra paesi che, per il resto, oggi intrattengono relazioni difficili, come Stati Uniti e Russia, che hanno recentemente esteso la durata del trattato New START, cfr. D. E. SANGER, A. TROIANOVSKI, *Biden and Putin agree to extend nuclear treaty*, in *New York Times*, 18 marzo 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/26/world/europe/biden-putin-nuclear-treaty.html>.

te in ebollizione<sup>10</sup>, con conseguenze preoccupanti nella loro imprevedibilità.

I conflitti prevalentemente interni<sup>11</sup> dei quali continuiamo a essere testimoni appaiono sempre più complessi e refrattari a ogni tentativo di mediazione compiuto in nome della comunità internazionale. Non stupisce dunque che si trascinino a lungo, finendo per alimentare, giorno dopo giorno, i fattori che li avevano originariamente generati: le disegualianze sul piano economico, con il loro corollario di marginalità, e l'esclusione su quello politico. La facilità con la quale, in molti contesti, riprendono le ostilità una volta che una composizione sembra sia stata trovata<sup>12</sup> rafforza, negli osservatori, la convinzione che una soluzione strutturale, definitiva potrebbe semplicemente non venire mai individuata, o persino non esistere. La mole di energie e risorse spese per gestire le conseguenze dei conflitti e per sostenere i processi di pace a fronte di risultati che tardano a venire, con i costi in termini di vite o comunque di gravissime violazioni dei diritti umani che conosciamo, costituisce naturalmente una importante fonte di frustrazione per la comunità internazionale. Questa disillusione non si è, tuttavia, tradotta in una rinuncia: al contrario ha recentemente indotto le Nazioni Unite a recuperare, nel modo più autentico, la propria missione originaria.

La consapevolezza che, a fronte di conflitti difficilissimi da spegnere, l'unico approccio razionale sia la prevenzione riporta, infatti, in primo piano la cooperazione istituzionalizzata nello spirito che, a suo tempo, aveva condotto alla creazione dell'ONU<sup>13</sup>. Soltanto uno sforzo collettivo articolato, coerente e duraturo può intervenire sul terreno di

---

<sup>10</sup> Questa immagine non è stata impiegata a caso, trattandosi di una metafora in voga all'epoca, cfr. A. CAFFARENA, *La Trappola di Tucidide e altre immagini. Perché la politica internazionale sembra non cambiare mai*, Bologna, 2018, 39. I conflitti che si manifestano dopo l'Ottantanove sono quelli identificati come le «nuove guerre» per segnalare la crescente importanza della dimensione identitaria e l'intreccio con le dinamiche della globalizzazione, cfr. M. KALDOR, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, trad.it., Roma, 2001.

<sup>11</sup> Seppure spesso internazionalizzati, come confermano i casi più presenti a tutti noi: dai conflitti nella ex-Jugoslavia a quelli contemporanei in Siria, Libia o Yemen.

<sup>12</sup> Sugli effetti degli accordi di pace e della loro complessa implementazione in relazione alla costruzione di paci stabili nei diversi contesti cfr. M. BERDAL, *The afterlife of peace agreements*, in M. WELLER, M. RETTER, A. VARGA, (eds.), Cambridge, 2021.

<sup>13</sup> Il Preambolo della Carta istitutiva dell'ONU associa infatti l'obiettivo di «salvare le future generazioni dal flagello della guerra» all'istituzionalizzazione di principi e metodi funzionali ad assicurare che la forza armata non sia utilizzata, se non nell'interesse collettivo. Contestualmente, alle organizzazioni internazionali viene affidato il compito di promuovere il progresso economico e sociale verso «una più ampia libertà».

coltura della violenza. Il passato si salda così con il futuro: il miglior strumento di prevenzione, l'unico che possa aspirare a una vera efficacia, data la natura complessa dei conflitti contemporanei, è infatti la progressiva realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di ciò che essi rappresentano, anche simbolicamente. L'Agenda 2030 che gli stati membri delle Nazioni Unite si sono dati costituirebbe, insomma, lo strumento principe per realizzare lo scopo che i suoi fondatori avevano affidato all'organizzazione, se solo fosse possibile mettere in moto un circolo virtuoso in virtù del quale il raggiungimento di ciascun singolo obiettivo dei diciassette che sono stati fissati facesse compiere un passo avanti nella direzione del conseguimento di paci fondate su presupposti solidi.

Sfortunatamente però, l'argomento vale anche nella direzione opposta. Il conflitto armato e la fragilità istituzionale, che del primo è spesso con-causa e conseguenza, sono infatti tra i principali ostacoli riconosciuti all'implementazione dell'Agenda 2030. La questione, poi, si manifesta in tutta la sua gravità se inseriamo nel quadro il fatto che la pandemia ha avuto un impatto particolarmente serio proprio sui paesi più vulnerabili sotto il profilo istituzionale. Crisi alimentate dal basso livello di fiducia – per usare un eufemismo – che i cittadini nutrono nei confronti delle autorità pubbliche si sono acuite, mentre queste ultime non hanno esitato a “securitizzare” la pandemia stessa per aumentare il proprio controllo su comunità sempre più provate e, di conseguenza, apertamente rivendicative<sup>14</sup>. Il circolo vizioso per cui la guerra genera inefficacia può dunque compromettere (anche) il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e con questo indebolire i presupposti di paci a loro volta sostenibili.

Ecco dunque una prima ragione per partire dal conflitto nel riflettere sulle sfide economico-sociali che l'Agenda 2030 pone. Mai come oggi la pace – quella pace concepita come bene indivisibile sulla quale l'ONU si fonda – costituisce una responsabilità globale. Una responsabilità che non è tale soltanto nei confronti di coloro i quali patiscono la guerra come minaccia esistenziale immediata e diretta. È infatti ben più ampia la porzione dell'umanità che rischia di dover fare i

---

<sup>14</sup> Fra numerosi contributi sul tema, cfr. N. A. SEARS, *The securitization of COVID-19: Three political dilemmas*, in *Global Policy*, 25 marzo 2020 <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/25/03/2020/securitization-covid-19-three-political-dilemma>. Per la documentazione sull'azione recente dell'ONU nell'ambito del peacebuilding alla luce dell'emergenza COVID-19, ho potuto avvalermi della collaborazione della dott.ssa Lorraine Charbonnier (UNSSC e phd student presso il King's College di Londra), che ringrazio.

conti con una assai povera qualità della vita, negli anni a venire, per gli effetti della crisi ambientale: eventi climatici avversi sempre più distruttivi, siccità, insicurezza alimentare e tanti altri se ne potrebbero menzionare, molti dei quali caratterizzati da importanti, e forse sottovalutate, conseguenze sulla salute di ciascuno, per tornare a un tema oggi molto presente nel dibattito pubblico<sup>15</sup>. Quanto mai nel recente passato, per effetto della pandemia, pace e guerra incrociano dunque, in modo importante, il problema della sostenibilità, quindi anche dei diritti economici e sociali di molta parte dell'umanità.

3. Riflettere sulle principali sfide che l'ONU ha di fronte guardando all'esperienza che essa ha maturato nella gestione dei conflitti è rilevante anche per una seconda ragione. L'approccio adottato dall'Organizzazione in questo ambito può infatti rivelarsi una risorsa importante in funzione del conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile nel loro complesso.

Di fronte a conflitti ostici al limite dell'intrattabilità<sup>16</sup>, la risposta che la comunità internazionale ha individuato, nel 2016, è puntare piuttosto sul «sostenere la pace» prima che la situazione, nei diversi contesti, diventi critica e vada fuori controllo, ma anche durante e dopo le fasi acute di un conflitto, valorizzando e supportando le capacità proprie degli individui e delle comunità che, nonostante la difficoltà delle situazioni che si trovano ad affrontare, dimostrano resilienza, creatività e *agency*<sup>17</sup>. Di questa risposta focalizzata sulla prevenzione, le Nazioni Unite si sono fatte interpreti, sfruttando la propria capacità di agire sul terreno grazie all'operato delle agenzie specializzate e, in

---

<sup>15</sup> Risorse qualificate su questo aspetto sono a disposizione del pubblico interessato grazie all'iniziativa *Lancet countdown*, patrocinata dalla rivista scientifica *Lancet* <https://www.lancetcountdown.org/>.

<sup>16</sup> Vengono di norma associati alla categoria degli "intrattabili" quei conflitti che presentano le seguenti caratteristiche: sono duraturi al punto da apparire cronici, sono ricorrenti nelle loro manifestazioni e dunque rivelano un andamento ciclico, sono complessi, distruttivi in termini di vite umane e risorse, nonché apparentemente resistenti a ogni soluzione. Una delle ragioni di tutto ciò è che le loro cause risultano profondamente radicate.

<sup>17</sup> «Sostenere la pace», linea d'azione che muove dall'espansione del concetto di *peacebuilding* (tradizionalmente relegato, in ambito onusiano, alla fase post-conflittuale) e rimanda a una strategia basata sulla prevenzione «dello scoppio, dell'escalation, della continuazione, della recidiva dei conflitti» violenti, è il frutto di due risoluzioni rispettivamente dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza assunte contestualmente il 27 aprile 2016 (A/RES/70/262 e S/RES/2282). Questo approccio prevede che si affrontino in modo integrato le cause profonde all'origine del conflitto armato e della violenza, oltre ad assistere le parti affinché mettano fine alle ostilità.

particolare, dei *country teams*<sup>18</sup>. L’approccio che stanno cercando di mettere in campo, multidimensionale e di lungo periodo, fa leva su due elementi: riconoscimento dell’interdipendenza tra i fattori in gioco e inclusione. Ebbene, questo approccio appare molto interessante per realizzare l’intero repertorio degli obiettivi che costituiscono l’Agenda 2030, anche in contesti non esposti al conflitto. Ciò, in particolare, se consideriamo le conseguenze attese della pandemia in termini di incremento delle disuguaglianze reali e percepite (all’interno di ciascun paese e anche tra paesi diversi: la disponibilità dei vaccini è notoriamente un tema politico sensibile proprio perché investe il diritto universale alla salute), erosione della fiducia nelle istituzioni (statuali e internazionali), indebolimento del tessuto sociale.

Concentrarsi sull’interdipendenza dei fattori che definiscono i problemi al centro dell’Agenda 2030, ma anche delle soluzioni possibili, e puntare sull’inclusione in ogni fase possono, e forse oggi più che mai *devono*, essere concepite come leve innanzitutto per creare, o magari, anche soltanto preservare, le condizioni necessarie a conseguire obiettivi ambiziosi quali gli SDGs.

Riconoscere l’interdipendenza tra gli obiettivi dell’Agenda 2030, vuol dire osservarne le complementarità per sfruttare le sinergie che da tali legami discendono, ma anche riconoscerne i potenziali conflitti. Oggi, in circostanze eccezionali, siamo abituati a sentir contrapporre legittimi interessi economici all’applicazione del principio di precauzione a tutela della salute, come se queste dimensioni fossero mutualmente esclusive, mentre sono complementari, nel senso che una condizione di salute diffusa è il presupposto di un’economia florida. La compromissione della salute pubblica, al contrario, è un importante elemento frenante del benessere economico, ovvero un fattore di riproduzione della povertà. Soltanto un approccio sistemico<sup>19</sup> rivela i

---

<sup>18</sup> I *country teams* (UNCT) sono oggi presenti in 131 paesi e coprono tutti i 162 paesi nei quali sono attivi programmi ONU. Ciascun UNCT, guidato da un *Resident coordinator*, include tutti gli enti delle Nazioni Unite che si occupano di sviluppo sostenibile, gestione delle emergenze, ricostruzione e transizione nel paese. Cfr. <https://unsdg.un.org/about/how-we-work>.

<sup>19</sup> Ricordando che «implementare l’Agenda è sempre stata una sfida monumentale in termini di *governance*, sia all’interno dei paesi sia attraverso i confini» e che «considerazioni miopi hanno spesso come esito politiche che servono scopi contrastanti e spesso si negano reciprocamente la possibilità di conseguire progressi», lo United Nations System Staff College promuove l’applicazione del pensiero sistemico agli obiettivi dello sviluppo sostenibile per favorire la coerenza delle politiche tra settori e livelli, un obiettivo non nuovo, ma che oggi più che mai – per le note ragioni di efficacia attesa – sollecita attenzione, cfr. F. FORTIER, *Connecting the SDG dots through system thinking*, Torino, 2021

nessi tra i diversi fenomeni e obiettivi, mettendone in luce la natura abilitante o piuttosto ostativa alla rispettiva realizzazione. Adottandolo è possibile compiere scelte di *policy* ponderate, che considerino le ricadute anticipabili nei vari contesti e ai vari livelli, ricadute peraltro non sempre facili da identificare e spesso neppure univoche. La coerenza delle politiche che soltanto la focalizzazione sulle interdipendenze può produrre è una risorsa irrinunciabile in un momento in cui si combinano obiettivi sfidanti e condizioni estreme, quella miscela – si è detto – che in primo luogo induceva a guardare con attenzione alla lezione della gestione dei conflitti.

Nel realizzare l'Agenda 2030, oltre a puntare sulla coerenza che il pensiero sistemico favorisce, occorre far leva sull'inclusione. Riconoscere il valore intrinseco della partecipazione come fatto di giustizia ne rappresenta soltanto una prima, importante motivazione di principio. L'inclusione ha infatti significative, e oggi irrinunciabili valenze pratiche. Innanzitutto consente di mobilitare tutte le energie e le competenze disponibili per raggiungere la massima efficacia nella realizzazione degli SDGs. È irrinunciabile il contributo delle donne naturalmente, a partire dal loro coinvolgimento attivo nei processi di *peace-building*, inteso come presupposto per la realizzazione degli altri obiettivi in tanta parte del Pianeta. Ma non meno fondamentale è far leva sulle energie e sulle competenze dei giovani, anche questi recentemente valorizzati dalle Nazioni Unite nei processi di costruzione della pace<sup>20</sup>. Eppure proprio questa preziosa doppia riserva di capacità è a rischio di ulteriore marginalizzazione per via degli effetti della pandemia che, si teme, restringeranno pesantemente lo spettro delle opportunità per le categorie meno protette – fra le quali proprio donne e giovani – in tutte le società, seppure in modo e in misura differenti.

Puntare sull'inclusione per realizzare l'Agenda 2030 in una situazione fortemente condizionata dalla pandemia significa, dunque, contrastare con forza quei fattori che, inevitabilmente, contribuiscono ad accentuare le già note cause di esclusione: discriminazioni, specifiche vulnerabilità, condizioni geografiche (per carenza di infrastrutture), marginalità socio-economica. Attraverso una lotta mirata alla povertà

---

<sup>20</sup> Cfr. Nazioni Unite e Folke Bernadotte Academy, *Youth, Peace and Security*, New York, 2021. La prima *Youth Strategy* delle Nazioni Unite, varata nel 2018, sottolinea che i giovani rappresentano una risorsa straordinaria e sulla quale è giusto investire per lo straordinario effetto moltiplicatore che ciò può avere. In questa logica, le Nazioni Unite non si limiteranno a lavorare per i giovani, ma lo faranno *con* i giovani come partner e leader delle rispettive comunità, cfr. Nazioni Unite, *Youth 2030. Working with and for young people*.

educativa, all'emarginazione dei più fragili, alla disoccupazione giovanile e femminile si può – e si deve, in un'ottica di efficacia – intervenire per valorizzare innanzitutto chi è più svantaggiato, affinché possa dare il proprio cruciale contributo, per quanto modesto possa apparire.

Nel rispetto della responsabilità assunta sottoscrivendo l'Agenda 2030, la comunità internazionale si è impegnata a fare esattamente questo: applicare senza eccezioni il principio che nessuno sia lasciato indietro, e che i più svantaggiati siano i primi destinatari di politiche volte all'inclusione. Questa prescrizione, che dell'intera Agenda costituisce «la promessa centrale, trasformativa»<sup>21</sup>, è peraltro quanto mai attuale e irrinunciabile: a causa della pandemia, infatti, abbiamo ormai collettivamente maturato diretta e piena consapevolezza che la misura della nostra capacità e della nostra forza è proprio la condizione dei più deboli.

Se vogliamo raggiungere i diciassette obiettivi dello sviluppo sostenibile, soprattutto a fronte delle maggiori sfide economico-sociali che questa contingenza ha generato, se vogliamo davvero tradurre in una pratica d'azione la formula *build back better*, abbiamo dunque molto da imparare dall'approccio, basato su pensiero sistemico e inclusione, che le Nazioni Unite hanno nel tempo sviluppato per sostenere la pace.

4. A 75 anni dalla fondazione dell'ONU, la chiave del successo, quando si parla di traguardi impegnativi per la comunità internazionale, sta ancora nel multilateralismo. Il principio organizzativo alla base dell'ordine aperto e basato su regole che conosciamo, tuttavia, deve a sua volta misurarsi con prove importanti che potrebbero restituirne una versione «diminuita»<sup>22</sup>. Questo fenomeno, al centro di tante

---

<sup>21</sup> L'Agenda 2030 è basata sul riconoscimento di valori universali, il secondo dei quali è rappresentato dal principio «leave no one behind». L'impegno a fare sì che nessuno resti indietro è indicato come la principale leva del cambiamento. Il primo valore è rappresentato da un approccio basato sui diritti umani e il terzo è l'eguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne, cfr. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values>

<sup>22</sup> Un multilateralismo diminuito – rispetto a quello «di principio» – si caratterizzerebbe per essere «a bassa intensità» e orientato al breve periodo, debolmente istituzionalizzato, pragmatico, sensibile alle contingenze, frammentato e talvolta ridondante. Un indicatore importante di una evoluzione in questa direzione è il successo del bilateralismo, al quale si è fatto ricorso quando il multilateralismo era in affanno, ma che potrebbe finire per sostituirlo, con conseguenze importanti. Sul punto cfr. J. RÜLAND, *The Rise of 'Diminished Multilateralism'*, in *Asia Europe Journal*, 2012, 258.

preoccupate attenzioni<sup>23</sup>, impone una riflessione sull'assetto istituzionale necessario ad affrontare l'Agenda 2030 con un approccio multidimensionale e di lungo periodo, che faccia leva su un pensiero di tipo sistemico e sull'inclusione.

Le sfide che definiranno la capacità delle organizzazioni internazionali di veicolare la cooperazione, garantendo coerenza alle politiche e partnership adeguate a renderle efficaci, sono tante e coinvolgono anche direttamente, a partire dalla loro sfera interna, i membri della comunità internazionale. Due, strettamente collegate tra loro, appaiono particolarmente rilevanti.

La prima è la sfida dell'internazionalismo, che sembra non venire mai meno. Le spinte alla frammentazione, lo vediamo ogni giorno, sono assai potenti nel sistema internazionale. Ciò che occorre innanzitutto è che Stati membri e organizzazioni alimentino, nei diversi settori di intervento, un discorso condiviso che torni a sostenere le ragioni di un agire collettivo solidale in nome di quel senso di indivisibilità dei problemi e della comunità internazionale che del multilateralismo è il presupposto. Le circostanze dovrebbero aiutare, creando un potente incentivo a lavorare consapevolmente e convintamente insieme: mettere in sicurezza anche soltanto i più vulnerabili, oggi, è un compito immenso, eppure tener fede a questo impegno – lo abbiamo detto – è essenziale per dare un futuro all'Agenda 2030.

La seconda è la sfida dell'efficacia a fronte di una crescente complessità e urgenza dei problemi che richiedono impegno e responsabilità da parte di tanti e diversi soggetti, una sfida che devono raccogliere tanto gli stati, con i loro cittadini, quanto le organizzazioni internazionali. Queste ultime stanno mettendo in campo una ragguardevole capacità di tradurre in idee strutturate e piani d'azione inclusivi le indicazioni della comunità internazionale<sup>24</sup>, lavorando al contempo per incrementarne l'impatto<sup>25</sup>. Agli stati tocca cogliere quanto le orga-

---

<sup>23</sup> In una condizione di più intenso confronto tra grandi potenze, le organizzazioni internazionali possono facilmente diventare un ulteriore terreno di contrapposizione fra queste, con il rischio di veder inficiata la loro azione e di conseguenza erosa la loro legittimità. Questo sviluppo esporrebbe lo stesso multilateralismo alla medesima sorte. Una riflessione legata alla particolare condizione determinata dalla pandemia è stata sviluppata da S. PATRICK, *When the system fails. Covid-19 and the costs of global dysfunction*, in *Foreign Affairs*, 2020.

<sup>24</sup> Si veda, ad esempio, il rapporto *United Nations Comprehensive Response to Covid-19*, del settembre 2020.

<sup>25</sup> È interessante a questo proposito la riflessione sul rischio di ulteriore delegittimazione che corrono le istituzioni globali, se non riescono a dimostrarsi efficaci nel colmare i tanti divari – economici, in termini di capitale umano e partecipazione – che la pandemia sta rendendo più profondi oltre che evidenti, e la risorsa rappresentata dal «multilateralismo reticolare»

nizzazioni internazionali possano tornare a essere un prezioso moltiplicatore della loro efficacia in questo mondo difficile.

#### ABSTRACT

*The United Nations, The Agenda 2030 and the Lessons Learned  
from Conflict Transformation and Resolution*

Looking at the implementation of the 2030 Agenda from our present viewpoint, strongly influenced by the COVID-19 pandemic, it is mandatory to search for approaches that can be trusted to contain the impact of the global health crisis and maximize the capability of the international community to fulfill its commitment in terms of the 17 SDGs. The argument put forward in this essay is that the lessons learned from conflict transformation and resolution are very relevant in this regard.

Building on the full recognition of the complex interdependence among the various goals, and consequently adopting a systemic approach while addressing the different challenges, is the first component of a dual strategy. The second lever is inclusion, crucial in conflict-thorn contexts to avoid marginalization, but equally decisive in order to implement the 2030 Agenda by mobilizing all those who can contribute in societies, particularly women and young people. The action of the United Nations, because of its extraordinary experience and thanks to its truthfulness with its original mandate, is key to achieve the full synergy of these components.

---

(*networked multilateralism*), menzionata dal Segretario generale Guterres nel suo discorso all'Assemblea generale in occasione del 75° anniversario della fondazione delle Nazioni Unite. Su questo punto in particolare si veda l'interessante spunto conclusivo contenuto nel rapporto del Centre for policy research della United Nations University, A. DAY, D. PASSARELLI, *Governing Uncertainty*, New York, 2021.

## RELAZIONI



# CAMBIAMENTI CLIMATICI, DIRITTI UMANI E ATTIVITÀ D'IMPRESA: RECENTI TENDENZE E FUTURI SVILUPPI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI *DUE DILIGENCE* D'IMPRESA

ANGELICA BONFANTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il Progetto di trattato delle Nazioni Unite in materia di regolamentazione delle attività di impresa e diritti umani: quale rilevanza per i cambiamenti climatici? - 3. Interpretazione evolutiva e integrazione sistemica del diritto internazionale. - 4. Tendenze interpretative alla luce dei cambiamenti climatici. - 5. Diritti umani e cambiamenti climatici dinanzi ai Comitati delle Nazioni Unite. - 6. *Segue*: e nei ricorsi presentati dinanzi alle corti regionali. - 7. L'obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani in presenza di attività di impresa, alla luce dei cambiamenti climatici. - 8. *Human rights due diligence* e cambiamenti climatici, alla prova del Progetto di trattato delle Nazioni Unite. - 9. *Segue*: e della giurisprudenza nazionale. - 10. Conclusioni.

1. «An over-reliance on the private sector could lead to a climate apartheid scenario in which the wealthy pay to escape overheating, hunger, and conflict, while the rest of the world is left to suffer»<sup>1</sup>. Queste sono le parole con cui lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani, il Prof. Philip Alston, descrive le future tragiche conseguenze del cambiamento climatico, destinate ad avverarsi se in breve tempo la Comunità internazionale non affronterà in modo efficace la minaccia, procedendo a una riduzione drastica delle emissioni di gas a effetto serra.

Secondo il *Rapporteur*, dall'aumento del riscaldamento globale discenderanno impatti devastanti: si stima che entro il 2050 tra 100 e 400 milioni ulteriori di individui saranno a rischio di inedia, tra 1 e 2 miliardi non avranno accesso a risorse idriche adeguate e 140 milioni, per citare solamente la situazione dell'Africa sub-sahariana, dell'Asia meridionale e dell'America Latina, potrebbero essere costretti a emigrare. Il cambiamento climatico aggraverà inoltre in misura drammatica le disuguaglianze già esistenti, con intensità maggiore nei paesi e nelle regioni più povere del mondo, che dovranno sostenere circa il 75-80% dei costi associati, pur essendo la loro popolazione responsabile solo del 10% delle emissioni di gas serra<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, UN Doc. A/HRC/41/39 del 17 luglio 2019, par. 51.

<sup>2</sup> *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 10-15.

Come ricorda anche l’Agenda 2030, i cambiamenti climatici – la lotta ai quali forma l’oggetto dell’Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 13 – minacciano di invertire gran parte dei progressi compiuti negli ultimi decenni e rappresentano una delle maggiori sfide per l’umanità<sup>3</sup>. L’aumento della temperatura globale, l’innalzamento del livello del mare, l’acidificazione degli oceani e gli altri impatti correlati stanno infatti mettendo a rischio la sopravvivenza di molte società. Secondo il Panel intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), tuttavia, il contenimento del riscaldamento globale entro i livelli indicati dall’Accordo di Parigi<sup>4</sup>, richiederebbe cambiamenti rapidi e senza precedenti, tra cui la riduzione delle emissioni di gas serra del 45% entro il 2030, per arrivare alla cosiddetta neutralità climatica entro il 2050<sup>5</sup>. Ad oggi invece purtroppo si registra ancora un significativo divario tra l’effetto aggregato degli impegni nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra e l’obiettivo di mantenere l’aumento della temperatura media globale al di sotto dei livelli internazionalmente stabiliti<sup>6</sup>.

In questo contesto è centrale il ruolo delle imprese: si stima che l’industria dei combustibili fossili produca il 91% delle emissioni industriali globali di gas serra e il 70% di tutte le emissioni generate dall’uomo<sup>7</sup>. Dal 1988 al 2015 le imprese dei combustibili fossili hanno raddoppiato il proprio contributo al surriscaldamento globale, generando l’equivalente delle emissioni prodotte nei precedenti più di due secoli. Durante questo periodo solo 100 imprese hanno generato il 71% delle emissioni globali complessive<sup>8</sup>.

Il presente articolo intende esaminare alcune recenti evoluzioni in materia di regolamentazione delle attività di impresa e protezione dei

---

<sup>3</sup> *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015, par. 14.

<sup>4</sup> Paris Agreement, adottato il 12 dicembre 2015 (di seguito “Accordo di Parigi”).

<sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (di seguito “IPCC”), *Special Report on Global Warming of 1.5°C*, 2018.

<sup>6</sup> Si veda il rapporto *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2021/2 del 26 febbraio 2021. Secondo il Segretario Generale delle Nazioni Unite il rapporto «is a red alert for our planet. It shows governments are nowhere close to the level of ambition needed to limit climate change to 1.5 degrees and meet the goals of the Paris Agreement», reperibile a: <https://unfccc.int/news/greater-climate-ambition-urged-as-initial-ndc-synthesis-report-is-published>.

<sup>7</sup> *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, cit., par. 34.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 35.

diritti umani – in particolare il Progetto di trattato attualmente oggetto di negoziato in seno alle Nazioni Unite (di seguito ‘Progetto di trattato’)<sup>9</sup> e l’introduzione di processi di *human rights due diligence* a carico delle imprese – con il convincimento che esse contribuiscano anche all’adempimento, da parte degli Stati, ai propri obblighi internazionali in materia di lotta al cambiamento climatico. Non essendo tali iniziative espressamente indirizzate a questo fine o occupandosene solo in maniera incidentale (paragrafo 2), preliminare all’analisi è l’esame della connessione, ampiamente riconosciuta nel diritto internazionale, tra diritti umani e cambiamento climatico, questione che formerà l’oggetto dei paragrafi 3, 4, 5 e 6 dello scritto. Lo studio si concentrerà poi, nella medesima prospettiva, sull’obbligo degli Stati di proteggere i diritti umani in presenza di attività di impresa (paragrafo 7), per poi esaminare, anche alla luce dell’ampio contenzioso contro imprese in materia di diritti umani e cambiamento climatico, l’obbligo di *human rights due diligence* introdotto dal Progetto di trattato e già prescritto in alcuni ordinamenti nazionali (paragrafi 8 e 9). Su queste basi l’articolo dimostrerà l’efficacia dei nuovi strumenti in materia di *due diligence* di impresa, non solo per prevenire o rimediare gli abusi dei diritti umani, ma anche in termini di mitigazione del surriscaldamento globale e adattamento ai suoi impatti negativi.

2. Per valutare l’efficacia delle soluzioni proposte, occorre da subito ricordare che il Progetto di trattato, la cui ultima bozza è stata presentata nell’agosto del 2021 e discussa nella sessione di ottobre dal Gruppo di lavoro istituito dal Consiglio dei diritti umani<sup>10</sup>, prevede l’introduzione per gli Stati contraenti dell’obbligo di regolare le attività delle imprese aventi sede sul loro territorio o entro le loro giurisdizioni, incluse quelle a carattere transnazionale, e di adottare le misure necessarie affinché esse rispettino, nell’ambito dello svolgimento delle proprie attività, i diritti umani internazionalmente riconosciuti<sup>11</sup>. Più

---

<sup>9</sup> *Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, OEIGWG Chairmanship Third Revised Draft 17 August 2021 (di seguito “Progetto di trattato”).

<sup>10</sup> *Resolution adopted by the Human Rights Council 26/9. Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, UN Doc. A/HRC/RES/26/9 del 14 luglio 2014.

<sup>11</sup> Progetto di trattato, art. 2. Sul progetto di trattato si vedano: L. CERNIC, N. CARRILLO SANTARELLI (eds.), *The future of business and human rights: theoretical and practical considerations for a UN treaty*, Cambridge, 2018; M. FASCIGLIONE, *Binding Instrument on Business and Human Rights as a Source of International Obligations for Private Companies: Utopia or Reality?*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (eds.) *Legal Sources in*

precisamente il Progetto stabilisce che gli Stati contraenti impongano alle imprese un obbligo di *human rights due diligence*, ossia richiedano che esse – tenuto conto delle dimensioni, dei rischi che le loro attività comportano per i diritti umani, del settore di operatività e della struttura societaria – identifichino «any actual or potential human rights abuses that may arise from their own business activities, or from their business relationships»<sup>12</sup>, prendano le misure necessarie a prevenire e mitigare tali impatti e ne monitorino l'applicazione<sup>13</sup>.

Il Progetto definisce gli abusi dei diritti umani che intende prevenire come «any direct or indirect harm in the context of business activities, through acts or omissions, against any person or group of persons, that impedes the full enjoyment of internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment»<sup>14</sup>. I diritti umani materialmente richiamati sono identificati, all'art. 3, in quelli riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalle convenzioni fondamentali delle Nazioni Unite sui diritti umani e dell'Organizzazione internazionale del lavoro di cui gli Stati contraenti siano parte, oltre che dal diritto internazionale consuetudinario<sup>15</sup>.

---

*Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Leiden, 2020, 31 ss.; J. HARTMANN, A. SAVARESI, *Corporate actors, environmental harms and the Draft UN Treaty on Business and Human Rights: History in the making?*, in *Question of International Law*, 2021, 27 ss.; R. GRECO, *The Draft Treaty on Business and Human Rights: What way forward for greater consistency between human rights and investment agreements?*, ivi, 5 ss.; R. MARES, *Legalizing Human Rights Due Diligence and the Separation of Entities Principle*, in S. DEVA S., D. BILCHITZ (eds.), *Building a treaty on business and human rights: context and contours*, Cambridge, 2017, 266 ss.; R. MCCORQUODALE, L. SMIT, *Human Rights, Responsibilities and Due Diligence. Key Issues for a Treaty*, ivi, p. 216 ss.; M. TIGNINO, *Corporate human rights due diligence and liability in armed conflicts: The role of the ILC Draft Principles on the Protection of the Environment and the Draft UN Treaty on Business and Human Rights*, in *Questions of International Law*, 2021, 47 ss.

<sup>12</sup> Progetto di trattato, art. 6.3. Sulla natura e il contenuto della *human rights due diligence*: J. BONNITCHA, R. MCCORQUODALE, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2017, 899 ss.; R. MARES, op. cit., 266 ss.; J. G. RUGGIE, J. F. SHERMAN III, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale*, in *European Journal of International Law*, 2017, 921 ss.

<sup>13</sup> Progetto di trattato, art. 6.

<sup>14</sup> *Ibid.*, art. 1.2.

<sup>15</sup> *Ibid.*, art. 3.3.

Diversamente dalla versione precedente<sup>16</sup>, la bozza del 2021 contiene infine alcuni specifici riferimenti al cambiamento climatico: da un lato, il preambolo ricorda che le imprese possono contribuire alla realizzazione dello sviluppo sostenibile mediante attività «that respect internationally recognized human rights, labour rights, health and safety standards, the environment *and climate*, in accordance with relevant international standards»<sup>17</sup>; dall'altro, come vedremo più avanti, gli effetti sul clima devono essere presi in considerazione ai fini della mappatura degli impatti delle attività economiche<sup>18</sup>. Il Progetto non richiama invece gli specifici strumenti internazionali in materia di lotta al cambiamento climatico, né si riferisce agli obblighi da essi previsti.

Tra questi, l'Accordo di Parigi stabilisce l'obiettivo di limitare l'innalzamento della temperatura globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli pre-industriali, con l'impegno a operare per contenere l'aumento entro 1,5°C, e prevede di rafforzare le capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici<sup>19</sup>. A questo fine, le Parti contraenti – oggi 191<sup>20</sup> – sono tenute a individuare, comunicare e aggiornare in senso progressivo i propri impegni in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il livello di impegno è stabilito in modo autonomo dal singolo contraente, sulla base delle proprie capacità e priorità, tra cui le condizioni economiche, la vulnerabilità ai cambiamenti climatici e il livello di progresso tecnologico<sup>21</sup>. L'art. 7 prevede inoltre l'obbligo di adottare misure di adattamento agli impatti negativi dei cambiamenti: in particolare, per rispondere nel lungo termine al surriscaldamento e proteggere persone ed ecosistemi<sup>22</sup>, esso prescrive l'attuazione di piani e azioni da parte degli Stati contraenti, improntati alla trasparenza e alla partecipazione, che tengano conto della presenza di gruppi, comunità ed ecosistemi vulnera-

---

<sup>16</sup> *Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, OEIGWG Chairmanship Second Revised Draft, 6 agosto 2020.

<sup>17</sup> Progetto di trattato, PP 10. Corsivo aggiunto.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 6.4(a), 6.4(e).

<sup>19</sup> Accordo di Parigi, art. 2. Sull'Accordo di rinvia a D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International climate change law*, Oxford, 2017, 209 ss.; B. MAYER, *The international law on climate change*, Cambridge, 2018; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, 719 ss.

<sup>20</sup> L'elenco è disponibile a: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>.

<sup>21</sup> Accordo di Parigi, art. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 7.2

bili, si fondino sul migliore avanzamento scientifico, avendo considerazione dei sistemi di conoscenze tradizionali, e siano parte integrante delle politiche nazionali socio-economiche e ambientali<sup>23</sup>.

Pur non richiamando espressamente l'Accordo di Parigi, come premesso, l'ultima bozza del Progetto di trattato contiene pertanto importanti aperture al cambiamento climatico, approccio senz'altro corretto, tenuto conto dell'indiscussa connessione tra questo fenomeno e i diritti umani. D'altronde, è oggi anche acclarato che l'interpretazione delle norme sulla protezione dei diritti umani deve prendere in considerazione le trasformazioni ambientali e sociali che discendono dall'avvento e dal perdurare di fenomeni inesistenti al tempo della loro formulazione – quali il cambiamento climatico, appunto – e deve avvenire alla luce degli obblighi internazionali vigenti in materia. In questa prospettiva di interpretazione evolutiva degli obblighi sulla tutela dei diritti umani e integrazione sistemica con le regole sulla lotta al cambiamento climatico, gli Stati devono pertanto adempiere alla salvaguardia dei primi ponendo in essere le misure di mitigazione idonee a contenere il surriscaldamento globale e le politiche di adattamento ai suoi impatti negativi<sup>24</sup>. Lo stesso approccio, come vedremo, dovrà valere dunque anche per il futuro trattato, le cui norme in materia di protezione dei diritti umani dovranno essere interpretate nel senso di imporre obblighi che tengano conto degli impatti generati sul clima e delle misure di contenimento e mitigazione previste a carico degli Stati.

3. Come anticipato, gli obblighi internazionali in materia di diritti umani devono essere interpretati tenendo conto anche di fenomeni in

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 7.5.

<sup>24</sup> Come rilevato dallo *Special Rapporteur* su diritti umani e ambiente: «The foreseeable adverse effects of climate change on the enjoyment of human rights give rise to duties of States to take actions to protect against those effects. Human rights obligations apply not only to decisions about how much climate protection to pursue, but also to the mitigation and adaptation measures through which the protection is achieved». *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/31/56 1 febbraio 2016, par. 33. Inoltre, «States must not violate the right to a safe climate through their own actions; must protect that right from being violated by third parties, especially businesses; and must establish, implement and enforce laws, policies and programmes to fulfil that right. (...) These principles govern all climate actions, including obligations related to mitigation, adaptation, finance, and loss and damage». Così *Report of Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/74/16 del 15 luglio 2019, par. 65.

precedenza sconosciuti al diritto, come il cambiamento climatico, e alla luce delle regole di diritto internazionale vigenti in questi ambiti. L'interpretazione evolutiva trova ampio riscontro nella giurisprudenza internazionale<sup>25</sup>. In senso favorevole si esprime già nel 1970 la Corte internazionale di giustizia nel *Parere consultivo sulle conseguenze giuridiche della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia*, secondo cui «an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation»<sup>26</sup>. Ferma restando la necessità di rispettare le intenzioni delle parti al tempo della conclusione del trattato – intenzioni che la Corte ritiene implicite nella natura evolutiva dei concetti utilizzati – essa conclude che, nel caso di specie, le nozioni richiamate nell'art. 22 del Patto sui diritti civili e politici devono essere interpretate in modo dinamico e nel contesto del diritto internazionale nel suo complesso, come vigente al tempo dell'interpretazione<sup>27</sup>.

Con la sentenza nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*<sup>28</sup> la Corte affronta invece una questione, connessa ma distinta, di diritto intertemporale<sup>29</sup> e conclude che nel caso di specie le norme e gli standard

<sup>25</sup> In merito si vedano: E. BJORGE, *Time Present and Time Past: The Intention of the Parties and the Evolutionary Interpretation of Treaties*, in G. ABI-SAAB, K. KEITH, G. MARCEAU, C. MARQUET, *Evolutionary interpretation and international law*, Hart, 2019; CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, V ed., Torino, 2020, 191; P-M. DUPUY, *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The law of treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, 123; M. FITZMAURICE, *Dynamic (Evolutionary) Interpretation of Treaties, Part I*, in *Hague yearbook of international law*, 2008, 101 ss.; ID., *Dynamic (Evolutionary) Interpretation of Treaties, Part II*, in *Hague yearbook of international law*, 2010, 3 ss.; G. MARCEAU, *Evolutionary Interpretation by the WTO Adjudicator*, in *Journal of International Economic Law*, 2018, 791 ss.; D. MCRAE, *Evolutionary Interpretation: The Relevance of Context*, in G. ABI-SAAB, K. KEITH, G. MARCEAU, C. MARQUET, op. cit.; P. PALCHETTI, *Interpreting "Generic Terms": Between Respect for the Parties' Original Intention and the Identification of the Ordinary Meaning*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, 545 ss.

<sup>26</sup> Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 21 giugno 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 16.

<sup>27</sup> Si vedano anche Corte internazionale di giustizia, sentenza del 19 dicembre 1978, *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece V. Turkey)*, par. 77; Corte internazionale di giustizia, sentenza del 13 luglio 2009, *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, par. 64-66; Corte internazionale di giustizia, sentenza del 12 dicembre 1996, *Case concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v United States of America)*, *Preliminary Objections*, par. 45.

<sup>28</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza del 25 settembre 1997, *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*.

<sup>29</sup> C. DJEFFAL, *An Interpreter's Guide to Static and Evolutionary Interpretations: Solving Intertemporal Problems According to the VCLT*, in G. ABI-SAAB, K. KEITH, G. MARCEAU, C.

in materia ambientale si erano considerevolmente evoluti e che queste nuove regole dovevano essere prese in considerazione anche per disciplinare attività iniziate nel passato e perduranti nel presente<sup>30</sup>. La Corte pertanto esprime una posizione favorevole ad aggiornare le norme regolatrici al diritto vigente al tempo del giudizio, con un orientamento che valorizza l'integrazione delle regole sopravvenute<sup>31</sup>.

In questo contesto è importante ricordare che l'art. 31.3.(c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che le norme convenzionali devono essere interpretate tenendo conto delle altre regole di diritto internazionale rilevanti e applicabili tra le parti e chiama ad una integrazione sistemica del diritto internazionale, che consenta di superare i regimi particolari che lo contraddistinguono, a favore di una lettura integrata delle sue regole<sup>32</sup>. Se, da un lato, le difficoltà applicative dell'art. 31.3(c) sono note<sup>33</sup>, dall'altro il criterio non solo offre uno strumento per arginare i rischi della frammentazione del diritto internazionale<sup>34</sup>, ma ne supporta l'interpretazione dinamica, legittimando l'apertura anche a regole venutesi a creare successivamente alla conclusione del trattato oggetto di interpretazione. In questo modo l'art. 31.3(c) permette che «the evolution and development of interna-

---

MARQUET, op. cit.; R. HIGGINS, *Time and Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1997, 501 ss.; A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contenporaneo*, VI ed., Milano, 2019, 379 ss.

<sup>30</sup> Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, cit., par. 140.

<sup>31</sup> Anche il tribunale arbitrale nel caso *Iron Rhine* ritiene che le regole convenzionali debbano essere interpretate evolutivamente, tenendo conto degli sviluppi tecnici sopravvenuti alla loro adozione. *Arbitration regarding the Iron Rhine ('Ijzeren Rijn') Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decisione del 24 maggio 2005, par. 80. In merito: S. TORP HELMERSEN, *Evolutionary Treaty Interpretation: Legality, Semantics and Distinctions*, in *European Journal of Legal Studies*, 2013, 145.

<sup>32</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, adottata il 23 maggio 1969. Sul punto: G. DISTEFANO, P. MAVROIDIS, *L'interprétation systématique: le liant de l'ordre international*, in O. GUILLOD, C. MÜLLER (eds.), *Pour Un Droit Equitable, Engage et Chalereux. Melanges en l'honneur De Pierre Wessner*, Basel, 2011, 743 ss.; C. MACLACHLAN, CAMPBELL, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention*, in *The international and comparative law quarterly*, 2005, 279 ss.; G. MARCEAU, op. cit., 798; P. MERKOURIS, *Article 31(3)(c) VCLT and the principle of systemic integration: normative shadows in Plato's cave*, Leiden/ Boston, 2015; ID., *The Principle of Systemic Integration*, in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopaedia of International Procedural Law*, Oxford, 2020.

<sup>33</sup> U. LINDERFALK, *Who Are 'the Parties'? Article 31, Paragraph 3(c) of the 1969 Vienna Convention and the 'Principle of Systemic Integration' Revisited*, in *Netherlands international law review*, 2008, 343.

<sup>34</sup> Commissione del diritto internazionale, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi*, UN Doc. A/CN.4/L.682 del 13 aprile 2006.

tional law [...] exercise [...] a decisive influence on the meaning to be given to expressions incorporated in a treaty»<sup>35</sup>, ossia consente che le disposizioni convenzionali siano integrate nell'ambiente giuridico internazionale di cui sono parte al tempo dell'applicazione.

L'Organo di appello dell'Organizzazione mondiale del commercio segue, ad esempio, questo approccio quando interpreta la nozione di 'risorse naturali esauribili', prevista dall'art. XX(g) del GATT<sup>36</sup>, includendovi anche specie viventi in via di estinzione. A questo fine l'Organo interpreta la disposizione alla luce delle regole previste da trattati non commerciali che considera rilevanti<sup>37</sup>, pur non essendo tutti ratificati da tutte le parti contraenti del GATT, o regole non giuridicamente vincolanti, come quelle previste dall'Agenda 21<sup>38</sup>. Come rilevato in dottrina, l'Organo d'appello opera quindi un'integrazione sistemica flessibile tra norme del diritto internazionale, perseguendo l'obiettivo di interpretare il GATT secondo l'intenzione comune delle parti, intenzione che tuttavia desume al di là dei requisiti formali richiesti dall'art. 31.3(c) della Convenzione di Vienna, evitando così «the ironic effect that the more the membership of a multilateral treaty such as the WTO covered agreements expanded, the more those treaties would be cut off from the rest of international law»<sup>39</sup>. Questo approccio lo conduce, nel caso di specie, a valorizzare regole che non sono formalmente vincolanti per tutte le parti ma che, ciò nonostante,

<sup>35</sup> SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed., Manchester, 1984, 139.

<sup>36</sup> Si tratta del rapporto adottato dall'Organo d'Appello dell'Organizzazione mondiale del commercio il 6 novembre 1998, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, par. 130. Si vedano B. MCGRADY, *Fragmentation of International Law or 'Systemic Integration' of Treaty Regimes: EC-Biotech Products and the Proper Interpretation of Article 31(3)(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *Journal of world trade: law, economics, public policy*, 2008, 589 ss.; I. VAN DAMME, *Understanding the Choice for Evolutionary Interpretation*, in G. ABI-SAAB, K. KEITH, G. MARCEAU, C. MARQUET, op. cit.; P. VAN DEN BOSSCHE, *Is there Evolution in the Evolutionary Interpretation of WTO Law?*, in G. ABI-SAAB, K. KEITH, G. MARCEAU, C. MARQUET, op. cit. *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, 1947.

<sup>37</sup> In particolare la *United Nations Convention on the Law of the Sea* (adottata il 10 dicembre 1982), la *Convention on Biological Diversity* (adottata il 22 maggio 1992) e la *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (adottata il 3 marzo 1973).

<sup>38</sup> *Agenda 21*, adottata nel giugno 1992 alla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo.

<sup>39</sup> Così, Commissione del diritto internazionale, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, cit., par. 470 ss. Sulla tecnica di interpretazione 'globale', E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, cit., 237.

l'Organo considera rilevanti al fine di ricostruire il contenuto odierno di obblighi originariamente formulati nel 1947.

A favore dell'interpretazione dinamica si attestano anche le corti regionali competenti in materia di diritti umani. Secondo l'orientamento costante della Corte europea, la Convenzione è uno strumento vivente. La Corte, si spinge a ritenere che essa non debba essere letta «solely in accordance with the intentions of their authors as expressed more than forty years ago»<sup>40</sup> e si dimostra particolarmente favorevole a interpretarla in maniera evolutiva, alla luce degli sviluppi intervenuti successivamente alla sua adozione e delle nuove esigenze sociali venutesi a creare nel tempo. Anche la Corte interamericana segue lo stesso orientamento quando nel caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community* specifica che «human rights treaties are live instruments whose interpretation must adapt to the evolution of the times and, specifically, to current living conditions»<sup>41</sup>. È infine interessante ricordare l'orientamento favorevole all'integrazione sistemica degli obblighi in materia di diritti umani e sulla tutela dell'ambiente espresso dalla Corte interamericana nell'Opinione consultiva 23/17 del 15 novembre 2017<sup>42</sup>. In un passaggio fondamentale la Corte precisa che dalla inter-

<sup>40</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 23 febbraio 1995, ricorso n. 40/1993/435/514, *Loizidou v. Turkey*, par. 71; Corte europea dei diritti umani, sentenza del 25 aprile 1978, ricorso n. 5856/72, *Tyrer v United Kingdom*, par. 31; Corte europea dei diritti umani, GC, sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 24833/94, *Matthew v United Kingdom*, par. 39. In dottrina: M. FITZMAURICE, *Dynamic (Evolutive) Interpretation of Treaties and the European Court of Human Rights*, in A. ORAKHELASHVILI, S. WILLIAMS, *40 Years of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, London, 2010, 55 ss.; A. RACHOVITSA, *The principle of systemic integration in human rights law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, 557; C. PITEA, *Interpreting the ECHR in the Light of "Other" International Instruments: Systemic Integration or Fragmentation of Rules on Treaty Interpretation?*, in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), op. cit., 545 ss.; T. THIENEL, *The 'Living Instrument' Approach in the ECHR and Elsewhere: Some Remarks on the Evolutive Interpretation of International Treaties*, in *Schubking-Institut für Internationales Recht: Essays in honour of the 100th anniversary of the Walther Schubking Institute for International Law*, Berlino, 2014, 165 ss.; G. ULFSTEIN, *Evolutive Interpretation in the Light of Other International Instruments: Law and Legitimacy*, in A. VAN AAKEN, I. MOTOC (eds.), *The European Convention on Human Rights and general international law*, 2018, 83 ss.

<sup>41</sup> Corte interamericana dei diritti umani, sentenza del 31 agosto 2001, *The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, par. 146. Si veda anche l'opinione consultiva del 14 luglio 1989, *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the framework of article 64 of the American Convention on Human Rights*, OC-10/89, par. 37.

<sup>42</sup> Corte interamericana dei diritti umani, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, *The environment and human rights* OC-23/17, cit. In merito: M. FERIA-TINTA, S. C. MILNE, *The Rise of Environmental Law in International Dispute Resolution: The Inter-American Court of Human Rights Issues a Landmark Advisory Opinion on the Environment and Human Rights*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2016, 64 ss.; A. PAPANTONIOU, *Advisory*

dipendenza e indivisibilità degli obblighi in materia di protezione dei diritti umani e dell'ambiente discende la conseguenza che, al fine di determinare il contenuto delle norme convenzionali, la Corte può far uso dei principi, dei diritti e degli obblighi del diritto internazionale dell'ambiente, in quanto parte del *corpus iuris* internazionale<sup>43</sup>. La Corte dunque interpreta gli obblighi convenzionali tenendo conto delle regole in materia di protezione dell'ambiente, ossia come «part of a whole, the significance and scope of which must be established based on the legal system to which [they] belong [...]»<sup>44</sup>.

4. Gli orientamenti ricordati si prestano a fondare l'interpretazione evolutiva degli obblighi in materia di diritti umani alla luce dei cambiamenti climatici e, tenuto conto della loro portata quasi-universale, l'integrazione sistemica delle regole che li disciplinano<sup>45</sup>.

Gli strumenti internazionali che regolano la lotta al cambiamento climatico contengono, d'altra parte, importanti indicazioni in questa direzione. La Convenzione quadro sul cambiamento climatico (UNFCCC) del 1992 descrive, ad esempio, gli effetti negativi del surriscaldamento globale come modificazioni dell'ambiente che hanno impatti deleteri sugli ecosistemi naturali, sul funzionamento dei sistemi socio-economici, sulla salute e il benessere umano<sup>46</sup>. Pur senza riferirsi

---

*Opinion on the Environment and Human Rights (State obligations in relation to the environment in the context of the protection and guarantee of the rights to life and to personal integrity—interpretation and scope of articles 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights)*. OC 23/17, in *American Journal of International Law*, 2018, 460 ss.

<sup>43</sup> Corte interamericana dei diritti umani, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, *The environment and human rights* OC-23/17, cit., par. 55.

<sup>44</sup> *Ibid.*, par. 44

<sup>45</sup> S. AKTYPIS, *Systemic integration between climate change and human rights at the United Nations?*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), *Climate Change and Human Rights: an International and Comparative Law Perspective*, New York, 2016, 221 ss.; D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, op. cit., 298 ss.; J. H. KNOX, *Human Rights Principles and Climate Change*, in K. R. GRAY, R. TARASOFSKY, C. CARLARNE (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2017; A. BOYLE, *Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights*, in *Sustainable development goals and human rights*, Cham, 2020, 171; B. LEWIS, *Environmental human rights and climate change: current status and future prospects*, Singapore, 2018; O. QUIRICO, *Systemic integration between climate change and human rights in international law?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2017, 31 ss.; C. ROSCHMANN, *Climate Change and Human Rights*, in O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHT, *Climate Change: International Law and Global Governance*, v. I: *Legal Responses and Global Responsibility*, Baden-Baden, 2013, 203 ss.; A. SAVARESI, *Climate change and human rights: fragmentation, interplay, and institutional linkages*, in *Routledge handbook of human rights and climate governance*, New York, 2018, 31.

<sup>46</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (di seguito 'UNFCCC'), 9 maggio 1992, art. 1. In merito D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, op. cit., 118 ss.; B.

esplicitamente al godimento del relativo diritto individuale, la UNFCCC identifica dunque l'esistenza di una stretta correlazione tra il fenomeno e la protezione della salute, condizione che influisce sulla determinazione del contenuto degli obblighi degli Stati contraenti, tenuti a prendere in considerazione i cambiamenti climatici nelle politiche e nelle misure di carattere sociale, economico e ambientale da introdurre nei propri ordinamenti<sup>47</sup>.

L'Accordo di Parigi segue un approccio più ampio ed esplicito: il suo preambolo riconosce infatti che il cambiamento climatico è un 'common concern of humankind' e che, nell'adottare le misure richieste, le parti devono «respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and inter-generational equity»<sup>48</sup>. L'Accordo, da un lato, riconosce dunque la capacità del fenomeno di ledere non solo il diritto alla salute, ma anche altri diritti fondamentali; dall'altro, richiama le Parti al contestuale rispetto degli obblighi in materia di diritti umani, indicazione che legittima l'integrazione delle rispettive regole e l'interpretazione delle une alla luce delle altre<sup>49</sup>.

---

MAYER, op. cit. È infatti evidente che il cambiamento climatico incide sulla salute umana direttamente, in ragione dell'innalzamento della temperatura, e indirettamente, attraverso le modifiche all'ecosistema che comportano, tra gli altri, la riduzione della produttività agricola, il diffondersi degli agenti patogeni e la riduzione delle risorse. Così IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014. In merito, P. HUNT, R. KHOSLA, *Climate change and the right to the highest attainable standard of health*, in S. HUMPHREYS (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, 2010, 359 ss.; M. BURGER, *The Duty to Protect Public Health from Climate Change Impacts*, in M. BURGER (ed.), *Climate Change, Public Health, and the Law*, 2018, 16 ss.

<sup>47</sup> UNFCCC, art. 4.1(f). Sul tema M. J. HALL, D. C. WEISS, *Climate Change Adaptation and Human Rights: An Equitable View*, O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHT, op. cit., 261 ss.

<sup>48</sup> Accordo di Parigi, preambolo. A. BOYLE, op. cit., 759 ss.

<sup>49</sup> Secondo lo *Special Rapporteur* su diritti umani e ambiente «The Paris Agreement represents a breakthrough, in that it explicitly links human rights and climate change». Così *Report of Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment* del 15 luglio 2019, cit., par 53. Diversamente, secondo A. Boyle «is little more than a recognition that, as the preamble says, States should take into account their human rights obligations when taking action to address climate change». Così A. BOYLE, op. cit., 770, che sottolinea anche che quello contenuto nel preambolo dell'Accordo di Parigi è un 'curious catalogue' e sembra più «a list of categories designed to satisfy special interest groups rather than a serious attempt to address the relationship between human rights law and climate change».

D'altra parte, anche gli organi delle Nazioni Unite competenti interpretano gli obblighi internazionali in materia di diritti umani alla luce delle regole in materia di cambiamento climatico. Il Consiglio dei diritti umani, ad esempio, riconosce che i cambiamenti climatici incidono sull'effettivo godimento di una lunga serie di diritti, tra cui diritto alla vita, al cibo, alla salute, alla casa, all'autodeterminazione e all'acqua, e che gli obblighi in materia di diritti umani «have the potential to inform and strengthen international and national policymaking in the area of climate change, promoting policy coherence, legitimacy and sustainable outcomes»<sup>50</sup>.

La relazione è approfondita nei rapporti dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, che specificano che gli Stati sono tenuti ad agire individualmente e collettivamente e a mobilitare e destinare le risorse disponibili per la progressiva realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali e per la promozione dei diritti civili e politici, ed evidenziano che «failure to adopt reasonable measures to mobilize resources to prevent foreseeable human rights harm caused by climate change breaches this obligation»<sup>51</sup>.

Inoltre, il Comitato dei diritti umani nel proprio *General Comment* n. 36 sul diritto alla vita chiarisce che il rispetto del diritto dipende anche dalle misure che gli Stati parti del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici adottano al fine di preservare l'ambiente e proteggerlo dall'inquinamento e dal surriscaldamento causato dalle attività di attori pubblici e privati. Pertanto, gli Stati parti sono tenuti a garantire un uso sostenibile delle risorse naturali, sviluppare e attuare politiche ambientali adeguate, condurre le opportune valutazioni di impatto ambientale, rispettare gli obblighi di consultazione, informazione e notifica e conformarsi all'approccio precauzionale<sup>52</sup>. Il Comitato interpreta dunque l'art. 6 del Patto tenendo conto degli obblighi in materia di cambiamento climatico.

---

<sup>50</sup> Consiglio dei diritti umani, *Resolution 10/4. Human rights and climate change*, 25 marzo 2009.

<sup>51</sup> Si veda l'*Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, A/HRC/32/23 del 6 maggio 2016, par. 34. Sul punto M. WEWERINKE-SINGH, *State responsibility for human rights violations associated with climate change*, in *Routledge handbook of human rights and climate governance*, cit., 75.

<sup>52</sup> Comitato dei diritti umani, *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, CCPR/C/GC/36 del 30 ot-

La mancata prevenzione da parte degli Stati dei danni causati dai cambiamenti climatici o la mancata adozione di misure finalizzate a mitigarne gli impatti, compatibilmente con le risorse disponibili, può determinare anche una violazione dei diritti economici sociali e culturali. Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, congiuntamente ai Comitati per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne e sulla protezione dei diritti dei migranti, dei fanciulli e delle persone con disabilità, giunge a chiarire che «in order for States to comply with their human rights obligations, and to realize the objectives of the Paris Agreement, they must adopt and implement policies aimed at reducing emissions, which reflect the highest possible ambition, foster climate resilience and ensure that public and private investments are consistent with a pathway towards low carbon emissions and climate resilient development»<sup>53</sup>. Secondo questo *Joint Statement*, gli Stati sono pertanto tenuti a porre in essere misure positive di protezione dei diritti umani, che in larga parte coincidono con le misure di mitigazione del surriscaldamento e adattamento ai suoi impatti previste dall'Accordo di Parigi.

Infine, è chiara anche la posizione del Comitato dei diritti del fanciullo, che identifica tra gli obblighi attuali degli Stati contraenti della corrispondente Convenzione del 1989<sup>54</sup>, quello di adottare le misure «that address the dangers and risks that environmental pollution poses to children's health in all settings, and to implement environmental interventions that should, inter alia, address climate change, as this is one of the biggest threats to children's health and exacerbates health disparities»<sup>55</sup>, avallando dunque l'interpretazione del contenuto dell'obbligo dello Stato di proteggere la salute dei fanciulli alla luce dell'obbligo di prevenire, con politiche adeguate di mitigazione e adattamento, l'aumento o gli impatti del surriscaldamento globale.

---

tobre 2018, par. 62. Sul punto C. BAKKER, *Climate Change and Right to Life: Limits and Potentialities of the Human Rights Protection System*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR, op. cit.

<sup>53</sup> Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *Joint Statement on climate change and the Covenant. Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 8 settembre 2019, par. 2.

<sup>54</sup> Convention on the Rights of the Child, adottata il 20 novembre 1989.

<sup>55</sup> Comitato sui diritti del fanciullo, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15, del 24 aprile 2013. Sul tema K. RUPPEL-SCHLICHTING, S. HUMAN, O. C. RUPPEL, *Climate Change and Children's Rights: An International Law Perspective*, in O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHT, op. cit., 349 ss.

5. Gli orientamenti ricordati informano, almeno in parte, le valutazioni assunte dai Comitati delle Nazioni Unite in merito alle comunicazioni individuali sottoposte alla loro attenzione.

Tra i casi si ricorda quello risolto dal Comitato dei diritti umani con le osservazioni del 23 settembre 2020 nel caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*, un esempio evidente di come gli obblighi in materia di tutela dei diritti umani debbano essere interpretati in maniera evolutiva<sup>56</sup>. Il caso trae origine dalla comunicazione di un cittadino di Kiribati che, a fronte del rigetto della domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte delle autorità della Nuova Zelanda, chiedeva al Comitato di dichiarare che quest'ultimo Stato, nel respingerlo verso Kiribati, aveva violato il suo diritto alla vita, come riconosciuto dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Pur non considerando dimostrata la violazione, il Comitato ha ammesso che il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile compromettono l'effettivo godimento del diritto alla vita e possono conseguentemente comportare un abuso<sup>57</sup>. Seguendo l'interpretazione dell'art. 6 elaborata nel già ricordato *General Comment* n. 36, la protezione del diritto in esame implica infatti che gli Stati abbiano l'obbligo di garantirne la tutela da quelle che il Comitato definisce «some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life»<sup>58</sup>, mediante

---

<sup>56</sup> Comitato sui diritti umani, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, CCPR/C/127/D/2728/2016 del 23 settembre 2020. In dottrina si vedano i commenti di: S. BEHRMAN, A. KENT, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, in *Questions of International Law*, 2020, 25 ss.; J. HAMZAH SENDUT, *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*, in *EJIL:Talk!*, 6 febbraio 2020; A. MANEGGIA, *Nonrefoulement of Climate Change Migrants: Individual Human Rights Protection or 'Responsibility to Protect'?* *The Teitiota Case Before the Human Rights Committee*, in *Diritti Umani e diritto Internazionale*, 2020, 635 ss.; J. MCADAM, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement*, in *American Journal of International Law*, 2020, 708 ss.; G. LE MOLI, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 735 ss.; F. MUSSI, *Cambiamento climatico, migrazioni e diritto alla vita: le considerazioni del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, 827 ss.; E. SOMMARIO, *When climate change and human rights meet: A brief comment on the UN Human Rights Committee's Teitiota decision*, in *Questions of International Law*, 2020, 51 ss.; V. RIVE, *Is an enhanced non-refoulement regime under the ICCPR the answer to climate change-related human mobility challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee*, in *Questions of International Law*, 2020, 7 ss.

<sup>57</sup> Comitato sui diritti umani, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, cit., par. 9.4.

<sup>58</sup> *Ibid.*

l’adozione di misure finalizzate a proteggere l’ambiente dai danni derivanti dall’inquinamento e dai cambiamenti climatici. Una simile interpretazione del diritto alla vita implica anche il sorgere di obblighi legati al divieto di *refoulement* in capo agli Stati che ricevono richieste d’asilo, nella misura in cui, in caso di respingimento, il godimento del diritto sia leso proprio a causa della degenerazione ambientale causata dal cambiamento climatico, cui i soggetti richiedenti si trovino conseguentemente esposti<sup>59</sup>. Il Comitato non fa invece esplicito riferimento agli obblighi in materia di lotta al cambiamento climatico, limitandosi a enfatizzare la necessità che l’art. 6 sia interpretato in maniera evolutiva. Avrebbe forse potuto essere efficace un richiamo all’obbligo previsto dall’Accordo di Parigi – di cui peraltro la Nuova Zelanda è parte contraente – di adottare misure di adattamento agli impatti del cambiamento climatico, alla luce del quale l’art. 6 del Patto avrebbe potuto essere interpretato nel senso di comportare anche l’adozione di politiche sociali adeguate<sup>60</sup>.

Un approccio differente potrebbe essere seguito dal Comitato nell’esame della comunicazione presentata nel maggio 2019 contro l’Australia da 8 abitanti dell’arcipelago delle isole Torres Straits, che lamentano la violazione del diritto alla vita, alla vita privata e familiare e alla cultura, tutelati dagli articoli 6, 17 e 27 del Patto sui diritti civili e politici, da parte dell’Australia per non avere adottato misure positive in materia di lotta al surriscaldamento, idonee a proteggerli<sup>61</sup>. L’interpretazione delle norme del Patto alla luce delle regole prescritte dall’Accordo di Parigi potrebbe condurre il Comitato a chiamare l’Australia ad ottemperare ai propri obblighi in materia di diritti umani, adottando misure di mitigazione del cambiamento climatico e adattamento ai suoi impatti.

Questa era proprio la richiesta avanzata dai ricorrenti – 16 bambini – nella comunicazione presentata nel 2019 al Comitato dei diritti del fanciullo contro Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia, ritenuti avere violato i loro diritti alla vita, alla salute e alla cultura, come riconosciuti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, par. 9.6.

<sup>60</sup> Sull’obbligo di adottare misure di adattamento in questo ambito: J. MCADAM, *Climate Change-Related Displacement of Persons*, in K. R. GRAY, R. TARASOFKY, op. cit.; S. HARMELING, *Climate change impacts: human rights in climate adaptation and loss and damage*, in *Routledge handbook of human rights and climate governance*, cit., 90.

<sup>61</sup> La notizia si legge qui: <https://www.clientearth.org/latest/press-office/press/climate-threatened-torres-strait-islanders-bring-human-rights-claim-against-australia/>.

fanciullo<sup>62</sup>. Il Comitato si è pronunciato l'8 ottobre 2021, purtroppo con una decisione di inammissibilità per mancato previo esaurimento dei ricorsi interni<sup>63</sup>. La decisione contiene, tuttavia, alcuni passaggi importanti nella direzione prospettata dal presente scritto. Secondo il Comitato, infatti, nonostante il cambiamento climatico rappresenti una sfida globale<sup>64</sup>, gli Stati hanno l'obbligo di procedere individualmente alla riduzione delle emissioni, attraverso la regolazione delle attività che si svolgono sul loro territorio. In particolare, per il Comitato «climate change has an adverse effect over the enjoyment of rights by individuals both within as well as beyond the territory of the State[s] part[ies]»<sup>65</sup>. Sul punto esso ritiene infatti che si debba seguire l'orientamento – su cui si tornerà più avanti – enunciato dalla Corte interamericana nella citata Opinione consultiva 23/17<sup>66</sup>. Su queste basi la decisione conclude che qualora ricorrano, come nel caso di specie, danni transfrontalieri, la giurisdizione dello Stato sul territorio del quale hanno origine le emissioni si estenda con portata extra-territoriale, ossia anche nei confronti di fanciulli che si trovano al di fuori del territorio nazionale, purché sia dimostrata l'esistenza di un collegamento tra le emissioni e gli impatti negativi sui diritti la cui violazione è invocata e lo Stato eserciti un controllo effettivo sulle fonti di tali emissioni.<sup>67</sup> Circostanze che il Comitato ritiene avverate nel caso di specie.

6. La relazione esistente tra diritti umani e cambiamento climatico è oggi al centro anche di contenziosi pendenti dinanzi alle corti regionali. La Commissione interamericana dei diritti umani, ad esempio, è chiamata a decidere un ricorso presentato il 4 febbraio 2021 da alcu-

---

<sup>62</sup> Comitato sui diritti del fanciullo, comunicazione del 23 settembre 2019, *In the case of Chiara Sacchi (Argentina) et al. v. Argentina, Brazil, France, Germany & Turkey*. In merito M. LA MANNA, *Cambiamento climatico e diritti umani delle generazioni presenti e future: Greta Thunberg (e altri) dinanzi al Comitato sui diritti del fanciullo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, 217 ss.

<sup>63</sup> Comitato dei diritti del fanciullo, *Decision adopted by the Committee on the Rights of the Child under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure in respect of Communication No. 107/2019*, CRC/C/88/D/107/2019, 8 ottobre 2021.

<sup>64</sup> *Ibid.*, par. 9.8.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 9.9.

<sup>66</sup> Corte interamericana dei diritti umani, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, *The environment and human rights* OC-23/17, cit.

<sup>67</sup> Comitato dei diritti del fanciullo, *Decision adopted by the Committee on the Rights of the Child under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure in respect of Communication No. 107/2019*, cit., par. 9.7.

ni bambini di Haiti che lamentano di avere subito violazioni del diritto alla vita e alla salute, a causa della raccolta e dello sversamento di rifiuti tossici nel loro distretto abitativo, violazioni non adeguatamente prevenute dallo Stato convenuto in giudizio, tenuto conto anche della loro gravità in ragione dell'incidenza degli effetti riconducibili al cambiamento climatico, in termini di esposizione alle malattie, ai disastri idrici e al deterioramento delle condizioni igieniche<sup>68</sup>. I ricorrenti fondano le proprie argomentazioni sull'orientamento assunto dalla Corte interamericana nella già citata Opinione consultiva 23/17, omettendo tuttavia di fare esplicito riferimento all'Accordo di Parigi.

Più puntuale ci sembra il ricorso, ritenuto tuttavia inammissibile, presentato nel 2005 dall'Inuit Circumpolar Council, Earth Justice e dal Center for International Environmental Law contro gli Stati Uniti<sup>69</sup>. I ricorrenti accusavano lo Stato convenuto di non avere prevenuto le violazioni dei diritti alla vita, alla salute, alla cultura, alla casa e alla proprietà, in quanto inadempiente alle politiche di contenimento delle emissioni di gas serra e adattamento agli impatti sull'Artico causati dal surriscaldamento e, invocando l'interpretazione degli obblighi sui diritti umani alla luce delle regole prescritte dalla UNFCCC e dal Protocollo di Kyoto, richiedevano che gli fosse ordinato di attuare le opportune misure di mitigazione, inclusa l'adozione di un piano di assistenza alla popolazione Inuit e protezione della sua cultura e delle sue risorse<sup>70</sup>.

Sullo stesso tema pendono infine dinanzi alla Corte europea dei diritti umani due ricorsi, rispettivamente il primo presentato dall'as-

---

<sup>68</sup> Commissione interamericana dei diritti umani, *Petition and request for precautionary measures (with exhibits) to the Inter-American Commission on Human Rights - Six children of Cité Soleil, Haiti and Sakala Community Center for Peaceful Alternatives concerning violations of the American Convention on Human Rights* del 4 febbraio 2021.

<sup>69</sup> Commissione interamericana dei diritti umani, *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations resulting from global warming caused by acts and omissions of the United States submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the support of the Inuit Circumpolar Conference, on behalf of all Inuit of the Arctic regions of the United States and Canada* del 7 settembre 2005.

<sup>70</sup> Analogamente il ricorso presentato alla Commissione nel 2013 da Earth Justice per conto dell'Arctic Athabaskan Council invoca la responsabilità del Canada per non avere adottato le misure necessarie a contenere gli effetti del surriscaldamento globale sull'Artico, con i conseguenti impatti sulla sopravvivenza delle comunità locali. Si veda Commissione interamericana dei diritti umani, *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights seeking relief from violations of the rights of Arctic Athabaskan peoples resulting from rapid Arctic warming and melting caused by emissions of black carbon by Canada* del 23 aprile 2013.

sociazione Verein Klimaseniorinnen Schweiz contro la Svizzera<sup>71</sup> e il secondo da 4 bambini e 2 giovani adulti portoghesi contro 33 Stati – 27 europei, oltre a Norvegia, Russia, Svizzera, Turchia, Regno Unito e Ucraina<sup>72</sup>. In particolare in quest’ultimo caso i ricorrenti lamentano la violazione degli art. 2 e 8 della Convenzione, in materia di diritto alla vita e alla vita privata e familiare, da interpretarsi alla luce delle regole dell’Accordo di Parigi<sup>73</sup>. Secondo il ricorso, gli Stati – tutti parte dell’Accordo, ad eccezione della Turchia, che si è limitata a firmarlo – avrebbero causato le violazioni, non ottemperando in modo adeguato agli obblighi previsti e avrebbero contribuito al surriscaldamento globale, consentendo emissioni di gas serra connesse ad attività localizzate sui propri territori o l’estrazione e l’esportazione di combustibili fossili. Più specificamente, secondo i ricorrenti, gli obblighi positivi degli Stati in materia di diritto alla vita e alla vita privata e familiare «are triggered by each Respondents’ contributions to emissions»<sup>74</sup>: poiché il cambiamento climatico «is projected to exceed the 1.5°C target, the Respondents’ mitigation measures must be presumed to be inadequate and the Respondents must, therefore, be presumptively responsible for breach of the Convention»<sup>75</sup>. Secondo l’argomentazione dei ricorrenti, l’integrazione tra obblighi in materia di diritti umani e cambiamento climatico è dunque talmente intensa da comportare una presunzione di responsabilità per la violazione dei primi a carico degli Stati che non abbiano correttamente adempiuto ai secondi, automatismo sul cui fondamento giuridico la Corte dovrà necessariamente interrogarsi<sup>76</sup>. I ricorrenti auspicano, in pratica, che la Corte europea si

<sup>71</sup> Corte europea dei diritti umani, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres contre la Suisse*, ricorso n. 53600/20, presentato il 26 novembre 2020.

<sup>72</sup> Corte europea dei diritti umani, *Cláudia Duarte Agostinho et autres contre le Portugal et 32 autres États*, ricorso n. 39371/20, presentato il 7 settembre 2020. S. ATAPATTU, *Climate change under regional human rights systems*, in *Routledge handbook of human rights and climate governance*, cit., 128.

<sup>73</sup> Il procedimento è stato esteso *proprio motu* dalla Corte anche alla valutazione della potenziale violazione dell’art. 3, ossia del divieto di trattamenti inumani e degradanti. Si veda in merito C. HERI, *The ECtHR’s Pending Climate Change Case: What’s Ill-Treatment Got To Do With It?*, in *EJIL:Talk!*, 22 dicembre 2020.

<sup>74</sup> Si consulti il sito: <https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf>, annex, par. 27

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> In merito: P. CLARK, G. LISTON I. KALPOUZOS, *Climate change and the European Court of Human Rights: The Portuguese Youth Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 ottobre 2020; O. W. PEDERSEN, *The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!*, *ivi*, 22 settembre 2020.

allinei con le conclusioni già raggiunte da numerose corti nazionali<sup>77</sup>, tra cui la Corte suprema olandese che nel 2019 nel caso *Urgenda*<sup>78</sup> ha ordinato al governo dei Paesi Bassi di procedere alla riduzione del 25% delle emissioni di gas serra entro il 2020, misura ritenuta necessaria per ottemperare agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 8 della Convenzione europea, la cui violazione era invocata in giudizio dall'associazione ricorrente. La sentenza rappresenta un passaggio fondamentale, anche perché, nonostante la portata globale del fenomeno, riconosce che lo Stato convenuto deve comunque ridurre le proprie emissioni «in proportion to its share of the responsibility» e che tale obbligo «to do 'its part'»<sup>79</sup> è funzionale ad adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione europea, ossia a prevenire gli impatti negativi dei cambiamenti climatici sui diritti degli individui residenti sul territorio olandese.

7. In questa ricostruzione, incentrata sul ruolo dello Stato, non si deve dimenticare che le imprese sono oggi responsabili di una percentuale molto alta delle emissioni di gas serra e che è pertanto necessario, perché si raggiungano gli obiettivi stabiliti dall'Accordo di Parigi, che ne attuino strategie di contenimento. È essenziale, dunque, che gli Stati esercitino la propria azione di regolamentazione nei confronti delle imprese e delle loro attività.

Esamineremo questo aspetto nella prospettiva degli obblighi statali di protezione dei diritti umani in presenza di attività di impresa, tematica preliminare all'analisi delle proposte contenute nel già menzionato Progetto di trattato delle Nazioni Unite. Poiché tali obblighi

---

<sup>77</sup> Sul punto si rinvia all'analisi di P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 ss.

<sup>78</sup> Supreme Court of the Netherlands, Civil Division, sentenza del 20 dicembre 2019, *The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda*, n. 19/00135. Sul caso O. DE SCHUTTER, *Changements climatiques et droits humains: l'affaire Urgenda*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2020, 567; A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, in *EJIL:Talk!*, 6 gennaio 2020; F. PASSARINI, *ECHR and Climate Change in the Netherlands' Supreme Court in the Urgenda Case*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, 777; T. SCOVAZZI, *La sentenza d'appello sul caso Urgenda*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, 821.

<sup>79</sup> Supreme Court of the Netherlands, *The State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Stichting Urgenda*, cit., par. 5.7.1. G. LISTON, *Enhancing the efficacy of climate change litigation: how to resolve the 'fair share question' in the context of international human rights law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2020, 241 ss.

sono già ampiamente approfonditi in dottrina<sup>80</sup>, ci limiteremo ad evidenziarne solo due aspetti specifici e funzionali alla trattazione della tesi sviluppata in questo articolo.

In primo luogo, riteniamo che anche quando attuato in presenza di attività di impresa, l'obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani debba essere interpretato in maniera evolutiva e integrato con le regole internazionali in materia di cambiamento climatico<sup>81</sup>. Paradigmatiche sul punto sono le conclusioni del Comitato dei diritti sociali, economici e culturali, in merito al rapporto periodico presentato dall'Argentina nel 2018<sup>82</sup>. Il Comitato esprime preoccupazione per i progetti di sfruttamento su larga scala dei combustibili fossili non convenzionali, in quanto ritiene che, ponendoli in essere, l'Argentina agisca in contrasto con gli obblighi che discendono dal Patto e con gli impegni assunti nel quadro dell'Accordo di Parigi. Il Comitato pertanto raccomanda all'Argentina di riconsiderare i progetti e promuovere fonti energetiche alternative e rinnovabili. Emerge dunque in modo chiaro che gli obblighi previsti dal Patto sono interpretati tenendo conto degli sviluppi determinati dai cambiamenti climatici e che all'Argentina è richiesto di adottare misure di limitazione delle emissioni di gas serra e di adattamento agli impatti del cambiamento climatico che si dimostrino anche adeguate a proteggere i diritti economici, sociali e culturali in presenza di attività d'impresa.

Il secondo aspetto che merita attenzione concerne invece la determinazione della portata dell'obbligo di proteggere i diritti umani in presenza di attività d'impresa di carattere transnazionale. Il tema è estremamente controverso, tanto che nemmeno in occasione della re-

---

<sup>80</sup> M. FASCIGLIONE, *Enforcing the State Duty to Protect Under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Strasbourg Views*, in A. BONFANTI (ed.), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, Routledge, 2019, 37 ss.; N. BERNAZ, *Business and Human Rights. History, Law and Policy - Bridging the Accountability Gap*, London, New York, 2017; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012; F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, in *Collected courses of The Hague Academy of International Law*, Leiden, 2016, 385, 33 ss.; S. DEVA, D. BILCHITZ (eds.), *Human Rights Obligations of Business*, Cambridge, 2013.

<sup>81</sup> A. RIDDELL, *Human Rights Responsibility of Private Corporations for Climate Change? The State as a Catalyst for Compliance*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR, op. cit. Si veda anche F. E. CELENTANO, *Il sistema internazionale di contrasto al cambiamento climatico tra inefficacia e astrattezza. Il necessario coinvolgimento dei privati*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, 43 ss.

<sup>82</sup> Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations on the fourth periodic report of Argentina*, E/C.12/ARG/CO/4 del 1° novembre 2018, par. 13-15.

dazione dei Principi Guida su imprese e diritti umani<sup>83</sup>, strumento di riferimento nella disciplina della materia, le Nazioni Unite hanno ritenuto di assumere una posizione netta, preferendo attestarsi sulla raccomandazione che gli Stati «set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations»<sup>84</sup>.

Sul punto occorre ricordare che la nozione di 'giurisdizione' nei trattati sui diritti umani è stata oggetto di significative evoluzioni interpretative<sup>85</sup>. Il Comitato dei diritti umani nel *General Comment* n. 36 stabilisce, ad esempio, che lo Stato contraente ha l'obbligo di rispettare e garantire il godimento del diritto alla vita a beneficio degli individui che si trovano sul suo territorio o entro la sua giurisdizione, inclusi gli individui il cui diritto «is nonetheless impacted by its military or other activities in a direct and reasonably foreseeable manner»<sup>86</sup>.

Analogamente la Corte europea dei diritti umani ritiene che la nozione di 'giurisdizione', di cui all'art. 1 della Convenzione, si estenda oltre i confini territoriali in casi eccezionali, individuati nel controllo effettivo conseguente a una occupazione militare, nell'esercizio di autorità e controllo mediante le attività di agenti diplomatici o consolari o l'esercizio di poteri o funzioni pubbliche con il consenso o l'acquiescenza dello Stato, e nel controllo personale esercitato su di un individuo mediante l'uso della forza da parte di agenti statali<sup>87</sup>. La nozione è ulteriormente estesa nei casi *PAD*<sup>88</sup> e *Jaloud*<sup>89</sup>, in cui la giuri-

<sup>83</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011.

<sup>84</sup> *Ibid.*, principio n. 2.

<sup>85</sup> P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002; M. MILANOVIĆ, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law Principles, and Policy*, Oxford, 2011; S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, 1086 ss.; R. WILDE, *The Extraterritorial Application of International Human Rights Law on Civil and Political Rights*, in S. SHEERAN, N. RODLEY (eds.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, London/New York, 2013, 635 ss.

<sup>86</sup> Comitato dei diritti umani, *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, cit., par. 63.

<sup>87</sup> L'orientamento è sintetizzato nella sentenza Corte europea dei diritti umani, GC, sentenza del 7 luglio 2011, ricorso n. 55721/07, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, par. 131. Si vedano: P-F. LAVAL, *A propos de la juridiction extraterritoriale de l'Etat: observations sur l'arrêt Al-Skeini de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juillet 2011*, in *Revue générale de droit international public*, 2012, 61 ss.; M. MILANOVIĆ, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, in *European Journal of International Law*, 2012, 121 ss.

<sup>88</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 28 giugno 2007, ricorso n. 60167/00, *PAD and Others v. Turkey*.

<sup>89</sup> Corte europea dei diritti umani, GC, sentenza del 20 novembre 2014, ricorso n. 47708/08, *Jaloud v. the Netherlands*. C. DE KOKER, *Extra-territorial Jurisdiction and Flexi-*

sdizione degli Stati convenuti è ritenuta fondarsi sul collegamento ravvisato nella circostanza che essi abbiano inciso sul godimento del diritto, attraverso il bombardamento effettuato dai loro elicotteri<sup>90</sup> o l'uccisione del ricorrente nel passaggio da un loro *checkpoint* su territorio straniero<sup>91</sup>.

Pur essendo questi criteri complessivamente favorevoli a estendere la giurisdizione statale oltre i confini nazionali, la loro applicazione con riguardo all'adempimento da parte dello Stato di obblighi positivi di protezione dei diritti umani in presenza di attività di impresa ci sembra ancora controversa. È lecito dubitare, ad esempio, che il criterio dell'impatto, da ultimo citato, sia integrato quando la violazione è posta in essere da un soggetto privato, la cui condotta non è attribuibile allo Stato.

A ben guardare non è del tutto risolutiva nemmeno la posizione espressa dal Comitato dei diritti del fanciullo nel *General Comment* n. 16<sup>92</sup>, per il quale gli Stati devono proteggere i diritti dei bambini che si trovano sul loro territorio o entro la loro giurisdizione, fermo restando che «home States also have obligations [...] to respect, protect and fulfil children's rights in the context of businesses' extraterritorial activities and operations, provided that there is a reasonable link between the State and the conduct concerned»<sup>93</sup>. La presenza del collegamento e la vaghezza del suo contenuto si prestano infatti a interpretazioni contrastanti.

Anche l'orientamento della Corte interamericana nella già citata Opinione consultiva 23/17, per quanto innovativo, solleva alcune perplessità. Come già ricordato, secondo la Corte, gli Stati devono essere considerati responsabili se non prevengono il verificarsi di danni ambientali che incidono sul godimento dei diritti umani non solo degli individui che si trovano sul territorio, bensì anche degli individui che, pur al di fuori del loro territorio, rientrano nella giurisdizione, poiché tra l'evento dannoso originatosi sul territorio e l'abuso dei diritti invo-

---

*ble Human Rights Obligations: The Case of Jaloud v. the Netherlands*, in *Strasbourg Observers*, 8 dicembre 2014; F. HAIJER, C. RYNGAERT, *Reflections on Jaloud v. the Netherlands. Jurisdictional Consequences and Resonance in Dutch Society*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2015, 174 ss.; J. M. ROONEY, *The Relationship between Jurisdiction and Attribution after Jaloud v. Netherlands*, in *Netherlands International Law Review*, 2015, 365 ss.

<sup>90</sup> Corte europea dei diritti umani, *PAD and Others v. Turkey*, cit., par. 55.

<sup>91</sup> Corte europea dei diritti umani, *Jaloud v. the Netherlands*, cit., par. 122.

<sup>92</sup> Comitato sui diritti del fanciullo, *General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*, CRC/C/GC/16 del 17 aprile 2013.

<sup>93</sup> *Ibid.*, par. 246.

cato in giudizio sussiste un nesso causale<sup>94</sup>. L'esercizio della giurisdizione in queste ipotesi si fonda sull'obbligo internazionale degli Stati di prevenire danni ambientali transfrontalieri, sulla base del quale essi sono considerati responsabili anche per i danni che colpiscono individui al di fuori dei loro confini, causati da attività originate sul loro territorio o espletate sotto la loro autorità o il loro controllo effettivo<sup>95</sup>. Se, da un lato, quest'ultimo orientamento consente pertanto di estendere in senso extraterritoriale la portata dell'obbligo di proteggere i diritti umani a carico dello Stato sul cui territorio si realizza l'attività di impresa che causa danni ambientali transfrontalieri e conseguenti violazioni, dall'altro esso non è necessariamente risolutivo con riguardo alle questioni inerenti alla protezione dei diritti umani lungo la catena globale del valore.

A quest'ultimo proposito riteniamo che tendenze evolutive interessanti provengano proprio dal Progetto di trattato delle Nazioni Unite. L'obbligo di *human rights due diligence* introdotto dal Progetto ha infatti portata extraterritoriale: le attività di impresa, relativamente alle quali gli Stati contraenti dovranno introdurre nei propri ordinamenti normative e misure idonee a garantire la mappatura dei rischi e la prevenzione e il rimedio degli impatti sui diritti umani, includono quelle realizzate lungo la filiera di produzione localizzata anche su territorio straniero<sup>96</sup>. L'obbligo di *due diligence* si estende inoltre non solo alle società affiliate e controllate, bensì anche alle relazioni commerciali instaurate con fornitori e altri *partner* contrattuali impegnati nella catena globale del valore<sup>97</sup>, relativamente ai quali le imprese devono adottare le misure preventive – quali l'introduzione di adeguate clausole contrattuali – ed esercitare la propria influenza al fine di evitare che essi compiano violazioni dei diritti umani o contribuiscano al loro avverarsi<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Corte interamericana dei diritti umani, Opinione consultiva del 15 novembre 2017, *The environment and human rights* OC-23/17, cit., par. 101-103.

<sup>95</sup> *Ibid.* Sul punto M. FERIA-TINTA, S. C. MILNE, op. cit., 75 ss.; A. OLLINO, *Reflections on the Advisory Opinion on Human Rights and the Environment and the Notion of Extraterritorial Jurisdiction*, in *Journal of International Peace and Organization*, 2020, 56 ss.; A. PANTONIOU, op. cit., 461 ss; Si veda anche BOYLE, op. cit., 772, più critico sulla portata extraterritoriale dell'obbligo, ai sensi dell'Opinione.

<sup>96</sup> Progetto di trattato, art. 1.4 e 1.5.

<sup>97</sup> *Ibid.*, art. 8.6.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 6.4(f).

8. Chi scrive ritiene che gli strumenti e i processi di *due diligence* introdotti dal Progetto di trattato delle Nazioni Unite siano funzionali, per gli Stati che ne diventeranno parte, a ottemperare al proprio obbligo di proteggere i diritti umani nell'ambito delle attività di impresa come interpretato alla luce del cambiamento climatico e, pertanto, siano indirettamente utili anche a facilitare l'adempimento degli obblighi statali in quest'ultimo ambito.

Il Progetto prevede infatti che nella mappatura degli impatti effettivi o potenziali delle attività di impresa sui diritti umani debbano essere presi in considerazione anche gli effetti dovuti ai cambiamenti climatici<sup>99</sup> e stabilisce che l'obbligo di *reporting* periodico sia assolto con la pubblicazione delle relative informazioni di carattere non finanziario<sup>100</sup>. Il testo in discussione non contiene invece un richiamo analogo quando prescrive l'adozione di misure preventive e di rimedio degli abusi, effettivi o potenziali, dei diritti umani riconducibili alle attività della capogruppo, delle società controllate o dei *partners* coinvolti nella filiera di produzione<sup>101</sup>, relativamente ai quali non stabilisce espressamente che le parti contraenti debbano imporre alle imprese di intraprendere riduzioni delle emissioni di gas serra o revisioni delle politiche societarie<sup>102</sup>. Sotto questo aspetto la bozza appare pertanto carente e riteniamo che una sua revisione sarebbe auspicabile. Ad ogni buon conto – anche in considerazione del già citato riferimento contenuto nel Preambolo – pare a chi scrive che l'interpretazione delle norme del Progetto alla luce delle regole in materia di cambiamento climatico giustificherebbe una lettura delle future disposizioni in que-

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, art. 6.4(a).

<sup>100</sup> *Ibid.*, art. 64(e).

<sup>101</sup> *Ibid.*, art. 6.3(b).

<sup>102</sup> L'introduzione degli strumenti in esame consente di superare pertanto la condizione, ricostruita da P. Newell (P. NEWELL, *Climate change, human rights and corporate accountability*, in S. HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, cit., 127), per cui: «At the moment, corporations have responsibilities to act both on human rights and climate change, deriving from distinct sets of obligations which apply to states in the first instance. These are not yet clearly articulated as human rights duties with respect to climate change. Provisions in human rights treaties describe duties and obligations with regard to the protection of rights, many of which will be violated as a result of climate change. At the same time, provisions within the UN climate change agreements and within soft law instruments articulate responsibilities for the international community as a whole, both with regard to climate change and specifically with regard to the responsibility of the private sector for environmental protection measures». Si vedano in merito anche le considerazioni di S. R. ROOS, *Climate Change and Human Rights: What Follows for Corporate Human Rights Responsibility?*, in O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHT, op. cit., 859 ss.; C. MACCHI, *The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: The Gradual Consolidation of a Concept of 'Climate Due Diligence'*, in *Business and Human Rights Journal*, 2020, 11 ss.

sta direzione. Un simile approccio sarebbe in linea, peraltro, anche con le indicazioni dello *Special Rapporteur* su diritti umani e ambiente, secondo cui le imprese devono procedere alla riduzione delle emissioni proprie e delle proprie controllate, di quelle derivanti dai propri prodotti e servizi e di quelle generate dalle attività dei fornitori contrattuali, oltre che garantire l’informazione e la partecipazione pubblica e l’accesso ai rimedi per le vittime delle violazioni dei diritti umani connesse<sup>103</sup>.

9. La previsione, per gli Stati contraenti del futuro trattato, dell’obbligo di imporre alle capogruppo di mappare e prevenire i rischi di impatto negativo sul godimento dei diritti umani connessi alle emissioni di gas serra prodotte lungo la catena globale del valore e di considerarle inadempienti qualora non vi si conformino permetterebbe, secondo chi scrive, di ovviare anche a una serie di complessità che oggi caratterizzano i contenziosi in materia di cambiamento climatico e diritti umani<sup>104</sup>. Tenuto conto della natura sostanzialmente preventiva dell’obbligo di *human rights due diligence* e delle procedure e dei requisiti cui le imprese dovrebbero attenersi, riteniamo infatti che il mancato ottemperamento sarebbe più facilmente dimostrabile in giudizio e sanzionabile.

Tali complessità sono evidenti, ad esempio, nel caso presentato dinanzi al tribunale di Essen contro l’impresa elettrica RWE da un agricoltore peruviano che lamenta che la società convenuta avrebbe contribuito alle emissioni responsabili del surriscaldamento e degli impatti ambientali sofferti in Perù e richiede il risarcimento dei danni, adducendo la violazione da parte dell’impresa delle regole internazionali in materia di lotta al cambiamento climatico e protezione dei dirit-

---

<sup>103</sup> Così *Report of Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/74/16 del 15 luglio 2019, par. 72.

<sup>104</sup> I. EBERT, *Climate Change and Liability: An Overview of Legal Issues*, in O. C. RUPPEL, C. ROSCHMANN, K. RUPPEL-SCHLICHT, op. cit., 859 ss.; T. LAMBOOY, *Challenging the human rights responsibility of States and private corporations for climate change in domestic jurisdictions*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), op. cit., 307. Tra il 1986 e la fine del maggio 2020 sono stati presentati circa 1.600 contenziosi in materia di cambiamento climatico, la maggior parte dei quali (più di 1.200) avviata negli Stati Uniti contro imprese o autorità pubbliche. Negli ultimi mesi il dato è in crescita, con molti casi in cui i ricorrenti invocano la violazione dei diritti umani causata dal surriscaldamento globale. Così J. SETZER, R. BYRNES, *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*, luglio 2020; United Nations Environment Programme, Sabin Center for Climate Change Law, *Global Climate Litigation Report. 2020 Status Review*, 2020.

ti umani. Il Tribunale ha rigettato il ricorso, escludendo che il ricorrente abbia adeguatamente dimostrato l'esistenza del nesso causale tra le emissioni di gas a effetto serra prodotte da RWE e gli impatti negativi sofferti in Perù<sup>105</sup>.

La difficoltà della dimostrazione del nesso causale tra emissioni e danni ricorre, a nostro avviso, anche nella comunicazione presentata nel 2019 dinanzi alla Commissione filippina per i diritti umani<sup>106</sup>, in cui assume tuttavia un rilievo inferiore, in quanto il reclamo si riferisce all'emissione cumulativa da parte delle 47 'Carbon Majors' del 21,71% dei gas serra globalmente prodotti tra il 1751 e il 2010, senza identificarne il contributo individuale alle violazioni lamentate. Le emissioni avrebbero infatti complessivamente contribuito al cambiamento climatico, agli impatti ambientali occorsi nelle Filippine e alle conseguenti violazioni dei diritti umani, per le quali i ricorrenti chiedono che la Commissione individui come responsabili le imprese e ordini l'adozione di misure di riduzione delle emissioni e revisione delle inerenti politiche societarie<sup>107</sup>.

Chi scrive ritiene che queste complessità potranno essere superate – o almeno attenuate – facendo valere la violazione da parte delle imprese dell'obbligo di *human rights due diligence*, una volta che sarà introdotto negli ordinamenti degli Stati contraenti del futuro trattato. Già oggi, tuttavia, alcuni ricorsi seguono una linea argomentativa analoga, fondandosi su normative nazionali che già prevedono per le imprese un obbligo di *due diligence* in materia di diritti umani, o interpretando l'obbligo di diligenza stabilito dai diritti interni alla luce delle regole internazionali sui diritti umani e il cambiamento climatico. La prima ipotesi ricorre nei casi pendenti dinanzi ai giudici francesi nei confronti di Total, aventi per oggetto l'inadempimento da parte della società capogruppo dell'obbligo di vigilanza sul rispetto dei diritti umani lungo la catena globale del valore, con riferimento agli impatti riconducibili a politiche insufficienti di contenimento delle emissioni di gas serra. I due ricorsi – il primo riferito alle emissioni colle-

---

<sup>105</sup> District Court Essen, *Lliuya v. RWE AG*, decisione del 15 dicembre 2016. In merito C. MACCHI, op. cit., 7-9.

<sup>106</sup> Commissione per i diritti umani della Repubblica delle Filippine, *National Inquiry on the Impact of Climate Change on the Human Rights of the Filipino People and the Responsibility therefor, if any, of the Carbon Majors*", CHR-NI-2016-000, *Memorandum for the Petitioners* del 19 settembre 2019.

<sup>107</sup> *Ibid.*, 145 ss. La Commissione ha annunciato il proprio orientamento favorevole ad accogliere le richieste dei ricorrenti alla COP25 del 2019. Si veda C. MACCHI, op. cit., 6.

gate a un progetto estrattivo in Uganda<sup>108</sup> e il secondo avente per oggetto la produzione complessiva di emissioni<sup>109</sup> – si fondano sulla legislazione francese del 2017 che impone alle società capogruppo delle grandi imprese francesi il dovere di vigilanza<sup>110</sup>, ossia l’obbligo di adottare un piano annuale con cui mappare i rischi e adottare azioni di prevenzione e rimedio degli impatti potenziali o effettivi sui diritti umani lungo l’intera filiera di produzione. La legge prevede, dunque, un obbligo di *human rights due diligence* per le imprese, obbligo che nel caso di specie i ricorrenti ritengono inadempito. Nel secondo caso, in particolare – relativamente al quale il Tribunale di Nanterre si è dichiarato competente con ordinanza dell’11 febbraio 2021<sup>111</sup> – i ricorrenti richiedono che sia ordinato all’impresa di pubblicare un nuovo piano di vigilanza che mappi in maniera esaustiva i rischi derivanti dalle sue attività, comprese le emissioni di gas a effetto serra per ciascun settore aziendale e per ciascun progetto, analizzi e definisca le priorità in base alla gravità dei rischi, stabilisca l’incompatibilità dei nuovi progetti di esplorazione di giacimenti di idrocarburi con gli obiettivi prefissati e preveda l’adozione di misure di riduzione delle emissioni compatibili con gli obiettivi fissati dall’Accordo di Parigi. Il contenzioso ci sembra particolarmente innovativo, nella misura in cui, anziché invocare il risarcimento di danni per violazioni dei diritti umani – il cui nesso causale con le emissioni specificamente prodotte dall’impresa convenuta è estremamente complesso da dimostrare – invoca l’inadempimento da parte della capogruppo dell’obbligo di diligenza prescritto dalla legge del 2017 e richiede che le sia ordinato di modificare le politiche societarie in materia di cambiamento climatico.

La sentenza della Corte distrettuale dell’Aia del 26 maggio 2021, in merito al ricorso presentato contro Royal Dutch Shell dal gruppo

---

<sup>108</sup> Cour d’appel de Versailles, ordinanza del 10 dicembre 2020, N° RG 20/00915 – N. Portalis DB3R-W-B7E-VQFM, *Association SURVIE c. S.A. Total*. Sui ricorsi C. MACCHI, op. cit., 5.

<sup>109</sup> Tribunal Judiciaire de Nanterre, ordinanza dell’11 febbraio 2021, N. RG 20/00915 - N° Portalis DB3R-W-B7E-VQFM *Association Notre Affaire à tous c. S.A. Total*, 1ère Chambre.

<sup>110</sup> *Loi n. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre*. H. MUIR WATT, *Devoir de vigilance et droit international privé*, in *Revue internationale de la Compliance et de l’Ethique des Affaires*, 2017; È. PATAUT, *Le devoir de vigilance. Aspects de droit international privé*, in *Droit Social*, 2017, 883 ss.; E. SAVOUREY, S. BRABANT, *The French Law on the Duty of Vigilance: Theoretical and Practical Challenges Since its Adoption*, in *Business and Human Rights Journal*, 2021, 141 ss.

<sup>111</sup> Tribunal Judiciaire de Nanterre, ordinanza dell’11 febbraio 2021, cit.

ambientalista Milieudefensie/Friends of the Earth Netherlands e altre ONG, rappresenta un passaggio storico in questa materia e un ulteriore elemento a sostegno della tesi sostenuta da chi scrive<sup>112</sup>. Richiamando l'obbligo generale di dovuta diligenza previsto dal codice civile olandese<sup>113</sup>, la Corte ha infatti concluso che Shell deve ridurre entro il 2030 del 45% rispetto ai livelli del 2019 le emissioni di gas serra complessivamente prodotte dal gruppo societario, mediante l'introduzione di nuove strategie e politiche ambientali, in linea con gli obiettivi individuati dall'Accordo di Parigi, gli standard identificati dall'IPCC, gli obblighi in materia di tutela dei diritti umani riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e le indicazioni dei Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani<sup>114</sup>.

Anche in questo caso i ricorrenti richiedevano che il tribunale ordinasse a Shell di rivedere le proprie politiche di contenimento delle emissioni globali di gas serra, tenuto conto del fatto, lamentato in giudizio e appurato dalla Corte, che la società non aveva adeguatamente ridotto le emissioni, in conformità con gli standard internazionali e, dunque, doveva essere considerata responsabile degli impatti negativi sul territorio olandese e sul conseguente godimento dei diritti alla vita e alla vita privata e familiare degli individui ivi residenti. La delicata questione della dimostrazione del nesso causale tra le emissioni prodotte dalla singola impresa e i danni specificamente lamentati in giudizio risulta attenuata, in ragione delle specifiche richieste avanzate dai ricorrenti: la Corte sul punto, infatti, si limita a dichiarare che deve essere considerato assodato che «every emission of CO2 and other greenhouse gases, anywhere in the world and caused in whatever manner, contributes to this damage and its increase»<sup>115</sup> e che «it is not in dispute that the CO2 emissions for which Milieudefensie et al. hold RDS liable occur all over the world and contribute to climate change in the Netherlands and the Wadden region»<sup>116</sup>. Le emissioni di gas a

---

<sup>112</sup> The Hague District Court, decisione del 26 maggio 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379, *Vereniging Milieudefensie et al v. Royal Dutch Shell*.

<sup>113</sup> Book 6 Section 162 Dutch Civil Code.

<sup>114</sup> The Hague District Court, *Vereniging Milieudefensie et al v. Royal Dutch Shell*, cit., par. 4.1.3. In merito, B. MAYER, *Milieudefensie v Shell: Do oil corporations hold a duty to mitigate climate change?*, in *EJIL:Talk!*, 3 giugno 2021; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, cit., 602 ss.

<sup>115</sup> The Hague District Court, *Vereniging Milieudefensie et al v. Royal Dutch Shell*, cit., par. 4.3.5.

<sup>116</sup> *Ibid.*

effetto serra prodotte da Shell in tutto il mondo inevitabilmente si sono dunque riverberate e si riverberano (anche) sul territorio olandese ed ivi, inevitabilmente, «pose a threat to the human rights of Dutch residents and the inhabitants of the Wadden region»<sup>117</sup>.

La legge applicabile è identificata nel diritto olandese, sulla base dell'art. 7 del Regolamento Roma II, ossia la legge – indicata dai ricorrenti – del luogo in cui si è verificato l'evento che ha causato il danno, che la Corte ritiene coincidere con la mancata adozione da parte della capogruppo di strategie e misure di contenimento delle emissioni ad opera di tutto il gruppo societario<sup>118</sup>. Rigettando l'argomentazione della società, secondo cui l'evento generatore del danno sarebbe consistito nelle emissioni stesse - con la conseguente applicazione dei molteplici diritti nazionali degli Stati in cui esse hanno avuto luogo<sup>119</sup> - la Corte assume una posizione molto più protettiva per l'ambiente e i diritti umani. La sentenza estende infatti l'applicazione degli standard di diligenza previsti dal diritto olandese all'intero gruppo societario e alla sua filiera di produzione, attribuendo alla capogruppo un dovere di vigilanza sugli enti che la compongono – dovere che evoca quello già discusso con riguardo al Progetto di trattato o alla legge francese.

La Corte conclude pertanto che la capogruppo olandese ha l'obbligo di ottemperare in modo diligente agli standard previsti a livello internazionale in materia di cambiamento climatico e rispetto dei diritti umani, con riguardo alle emissioni complessivamente prodotte lungo la catena globale del valore, ossia mediante le attività realizzate non solo nei Paesi Bassi ma anche nel resto del mondo, attraverso gli enti coinvolti nella filiera di produzione.<sup>120</sup> L'obbligo ha portata extraterritoriale. Il contenuto dello standard di condotta richiesto all'impresa e la natura della responsabilità che ne discende in caso di inadempimento sono tuttavia differenti a seconda che si tratti delle attività delle società controllate o dei *partners* contrattuali. Nel primo caso infatti Shell ha un obbligo di risultato, tale per cui la mancata riduzione delle emissioni del 45% entro il 2030 determinerà l'insorgere della responsabilità della capogruppo<sup>121</sup>; nel secondo caso invece ha un obbligo di mezzi, per assolvere al quale dovrà adottare le misure necessarie a

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, par. 4.4.10.

<sup>118</sup> *Ibid.*, par. 4.3.5. Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11.7.2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II).

<sup>119</sup> *Ibid.* par. 4.3.6.

<sup>120</sup> *Ibid.*, par. 4.1.4.

<sup>121</sup> *Ibid.*

prevenire i rischi che derivano dalle emissioni di gas serra prodotte dai soggetti con cui intrattiene relazioni commerciali, usando «its influence to limit any lasting consequences as much as possible»<sup>122</sup>.

Il contenuto – estremamente ampio – degli obblighi così ricostruito è direttamente influenzato dalle indicazioni contenute nei Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani<sup>123</sup>. Questi ultimi, pur essendo uno strumento giuridicamente non vincolante, assumono pertanto un valore informativo del contenuto dell'obbligo di dovuta diligenza nel diritto olandese, assurgendo, congiuntamente alle regole di derivazione internazionale in materia di mitigazione del surriscaldamento globale e protezione dei diritti umani, a parametro di riferimento nell'identificazione degli standard di condotta che l'impresa è tenuta a rispettare. Secondo la Corte, infatti, queste regole internazionali devono essere prese in considerazione, da un lato, «due to the fundamental interest of human rights and the value for society as a whole they embody»<sup>124</sup> e, dall'altro, in virtù del riconoscimento degli obiettivi identificati dall'accordo di Parigi come «the best available scientific findings in climate science, which is supported by widespread international consensus»<sup>125</sup>. La Corte estende la stessa linea di ragionamento agli standard elaborati dall'IPCC, dalle cui determinazioni desume il contenuto specifico dell'obbligo attribuito in giudizio a Shell<sup>126</sup>.

10. In conclusione, chi scrive ritiene che l'introduzione di obblighi internazionali in materia di *due diligence* d'impresa rappresenti uno strumento efficace per garantire la protezione dei diritti umani, come interpretati alla luce delle regole sul cambiamento climatico e, in ultima analisi, per facilitare il rispetto anche di queste ultime.

---

<sup>122</sup> La Corte ritiene infatti che «through its purchase policy the Shell group exercises control and influence over its suppliers' emissions. [...] This means that through the corporate policy of the Shell group RDS is able to exercise control and influence over these emissions». *Ibid.*, par. 4.4.25.

<sup>123</sup> *Ibid.*, par. 4.4.21. Il Commentario al Principio guida n. 19 prevede infatti: «Where a business enterprise causes or may cause an adverse human rights impact, it should take the necessary steps to cease or prevent the impact. Where a business enterprise contributes or may contribute to an adverse human rights impact, it should take the necessary steps to cease or prevent its contribution and use its leverage to mitigate any remaining impact to the greatest extent possible».

<sup>124</sup> The Hague District Court, *Vereniging Milieudéfensie et al v. Royal Dutch Shell*, cit., par. 4.4.21.

<sup>125</sup> *Ibid.*, par. 4.4.27.

<sup>126</sup> *Ibid.*, par. 4.4.29.

Come dimostrato, gli obblighi in materia di diritti umani necessitano infatti di essere integrati alla luce delle regole internazionali sul cambiamento climatico, approccio che trova conferma nella prassi internazionale. È pertanto ragionevole ritenere che anche il futuro trattato delle Nazioni Unite in materia di regolamentazione delle attività di impresa e diritti umani debba essere interpretato in modo analogo, confermando, come rilevato in dottrina, che «Paris may not require States to comply with human rights commitments, but human rights commitments could and should require States to implement Paris»<sup>127</sup>.

Questa tendenza trova peraltro supporto anche in una recente iniziativa legislativa del Parlamento europeo: con la risoluzione del 10 marzo 2021 il Parlamento ha indirizzato alla Commissione la raccomandazione di adottare una direttiva che imponga alle società, costituite sul territorio di uno Stato membro o che operano sul mercato europeo, obblighi di *due diligence* in materia di diritti umani, protezione dell'ambiente e buona *governance*<sup>128</sup>. Nel definire la nozione di 'impatti negativi sull'ambiente' la risoluzione si riferisce alle violazioni delle norme ambientali internazionali ed europee, che saranno elencate in un allegato – non ancora disponibile – «coerente con gli obiettivi dell'Unione in materia di tutela ambientale e attenuazione dei cambiamenti climatici». È dunque ragionevole desumere che la Direttiva coprirà anche gli impatti derivanti da questi ultimi<sup>129</sup>.

Riteniamo infine che la previsione di un obbligo di *human rights due diligence* per le imprese consenta di ovviare a una serie di complessità giuridiche, comuni oggi a molti dei contenziosi volti a far valere la responsabilità delle società per violazione di diritti umani cau-

---

<sup>127</sup> A. BOYLE, op. cit., 775.

<sup>128</sup> Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)) P9\_TA-PROV(2021)0073.

<sup>129</sup> Ibid., cons. 44. Il rispetto dell'obbligo di *due diligence* acquisirebbe il valore di requisito minimo obbligatorio, in quanto, ai sensi dell'art. 20, «gli Stati membri provvedono affinché le disposizioni pertinenti della presente direttiva siano considerate disposizioni di applicazione necessaria in linea con l'articolo 16 [...]» del Regolamento Roma II, ossia «norme nazionali la cui osservanza è stata reputata cruciale per la salvaguardia dell'organizzazione politica, sociale o economica dello Stato membro interessato, al punto da imporne il rispetto a chiunque si trovi sul territorio nazionale di tale Stato membro o a qualunque rapporto giuridico localizzato nel suo territorio», secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Jean-Claude Arblade, Arblade & Fils SARL (C-69/96)*, e *Bernard Leloup, Serge Leloup, Sofrage SARL (C-376/96)*, 23 novembre 1999, par. 30. In merito N. BOSCHIERO, *Giustizia e riparazione delle contemporanee forme di schiavitù. Una valutazione alla luce del diritto internazionale consuetudinario, del diritto internazionale privato europeo e dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030*, Torino, 2021.

sate dal contributo al cambiamento climatico. Tenuto conto della natura preventiva dell'obbligo e delle procedure e dei requisiti cui le imprese dovrebbero conformarsi per potere essere considerate adempienti, il mancato ottemperamento dovrebbe divenire in futuro più facilmente sanzionabile. D'altra parte, proprio una corretta mappatura degli impatti e un'adeguata prevenzione dei rischi potrebbe consentire alle imprese di liberarsi dalla responsabilità: pur non potendo infatti, ai sensi del Progetto di trattato, il solo adempimento all'obbligo di diligenza esonerarle dalla responsabilità per violazioni dei diritti umani<sup>130</sup>, esso dovrebbe essere preso in considerazione e valutato dai tribunali nell'ambito dei relativi contenziosi<sup>131</sup>, aspetto che determinerebbe un bilanciamento, che riteniamo corretto e auspicabile, tra interessi contrastanti e posizioni giuridiche altrimenti difficilmente conciliabili.

#### ABSTRACT

*Climate Change, Human Rights and Business Activities:  
Recent Trends and Future International Law Developments  
on Corporate Due Diligence*

Limiting global warming within the levels set by the Paris Agreement would require rapid and unprecedented changes. Given their contribution to climate change, the role of businesses is crucial in this context. This article examines some recent developments concerning the regulation of business activities and the protection of human rights – in particular the Draft Treaty currently being negotiated within the United Nations and the introduction of corporate human rights due diligence processes – with the aim to demonstrate that they also contribute to the fulfillment by States of their international obligations in the fight against climate change.

---

<sup>130</sup> Progetto di trattato, art. 8.7.

<sup>131</sup> *Ibid.*



# LA PARITÀ DI GENERE NEL CONTESTO DELL'AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

SARA DE VIDO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Target dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 5. – 3. Parità di genere e non discriminazione (target n. 1). – 4. I target sulla violenza nei confronti delle donne. – 5. Violenza di genere e accesso alla giustizia: il collegamento (mancante) dell'Agenda 2030 tra OSS n. 5 e n. 16. – 6. L'impatto della pandemia sulla realizzazione dell'OSS n. 5. – 7. Conclusioni.

1. La parità di genere corrisponde all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (OSS) n. 5, che richiede agli Stati di intraprendere azioni urgenti per eliminare radicati fattori di discriminazione che limitano i diritti delle donne tanto nella sfera pubblica quanto nella sfera privata<sup>1</sup>. Secondo i dati forniti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, nel suo rapporto sui progressi compiuti verso il raggiungimento degli OSS del 2020, la rappresentanza delle donne nei parlamenti nazionali ha raggiunto, al 1° gennaio 2020, il 24,9 per cento, con un lieve miglioramento rispetto al 22,3 per cento registrato nel 2015; così anche la rappresentanza nelle posizioni manageriali al mondo (28 per cento comparato al 25 per cento del 2000)<sup>2</sup>. In ambito lavorativo, le donne svolgono in media 2,6 volte in più rispetto agli uomini lavoro non retribuito o domestico<sup>3</sup>. L'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva è ancora limitato, benché si siano registrati positivi miglioramenti nella riduzione della mortalità infantile e del tasso di mortalità delle donne durante il parto. In base a dati forniti da 57 Stati nel periodo 2007-2018, infatti, solo il 55 per cento delle donne in una relazione matrimoniale o di altra natura tra i 15 e i 49 anni può prendere autonome decisioni in materia di salute e salute riproduttiva (meno del 40 per cento in Paesi dell'Africa occidentale e centrale; 80 per cento in alcuni Paesi europei, Asia sud-orientale, America Latina e Carai-

---

<sup>1</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

<sup>2</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, UN Doc. E/2020/57 del 28 aprile 2020, par. 52. Anche la partecipazione a comitati e organi giurisdizionali internazionali è ancora molto bassa: basti solo citare che la Commissione di diritto internazionale – 70 anni celebrati nel 2018 – ha avuto sette donne membro su un totale di 229 componenti nel corso della storia.

<sup>3</sup> [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

bi)<sup>4</sup>. Rispetto ai precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) sui diritti delle donne e delle ragazze<sup>5</sup>, l’Agenda 2030 dedica, come si vedrà, due target alla violenza di genere nei confronti delle donne. Nonostante i progressi sul piano legislativo, tanto a livello internazionale, quanto a livello regionale e nazionale, registrati nel contrasto alla violenza di genere contro le donne, si deve rilevare come questa persista in tutti i Paesi al mondo. Le stime dell’Organizzazione mondiale della sanità indicano che globalmente una su tre donne al mondo ha subito una qualche forma di violenza fisica e/o sessuale nel corso della propria vita e che nella maggior parte dei casi si tratta di violenza tra partner o ex partner (*intimate partner violence*)<sup>6</sup>. I target sulla violenza di genere dell’OSS n. 5 sono dunque ben lontani dall’essere raggiunti.

Il presente contributo, dopo aver presentato i target dell’obiettivo in oggetto in continuità con gli OSM, rifletterà in particolare sulle nozioni di parità e non discriminazione (target 1 dell’OSS n. 5) per poi focalizzarsi sui target riconducibili alla violenza di genere nei confronti di donne, adolescenti e bambine. Si porrà particolare attenzione ai limiti dell’OSS, che non coglie tutte le dimensioni della violenza e il carattere intersezionale della stessa. Si dimostrerà quindi come i target identificati dall’OSS, e gli indicatori ad essi relativi, corrispondono a obblighi internazionali che si sono affermati attraverso convenzioni internazionali che gli Stati hanno ratificato o attraverso l’interpretazione fornita da corti regionali e comitati delle Nazioni Unite di trattati sui diritti umani. Nell’interdipendenza con gli altri Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il contributo si focalizzerà brevemente sull’accesso alla giustizia (SDG 16, target n. 3), prima di proporre alcune considerazioni sull’impatto della pandemia da COVID-19 nella realizzazione della parità di genere sul piano internazionale.

2. L’obiettivo n. 5 si colloca in continuità con gli OSM n. 3 e n. 5, approvati dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2000, rispettivamente per promuovere la parità di genere nonché

---

<sup>4</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, cit., paragrafi 50-55.

<sup>5</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 dell’8 settembre 2000.

<sup>6</sup> www.who.int. Dati che si confermano anche in Europa: si veda a riguardo, rapporto EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2020, 107.

l'*empowerment* femminile e migliorare la salute materna<sup>7</sup>. Il rapporto ONU del 2015 sul livello di attuazione degli OSM rilevava che alcuni importanti risultati erano stati raggiunti in 15 anni nel settore dell'occupazione, dell'istruzione e della rappresentanza politica, pur in presenza di molteplici lacune in particolare negli ambiti non coperti dagli OSM, tra cui la violenza di genere contro le donne e le ragazze<sup>8</sup>. Con riferimento al miglioramento della salute materna, i dati dimostravano che dal 1990 la percentuale di mortalità materna era stata ridotta della metà, con un'accelerazione della riduzione a partire dagli anni 2000<sup>9</sup>. Si sottolineava altresì che significative disuguaglianze persistevano nell'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva: in aree in via di sviluppo permaneva una differenza di 31 punti percentuali tra le aree urbane e le aree rurali in termini di assistenza al parto fornita da personale medico specializzato<sup>10</sup>.

Con riferimento all'OSS n. 5, questo si compone di 9 target e 14 indicatori<sup>11</sup>. Il primo target è generale: porre fine a tutte le forme di discriminazione nei confronti di donne, bambine e adolescenti in tutto il mondo (5.1). Vi sono quindi due target specifici sulla violenza contro le donne, adolescenti e bambine: il primo riguarda tutte le forme di violenza subite da donne, adolescenti e bambine nella sfera pubblica e privata, inclusa la tratta e lo sfruttamento sessuale o di altra natura (5.2), il secondo concernente le pratiche lesive (5.3). Strettamente legato a questi target sulla violenza contro le donne è anche l'obiettivo di assicurare accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva, nonché ai diritti riproduttivi, delle donne (5.6). Una dimensione «verticale» della violenza può consistere invero in leggi e politiche dello Stato in materia di salute che causano o contribuiscono a causare violenza di genere contro le donne (politiche in materia di popolazione, criminalizzazione dell'aborto, sterilizzazione forzata, ad esempio)<sup>12</sup>. Tre target e corrispondenti indicatori riguardano la sfera economica: riconoscimento del lavoro non retribuito e domestico (5.4), parità di diritto alle risorse economiche, accesso e controllo di proprietà, risorse finanziarie, eredità, risorse naturali e diritto alla terra (5.a), accesso alla tecnologia per consentire l'*empowerment* delle donne (5.b). Un tar-

---

<sup>7</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, UN Doc. A/RES/55/2 dell'8 settembre 2000.

<sup>8</sup> Nazioni Unite, *The Millennium Development Goals Report*, cit., 2015.

<sup>9</sup> Ivi, 38.

<sup>10</sup> Ivi, 40 e 43.

<sup>11</sup> Si veda il sito ufficiale dell'OSS <https://sdgs.un.org/goals/goal5>.

<sup>12</sup> S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester, 2020.

get concerne la partecipazione delle donne e il riconoscimento di eque opportunità di leadership a tutti i livelli decisionali, nell'ambito politico, economico e della vita pubblica (5.5). L'ultimo target, di chiusura, sottolinea la necessità di adottare politiche e strumenti giuridici per la promozione della parità di genere e l'*empowerment* delle donne a tutti i livelli (5.c).

Si deve altresì notare che, benché l'OSS n. 5 sia un obiettivo autonomo, la parità di genere intercetta molteplici altri OSS, essendo parte «integrante di tutte le dimensioni di sviluppo sostenibile ed inclusivo»<sup>13</sup>. Gli obiettivi n. 1, 2, 3, 6, 8, 11 e 13<sup>14</sup> presentano indicatori che si riferiscono a determinate categorie di donne – ad esempio le donne durante l'allattamento (n. 2.2)<sup>15</sup> – o alle specifiche esigenze delle donne e delle ragazze (n. 6.2)<sup>16</sup>. Non sono presenti indicatori sulla base del genere né per gli obiettivi dedicati al pianeta (12, 14 e 15), né per gli obiettivi energia, infrastrutture e industrializzazione, disuguaglianze in e tra i Paesi (7, 9, 10). L'obiettivo n. 4, educazione, si focalizza sulla parità tra uomini e donne, ragazzi e ragazze. Nell'OSS n. 16, ci si riferisce sia a uomini sia a donne, benché, come si vedrà *infra*, numerosi ostacoli, inclusa la persistenza di stereotipi nel sistema giudiziario, impediscono alle donne di avere accesso alla giustizia<sup>17</sup>.

3. Il primo target dell'OSS n. 5 «parità di genere» consiste nel porre fine ovunque a tutte le forme di *discriminazione* nei confronti delle donne, delle bambine e delle adolescenti. È dunque preliminarmente opportuno riflettere, sul piano del diritto internazionale dei diritti umani, sulla relazione tra parità e non-discriminazione. Parità e non discriminazione sono sovente utilizzati in modo intercambiabile per esprimere l'aspetto positivo e negativo dello stesso principio: da un lato la parità di trattamento, dall'altro lato il divieto di un tratta-

<sup>13</sup> [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

<sup>14</sup> Nello specifico: 1.3.1, 2.2, 2.2.3, 2.3, 3.7.1, 3.7.2, 6.2, 8.8, 11.2, 11.7, 13b. La parità uomini e donne è citata in: 1.2, 4.3, 4.6, 8.5, 16.2.3. Cfr. *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/71/313.

<sup>15</sup> «By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons».

<sup>16</sup> «By 2030, achieve access to adequate and equitable sanitation and hygiene for all and end open defecation, paying special attention to the needs of women and girls and those in vulnerable situations».

<sup>17</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 33, sixty-first session, 2015, on women's access to justice*, CEDAW/C/GC/33 del 3 agosto 2015.

mento differenziato, in base a determinate caratteristiche quali il genere, e ingiustificato. Come è stato ben sottolineato in dottrina, tuttavia, negli ultimi anni si è accentuata particolarmente la dimensione positiva del termine, ovvero «non solo l'obbligo negativo di non discriminare, ma anche il dovere di riconoscere le differenze tra le persone e di adottare delle azioni positive per il raggiungimento di una parità di fatto»<sup>18</sup>. In tal senso, dunque, il divieto di discriminazione andrebbe letto alla luce del concetto più limitato di uguaglianza formale, mentre il termine parità esprime l'approccio positivo dell'uguaglianza sostanziale<sup>19</sup>. L'uguaglianza formale si traduce nell'uguaglianza davanti alla legge<sup>20</sup> e nel divieto di discriminazioni dirette, mentre il divieto di discriminazioni indirette, che pone l'accento sulla rimozione delle barriere che perpetuano strutture radicate di accesso diseguale in virtù dell'appartenenza ad una determinata categoria o gruppo, riflettono il concetto di uguaglianza sostanziale<sup>21</sup>. Nel diritto internazionale dei diritti umani, il diritto alla parità e il principio di non discriminazione sono riconosciuti in molteplici strumenti giuridici internazionali e regionali: nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (artt. 2, 3 e 26), nel Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (art. 2(2) e 3), in specifiche convenzioni relative a determinate forme di discriminazione (la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ad esempio), la Convenzione europea per i diritti umani e le libertà fondamentali (art. 14 e protocollo n. 12)<sup>22</sup>, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 20, 21(1), 23), la Carta africana dei diritti umani e dei popoli (artt. 2, 3, 18(3)(4), 28), la Convenzione americana sui diritti umani (artt. 1 e 24), la Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo (art. II), la Carta araba dei diritti umani (artt. 2, 9 e 35), la Dichiarazione ASEAN sui diritti umani (artt. 1, 2, 3, 9). Nello specifico dell'OSS n. 5, va ricordata la Convenzione ONU contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 (CEDAW), che afferma la parità sostanziale delle donne in uno strumento giuridico vin-

<sup>18</sup> D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds), *International human rights law*, Oxford, III ed., 2018, 148 ss., 149. Si veda altresì S. FREDMAN, *Discrimination law*, Oxford, II ed., 2010.

<sup>19</sup> D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, cit., 149.

<sup>20</sup> Si veda il concetto di uguaglianza formale come 'identità' in E.W. VIERDAG, *The concept of discrimination in international law*, L'Aja, 1973, 9 (e sull'*equality in the law*, ivi, 17).

<sup>21</sup> D. MOECKLI, *Equality and non-discrimination*, cit., 151.

<sup>22</sup> Cfr. M. BALBONI (ed.), *The ECHR and the principle of non-discrimination*, Napoli, 2017.

colante per gli Stati ratificanti<sup>23</sup>. L’art. 1 definisce “discriminazione nei confronti della donna”: «ogni distinzione esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l’uomo e la donna».

La disposizione proibisce sia la discriminazione diretta sia quella indiretta, sia quella intenzionale (come scopo) sia quella che si produce come effetto di determinate condotte<sup>24</sup>. Con riferimento all’approccio sostanziale alla parità delle donne, il Comitato per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (Comitato EDAW) ha chiarito, nell’interpretazione della CEDAW, molti degli obblighi previsti dalla Convenzione in capo agli Stati ratificanti. Ad esempio, il Comitato ha richiesto agli Stati parte di adottare delle misure in materia di salute che rispondano alle caratteristiche distintive e ai fattori che differenziano le donne rispetto agli uomini<sup>25</sup>. Nella Raccomandazione Generale n. 23, il Comitato ha sottolineato che nessun sistema politico ha conferito alle donne sia il diritto sia il beneficio di una piena ed equa partecipazione e che, «sebbene i sistemi democratici abbiano migliorato le opportunità delle donne in termini di coinvolgimento nella vita politica, le numerose barriere economiche, sociali e culturali che continuano ad affrontare pongono dei seri limiti alla loro partecipazione»<sup>26</sup>. Il Comitato EDAW ha quindi affrontato la questione dell’uguaglianza sostanziale sottolineando che gli Stati hanno obblighi di rispettare, proteggere e realizzare il diritto di non discriminazione delle donne e di assicurare lo sviluppo e l’avanzamento delle donne «in order that they improve their position and implement their right of *de jure* and *de facto* or substantive equality with men»<sup>27</sup>. Promuovere l’uguaglianza sostanziale signi-

---

<sup>23</sup> D. OTTO, *Women’s Rights*, in D. MOECKLI, S. SHAH, S. SIVAKUMARAN (eds), *International human rights law*, Oxford, III ed., 2018, 309 ss., 315.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 24, twentieth session, article 12, Women and health*, UN Doc. A/54/38/Rev. 1 del 1999.

<sup>26</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 23, sixteenth session, Women in political and public life*, UN Doc. A/52/38 del 1997, paragrafi 14 e 42.

<sup>27</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 28 on the core obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/GC/28 del 16 December 2010, par. 16. Corsivo aggiunto.

fica riconoscere gli schemi strutturali e storici di discriminazione e le relazioni di potere ineguali tra donne e uomini. Sottolinea Sandra Fredman, «instead of aiming to treat everyone alike, regardless of status, substantive equality focuses on the group which has suffered disadvantage»<sup>28</sup>. Fredman concepisce la parità quale concetto multidimensionale, caratterizzato dalle dimensioni: redistributiva, cognitiva, trasformativa e partecipativa<sup>29</sup>. L'aspetto redistributivo dell'uguaglianza sostanziale ha per obiettivo di interrompere il ciclo di svantaggio che include la cattiva distribuzione delle risorse, mentre il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale promuove il rispetto per la dignità e la risposta allo stigma, allo stereotipo, all'umiliazione e alla violenza come causa dell'appartenenza ad un gruppo. La dimensione trasformativa risponde alle differenze attraverso non tanto l'eliminazione di queste stesse differenze, quanto piuttosto attraverso la rimozione del danno che è legato all'espressione della differenza. L'uguaglianza sostanziale si esprime poi attraverso la partecipazione, che avviene a più livelli: non solo mediante la partecipazione politica, ma anche attraverso decisioni che riguardano una vasta gamma di situazioni che affliggono individui e gruppi, compreso nel mondo del lavoro, nell'educazione, nell'accesso ai servizi sanitari<sup>30</sup>.

L'uguaglianza formale, dal punto di vista del genere, presenta molteplici limiti, pur essendo stata promossa dai primi movimenti femministi. Questo era invero l'obiettivo della prima corrente femminista, quella più liberale<sup>31</sup>, che identificava nell'eliminazione di ogni differenza di trattamento tra uomini e donne il fondamento per l'emancipazione femminile (garantire dunque la «sameness» tra uomini e donne). Tuttavia, come emerso nello sviluppo della dottrina femminista nel corso del ventesimo secolo, tale visione delle relazioni tra uomini e donne appare parziale. Poteva comprendersi alla luce delle prime conquiste femministe, ovvero il diritto di voto, ma la «sameness» risulta insufficiente per rispondere ad alcune situazioni specifiche che riguardano il sesso – biologico – delle donne, ad esempio la gravidanza<sup>32</sup>. L'uguaglianza dei diritti si è invero spesso tradotta nel

---

<sup>28</sup> S. FREDMAN, *op.cit.*, 26.

<sup>29</sup> *Ivi*, 25.

<sup>30</sup> *Ivi*, 26 ss.

<sup>31</sup> H. CHARLESWORTH E C. CHINKIN, *The boundaries of international law*, Manchester, 2000, 39.

<sup>32</sup> Sui concetti di «sameness» e «difference» nella giurisprudenza statunitense, si rinvia a S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del 2011*, Milano-Udine, 2016, 109 ss.

riconoscere a donne e uomini gli stessi diritti, utilizzando come quadro di riferimento per l'affermazione degli stessi la prospettiva maschile. L'uguaglianza formale è dunque «too formalistic», in quanto non tiene conto della realtà sociale e storica del ruolo delle donne e degli schemi di discriminazione radicati nella società<sup>33</sup>.

Come rileva bene il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, l'uguaglianza formale è raggiunta se donne e uomini sono trattati in modo «neutro» in base alla legge e a politiche statali, mentre l'uguaglianza sostanziale si preoccupa degli effetti di leggi, politiche e prassi al fine di assicurare che queste non mantengano e riducano lo svantaggio intrinseco alla particolare esperienza del gruppo<sup>34</sup>.

La riflessione qui condotta può estendersi al contrasto alla violenza di genere contro le donne, che, come è noto, non è contemplata nella CEDAW, ma è stata ricondotta all'ambito di applicazione della Convenzione ONU attraverso la Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato EDAW (successivamente aggiornata dalla GR No. 35 del 2017)<sup>35</sup>. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa per la prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica del 2011 («Convenzione di Istanbul»)<sup>36</sup> ha riconosciuto, a livello regionale – pur essendo la Convenzione aperta alla ratifica di Stati non membri del Consiglio d'Europa e all'Unione europea – il divieto di discriminazioni nei confronti delle donne e il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne come prerequisito per il contrasto della violenza di genere. Così nel preambolo: «Riconoscendo che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne». Essendo la violenza contro le donne una forma di discriminazione basata sul genere, gli Stati ratificanti sono obbligati a contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione e a promuove-

<sup>33</sup> A. TIMMER, *Toward an anti-stereotyping approach for the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Review*, 2011, 707 ss., 711.

<sup>34</sup> Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment no. 16, Article 3: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2005/3 dell'11 agosto 2005, par. 7.

<sup>35</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 19: Violence against Women*, UN Doc. A/47/38 del 1992. Comitato EDAW, *General recommendation No. 35, sixty-seventh session on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW/C/GC/35 del 14 luglio 2017. Sul punto si veda S. DE VIDO, *The prohibition of violence against women as customary international law? Remarks on the General Recommendation No. 35 (CEDAW)*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2018, 379 ss.

<sup>36</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011, STCE n. 210.

re l'effettiva parità tra i sessi, anche rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne. In base all'art. 4 della Convenzione di Istanbul, gli Stati parte «condannano ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e adottano senza indugio le misure legislative e di altro tipo necessarie per prevenirla», in particolare inserendo nelle costituzioni o nelle leggi dello Stato «il principio della parità tra i sessi e garantendo l'effettiva applicazione di tale principio», vietando la discriminazione nei confronti delle donne, abrogando le leggi e le pratiche che discriminano le donne (par. 2).

4. La violenza contro le donne è definita sul piano internazionale come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata<sup>37</sup>. L'OSS n. 5 fa riferimento nello specifico a forme di violenza nella loro dimensione «orizzontale» o interpersonale, quali la violenza domestica (*intimate partner violence*), la violenza sessuale, la tratta e altre forme di sfruttamento sessuale compiute da individui o organizzazioni criminali, le pratiche lesive quali i matrimoni forzati e/o con minori e le mutilazioni genitali femminili. Tutte queste forme di violenza hanno un impatto negativo sui diritti umani delle donne, nonché sul loro diritto alla salute e alla salute riproduttiva. Nella loro elaborazione, i target dell'OSS presentano l'evidente limite di non occuparsi di «altre» forme di violenza nei confronti delle donne, riconducibili a quelle che sono identificabili nella dimensione «verticale» della violenza, ovvero politiche dello Stato, in particolare in materia di salute, che causano o contribuiscono a causare violenza di genere nei confronti delle donne<sup>38</sup>. Così, la violenza ostetrica, la criminalizzazione dell'aborto, la sterilizzazione forzata sono esempi della dimensione verticale della violenza, che l'OSS n. 5 non prende in considerazione. Assente è altresì un riferimento all'intersezionalità, che avrebbe consentito di enfatizzare la presenza

---

<sup>37</sup> Art. 3 Convenzione di Istanbul, definizione consolidata sul piano internazionale. Si veda altresì CEDAW *General Recommendation n. 19 e n. 35*, cit.

<sup>38</sup> S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, cit.

di multiple e interrelate forme di discriminazione nei confronti delle donne e delle ragazze<sup>39</sup>.

In questa sede si vuole dimostrare che i target dell'OSS n. 5 relativi alla violenza nei confronti delle donne (n. 5.2 e n. 5.3) corrispondono a obblighi internazionali per gli Stati che hanno ratificato convenzioni quali la CEDAW, convenzioni internazionali e regionali contro la tratta, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, e ad obblighi più generali che discendono dall'interpretazione fornita da corti regionali sui diritti umani e comitati ONU a specifici diritti nella loro applicazione a ipotesi di violenza nei confronti delle donne, bambine e adolescenti. Gli obblighi in capo agli Stati verranno proposti in questa sede seguendo la seguente classificazione<sup>40</sup>: obblighi di risultato, di dovuta diligenza e «à réalisation progressive»<sup>41</sup>. Un obbligo positivo di risultato consiste nell'adozione di misure che rispettino e proteggano i diritti delle donne. Siffatto obbligo deriva da trattati internazionali, ma anche, come è stato autorevolmente sostenuto, «dal diritto internazionale dei diritti umani nel suo insieme, dato che si tratta di un obbligo avente la funzione di raggiungere l'obiettivo generale di tutela di questi diritti»<sup>42</sup>. Ciò significa, nella dimensione orizzontale della violenza descritta anche nell'OSS n. 5, ad esempio, adottare leggi che introducano la mancanza di consenso come elemento essenziale del reato di stupro. Tale obbligo scaturisce dalla Convenzione di Istanbul<sup>43</sup>, ma l'assenza di questo elemento è stata altresì esaminata dalla Corte europea dei diritti umani nel caso *M.C. c. Bulgaria* del 2003, che riguardava una violenza sessuale subita da una minore, alla luce del rispetto degli articoli 3 e 8 della Convenzione europea (rispettivamente divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti e diritto al rispetto della vita privata e familiare)<sup>44</sup>. La Corte ha ritenuto

<sup>39</sup> Si veda, ad esempio, l'interessante analisi di L.P.A. SOSA, *Intersectionality in the human rights legal framework on violence against women*, Cambridge, 2017; e S. DE VIDO, *Violence against women's health*, cit., 80 ss.

<sup>40</sup> Si veda a riguardo, R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 2008, 175 ss., 192; ID., *Le chemin étrange de la due diligence: d'un concept mystérieux a un concept surévalué*, in SFDI, *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Paris, 2018, 225 ss., 228.

<sup>41</sup> A tale riguardo, sulla scelta di questa classificazione, S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, cit., 179 ss.

<sup>42</sup> R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état*, cit., 311.

<sup>43</sup> Art. 36 Convenzione di Istanbul.

<sup>44</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 4 dicembre 2003, ricorso n. 39272/98, *M.C. c. Bulgaria*.

che la Bulgaria – Stato non parte della Convenzione di Istanbul, quindi esente dal rispetto degli obblighi da essa discendenti – avesse violato entrambi gli articoli della CEDU in quanto non aveva adeguatamente indagato sul crimine compiuto ai danni della ricorrente a causa dell'eccessiva enfasi posta dalla legge sulle «prove dirette» dello stupro. La Corte si è altresì pronunciata espressamente sull'assenza di consenso quale elemento caratterizzante il reato di stupro<sup>45</sup>. Così anche, più recentemente, richiamando *M.C. c. Bulgaria*, in *J.L. c. Italia*, la Corte ha ribadito che l'art. 8 CEDU, tanto quanto l'art. 3, impone agli Stati l'obbligo positivo di adottare norme penali atte a perseguire e punire in modo effettivo ogni atto sessuale non consensuale, «compresi i casi in cui la vittima non abbia opposto resistenza fisica», e di «mettere concretamente queste disposizioni in pratica per la realizzazione di indagini e azioni repressive efficaci»<sup>46</sup>. Nel caso di specie, la vittima di uno stupro compiuto da sette uomini lamentava che il modo in cui la procedura penale si era svolta, risultante nell'assoluzione dei convenuti, le avesse causato «vittimizzazione secondaria»<sup>47</sup>, determinando una violazione da parte dell'Italia degli obblighi discendenti dall'art. 8 CEDU. Tra gli obblighi di risultato può essere menzionata altresì la predisposizione di un apparato adeguato di amministrazione della giustizia. Così, in *A.T. c. Ungheria*<sup>48</sup>, il Comitato EDAW – che ha dunque applicato nelle constatazioni la CEDAW – ha concluso nel senso della violazione da parte dello Stato dei diritti della ricorrente, in quanto era assente nell'ordinamento nazionale una legislazione sulla violenza domestica che prevedesse sanzioni nei confronti del perpetratore della violenza. Nel contrasto alla tratta di esseri umani, autorevole dottrina ritiene consolidata una norma internazionale che prevede

---

<sup>45</sup> Ivi, par. 159.

<sup>46</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 27 maggio 2021, ricorso n. 5671/16, *J.L. c. Italia*, par. 117.

<sup>47</sup> Con il termine vittimizzazione secondaria si intende il caso in cui «victims feel victimized not only from the assault but also from their experiences of the criminal justice process» (S. WALKLATE, J. CLAY-WARNER, *Victimization and revictimization*, in T. SANDERS (ed.), *The Oxford Handbook of Sex Offences and Sex Offenders*, Oxford, 2017, 270 ss. In particolare, in *J.L.*, la Corte EDU ha riconosciuto che la corte d'appello italiana avesse agito sulla base di stereotipi di genere, sottolineando, durante il procedimento, come la vittima fosse una giovane donna «certo fragile ma anche creativa e disinibita», capace di gestire la propria (bi)sessualità e di avere dei rapporti sessuali occasionali di cui ella non era affatto convinta. La Corte d'appello aveva altresì rilevato che la richiedente aveva avuto un atteggiamento estremamente provocante e volgare. Questi elementi caratterizzano il fenomeno della «vittimizzazione secondaria». Si veda altresì oltre, sull'accesso alla giustizia.

<sup>48</sup> Comitato EDAW, *A.T. v. Hungary*, *Communication No. 2/2003, views* del 26 gennaio 2005, CEDAW/C/32/D/2/2003 (2005).

l'obbligo di reprimere penalmente la tratta<sup>49</sup>. La criminalizzazione della tratta emerge anche nella Raccomandazione Generale n. 38 del Comitato EDAW sulla tratta delle donne e bambine nel contesto delle migrazioni globali, benché siffatta misura non sia di per sé da sola efficace a sradicare il fenomeno<sup>50</sup>.

Gli obblighi di dovuta diligenza, chiaramente menzionati nella Convenzione di Istanbul (art. 5), consistono nell'obbligo di indagine senza ritardi ingiustificati della violenza nei confronti delle donne, ma anche nel fornire accesso a servizi di assistenza e di protezione delle vittime/sopravvissute alla violenza, nonché di fornire un rimedio effettivo nel caso specifico<sup>51</sup>. In particolare, in *Talpis c. Italia*, la Corte EDU ha parlato di obbligo di diligenza «particolare» («particulière» nella versione francese della sentenza, «special» in quella inglese), con riguardo all'immediatezza delle indagini in un caso di violenza domestica, violato dall'Italia in quanto le autorità italiane avevano risposto con ingiustificato ritardo alle denunce della ricorrente degli abusi subiti dal marito<sup>52</sup>. Come sottolineato dal giudice De Albuquerque in un precedente caso, *Valiulienė c. Lituania*, «uno standard più rigoroso di dovuta diligenza è specialmente necessario» dove il problema della violenza domestica è particolarmente diffuso<sup>53</sup>. Con riferimento al reato di stupro, nel caso di vittimizzazione secondaria contro l'Italia di cui si è detto, la Corte ha ricordato che la conduzione di indagini effettive è un obbligo di mezzi e non di risultato: ciò significa che le autorità nazionali non devono «in alcun caso dimostrarsi disposte a lasciare impuniti gli attacchi all'integrità fisica e morale delle persone» e che «un'esigenza di celerità e di diligenza ragionevole è

<sup>49</sup> F. SALERNO, *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, 2107 ss.

<sup>50</sup> Sul punto si rinvia a S. DE VIDO, *La General Recommendation n. 38 del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne sulla tratta di donne e bambine nel contesto delle migrazioni globali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 161 ss.

<sup>51</sup> Si veda altresì *infra*, sull'accesso alla giustizia.

<sup>52</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, *Talpis c. Italia*, par. 129. Sul caso, cfr. M. BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 1 ss.; S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, in *ESIL Reflection*, 2017, [www.esil-sedi.eu](http://www.esil-sedi.eu).

<sup>53</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 26 marzo 2013, ricorso n. 33234/07, *Valiulienė c. Lituania*, opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque.

implicita in siffatto contesto»<sup>54</sup>. In altri termini, i meccanismi di protezione previsti nel diritto interno devono funzionare in pratica entro termini ragionevoli permettendo di concludere l'esame nel merito delle questioni sottoposte alle autorità<sup>55</sup>. In base all'art. 8 CEDU, con specifico riguardo alle procedure penali relative a reati a carattere sessuale, misure di protezione «particolare» devono essere adottate per proteggere le vittime da episodi di «vittimizzazione secondaria»<sup>56</sup>.

Possono altresì essere individuati obblighi di adottare progressivamente delle misure di contrasto della violenza nei confronti delle donne (obblighi à *réalisation progressive*). Questi comprendono l'obbligo in capo agli Stati di fare dei passi avanti nell'adozione di misure, di diversa natura, per assicurare gradualmente e nel lungo periodo l'effettivo esercizio di determinati diritti. Così, ad esempio, sempre nella prospettiva già citata del target 1 dell'OSS n. 5, l'obbligo di adottare delle misure per il cambiamento degli schemi di discriminazione presenti nelle società e dell'atteggiamento di «tolleranza» delle autorità nei confronti della violenza di genere.

La dimensione più nota della violenza, quella orizzontale o interpersonale, non è tuttavia sufficiente a descrivere tutte le forme di violenza di genere contro donne, adolescenti e bambine. La dimensione che definiamo verticale o «statale» o «istituzionale» della violenza – che si ricollega, pur indirettamente, all'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva delle donne come da target 5.6 – consiste in politiche e leggi dello Stato nel settore della salute che causano o contribuiscono a causare violenza di genere nei confronti delle donne<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *J.L. c. Italia*, cit., par. 118.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ivi*, par. 119. Si osserva come la Corte abbia giudicato severamente l'atteggiamento della Corte d'appello italiana: «138. La Cour reconnaît qu'en l'espèce la question de la crédibilité de la requérante était particulièrement cruciale, et elle est prête à admettre que le fait de se référer à ses relations passées avec tel ou tel des inculpés ou à certains de ses comportements au cours de la soirée pouvait être justifié. Néanmoins, elle ne voit pas en quoi la condition familiale de la requérante, ses relations sentimentales, ses orientations sexuelles ou encore ses choix vestimentaires ainsi que l'objet de ses activités artistiques et culturelles pouvaient être pertinents pour l'appréciation de la crédibilité de l'intéressée et de la responsabilité pénale des prévenus». «141. La Cour est convaincue que les poursuites et les sanctions pénales jouent un rôle crucial dans la réponse institutionnelle à la violence fondée sur le genre et dans la lutte contre l'inégalité entre les sexes. Il est dès lors essentiel que les autorités judiciaires évitent de reproduire des stéréotypes sexistes dans les décisions de justice, de minimiser les violences contre le genre et d'exposer les femmes à une victimisation secondaire en utilisant des propos culpabilisants et moralisateurs propres à décourager la confiance des victimes dans la justice».

<sup>57</sup> S. DE VIDO, *Violence Against Women's Health*, cit.

Sterilizzazioni forzate previste dalla legge o da prassi consolidate nel settore sanitario, la criminalizzazione dell'aborto e il diniego di accesso ai servizi post-aborto, la violenza ostetrica come prassi nel settore sanitario sono alcuni esempi di questa dimensione. Per quanto concerne gli obblighi, è un obbligo di risultato avere in funzione un apparato giuridico e strutture che consentano l'accesso alla salute e alla salute riproduttiva della donna. Così, in *L.C. c. Perù*, il Comitato EDAW, nelle constatazioni del 2011, ha riconosciuto che la ricorrente era stata vittima di «esclusioni e restrizioni nell'accesso ai servizi alla salute basata su stereotipi di genere che concepiscono l'esercizio della capacità riproduttiva della donna come un dovere più che un diritto» e sulla natura degli obblighi dello Stato ha osservato che, essendo l'aborto previsto in alcune circostanze, era necessario che lo Stato fosse dotato di «un apparato giuridico in grado di consentire l'esercizio di siffatto diritto»<sup>58</sup>. Benché la dimensione verticale della violenza sembri caratterizzarsi principalmente per la presenza di obblighi di risultato – abrogare leggi che criminalizzano senza eccezioni l'aborto, adottare leggi per il contrasto della violenza ostetrica etc. – è possibile ragionare nelle due dimensioni utilizzando lo schema precedentemente esposto, ovvero obblighi di risultato, di dovuta diligenza e a realizzazione progressiva. Così, l'obbligo di indagine tempestiva nel caso specifico di diniego di accesso all'aborto è un obbligo di dovuta diligenza: nel caso *P. e S. c. Polonia* (2012)<sup>59</sup>, la Corte EDU ha riconosciuto che la normativa polacca come applicata dalle corti nazionali, incluso nel caso di specie, non era in grado di fornire uno strumento di natura procedurale alla ricorrente, che aveva diritto all'aborto secondo l'allora normativa polacca, tale da consentirle la realizzazione del suo diritto al rispetto della vita privata e familiare. Inoltre, nell'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva, anche se lo Stato è dotato di una normativa adeguata, questi sarà responsabile per violazione dei diritti umani nel caso di specie in quanto non ha esercitato la dovuta diligenza necessaria per impedire pratiche che causano violenza contro le donne (nel senso verticale del termine), in termini di angoscia e «danni psicologici». Nel caso *Alyne da Silva* (2008)<sup>60</sup>, il Comitato

---

<sup>58</sup> Comitato EDAW, *L.C. c. Perù*, *Communication No. 22/2009*, views del 17 ottobre 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009 del 4 novembre 2011.

<sup>59</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 30 ottobre 2012, ricorso n. 57375/08, *P. e S. c. Polonia*.

<sup>60</sup> Comitato EDAW, *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*, *Communication No. 17/2008*, views del 25 luglio 2011, CEDAW/C/49/D/17/2008 del 10 agosto 2011.

EDAW ha sostenuto poi che la morte della donna, cui non erano state fornite adeguate e tempestive cure ostetriche di emergenza, ricadeva nella responsabilità dello Stato, in virtù dell'obbligo che ricade in capo ad esso di regolare e monitorare le istituzioni private di cura. In un caso simile, *Sentürk c. Turchia* del 2013, la Corte europea dei diritti umani ha sottolineato come sia necessario che lo Stato – che nel caso di specie aveva violato l'art. 2 CEDU – abbia un sistema effettivo e indipendente per decidere con immediatezza e dovuta diligenza i casi di morte di pazienti per parto e che questo obbligo è violato quando la protezione esiste «solo in teoria»<sup>61</sup>. Tra le misure a realizzazione progressiva, spicca lo sradicamento degli stereotipi nel campo medico e la formazione dei professionisti nel settore sanitario e della giustizia per rispondere in maniera efficace alla violenza nella sua dimensione verticale.

5. Quanto detto pocanzi sugli obblighi in capo agli Stati nella realizzazione dei target sulla violenza di genere dell'OSS n. 5 ci consente di riflettere sull'accesso alla giustizia, che si colloca nell'ambito dell'OSS n. 16, nello specifico il target 3. Come si è detto, l'OSS n. 16 non contempla espressamente la dimensione di genere nell'accesso alla giustizia: ciò deve ritenersi, come si vedrà, una chiara «miopia» dell'Agenda 2030.

La disponibilità di rimedi giurisdizionali effettivi è un elemento chiave della protezione dei diritti umani nel diritto internazionale, così come nei sistemi giuridici nazionali<sup>62</sup>. Con accesso alla giustizia, si può intendere in senso generale la possibilità per un individuo di presentare un ricorso davanti ad una corte affinché il proprio caso venga deciso. Tuttavia – ed è questa la definizione che si utilizzerà in questa

<sup>61</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 9 aprile 2013, ricorso n. 13423/09, *Mehmet Şentürk And Bekir Şentürk c. Turchia*.

<sup>62</sup> F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007. Nel diritto pattizio, si veda ad esempio art. 2(3) del Patto sui diritti civili e politici e art. 13 CEDU, e quanto si dirà sulla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. Sull'accesso alla giustizia, si veda, *inter alia*, senza pretesa di esaustività, Commissione interamericana dei diritti umani, *Access to justice as a guarantee of economic, social, and cultural rights. A review of the standards adopted by the inter-American system of human rights*, OEA/Ser.L/V/II.129 del 7 settembre 2007; F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (eds), *Accesso alla giustizia nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2008; A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Access of individuals to international justice*, Oxford, 2011; AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI E CONSIGLIO D'EUROPA, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Lussemburgo, 2016; M. KAMTO, Y. TYAGI (eds), *The access of individuals to international justice - L'accès de l'individu à la justice internationale*, Leiden-Boston, 2019.

sede – l'accesso alla giustizia può essere considerato in un senso più ampio, non solo come il diritto dell'individuo di presentare un reclamo davanti ad un'istanza giurisdizionale, ma anche il suo diritto ad avere il proprio caso indagato, sentito e deciso in modo equo<sup>63</sup>. In base all'art. 2, lettera c) della CEDAW, gli State parte si impegnano a «instaurare una protezione giuridica dei diritti delle donne su un piede di parità con gli uomini al fine di garantire, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istanze pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio». La *vexata quaestio*, tuttavia, non è tanto la parità *de jure*, ribadita in molteplici strumenti giuridici internazionali e regionali, quanto quella *de facto*. Ci si potrebbe chiedere infatti la ragione per cui si debba parlare specificatamente di accesso «delle donne» alla giustizia. Il Comitato EDAW, nella Raccomandazione Generale n. 33 del 2015, si è espresso chiaramente in questi termini:

«the centralization of courts and quasi-judicial bodies in the main cities, their non-availability in rural and remote regions, the time and money needed to access them, the complexity of proceedings, the physical barriers for women with disabilities, the lack of access to quality, gender-competent legal advice, including legal aid, as well as the deficiencies often noted in the quality of justice systems (gender-insensitive judgments/decisions due to the lack of trainings, delays and excessive length of proceedings, corruption, etc.) all prevent women from accessing justice»<sup>64</sup>.

In altri termini, esistono delle condizioni, nonché degli stereotipi fortemente radicati, anche nel sistema giudiziario – come ha dimostrato il caso *J.L. c. Italia*<sup>65</sup> posto all'attenzione della Corte europea dei diritti umani – che impediscono, o rendono più complesso, l'accesso delle donne alla giustizia. Il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne ha identificato sei componenti essenziali e interrelati dell'accesso alla giustizia, ovvero: giustiziabilità, disponibilità, accessibilità, buona qualità, responsabilità del sistema della giustizia e predisposizione di rimedi per le vittime<sup>66</sup>. Il Comitato, dopo aver individuato la presenza di fattori intersezionali di discriminazione – sulla base del genere e di altri elementi correlati – che ostacolano l'accesso delle donne alla giustizia, ha chiesto agli Stati parte della CEDAW di «prevedere la protezione giuridica dei diritti

<sup>63</sup> F. FRANCONI, *The rights of access to justice under customary international law*, in F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice*, cit., 64 ss.

<sup>64</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit.

<sup>65</sup> *J.L. c. Italia*, cit.

<sup>66</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit., par. 30 ss.

delle donne su un piano di parità con gli uomini e di assicurare, attraverso tribunali nazionali competenti e altre istituzioni pubbliche l'effettiva protezione delle donne contro ogni atto di discriminazione»<sup>67</sup>. Con riferimento alla persistenza di stereotipi nel sistema giudiziario, è opportuno citare in questa sede il caso *Karen Tayag Vertido c. Filippine*, deciso dal Comitato EDAW nel 2010<sup>68</sup>. In un caso di stupro di cui era stata vittima una dipendente della Camera di commercio della città di Davao, la corte locale aveva assolto l'imputato, già presidente della medesima Camera di Commercio, dopo aver trattato con estrema cautela la testimonianza di Vertido e aver messo in dubbio la sua credibilità sulla base del fatto che «un'accusa di stupro può essere mossa con grande facilità»<sup>69</sup>. La maggioranza degli esperti del Comitato EDAW ha ritenuto che il giudice nazionale avesse giudicato il comportamento della vittima sulla base di stereotipi ricorrenti e si fosse quindi espresso in modo negativo sulla sua credibilità, visto che Vertido non si conformava all'immagine della vittima «razionale e ideale» in un caso di stupro<sup>70</sup>. Solo recentemente, la Corte EDU si è occupata degli stereotipi spesso insiti nel sistema giudiziario domestico nel caso *J.L. c. Italia*, già richiamato *supra*, sottolineando come la condizione familiare della ricorrente, le sue relazioni sentimentali, il suo orientamento sessuale o ancora le scelte nell'abbigliamento non rilevavano in alcun modo nell'apprezzamento della credibilità della vittima nel corso di un procedimento per stupro<sup>71</sup>. I giudici di Strasburgo hanno preso posizione netta contro la vittimizzazione secondaria spesso perpetrata dalle stesse corti nazionali che dovrebbero garantire giustizia alle vittime: «è [...] essenziale che le autorità giurisdizionali evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni, di minimizzare le violenze contro il genere e di esporre le donne a una vittimizzazione secondaria utilizzando delle parole colpevolizzanti e moralizzatrici atte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia»<sup>72</sup>.

Prendendo in considerazione il concetto ampio di accesso alla giustizia, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa non si limita a riferirsi all'accesso alle corti, ma individua, nel sistema di misure di protezione, repressione e supporto contemplato nelle sue di-

---

<sup>67</sup> Comitato EDAW, *General recommendation No. 33*, cit., par. 41.

<sup>68</sup> Comitato EDAW, *Karen Tayag Vertido c. Filippine*, Communication No. 18/2008, views del 16 luglio 2010, CEDAW/C/46/D/18/2008 del 22 settembre 2010.

<sup>69</sup> Ivi, par. 2.9.

<sup>70</sup> Ivi, par. 8.5.

<sup>71</sup> *J.L. c. Italia*, cit., par. 138.

<sup>72</sup> Ivi, par. 141.

sposizioni, gli obblighi che gli Stati parte hanno nel garantire l'accesso alla giustizia delle donne vittime di violenza di genere<sup>73</sup>. Così, in un caso di stupro ai danni di *E.B.*, deciso il 19 marzo 2019<sup>74</sup>, la Corte EDU ha riscontrato che le autorità rumene non avevano svolto una adeguata indagine dello stupro di cui la donna era stata vittima rientrando da lavoro e avevano eccessivamente enfatizzato il fatto che la vittima non avesse opposto resistenza al presunto perpetratore della violenza. Inoltre, le indagini non avevano tenuto conto della lieve incapacità intellettuale di cui era affetta la vittima. Nel merito, la Corte ha sottolineato che la Convenzione di Istanbul, di cui la Romania è parte dal 2016, richiede agli Stati parte di prendere le necessarie misure legislative e altre misure per proteggere i diritti e gli interessi delle vittime, incluso, *inter alia*, garantire la protezione delle vittime da forme di intimidazione, ritorsione e vittimizzazione e assicurare che queste siano informate dei loro diritti e dei servizi a loro disposizione «così che i loro diritti e interessi siano debitamente presentati e presi in considerazione»<sup>75</sup>. Nel caso di specie, le autorità rumene non avevano dimostrato quella «increased diligence», necessaria vista la situazione della ricorrente<sup>76</sup>, e il loro approccio al caso concreto aveva privato il quadro giuridico nazionale di riferimento contro la violenza nei confronti delle donne del suo scopo<sup>77</sup>. Ciò ha consentito alla Corte di concludere che vi era stata una violazione da parte della Romania degli articoli 3 e 8 CEDU.

6. Come si è visto, anche alla luce della pur limitata giurisprudenza e quasi-giurisprudenza citata, i target dell'OSS n. 5 – combinato altresì all'OSS n. 16 – non erano stati raggiunti, o quasi completamente

---

<sup>73</sup> Si vedano in particolare i seguenti articoli della Convenzione di Istanbul: 5 (obblighi di dovuta diligenza), 12 (misure per lo sradicamento degli stereotipi), 15 (formazione delle figure professionali che lavorano con le vittime di violenza), 19 (informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili), 27 (segnalazioni), 29 (procedimenti e vie di ricorso in materia civile), 30 (risarcimenti), 33-40 (criminalizzazione delle forme di violenza nei confronti delle donne previste dalla Convenzione), 48 (divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie), 49 (avvio delle indagini e dei procedimenti penali senza ritardo ingiustificato), 54 (ammissibilità delle prove relative agli antecedenti sessuale e alla condotta della vittima solo dove pertinenti e necessarie), 55 (procedimenti d'ufficio e ex parte), 56 (protezione delle vittime durante tutte le indagini e i procedimenti giudiziari), 57 (gratuito patrocinio).

<sup>74</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 19 marzo 2019, ricorso n. 49089/10, *E.B. c. Romania*.

<sup>75</sup> Ivi, par. 65.

<sup>76</sup> Ivi, par. 60.

<sup>77</sup> Ivi, par. 67.

raggiunti, neppure prima della pandemia da COVID-19, dichiarata nel marzo 2020. Inevitabilmente, la pandemia ha inciso sul raggiungimento dell'obiettivo.

La dimensione di genere delle epidemie è invero sia fisicamente sia socialmente costruita. Alcune malattie, per loro natura, affliggono i sessi (biologici) in modo diverso: ad esempio il virus Zika è particolarmente rischioso durante la gravidanza e può causare malformazioni gravi del feto, mentre non è pericoloso in altre condizioni; il virus SARS-CoV-2 ha un dimostrato indice di letalità maggiore per gli uomini rispetto alle donne. Tuttavia, con riguardo ai ruoli di genere, la funzione ancora prevalente di cura delle donne determina l'assunzione, da parte di queste ultime, in tempi di crisi, della maggioranza dei rischi<sup>78</sup> e del carico di lavoro nel nucleo familiare<sup>79</sup>. Inoltre, la disponibilità di servizi alla salute e le strutture di governance sanitaria presentano una dimensione di genere e sono soggette a quella che è stata definita la «tirannia dell'urgente» (*tyranny of the urgent*)<sup>80</sup>, ovvero l'adozione di misure che formalmente sono dettate dall'emergenza ma che di fatto impattano ampiamente sui diritti delle donne, anche e soprattutto sull'accesso ai servizi alla salute e alla salute riproduttiva. I dati dimostrano chiaramente – pur non essendo completi, pur in mancanza di dati disaggregati che tengano conto dell'intersezionalità – l'aumento della violenza di genere contro le donne, soprattutto violenza domestica e violenza online, durante la pandemia. Il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha elaborato un *policy brief* il 9 aprile 2020 nel quale ha enfatizzato i «molteplici impatti» della pandemia da COVID-19 sulle donne, le adolescenti e le bambine, in particolare in contesti di fragilità, conflitti e emergenze<sup>81</sup>. Nel suo rapporto sullo stato di avanzamento degli OSS, il Segretario generale ha sottolineato come l'attuale pandemia abbia colpito particolarmente le donne e le ragazze, ad esempio in termini di aumento della violenza domestica durante il confinamento<sup>82</sup>. Anche l'accesso

---

<sup>78</sup> Le donne rappresentano oltre il 70 per cento dei lavoratori nel settore sanitario (incluso il lavoro nelle case di riposo) e sono quindi in prima linea nella lotta al COVID-19, come emerge dai dati dell'ILO. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>79</sup> Si veda a riguardo l'indagine prodotta in 18 paesi in consultazione con UN Women <https://data.unwomen.org/>.

<sup>80</sup> J. SMITH, *Overcoming the 'tyranny of the urgent': integrating gender into disease outbreak preparedness and response*, in *Gender & Development*, 2019, 355 ss.

<sup>81</sup> UN SG, *The Impact of COVID-19 on Women*, 9 April 2020, [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

<sup>82</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, cit.

all'istruzione delle bambine e delle ragazze è stato limitato in molti Paesi al mondo come conseguenza delle misure di contenimento, sostituito dalle esigenze del lavoro di cura in tempi di pandemia (e con un correlato rischio di violenza domestica). L'organismo dell'ONU per la parità di genere e l'*empowerment* delle donne (UN Women) ha dichiarato che 243 milioni di donne (tra 15 e 49 anni) sono state oggetto di violenza fisica o sessuale dal proprio partner nei mesi precedenti l'indagine (aprile 2020) e che i dati confermavano come la violenza contro le donne fosse sensibilmente aumentata dall'inizio della pandemia<sup>83</sup>. La direttrice di UN Women ha definito l'impatto sproporzionato della pandemia, e delle misure adottate in risposta alla stessa, sulle donne e le bambine quale «shadow pandemic»<sup>84</sup>. I dati raccolti a livello nazionale confermano quanto sostenuto da UN Women<sup>85</sup>. La pandemia ha tuttavia prodotto ulteriori forme di violenza (la dimensione «verticale» di cui si è detto), definite, nelle parole della *Special Rapporteur* contro la violenza nei confronti delle donne, quali «restrizioni alla fornitura di servizi di cura che sono essenziali per donne e bambine»<sup>86</sup>.

7. L'analisi dell'OSS n. 5 ha mostrato da un lato come i target identificati nell'Agenda 2030 siano importanti per il raggiungimento della parità di genere sul piano internazionale, benché insufficienti a cogliere le molteplici forme di violenza di genere contro le donne, le bambine e le adolescenti; e, dall'altro lato, come i target identificati nell'obiettivo non siano stati raggiunti, anche prima dello scoppio della pandemia da COVID-19. Nell'apprezzamento della trasversalità dell'OSS n. 5, l'Agenda 2030 non contempla un esplicito collegamento con l'OSS n. 16, che valorizzi la dimensione di genere dell'accesso alla giustizia. La pandemia da COVID-19 ha messo ulteriormente in crisi l'OSS n. 5, in quanto le misure di contenimento adottate hanno incrementato i casi e le forme (soprattutto online) della violenza di genere nei confronti delle donne. Nel rapporto relativo ai progressi nell'Agenda 2030 per il 2021, il Segretario Generale dell'ONU sot-

---

<sup>83</sup> *COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls*, [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

<sup>84</sup> P. MLAMBO-NGCUKA, *Violence against women and girls: The shadow pandemic*, 6 aprile 2020, [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org).

<sup>85</sup> [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>86</sup> *Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Dubravka Šimonović, *Intersection between the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and the pandemic of gender-based violence against women, with a focus on domestic violence and the "peace in the home" initiative*, A/75/144 del 24 luglio 2020, par. 73.

tolinea come «the pandemic has highlighted the need to act swiftly to address existing gender inequality that remains pervasive globally and get back on track to achieve the goal of gender equality» e che «the crisis presents the opportunity to re-shape and rebuild systems, laws, policies and institutions to advance gender equality»<sup>87</sup>. La pandemia ha certamente esacerbato discriminazioni strutturali esistenti nelle società.

È altresì vero che nell'ultimo anno si sono registrati dei positivi dibattiti verso l'adozione di nuove misure legislative sul contrasto alla violenza di genere, tanto a livello nazionale quanto nel quadro dell'Unione europea<sup>88</sup>. L'attivismo legislativo che si nota a livello europeo non è certo unicamente il prodotto della pandemia, ma senza dubbio ha subito una decisa accelerazione a causa della pandemia.

Per rompere schemi di discriminazione persistenti e resilienti, tuttavia, non sono sufficienti – pur essendo utili – nuovi strumenti giuridici, in particolare in materia penale, che si collochino in un *vacuum* in termini di attuazione e non si accompagnino ad azioni di sradicamento degli stereotipi persistenti e resilienti tanto nelle nostre società quanto nell'azione delle autorità pubbliche. La realizzazione dell'OSS n. 5 dipenderà dunque da azioni a breve, medio e lungo termine, con attenzione al raggiungimento di quell'uguaglianza sostanziale che è stato il *fil rouge* dell'analisi.

#### ABSTRACT

##### *Gender Equality in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development*

The aim of this article is to reflect on Sustainable Development Goal No. 5 on gender equality and its current challenges in terms of implementation. After analysing the targets pertaining to the Goal, this contribution will delve into the concepts of equality and non-discrimination (target 1), then it

---

<sup>87</sup> Nelle more della pubblicazione di questo contributo, è stato reso disponibile il rapporto (*advanced unedited copy*) 2021 del Segretario Generale, non ancora approvato, che sarà discusso durante la sessione di luglio 2021 della *UN High-Level Political Forum on Sustainable Development*. [www.sustainabledevelopment.un.org](http://www.sustainabledevelopment.un.org).

<sup>88</sup> Si veda a riguardo l'iniziativa della Commissione europea, *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2020)7664101 - 16/12/2020, [www.ec.europa.eu/](http://www.ec.europa.eu/) e il rapporto in corso di pubblicazione, L. SOSA, S. DE VIDO, *Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence*, European Equality Law Network. [www.equalitylaw.eu](http://www.equalitylaw.eu).

will focus on the specific targets regarding violence against women and girls. It will in particular emphasise how these targets correspond to already existing legal obligations for States that have strengthened at the international level. In the interconnection among Sustainable Development Goals, this contribution will briefly focus on access to justice (Sustainable Development Goal No. 16, target 3), before briefly reflecting on the impact of the COVID-19 pandemic on the realization of Goal No. 5.

# SVILUPPO SOSTENIBILE, SVILUPPO UMANO E NUOVE TECNOLOGIE DIGITALI OLTRE L'AGENDA 2030 DELLE NU: ALLA RICERCA DI UNA VISIONE INTEGRATA

ALBERTO ODDENINO

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e loro interrelazione - 3. La narrazione consolidata del rapporto con le nuove tecnologie: la *digital cooperation* come perno dell'azione delle NU e la scarsità di riferimenti alle Nuove Tecnologie nell'Agenda 2030 delle NU - 4. L'impatto trasformativo delle nuove tecnologie dell'informazione e le lacune dell'Agenda 2030 - 5. Spunti conclusivi: per un ripensamento del rapporto fra nuove tecnologie, sostenibilità ambientale e sviluppo umano che sia funzionale ad un rilancio del ruolo delle NU in ambito tecnologico

1. Il legame fra sviluppo sostenibile, sviluppo umano e tecnologie digitali non può non risultare evidente, stanti la pervasività della tecnologia nella odierna società dell'informazione e la necessità di governare lo sviluppo tecnologico avendo a cuore, contemporaneamente, la centralità dell'elemento umano e una duratura protezione del bene ambientale.

Al di là di un collegamento sul piano intuitivo, peraltro, sembra mancare, nei documenti internazionali rilevanti nel determinare l'orizzonte verso cui dovrebbero tendere lo sviluppo economico e la tutela ambientale, una precisa riflessione sulle interrelazioni, attuali e potenziali, fra i tre concetti. In particolare, qui interessa una prospettiva legata a quella che si analizzerà come l'efficacia trasformativa delle nuove tecnologie, suscettibile di esplicitarsi in entrambe le dimensioni occupate dagli altri due concetti.

È infatti innegabile come la profonda mutazione di paradigma innescata dalle nuove tecnologie investa nel suo complesso non solo le modalità di interazione sociale degli individui, giungendo ad una trasformazione della loro natura in organismi informazionali<sup>1</sup>, ma anche il modello stesso di produzione economica e di creazione e distribuzione di ricchezza. Si tratta di una trasformazione epocale, che è stata lucidamente riconosciuta nelle teorie del capitalismo di sorveglianza e

---

<sup>1</sup> Il riferimento è a alla ampia riflessione di Luciano Floridi, già consolidata in L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Torino, 2009, e sviluppata più di recente in L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'Infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

del capitalismo informazionale e che non può non avere ingente riflesso anche nella prospettiva della sostenibilità ambientale<sup>2</sup>. Resta, per questo, sorprendente l'assenza di una articolata riflessione su quanto lo stesso orizzonte della sostenibilità necessiti di essere riletto e reinterpretato alla luce di questa trasformazione epocale.

Obiettivo di questo breve scritto è quindi quello di contribuire a fornire alcuni spunti per una ridefinizione più compiuta dei rapporti fra le tre nozioni, che appare particolarmente opportuna nella prospettiva della Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il documento, della cui fondamentale e complessità non ci si potrà occupare in modo analitico, rivela, a pochi anni dalla sua pubblicazione, una necessità di profondo ripensamento in relazione a questi temi, che richiedono una più complessiva attenzione prospettica, capace di fornire nuovi orizzonti ad una accelerazione storica senza precedenti, cui ha indubbiamente contribuito anche il fenomeno pandemico<sup>3</sup>.

Nell'offrire qualche spunto per un tentativo di ridefinizione di tali relazioni, il presente contributo si propone anche di fornire elementi utili al rilancio del ruolo delle NU rispetto a questi temi tanto strategici, attraverso un ripensamento dei principi che conduca oltre l'attuale assetto dell'Agenda 2030, tenendo in maggiore considerazione l'impatto che le nuove tecnologie hanno tanto sul concetto di sviluppo sostenibile quanto su quello di sviluppo umano.

---

<sup>2</sup> Il riferimento deve andare a S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism, The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York 2019 e a J.E. COHEN, *Between Truth and Power. The Legal Construction of Informational Capitalism*, New York, 2019.

<sup>3</sup> Cfr. UN DOC A/RES/70/1, 'Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile', Risoluzione adottata dalla Assemblea Generale delle NU il 25 settembre 2015. Il documento costituisce un ampio ed ambizioso programma di azione sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, che si sostanzia in 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals (SDGs)* – articolati in ulteriori 169 Target, che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile offrono una mappatura che ha ambizione di sintesi e onnicomprensività rispetto alle questioni rilevanti in tema di sviluppo, costantemente interpretate in una logica di sostenibilità: uno spettro amplissimo che va dalla lotta alla povertà alla promozione dell'uguaglianza di genere, dal contrasto al cambiamento climatico al perseguimento di modelli sostenibili di produzione e consumo, dalla promozione di società pacifiche e inclusive all'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni. I SDGs possono essere considerati in continuità con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti e si ispirano alla logica della universalità degli obiettivi, che si traduce nell'ambizione di una loro rilevanza su scala planetaria tanto per gli stati quanto per i soggetti privati.

In tema, nella specifica prospettiva del diritto internazionale come cornice normativa in cui gli obiettivi appaiono suscettibili di inserirsi, cfr. R.E. KYM, *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals in Review of European Community and International Environmental Law*, 2016, 15 e ss.

Si tratta, come si argomenterà più compiutamente, di un rilancio assolutamente fondamentale, onde evitare che si perpetui una certa lontananza dell'impianto dell'Agenda rispetto al tema tecnologico e alla sua intersezione con il tema dello sviluppo umano, che è invece davvero strategica per il futuro del nostro mondo, e lo è proprio in una prospettiva di sostenibilità. Una lontananza che rischia di lasciare il tema in balia da un lato dell'unilateralismo degli stati, che sempre più esprimono, attraverso la supremazia tecnologica, la propria volontà di potenza; e dall'altro delle prevalenti logiche di mercato, che vedono una naturale tendenza alla concentrazione in favore di un ristretto numero di attori privati, ormai correntemente denominati *Big Tech*, che godono di una posizione tecnologica assolutamente dominante.

L'analisi procederà introducendo dapprima alcuni elementi definitivi rispetto ai concetti di sviluppo sostenibile e di sviluppo umano, per indagare l'interrelazione fra i due concetti. Quindi essa muoverà sul campo delle nuove tecnologie dell'informazione, descrivendo dapprima il tradizionale approccio internazionale incentrato sulla promozione della cd. *digital cooperation*, per poi sottolineare la portata trasformativa che le nuove tecnologie hanno sul nostro modello socio-economico. Ciò consentirà un apprezzamento critico del tenore dei riferimenti alle nuove tecnologie nell'Agenda 2030, che paiono evidentemente lacunosi proprio in relazione alla dimensione trasformativa. Seguiranno alcune considerazioni di prospettiva per un ripensamento della relazione fra i tre concetti, e per un rilancio dell'azione delle NU in materia ambientale che risulti maggiormente sensibile alla dimensione tecnologica.

2. Il principio dello sviluppo sostenibile si è, come noto, progressivamente affermato quale pilastro del diritto internazionale ambientale<sup>4</sup>. Se, come ben osservato, le idee che stanno alla base del concetto

---

<sup>4</sup> In tema la letteratura è vastissima, stante anche la naturale interdisciplinarietà che caratterizza il principio. Nella prospettiva internazionalistica cfr. fra i molti riferimenti possibili A. BOYLE, D. FREESTONE, *International Law & Sustainable Development*, Oxford, 1999; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; R. GIUFFRIDA, *Lo sviluppo sostenibile: i caratteri delle norme internazionali e il loro operare nella soluzione delle controversie*, in *Studi in onore di G. Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 2004, 1039; W. LANG, *Sustainable Development and International Law*, London-Dordrecht-Boston, 1995; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3, 1992, 705 e ss.; N.J. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 329, 2007, 217 e ss.

sono rintracciabili ben prima della sua compiuta formalizzazione<sup>5</sup>, è solo con la sua sistematica incorporazione in strumenti internazionali, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, che il principio ha progressivamente assunto la caratura di una vera e propria pietra angolare del diritto internazionale dell'ambiente<sup>6</sup>, capace di pervadere documenti tanto a vocazione squisitamente ambientale, quanto anche economica e sociale, e richiamato vieppiù anche come norma di riferimento per le decisioni giurisprudenziali<sup>7</sup>.

Il dato che qui interessa è quello, anche solo quantitativo, della ricorrenza del principio nei più importanti testi di riferimento per il diritto internazionale dell'ambiente: la trasversalità del principio e la sua naturale attitudine ad una regolazione 'diacronica' ne fanno per questo un imprescindibile punto di partenza per ogni riflessione, come quella che qui si svolge, che intenda collegare il tema della tutela ambientale alle prospettive di trasformazione economica in senso tecnologico che caratterizzano l'odierno panorama economico globale.

Su questi presupposti, non deve pertanto sorprendere se il concetto costituisca l'ossatura e, in certo senso, il filo rosso della Agenda 2030, nel contesto della quale esso opera come vera e propria bussola, tanto nel definire obiettivi e priorità, quanto nel guidare la scelta dei mezzi funzionali al loro perseguimento<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> In questo senso cfr. P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012, 206, in cui si fa risalire al 1893, e precisamente all'arbitrato nel caso *Pacific Fur Seal*, il primo riferimento alla logica della sostenibilità, espressa come obbligo degli stati in relazione all'uso delle risorse ittiche.

<sup>6</sup> Si tratta di una portata evidente in tutte le principali trattazioni dottrinali dedicate al diritto internazionale ambientale. Cfr. *ex multis* G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995; A. DEL VECCHIO, A. J. DAL RI (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005; A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *La tutela transnazionale dell'ambiente: principi, regole e problemi scelti*, Bologna, 2012.

<sup>7</sup> Cfr. *International Law Association's New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to sustainable development* (2002). Questo aspetto, su cui si tornerà, segna la vocazione del principio a superare progressivamente la logica 'programmatica' cui è parso per lungo tempo vincolato, per acquisire, talora in combinato disposto con altri principi, e in particolare quello della riduzione delle emissioni per contrastare il cambiamento climatico, una dimensione direttamente applicativa.

<sup>8</sup> Già delineato nel 1987 nel Rapporto Brundtland, intitolato '*Our Common Future*', il principio, da sempre posto in relazione alla fondamentale idea del soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti senza compromettere quelle delle generazioni future, è assunto progressivamente a cardine del diritto internazionale ambientale, a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su Ambiente e Sviluppo, filtrando così nell'Agenda 21. In tema cfr. P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law cit.*, 207.

Gli elementi costitutivi del principio sono comunemente individuati nell'equità intergenerazionale, avente portata diacronica, nell'uso sostenibile, nell'uso equo, che esprime una complementare logica di equità intragenerazionale (o sincronica) e infine nel principio di integrazione, che prescrive tanto l'incorporazione di considerazioni ambientali in ogni programma economico e di sviluppo quanto la necessità, nell'applicare obiettivi ambientali, di tenere in considerazione le esigenze dello sviluppo<sup>9</sup>.

Quest'ultimo comporta, con tutta evidenza, una logica fondamentale e, per così dire, strutturale di contemperamento, che da un lato sostanzia la virtù applicativa del principio mentre dall'altro ne segna gli inevitabili limiti per un uso davvero incisivo in chiave di protezione ambientale. Questa circostanza, e il fatto che il principio sia divenuto una sorta di 'mantra' del diritto ambientale proprio sull'assunto che esso sia capace di conciliare, quasi prodigiosamente, le istanze dello sviluppo economico con quelle della tutela ambientale, hanno indotto a dubitare della sua reale precettività<sup>10</sup>: qualità messa in dubbio, da un lato, per la natura dichiaratamente programmatica che ha caratterizzato il principio nelle sue prime evocazioni, dall'altro, per la sua sostanza per così dire 'ossimorica', ossia volta a tenere insieme elementi opposti e pertanto non agevolmente riconciliabili.

Si tratta di critiche, talora eccessive ma certo non prive di fondamento, dalle quali si deve necessariamente prescindere nell'economia

---

<sup>9</sup> Sull'importanza della logica di integrazione cfr. R.E. KYM *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals* cit. p. 20 e V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operations of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, 377.

È attraverso questa logica di integrazione che si è consolidata progressivamente la piena giuridicità del principio, e, con essa, la sua vocazione a 'conformare' a sé ogni attività di rilievo giuridico o economico. Esempio in questo senso la formalizzazione presente del diritto della UE sin dal tempo del Trattato di Amsterdam (1997), in cui la logica dell'integrazione è assunta a principio generale dell'ordinamento, ben riscontrabile nell'art 11 del TFUE e rispecchiata non solo dall'art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE ( con il riferimento a "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"), ma anche dal plesso normativo dedicato alla politica ambientale (art. 191 e ss. TFUE). Come si argomenterà più avanti la prospettiva offerta dal principio di integrazione appare particolarmente promettente anche in relazione alla possibile valorizzazione del principio nel rapporto con le nuove tecnologie.

<sup>10</sup> In tema cfr. fra i molti riferimenti possibili F. FERRAND, *Le développement soutenable, est-il une notion de droit international public?*, in M. BOTHE, P.H. SAND (a cura di), *La politique de l'environnement. De la réglementation aux instruments juridiques*, The Hague, 2003, 245 e ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 219.

di questa trattazione, ma che ci danno la misura di una natura compromissoria del principio che, se è rivelatoria di un limite, è, al contempo, alla radice del suo stesso successo come strumento equilibratore degli interessi in gioco<sup>11</sup>.

A ben vedere, infatti, è proprio il citato profilo mediatorio che si esprime nel dovere di integrazione a rendere più agevole la dimensione giuridica del principio, che più difficilmente si esprimerebbe se il principio fosse declinato in purezza. Detto altrimenti, il principio trova proprio nella sua vocazione integrativa la via per conquistare un vero rilievo applicativo: rilievo che passa attraverso il riconoscimento del suo valore di diritto internazionale consuetudinario come sorta di ‘meta-principio’, suscettibile di integrarsi ad altri precetti con vocazione a tenerli trasversalmente sotto la propria egida anche qualora essi provengano da plessi normativi vari e siano espressione di valori non omogenei<sup>12</sup>.

Una simile ricostruzione pare confermata negli sviluppi più recenti, che vedono il principio sempre più spesso valorizzato in combinato disposto con altri principi, in particolare il dovere di svolgere specifiche valutazioni di impatto ambientale<sup>13</sup> e il dovere di riduzione delle emissioni inquinanti<sup>14</sup>, o ancora il contrasto al cambiamento cli-

---

<sup>11</sup> Si tratta di una dinamica compromissoria evidente anche nei più recenti sviluppi in tema di tutela ambientale, emergente anche all’indomani della recentissima Conferenza di Glasgow del Novembre 2021), che ha riunito gli Stati Parte alla Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico (Cop 26). Su questa caratteristica, evidenziatasi d’altronde anche in occasione degli Accordi di Parigi sul clima del 2015, ove a un ampio spettro di partecipazione e alla dichiarata vocazione universale faceva da contraltare la riconosciuta natura ‘programmatica’ di molti obblighi, cfr. in senso critico, *ex multis*, J.E. VINALES, *The Paris Agreement on Climate Change: Less is More*, in *German Yearbook of International Law*, 2016, 11 ss.

<sup>12</sup> È questo quanto emerge in particolare nella celebre Sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 25 settembre 1997 nella controversia fra Ungheria e Slovacchia, relativa al progetto *Gabčíkovo Nagymaros*, in *ICJ Rep 7*, in cui esso è stato trattato come elemento unificante rispetto a diversi filoni di diritto internazionale potenzialmente decorrelati fra loro, quali in particolare il diritto dei trattati e il diritto della responsabilità internazionale, valorizzando la sua vocazione ad essere collante interpretativo fra di essi.

<sup>13</sup> In tema cfr. P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 596 e ss., in particolare a p. 598 ove si evidenzia lo sviluppo di un dovere positivo gravante sugli stati di svolgere specifiche valutazioni di impatto ambientale.

<sup>14</sup> In tema di dovere di abbattimento delle emissioni inquinanti deve essere citata la importante e recente sentenza della Corte Distrettuale dell’Aja del 26 maggio 2021 (nel caso *Vereniging Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell Plc*), che ha condotto alla imposizione ad un soggetto privato di un obbligo positivo di riduzione delle emissioni in un lasso temporale definito e entro misure determinate. Come osserva P. PUSTORINO, *op. cit.*, 602 pare importante che il precetto sia posto direttamente in capo alle imprese multinazionali, passando attraverso la sua valorizzazione in chiave interpretativa del diritto interno, superando in questo

matico in nome della valorizzazione dei diritti delle generazioni future<sup>15</sup>.

È comunque indubbio che, pure nella sua natura compromissoria, che discende inevitabilmente dall'intento di riconciliare le esigenze della crescita economica con quelle della preservazione delle risorse naturali esauribili, minacciate dal mito della crescita indefinita, il principio abbia fornito una cornice concettuale indispensabile per ripensare lo stesso concetto di sviluppo e crescita economica, contribuendo al superamento del dogma della crescita economica ad ogni costo e, per così dire, fine a sé stessa, che ha a lungo costituito il lascito delle rivoluzioni industriali e del loro retaggio produttivistico. Questo è particolarmente interessante in relazione al tema tecnologico, dal momento che la prospettiva maggiormente ecocentrica, di cui il principio è portatore, pare suscettibile di essere utilmente applicata, proprio attraverso il principio di integrazione, anche al settore delle nuove tecnologie onde conformarle in chiave ambientale.

Venendo ora al concetto di sviluppo umano, basterà in questa sede ricordare che esso è, secondo la definizione dell'UNDP, «*un processo di ampliamento delle possibilità umane che consenta agli individui di godere di una vita lunga e sana, essere istruiti e avere accesso alle risorse necessarie a un livello di vita dignitoso*». La nozione è stata sviluppata in un'epoca in cui il tema dell'impatto delle nuove tecnologie non era certo visibile nei termini in cui lo è oggi. Inoltre, la definizione sembra risentire di una certa attitudine riduzionista, peraltro propria di tutti gli indicatori<sup>16</sup>, che nasce dalle esigenze di misura-

---

modo tanto il limite di una lettura solo programmatica del principio, quanto l'annoso tema della diretta destinatarietà, per i soggetti non statali, dei precetti di diritto internazionale.

<sup>15</sup> In linea con una valorizzazione applicativa del principio in relazione ai diritti delle generazioni future, cfr. la importante e recente sentenza della Corte costituzionale tedesca del 24 Marzo 2021, pubblicata il 29 Aprile 2021 (*Bundesverfassungsgericht - Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18*), in cui si è ritenuto che la legislazione in materia di protezione climatica approvata dal Parlamento tedesco fosse illegittima nel non prevedere in concreto tutela nei confronti delle generazioni future, anche in considerazione degli effetti immediatamente derivati dall'implementazione dell'Agenda ONU 2030. La decisione evidenzia una particolare correlazione dello sviluppo sostenibile alla tematica attinente alla protezione di diritti umani fondamentali, nella duplice direzione del profilo inter-generazionale, a tutela delle generazioni future, e di quello intra-generazionale, a tutela della natura globale delle obbligazioni, e contiene una diretta valorizzazione interpretativa del *Brunland Report*, nonostante la sua formale qualità di atto di *soft law*. In tema cfr. J. BAUMLER, *Sustainable Development Made Justiciable, the German Constitutional Court's Climate Ruling on Intra-and Inter-generational Equity* in EJIL: Talk! 8 giugno 2021.

<sup>16</sup> Sul punto si rimanda, in un'ampia letteratura critica, a K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, S.E. MERRY, *Indicators as a Technology of Global Governance*, in *Law & Society Review*, vol. 46 n.1, 2012, pp.71 e ss., saggio illuminante anche nell'argomentare come dalle scelte che de-

zione dello sviluppo umano attraverso indici che siano universali proprio in virtù della loro semplicità e dei criteri, quantitativi, che presidiano alla loro misurazione<sup>17</sup>.

Giova peraltro sottolineare come il concetto di sviluppo umano nasca in un contesto totalmente estraneo alle prospettive dischiuse dalle nuove tecnologie in relazione al loro impatto, attuale o potenziale, sull'umano. Essendo il concetto prodotto di una particolare temperie storica e di una logica di standardizzazione degli indicatori, che appariva la sola praticabile per misurare le ricadute del progresso economico rispetto allo sviluppo umano, esso non può che difettare di una considerazione dell'impatto che il successivo sviluppo delle nuove tecnologie ha avuto tanto rispetto al concetto di sviluppo umano quanto rispetto al ruolo dell'umano a fronte dell'affermazione del potere tecnologico e algoritmico che caratterizza i tempi più recenti.

Il nesso che, in particolare, non emerge con la dovuta evidenza nell'indice è quello con la misura dell'incremento di competenze umane in ambito tecnologico, competenze che paiono invece imprescindibili in un'ottica più contemporanea<sup>18</sup>. Si tratta di una riflessione su cui è impossibile indugiare in questa sede, ma dalla quale si evince con chiarezza che la nozione e la prospettiva dello sviluppo umano richiede essa stessa un profondo ripensamento in chiave tecnologica. L'integrazione delle nuove tecnologie nell'agire umano quotidiano conduce ad una necessaria valutazione di due profili potenzialmente confliggenti, ossia da un lato la prospettiva del potenziamento umano

---

terminano un evitabile riduzionismo della complessità discenda anche e necessariamente una non neutralità degli indicatori stessi, che divengono strumenti di *governance* al pari di altri strumenti portatori, in modo più esplicito, di interessi e scelte politiche sottostanti.

<sup>17</sup> Come è noto lo *Human Development Index (HDI)* si compone di tre elementi, ossia il reddito, la salute e l'istruzione, che sono peraltro ridotti a componenti quantitative poco articolate e per così dire 'grezze', con il reddito che si riduce a Prodotto interno lordo del paese suddiviso per la popolazione, la salute che si riduce a aspettativa di vita media, e l'istruzione che, pur declinata in due indicatori, risulta essa stessa ridotta agli anni medi di istruzione e agli anni previsti di istruzione. Solo recentemente, nel 2020, si è tentato di introdurre nell'indice, in chiave sperimentale, l'elemento della pressione ambientale (creando il PHDI). Per una storia dell'indice in prospettiva economica e per le critiche di cui è stato oggetto in termini di scelta dei dati, degli indicatori e del loro peso cfr. E.A. STANTON, *The Human Development Index: A History*, in *Political Economy Research Institute Working Papers Series*, n. 127, February 2007.

<sup>18</sup> In questo senso cfr. fra i molti riferimenti possibili A.C. LYONS, J. KASS-HANNA, *A human development approach to measuring and improving the digital livelihoods of vulnerable populations in G20 Insights. Economy, Employment and Education in the Digital Age*, 24 November 2020.

reso possibile dalla tecnologia e dall'altro quella della progressiva sostituzione delle competenze umane ad opera della tecnologia.

Così perimetrati i due concetti di sviluppo sostenibile e di sviluppo umano, emerge la loro naturale dialettica nella definizione degli orizzonti del concetto stesso di sviluppo.

Da un lato lo sviluppo sostenibile riconduce il concetto in una prospettiva ecologica e in certa misura ecocentrica, dall'altro lo sviluppo umano connota il concetto in una prospettiva immancabilmente antropocentrica. Paiono evidenti, peraltro, almeno due circostanze assai rilevanti per la presente indagine: da un lato la complementarità non esclude frizioni anche significative fra i due principi, che come detto, hanno il proprio baricentro in due concezioni, quella ecocentrica e quella antropocentrica, che sono potenzialmente antagoniste; d'altro lato, la portata stessa e il significato dei due concetti richiedono di essere rilette nel prisma tecnologico che caratterizza la nostra epoca.

Prima di addentrarsi in questi aspetti, l'indagine di una migliore definizione del rapporto tra sviluppo e nuove tecnologie deve necessariamente prendere le mosse dall'analisi di come tale relazione sia internazionalmente ricostruita in seno alle NU, con una particolare attenzione ai contenuti dell'Agenda 2030, che, come si è anticipato, si può considerare ancora ad oggi il documento cardine nel porre gli obiettivi di sostenibilità ambientale e nell'individuare l'orizzonte dello sviluppo mondiale nel prossimo decennio.

3. Come è noto, i *Sustainable Development Goals* (SDG) formalizzati nel 2015 formano l'ossatura dell'Agenda 2030, che costituisce ad oggi lo strumento in cui più compiutamente sono consacrati gli obiettivi di sostenibilità ambientale di cui le NU hanno fatto un proprio baluardo, e in cui si è tradotto lo sforzo di coniugare l'alto valore ideale e simbolico della tutela ambientale con una serie di strumenti operativi concreti<sup>19</sup>.

Tuttavia, la questione del governo e dell'orientamento dello sviluppo tecnologico non rientra tra gli obiettivi dell'Agenda 2030, ed è

---

<sup>19</sup> Per questo i 17 obiettivi dell'Agenda 2030, articolati in ben 169 Target, fanno riferimento a un insieme di questioni fondamentali, cercando un equilibrio tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile ossia quelle economica, sociale ed ecologica: fra i molti obiettivi, l'Agenda si propone assai ambiziosamente di porre fine alla povertà, di lottare contro le disuguaglianze, di affrontare i cambiamenti climatici e di costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani. Non sfugge la velleità di talune formulazioni.

questa una circostanza che, anche solo *ictu oculi*, determina una lacuna significativa. Ad un esame più analitico, poi, e nonostante tutte le evidenze della assoluta centralità delle nuove tecnologie nel mondo contemporaneo e dell’impatto profondamente trasformativo che esse portano con sé, la quantità e la caratura dei riferimenti tecnologici nell’Agenda 2030 risulta sorprendentemente limitata. Ciò che appare ben presente nel documento è il tema dell’accesso alle tecnologie, che porta con sé quello del necessario progressivo superamento del divario tecnologico. Il perno attorno a cui ruota questa logica risiede nel concetto di *digital cooperation*, che è esplicitamente richiamato all’Obiettivo 17<sup>20</sup>.

Su un piano più generale, il punto di partenza per la riflessione sulla *digital cooperation* in seno alla NU è la presa d’atto di come in materia tecnologica vi siano disparità e tensioni crescenti fra gli stati, che giocano sul terreno tecnologico molte delle proprie ambizioni egemoniche. Per questo le potenze mondiali tendono a sviluppare in autonomia le strategie su Internet, dati e intelligenza artificiale, strategie che assumono una valenza schiettamente geopolitica. Gli stati tecnologicamente meno avanzati restano spettatori di queste dinamiche, e sono per questo vassalli nella dinamica relativa alla *governance* della sfera digitale<sup>21</sup>.

Sul punto, oltre ai riferimenti contenuti nell’Agenda 2030, occorre richiamare l’attenzione che al tema della *Digital cooperation* è stata riservata in seno al Segretariato Generale delle NU, che ha a questo fine istituito l’*High Level Panel for Digital Cooperation*<sup>22</sup>. In questo

---

<sup>20</sup> L’Obiettivo, rubricato “*Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*”, si pone in chiave servente rispetto agli altri e contiene i riferimenti alla Tecnologia ai punti 17.6, 17.7 e 17.8.

<sup>21</sup> Il tema più ampio in cui inserire questa riflessione è quello, delicatissimo, della *governance* di Internet, su cui non è possibile indugiare in questa sede. Si veda in tema M. MULLER, *Networks and States. The Global Politics of Internet Governance*, Boston, 2010 e, in prospettiva più giuridica, A. ODDENINO, *La Governance di Internet fra autoregolazione, sovranità statale e diritto internazionale*, Torino, 2008. Sull’emersione di attitudini contrapposte fra gli stati in seno alla *International Telecommunication Union* (ITU) in occasione della conferenza di Dubai WCIT-12 per la revisione delle *International Telecommunication Regulations*, cfr. altresì A. ODDENINO *Diritti individuali, sicurezza informatica e accesso alla conoscenza in rete: la revisione delle International Telecommunication Regulations dell’ITU*, in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, 2013, 532 e ss.

<sup>22</sup> La nomina è avvenuta nel luglio del 2018, e il mandato dell’*High-Level Panel on Digital Cooperation* è stato formalizzato nel senso di esaminare la questione della *digital cooperation* al fine di valutare come affrontare, in modo coordinato, le sfide sociali, etiche, economiche e giuridiche delle tecnologie digitali, onde massimizzarne i benefici e minimizzarne i limiti.

ambito ha quindi visto la luce la Raccomandazione per un "*global commitment for digital cooperation*", quale presupposto per superare le tensioni e le disuguaglianze che caratterizzano il tema tecnologico<sup>23</sup>, e, nel giugno 2019, è stato pubblicato il Rapporto dell'*High-level Panel* che chiarisce in modo ulteriore ed esplicito la prospettiva nella quale si ritiene che le nuove tecnologie possano contribuire ai SDGs. Il rapporto ribadisce, in particolare, la prospettiva del superamento del divario digitale, attraverso una cooperazione economica e politica su scala globale che veda, accanto all'ormai tradizionale tema dell'accesso a Internet e alle tecnologie digitali<sup>24</sup>, una cooperazione volta a realizzare la progressiva inclusività delle nuove tecnologie digitali. In continuità con questa impostazione, il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres ha presentato, in data 11 giugno 2020, una serie di azioni raccomandate per la comunità internazionale per aiutare a garantire che ogni individuo sia connesso, rispettato e protetto nell'era digitale<sup>25</sup>.

Da ultimo, e in linea con questa impostazione, il 21 settembre 2020 l'Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione A/RES/75/1 "*Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations*" nella quale viene assunto solennemente, fra l'altro, proprio l'impegno a incrementare e migliorare la cooperazione

---

<sup>23</sup> L'ambizione del documento, non priva di elementi di velleitarietà alla luce delle considerazioni che si sono fatte sulla difficoltà di trovare un modello di regolazione del cyberspazio che sia condiviso fra gli stati, sarebbe quella di favorire, attraverso la *digital cooperation*, un modello di cyberspazio universale capace di riflettere gli standard globali per la pace e la sicurezza, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile. L'attenzione è per un modello di multilateralismo che si integri al "multi-stakeholderismo", ossia alla cooperazione che coinvolge non solo i governi ma uno spettro molto più diversificato di soggetti portatori di interessi, quali la società civile, gli accademici, la comunità tecnica e il settore privato.

<sup>24</sup> Il tema dell'accesso a Internet è da tempo oggetto di attenzione da parte della dottrina internazionalistica, che è giunta a riconoscere la sua portata come diritto umano. In tema cfr. già F. BORGIA, *Riflessioni sull'accesso a Internet come diritto umano* in *La Comunità internazionale*, 2010, 395 e ss.

<sup>25</sup> Si tratta di una sorta di tabella di marcia del Segretario Generale, basata sulle raccomandazioni formulate dall'*High-level Panel* e sul contributo degli Stati membri, del settore privato, della società civile, della comunità tecnica e di altri gruppi di parti interessate. In particolare gli obiettivi cui rivolgere l'azione concreta sono il raggiungimento della connettività universale; la promozione di beni pubblici digitali *open source*; l'aumento dell'inclusione digitale; il rafforzamento delle capacità digitali; la protezione dei diritti umani nell'era digitale; la cooperazione globale sull'intelligenza artificiale; la promozione della fiducia e sicurezza digitali; la costruzione di un'architettura più efficace per la cooperazione digitale. Si tratta di obiettivi di ampio respiro che avrebbero meritato di essere ripresi in documenti di maggiore visibilità e impatto, e che potrebbero costituire una buona base di partenza per l'arricchimento dell'Agenda 2030.

digitale<sup>26</sup>. In essa si rivela l'essenza dell'approccio delle NU alle nuove tecnologie e se ne evidenziano anche i costanti limiti. In particolare, si conferma la attitudine 'acceleratoria' rispetto ai SDG, e con essa la logica 'servente' delle nuove tecnologie rispetto allo sviluppo, logica che pertanto pervade anche quella che può essere considerata come la frontiera più avanzata dell'attenzione sui temi delle nuove tecnologie in seno alle NU.

Tornando al tessuto dell'Agenda 2030, essa certamente rispecchia questa prevalente attenzione alla logica della cooperazione digitale, che, come si diceva, è compresa nell'Obiettivo 17, come completato dagli strumenti di azione predisposti al punto 70<sup>27</sup>.

Peraltro, al di là di questo robusto riferimento alla cooperazione digitale, con una particolare enfasi sui rapporti fra Nord e Sud del mondo, si registra invece la relativa scarsità di altri riferimenti alle nuove tecnologie digitali nella più complessiva riflessione sullo sviluppo sostenibile. Una breve analisi testuale rivela che i riferimenti, quantitativamente ridotti, confermano l'attitudine a un richiamo della tecnologia in dimensione eminentemente servente rispetto agli obiettivi di sostenibilità e mancano di sistematicità: sono insomma riferimenti testuali sparsi, che appaiono a tratti rudimentali e lacunosi e che obliterano la complessità del quadro delle interazioni fra sviluppo e nuove tecnologie<sup>28</sup>.

In particolare le tecnologie digitali compaiono tra gli strumenti per il raggiungimento di alcuni obiettivi, e in particolare l'Obiettivo 5 (*Parità di genere*), l'Obiettivo 9 (*Imprese, innovazione e infrastruttu-*

---

<sup>26</sup> Cfr. UN Doc. A/RES/75/1 in particolare al punto 13, intitolato *We will improve digital cooperation* che recita: «Digital technologies have profoundly transformed society. They offer unprecedented opportunities and new challenges. When improperly or maliciously used, they can fuel divisions within and between countries, increase insecurity, undermine human rights and exacerbate inequality. Shaping a shared, vision on digital cooperation and a digital future that show the full potential for beneficial technology usage, and addressing digital trust and security, must continue to be a priority as our world is now more than ever relying on digital tools for connectivity and socioeconomic prosperity. Digital technologies have a potential to accelerate the realization of the 2030 Agenda. We must ensure safe and affordable digital access for all. The United Nations can provide a platform for all stakeholders to participate in such deliberations».

<sup>27</sup> Gli strumenti di attuazione previsti al punto 70 costituiscono il cd. Meccanismo di Facilitazione Tecnologica, che si compone dei seguenti elementi: un gruppo di lavoro tra le Agenzie delle Nazioni Unite sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione; una piattaforma online per la mappatura e l'accesso alle informazioni rilevanti in tema di scienza, tecnologia e innovazione; un forum multilaterale su scienza, tecnologia e innovazione.

<sup>28</sup> Un esame meramente quantitativo rivela come nel documento, a fronte di una ricorrenza di oltre 300 citazioni del concetto di sviluppo e di oltre 180 citazioni del concetto di sostenibilità, il riferimento alla tecnologia sia contenuto in sole 17 citazioni.

re), l'Obiettivo 12 (*Consumo e produzione responsabili*), mentre sorprende che manchi un esplicito riferimento alla tecnologia negli obiettivi correlati a fame e salute<sup>29</sup>.

Occorre interrogarsi se un quadro tanto ridotto di riferimenti, peraltro, come già si sottolineava, sempre in chiave di tecnologia puramente servente, si giustifichi ancora a fronte della assoluta pervasività che le nuove tecnologie hanno assunto nel mondo contemporaneo. Per evidenziare le importanti lacune dell'Agenda 2030 a questo proposito, occorre dedicare qualche breve riflessione a quello può essere definito l'impatto trasformativo delle nuove tecnologie.

4. È un dato ormai evidente come la rivoluzione digitale basata sulle nuove tecnologie dell'informazione e sulla collegata e massiccia elaborazione algoritmica di dati influenzi profondamente ogni profilo della nostra società, con una efficacia che si può definire 'trasformativa', tanto della dimensione collettiva quanto in quella individuale: il che comporta, come ben espresso da Luciano Floridi, che la rivoluzione dell'informazione debba essere vista come una quarta rivoluzione scientifica dopo quelle copernicana, darwiniana e psicanalitica, comportante un profondo mutamento della stessa concezione dell'uomo e del mondo. L'uomo, in questa prospettiva, diviene organismo informazionale e il mondo viene ad identificarsi con l'Infosfera, ossia l'ambito in cui operano gli agenti informazionali, fra cui appunto l'uomo stesso, che in essa trova una nuova dimensione di costante interazione con gli altri agenti informazionali<sup>30</sup>.

In questo senso, l'aspetto trasformativo discende dalla circostanza assai radicale che vede le tecnologie capaci di 'riontologizzare' il mondo, obliterando la separazione fra mondo *offline* e mondo *online* e conducendo a ripensare la nozione stessa di 'mondo', ben al di là di quello tradizionalmente percepito come fisico, e la nozione di 'oggetto' rilevante nel contesto del nuovo spazio informazionale dell'Infosfera<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Le nuove tecnologie sono altresì menzionate, in modo peraltro non troppo pregnante, in relazione all'Obiettivo 1 (*Riduzione della Povertà*), all'Obiettivo 4 (*Istruzione*), all'Obiettivo 6 (*Riciclo delle Acque*), all'Obiettivo 7 (*Energia*), all'Obiettivo 9 (*Industrializzazione*), e all'Obiettivo 14 (*Oceani e trasmissione della tecnologia marina*).

<sup>30</sup> Il riferimento va a L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, cit., in particolare pp. 99 e ss.

<sup>31</sup> Quanto una simile trasformazione ricada sulla nozione stessa di ambiente è superfluo dire, dal momento che lo stesso mondo fisico, nozione cui tradizionalmente viene associato il tema della protezione ambientale, deve a questo punto essere compreso in termini informa-

Ciò, come ben si comprende, non può che condurre a un ripensamento del concetto di ambiente e della stessa nozione di economia se è vero che, nella nuova prospettiva dell'economia basata sui dati, da intendersi comprensivi anche dei cd. meta-dati, ossia i dati che si riferiscono ad altri dati, come ad esempio la geolocalizzazione, essi, o meglio ciò che essi rappresentano in termini individuali e collettivi, divengono il principale fattore economico e di scambio, sono oggetto di autentica mercificazione e si aggiungono ai tradizionali fattori di produzione, con una forte vocazione a sostituirli progressivamente<sup>32</sup>.

A ben vedere, il capitalismo informazionale facilmente diviene anche capitalismo 'cognitivo', se è vero che attraverso le tecnologie dell'informazione non si è instaurata, come auspicato agli albori di Internet, una virtuosa società aperta della conoscenza ma si è piuttosto affermato un sistema di controllo e distribuzione della conoscenza, e con essa dell'informazione, che è vassallo rispetto alle logiche di potere e profitto delle grandi piattaforme informazionali<sup>33</sup>.

Per richiamare la celebre espressione del grande storico, sociologo ed economista ungherese Karl Polanyi, si tratta di una 'Grande Trasformazione', che investe tanto la sfera politica e giuridica, quanto quella economica<sup>34</sup>. Un processo che rimette in discussione categorie consolidate, quale in particolare la sovranità, già in crisi per quel processo di globalizzazione economica che ha trovato nel progresso tecnologico uno straordinario acceleratore, e porta ad un ripensamento degli stessi fondamenti del modello di produzione capitalistica, anco-

---

zionali e nel complessivo contesto dell'Infosfera. In tema cfr. L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione cit.*, 237 e ss.

<sup>32</sup> Il riferimento è ancora al pensiero di Julie Cohen e di Shoshana Zuboff, già citate in nota 2.

<sup>33</sup> Il tema è relevantissimo e non può che essere superficialmente menzionato in questa sede: esso si collega a quello del ruolo svolto dai soggetti privati in relazione alla libertà di espressione ma giunge a coinvolgere temi più profondi quali la autodeterminazione individuale e lo stesso concetto di sviluppo umano: esso, nel cyberspazio, è sempre più impattato dalla presenza di filtri e bolle informazionali (*filter bubbles*), nonché da camere di risonanza (*echo chambers*) che condizionano i convincimenti individuali. Si stabilisce qui un interessante e delicato legame fra nuovo modello economico e libertà cognitiva, come sviluppata in particolare in J.C. BUBLITZ, *My mind is mine? Cognitive liberty as a legal concept* in E. HILDT, A.G. FRANKE (a cura di) *Cognitive Enhancement: An Interdisciplinary Perspective*, Boston, 2013, 233 e ss.

<sup>34</sup> Il riferimento va a K. POLANYI, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, 1944, trad. it. *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 1974.

rata ai fattori di produzione tradizionali quali terra, beni mobili, lavoro e denaro<sup>35</sup>.

Un processo che, parallelamente, rimette in discussione lo stesso concetto di sviluppo umano a fronte dell'affermazione crescente di forme evolute di intelligenza artificiale basate sul *machine learning* e su quella che può essere definita come ontologica differenza fra il ragionamento umano e quello algoritmico, che limita progressivamente la sfera di rilevanza dell'intervento umano<sup>36</sup>.

Pare pertanto imprescindibile porre in relazione la nuova grande trasformazione che si è rapidamente evocata con il tema della tutela ambientale. Se è vero infatti che in tutte le tradizionali fasi della rivoluzione industriale la creazione di valore economico si è fatta a spese del bene ambientale, occorre interrogarsi sui termini attuali e potenziali della relazione fra nuove tecnologie da una parte, declinate in particolare nella dimensione della raccolta ed elaborazione, attraverso strumenti algoritmici, di una crescente mole di dati, e tutela ambientale dall'altra, con particolare riferimento al concetto di sostenibilità che, come si è visto, è divenuto perno indiscusso della relazione fra sviluppo economico e protezione ambientale.

Alla luce di queste considerazioni, appaiono particolarmente evidenti alcune lacune dell'Agenda 2030.

In primo luogo in essa manca ogni riferimento alla intelligenza artificiale, dato a suo modo sorprendente vista l'elaborazione relativamente recente del documento, che pure già rivela la difficoltà di stare al passo con l'accelerazione tecnologica sempre più spiccata negli ultimi anni.

A ben vedere, l'assenza di ogni riferimento all'intelligenza artificiale appare particolarmente grave anche in una prospettiva omogenea rispetto al resto dei riferimenti tecnologici contenuti nell'Agenda 2030, che come si è visto sono improntati ad una visione servente e per così dire abilitante della tecnologia. Non vi è dubbio infatti che l'impiego dell'intelligenza artificiale assolva agevolmente questa funzione e non sorprende che al di fuori dell'Agenda 2030 siano fioriti

---

<sup>35</sup> Il riferimento può andare alla sempre attuale riflessione contenuta in C. AZAIS, A. CORSANI, DIEUAIDE (a cura di) *Vers un capitalisme cognitive*, Paris, 2002, che già all'inizio degli Anni Duemila profilavano come attuale la transizione verso un capitalismo cognitivo integralmente post-industriale.

<sup>36</sup> Sul punto sia consentito rinviare a A. ODDENINO, *Decisioni Algoritmiche e prospettive internazionali di valorizzazione dell'intervento umano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo (online)*, 2020, 199 e ss., in particolare a p. 202.

svariati progetti inquadrabili nella logica servente della cd. ‘*AI for Social Good*’<sup>37</sup>.

Peraltro a ben vedere, alcune analisi multidisciplinari come in particolare lo studio recente pubblicato su *Nature Communications* rivelano come l’IA debba considerarsi neutra, e non necessariamente e aprioristicamente capace di impatti positivi su alcuni cruciali obiettivi dell’Agenda 2030, quali in particolare la Povertà (Obiettivo 1) l’Istruzione (Obiettivo 4) e la Riduzione delle Ineguaglianze (Obiettivo 10)<sup>38</sup>. Proprio in relazione a questa circostanza, appare opportuno qualificare e caratterizzare meglio le forme di IA che si prestino ad essere serventi rispetto a tali cruciali obiettivi, dal momento che un ricorso indiscriminato alla IA rischierebbe invece di condurre ad una evoluzione in senso non coerente con gli obiettivi stessi, rischiando di acuire discriminazioni e diseguaglianze<sup>39</sup>.

Si tratta di una presa d’atto importante, che conduce oltre ad un facile credo fideista nelle ‘magnifiche sorti e progressive’ che sarebbero rese possibili dalle nuove tecnologie, e dall’intelligenza artificiale, che di queste può essere considerata come propaggine più avanzata<sup>40</sup>. Un’attenzione che conduce a superare la facile narrazione di una Intelligenza Artificiale buona di per sé, e che sollecita a porre criteri di orientamento e di governo capaci di renderla veramente servente rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile e dello sviluppo umano<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> In tema si deve menzionare in particolare il Progetto AI4SG maturato in seno al Digital Ethics Lab dell’Oxford Internet Institute.

<sup>38</sup> Cfr. AA.VV. *The role of artificial intelligence in achieving the Sustainable Development Goals in Nature Communications*, 2020.

<sup>39</sup> Sul contrasto fra una dimensione giuridica prescrittiva a tutela di diritti e valori e una dimensione predittiva dell’algoritmo, suscettibile di perpetuare le discriminazioni esistenti si veda l’ampio studio di G. DELLA MORTE, *Big Data e protezione internazionale dei diritti umani*, Napoli, 2018.

<sup>40</sup> Non si vuole con questo disconoscere l’importanza fondamentale che l’IA riveste in relazione al tema della sostenibilità, che si giova delle ingenti capacità metrologiche della tecnologia digitale, quali tasselli di conoscenza e monitoraggio essenziali per procurare e elaborare enormi quantità di dati, attraverso strutture di calcolo adeguate e viepiù sofisticate.

<sup>41</sup> Un chiave di interpretazione importante di questa esigenza è elaborata da Luciano Floridi e Mariarosaria Taddeo dell’*Oxford Internet Institute* ricorrendo alla nozione di *translational ethics*, ossia un’etica delle macchine che sia capace di trasportare nel campo dell’intelligenza artificiale i valori della *human agency* in un modo semanticamente comprensibile.

Come efficace esempio di elaborazione di criteri per una IA adeguata al perseguimento dei SDG cfr. altresì L. FLORIDI, J. COWLS, T.C. KING, M. TADDEO, *How to design AI for Social Good: Seven Essential Factors*, in *Science and Engineering Ethics*, 2020, 1771 e ss.

In secondo luogo manca nell'Agenda 2030 ogni riferimento ad un vaglio della sostenibilità ambientale delle nuove tecnologie. In proposito occorre prendere atto di una potenziale criticità delle nuove tecnologie rispetto ai temi della sostenibilità ambientale<sup>42</sup>. Una dimensione completamente assente nella Agenda 2030, ove manca ogni prospettiva di applicazione del concetto di sostenibilità alle nuove tecnologie, attraverso un necessario e significativo ribaltamento dell'analisi che considererebbe le nuove tecnologie un oggetto cui applicare SDGs e non già un semplice mezzo per perseguirli.

In questa diversa prospettiva, e ripartendo dall'idea della Grande Trasformazione collegata alla crescente e ormai inarrestabile dipendenza delle società umane dai dati e tecnologie dell'informazione, occorrerebbe pertanto interrogarsi su quale impatto sull'ambiente abbiano le nuove forme di produzione della ricchezza fondate sui dati e sulle tecnologie di elaborazione dei medesimi. Da questo punto di vista, la stessa intelligenza artificiale si presta ad essere a sua volta presentata come tecnologia estrattiva (e la locuzione *data mining* starebbe a confermare in modo icastico tale analogia), destinata ad avere anch'essa importanti profili di impatto negativo sull'ambiente<sup>43</sup>. Una narrazione netta ed opposta a quella, già menzionata e ben presente nell'Agenda 2030, della capacità servente delle nuove tecnologie rispetto ai SDGs: circostanza che attesta l'opportunità di trovare un punto di equilibrio che riduca la divaricazione fra ricostruzioni mani-

---

<sup>42</sup> Una dimensione, giova osservare, scarsamente considerata anche in ambito di Unione europea, dove, pure a fronte di un riconosciuto valore della sostenibilità, non si è ritenuto di introdurre alcun riferimento significativo all'ambiente nella recente Proposta di regolazione dell'IA (cfr. Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale, COM(2021) 206 final del 21.4.2021: in essa, pur a fronte di una sistematica basata sulla individuazione di soglie di alto rischio per i diritti fondamentali derivanti dall'impiego di forme di intelligenza artificiale, non compare alcun diretto riferimento al rischio ambientale). In generale sull'attitudine della UE di fronte all'Intelligenza Artificiale cfr. A. ADINOLFI, *L'Unione europea dinanzi allo sviluppo dell'intelligenza artificiale: la costruzione di uno schema di regolamentazione europeo tra mercato unico digitale e tutela dei diritti fondamentali*, in S. DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pisa, 2020, 13 e ss.

<sup>43</sup> In senso nettamente critico rispetto a tale impatto cfr. K. CRAWFORD, *Atlas of AI: Power, Politics and the Planetary Costs of Artificial Intelligence: The Real Worlds of Artificial Intelligence*, Yale, 2021. Sotto il profilo energetico è significativo in proposito il dibattito sulla sostenibilità ambientale dei sempre più numerosi progetti basati sulla *Blockchain*, che pure rappresentano una delle frontiere più avanzate e innovative delle nuove tecnologie dell'informazione.

chee e che dia atto del duplice volto della tecnologia, che è, al tempo stesso, soluzione ma anche possibile causa dei problemi ambientali<sup>44</sup>.

In terzo luogo e ultimo luogo, l'Agenda 2030 sembra sottovalutare il profilo dello sviluppo umano, dal momento che non contiene alcun riferimento diretto al medesimo, mentre menziona, laconicamente ai punti 20 e 50, il concetto di potenziale umano. Questo dipende certamente da un impianto originario fortemente ecocentrico del documento, ma non vi è dubbio che proprio a fronte della Grande Trasformazione dovuta al crescente ruolo delle nuove tecnologie divenga cruciale porre la questione di che cosa debba oggi intendersi per sviluppo umano e interrogarsi su quale relazione il concetto debba intrattenere con quello dello sviluppo sostenibile, da un lato, e con il ruolo delle nuove tecnologie, in particolare declinate come intelligenza artificiale, dall'altro.

Sono molti gli interrogativi su cosa si debba intendere oggi per sviluppo umano, al di là della accezione originaria e riduzionista del concetto che si è vista all'inizio di questo scritto. Si pensi alle valutazioni di quali compiti le macchine intelligenti possano gestire meglio degli umani, dove debba inserirsi una autonoma fase di giudizio umano, in che modo il *machine learning* influisca sul processo decisionale, e con quali condizionamenti: in ultima analisi, come e con quali strumenti debba essere costruita una efficiente interazione tra intelligenza umana e artificiale, anche in prospettiva di tutela dei diritti fondamentali.

È chiaro quindi che se, da un lato, la capillare integrazione di tecnologie informatiche ubiquitarie nel tessuto profondo delle nostre società può presentare una grande utilità, in dimensione ancora una volta servente, per orientare le scelte dotate di impatto sul bene ambientale globale, dall'altro tali sviluppi potrebbero anche costituire un passo nella direzione di trasformare la sfera digitale in un'intelligenza auto-

---

<sup>44</sup> Si tratterebbe, in primo luogo, di ripensare in chiave tecnologica lo stesso concetto di sviluppo sostenibile oltre ogni polarizzazione fra letture catastrofiste e fideismo tecnologico. Un dato di partenza appare imprescindibile, ossia il fatto che nell'economia dei dati è indispensabile un ingente utilizzo di materia ed energia. Si tratta di una dimensione fisica spesso sottostimata dell'economia digitale, che la collega al deterioramento di risorse rilevanti per l'ambiente: risorse materiali indispensabili per le infrastrutture computazionali e risorse energetiche imprescindibili per elaborare, trasferire e conservare ogni porzione anche minima di informazione. A ciò si aggiunge, sempre in prospettiva ambientale, l'effetto della rapida obsolescenza tecnologica dei supporti *Hardware* che determini un crescente problema di come disporre dei rifiuti tecnologici che segnano la fine del ciclo di vita dei dispositivi digitali.

organizzante con valenza dominante e con un correlativo ingente potenziale di controllo sul comportamento umano.

Le lacune e le difficoltà che si sono evidenziate conducono e un tentativo di ripensamento del rapporto fra le categorie sino a qui analizzate.

5. Se, come è stato ben argomentato, stiamo solcando una nuova era della storia umana<sup>45</sup>, appare evidente che la sfida tecnologica dei prossimi anni non può essere sottostimata e il ruolo che in tale ambito le NU saranno in grado di ritagliarsi metterà in gioco la centralità, e la credibilità stessa, dell'istituzione.

Ad oggi, come si è visto, la dinamica che emerge dall'impianto dell'Agenda 2030 vede la tecnologia ridotta alla propria dimensione strumentale e servente rispetto agli obiettivi già altrimenti posti. Si tratta di una dinamica che si regge su un assunto privo di compiuta dimostrazione, ossia che la tecnologia sia neutra dal punto di vista ambientale, e che le sorti tecnologiche siano in certa misura fideisticamente progressive, ossia conducano in maniera lineare ad un miglioramento della società e con esso ad un incremento dei valori ambientali.

In realtà, alla luce di quanto si è argomentato, pare necessario superare questa interpretazione semplicistica del rapporto, e occorre individuare una dinamica più avanzata, che risponde ad una logica di mutua correlazione, attraverso la quale siano superati i nessi lineari causa/effetto e mezzo/fine.

D'altronde, come si è visto, da un lato è lo stesso concetto di sostenibilità a dimostrare una precisa attitudine ad integrarsi ad altri di-

---

<sup>45</sup> Il riferimento è duplice: da un lato il concetto di 'Iperstoria' come nuova era dello sviluppo umano, (descritta in L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, spec. 1-26, ove si pone l'accento su una progressiva perdita di centralità dell'uomo nel corso delle successive rivoluzioni della storia umana; per la relazione critica fra Infosfera e Biosfera in prospettiva ambientale cfr. invece pp. 237-254); d'altro lato il concetto di Antropocene (sviluppato a partire dalla fine del secolo scorso e descritto, fra l'altro, in P.J. CRUTZEN, E.F. STROEMER, *The "Anthropocene"* in *IGBP Newsletter* n. 41 May 2000), particolarmente sentito in prospettiva ambientale e volto a designare quella attuale come una vera e propria nuova era geologic ache segue l'Olocene ed è caratterizzata da un impatto su aspetti territoriali, strutturali e climatici da parte delle attività antropiche che risulta prevalente rispetto ai processi naturali.

Si tratta, evidentemente di un quadro non privo di tensioni e contraddizioni interne, in cui lo stesso ruolo della tecnologia oscilla fra i poli opposti dell'essere rimedio dei mali dell'Antropocene o al contrario concausa dei medesimi. Per una stimolante prospettiva critica sull'Antropocene cfr. anche B. LATOUR, *Agency at the time of Anthropocene*, in *New Literary History*, 2014, 1 e ss.

venendone parte costitutiva<sup>46</sup>; e, in parallelo, la stessa vocazione all'integrazione è propria anche della tecnologia, che, come si è visto, entra in congiunzione con il mondo fisico con notevole capacità trasformativa e risulta difficile da astrarre rispetto alla realtà che essa stessa modifica.

È quindi l'osmosi fra i due concetti a dare la giusta direzione verso cui dovrebbe orientarsi il concetto di sviluppo. Da un lato, vi è infatti la tecnologia al servizio della sostenibilità, cui deve fare da contraltare la sostenibilità delle nuove tecnologie. D'altronde il nesso di correlazione fra i due concetti è ben chiaro se si considera che, se da un lato l'accesso alla tecnologia e il progresso tecnologico sono presupposto per lo sviluppo, la sostenibilità, come presupposto per ogni genere di sviluppo, non può che essere vista come antecedente logico dello stesso sviluppo tecnologico.

In questa ricostruzione il terzo lato del triangolo di correlazione sarebbe costituito proprio da una nozione aggiornata di sviluppo umano, a sua volta correlato in termini analoghi con gli altri due elementi.

Questa immagine triangolare ha il pregio di evidenziare una dinamica circolare fra i tre elementi, in cui ciascuno di essi è al contempo condizionato e condizionante e si trova in equilibrio con gli altri due, e in cui la pienezza con cui si persegue un elemento è condizionata dal livello di perseguimento degli altri due<sup>47</sup>.

Si tratta, in definitiva, di una mutua integrazione dei tre elementi e del perseguimento di un loro efficace bilanciamento. Se, infatti, è condiviso che integrare istanze di sviluppo sostenibile nell'agenda tecnologica è almeno altrettanto importante che integrare istanze tecnologiche nell'agenda della sostenibilità, entrambi questi processi dovrebbero a loro volta entrare in bilanciamento con il tema dello sviluppo umano.

Si tratta di un ripensamento della relazione fra sviluppo sostenibile, nuove tecnologie e sviluppo umano che potrebbe giovare nella prospettiva di ripensare l'attuale impianto dell'Agenda 2030, di cui occorrerebbe superare, insieme a una certa superficialità in chiave tecno-

---

<sup>46</sup> Si rinvia per questo al principio di integrazione sviluppato al paragrafo 2.

<sup>47</sup> Si tratta di una sorta di rivisitazione del famoso trilemma di Rodrik, che si sostanzia nella impossibilità di perseguire contemporaneamente e in pienezza la democrazia, l'autodeterminazione nazionale e la globalizzazione economica.

La medesima logica applicata agli elementi in esame conduce all'ipotesi di negare la possibilità di perseguire in pienezza lo sviluppo tecnologico, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo umano.

logica, anche la scarsa sensibilità in tema di sviluppo umano e di impatto trasformativo delle nuove tecnologie.

Uno sforzo in questo senso appare una straordinaria occasione per affermare una maggiore centralità delle NU su temi, quale quello della intelligenza artificiale e dello sviluppo umano, troppo lasciato ostaggio degli stati e delle relative dinamiche competitive. Si tratta di una ambizione che si colloca in un panorama già ricco di iniziative caratterizzate da una certa frammentazione, ma in cui il ruolo delle NU avrebbe grande valore, non solo simbolico, per contribuire ad affermare un quadro di portata generale volto a mettere a sistema elementi strategici legati a sostenibilità, sviluppo umano e nuove tecnologie legate all'intelligenza artificiale<sup>48</sup>.

In questa prospettiva, occorre evitare l'eccesso di cautela che ha per molti anni caratterizzato in passato l'approccio alle tematiche ambientali da parte delle NU, così come in tempi più recenti ha caratterizzato l'approccio in ambito NU allo strategico tema della *governance* della Rete.

Il punto di partenza, come si è visto, è la piena presa d'atto che la tecnologia, lungi dall'essere meramente servente, è invece dominante e trasformativa e richiede una qualche forma di governo a livello universale che si svolga nell'interesse tanto dello sviluppo umano legato alla *Human Agency* quanto della sostenibilità ambientale. Una simile evoluzione avrebbe il grande pregio di sottrarre almeno in parte questo delicato ambito al monopolio degli egoismi e delle spinte unilaterali degli stati, dietro i quali alligna spesso, in una delicata fusione di intenti strategico-competitiva, lo strapotere tecnologico delle *Big Tech*.

La riflessione in seno alle NU su come strutturare gli obiettivi di sviluppo e sostenibilità nei prossimi decenni, e ben oltre il 2030, deve quindi prendere atto della complessità e delle interrelazioni fra sviluppo sostenibile, sviluppo umano e sviluppo tecnologico che si sono evidenziate, al fine di ritagliare alle NU un ruolo significativo e non ancillare nel dettare l'orizzonte verso cui le dinamiche dell'Infosfera dovrebbero tendere, nel critico contesto evolutivo dell'Antropocene.

---

<sup>48</sup> In merito deve essere menzionato il dibattito relativo alle istanze di centralizzazione della governance dell'Intelligenza artificiale, a fronte dell'attuale panorama contraddistinto da grande frammentazione. In tema cfr. P. CIHON, M.M. MAAS, L. KEMP, *Fragmentation and the Future: Investigating Architectures for International AI Governance*, in *Global Policy*, 2020, 545 e ss.

## ABSTRACT

*Sustainable Development, Human Development and New Technologies  
Beyond the UN 2030 Agenda: Searching for an Integrated Vision*

The link between sustainable development, human development and new technologies is evident but nonetheless lacking a precise assessment in the relevant international law sources and among scholars. In particular, the UN 2030 Agenda, though strongly focused on the sustainability perspective, neglects numerous aspects of interaction with both new technologies and human development perspective.

This contribution aims at offering a possible model to (re)consider such an interaction, with a particular attention to how the sustainability perspective should be reinterpreted through the transformative lens of new technologies. Given these preconditions, a more proactive role of the UN for setting elements for an integrated framework, leading us beyond the 2030 Agenda perspective, is advocated.

SECONDA SESSIONE

TAVOLA ROTONDA

IL NEOLIBERISMO È ANCORA UN PARAMETRO  
DI RIFERIMENTO VALIDO PER LA FUTURA  
AZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE  
ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL  
SETTORE ECONOMICO E SOCIALE?

*Presiede*

EDOARDO GREPPI  
*Università degli Studi di Torino*



## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

EDOARDO GREPPI

La Sezione Piemonte – ora Piemonte e Valle d’Aosta – della Società Italiana per l’Organizzazione Internazionale (SIOI) ha sempre dedicato una grande attenzione ai temi della cooperazione economica e sociale tra gli Stati e dell’organizzazione economica e finanziaria internazionale.

Il 5 giugno 1981, la Sezione ha organizzato una tavola rotonda in onore del suo Presidente, il professor Giorgio Cansacchi di Amelia, al momento in cui lasciava l’insegnamento universitario. L’argomento scelto fu “i principi del nuovo ordine internazionale”, con la partecipazione dei professori Riccardo Monaco, Preside della Facoltà di Scienze politiche dell’Università di Roma e Segretario-generale della SIOI, Benedetto Conforti, ordinario nell’Università di Napoli, e Georges Abi-Saab, dell’*Institut universitaire des hautes études internationales* di Ginevra.

Gli anniversari più significativi nella vita delle Nazioni Unite, poi, offrono importati occasioni per l’organizzazione di iniziative che hanno il doppio intento di celebrare un compleanno e di riflettere su aspettative e risultati. Ad ottobre 1995 la Sezione piemontese ha organizzato – d’intesa con il Comitato nazionale per la celebrazione del 50° anniversario delle Nazioni Unite – un convegno di due giorni su “*La cooperazione economica e sociale internazionale: risultati e prospettive*”, con relazioni di numerosi giuristi, economisti, diplomatici e funzionari internazionali.

Il 75° anniversario dell’ONU ha nuovamente offerto l’occasione per un convegno su “*Le Nazioni Unite di fronte alle nuove sfide economico-sociali*”, nell’ambito del quale è stata collocata la tavola rotonda su “*Il neo liberismo internazionale è ancora un parametro di riferimento valido per la futura azione delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali nel settore economico e sociale?*”. Un quarto di secolo è un arco temporale che consente di fare una riflessione approfondita su idee, dottrine, progetti e realizzazioni.

Il professor Andrea Comba, recentemente scomparso, professore emerito di diritto internazionale nell’Università di Torino e vice presi-

dente della Sezione della SIOI, ha pubblicato monografie e saggi sul tema del neo liberismo internazionale. Egli ha dedicato molti anni allo studio delle organizzazioni economiche internazionali, con particolare riguardo a quelle che sono espressione della istituzionalizzazione della cooperazione tra Stati nel commercio internazionale e nel sistema monetario. Questi studi, e in particolare la monografia *Il neo liberismo internazionale. Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all'Organizzazione mondiale del Commercio* (Giuffré, 1995), rivelano la particolare sensibilità dell'autore per le modalità di attuazione istituzionale della dichiarata vocazione neoliberrista della Comunità internazionale dopo la guerra mondiale e rivestono ancora un carattere di grande attualità e ispirazione rispetto all'argomento affrontato dagli Illustri relatori della tavola rotonda.

Più in generale, il tema della tavola rotonda si inserisce nella più ampia cornice di una riflessione sul multilateralismo istituzionalizzato. La strutturazione organica della Comunità internazionale, sulla quale è stato costruito il sistema delle relazioni internazionali dopo la Seconda guerra mondiale, ha conosciuto recentemente una stagione di crisi, in particolare in ragione degli attacchi e della spinta verso una sua delegittimazione da parte della presidenza Trump. Gli Stati Uniti, che erano stati il motore del processo che aveva dato vita alle grandi organizzazioni internazionali (l'ONU *in primis*), hanno negli ultimi anni messo il multilateralismo sotto attacco. Per quanto riguarda il regionalismo, poi, l'Unione europea vive una stagione di crisi che, a sua volta, concorre alla messa in discussione di fondamenti, concezioni, strumenti che erano al cuore del sistema delle relazioni internazionali.

Per queste ragioni il tema della tavola rotonda offre un'occasione privilegiata per una rivisitazione e per una riflessione. La vogliamo dedicare alla memoria del professor Andrea Comba, esprimendo rimpianto, commozione ma anche, e soprattutto, riconoscenza nei confronti di una persona che è stata per molti di noi un maestro e un modello.

## IL NEOLIBERISMO È ANCORA UN PARAMETRO DI RIFERIMENTO PER L'AZIONE DELLE ISTITUZIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE INTERNAZIONALI?

SUSANNA CAFARO

In un mondo che cambia, è giusto interrogarsi sull'attualità dei modelli sui quali si è formato l'ordine mondiale postbellico in campo economico e finanziario e sulla loro utilità per affrontare le sfide contemporanee.

Sotto la lente di osservazione c'è il neoliberismo internazionale che ha ispirato l'istituzione delle organizzazioni di Bretton Woods e che ha tratto nuova linfa dal Washington consensus nell'ultimo scorcio del Ventesimo secolo. Lo stesso ha ispirato la creazione nel 1995 dell'Organizzazione mondiale del commercio, traducendo in realtà il coevo progetto dell'ITO. Le tre istituzioni sono espressione della filosofia di fondo, di matrice liberale, che ha ispirato anche l'OCSE, che riunisce le economie più avanzate del mondo, e i due gruppi di Stati – il G7 ed il G20 – noti come più informali cabine di regia della *global economic governance*. Questa espressione, ormai di uso corrente, definisce in termini piuttosto generici una struttura istituzionale multipla che fa affidamento su diversi tipi di attori, governativi e non, una pluralità di sedi e strumenti decisionali – organizzazioni internazionali, conferenze, *network*, intese multi e bilaterali – e valori condivisi, come quelli che informano il modello economico in oggetto: apertura agli scambi, concorrenza, dialogo.

Tuttavia, in un mondo che cresce costantemente in complessità – in cui il modello a rete tende a soppiantare le gerarchie funzionali e le nozioni di centro e di periferia stanno perdendo di significato ampliando la biforcazione già esistente tra *governance* e *government* – c'è da chiedersi se le organizzazioni istituzionalizzate, classicamente intergovernative e atte a riflettere equilibri geopolitici tra Stati, rispondano ancora agli obiettivi che ne hanno motivato l'istituzione e se il neoliberismo che le ha ispirate stia cedendo il passo a nuovi modelli o possa farlo in un prossimo futuro.

L'utilità di porsi tali domande sta nello stimolo che ne deriva ad immaginare nuove e più efficaci soluzioni alle esigenze contemporanee e dunque stimoli alla revisione delle istituzioni stesse prima che

possano divenire obsolete. È parte della grande libertà concessa agli accademici poter esercitare l’immaginazione al fine di contribuire ad un dibattito costruttivo nelle sedi più opportune.

È una verità universalmente riconosciuta che il multilateralismo postbellico sia stato concepito in uno scenario ben diverso. Anzitutto, gli Stati – pur provati dalla guerra e spinti da un’esigenza di ricostruzione – erano i protagonisti assoluti sullo scenario internazionale, i soli soggetti del diritto internazionale e i principali attori dell’economia, sia perché ne costituivano l’ambito di riferimento – nazionale, per lo più – sia perché ne formulavano il quadro giuridico. Oltre che in veste di regolatori, intervenivano all’occasione in veste di protagonisti, soprattutto in caso di crisi, una funzione ampiamente recuperata in tempi di COVID-19.

La globalizzazione era di là da venire come pure le minacce alla sostenibilità della vita sulla Terra determinate dallo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali in un mondo sempre più popolato e più industrializzato<sup>1</sup>. Il deterioramento della qualità dell’atmosfera è iniziato ben prima che si cominciasse a parlare di *global warming*, ma si è aggravato esponenzialmente, come pure l’inquinamento degli oceani, la deforestazione, la perdita di biodiversità.

Nel frattempo, quel modello economico neoliberale a cui erano ispirate le organizzazioni di matrice occidentale è divenuto – con il tramonto dell’equilibrio bipolare – il modello unico, e dunque ben più che dominante. Non è stata esattamente la “fine della storia” preconizzata da Francis Fukuyama nel 1992, ma l’inizio di una sua nuova preoccupante fase.

Anzitutto, se ne è scoperta con sorpresa la possibile divaricazione – una volta data per impossibile – dal modello democratico liberale, quando potenze emergenti – Cina in testa – si sono dimostrate abili nel giovare dei vantaggi del libero mercato senza apportare significative riforme democratiche sul piano interno.

In secondo luogo, su quel modello, ormai incontrastato, si è innestata una globalizzazione travolgente per via dell’accelerazione dello sviluppo tecnologico. Nel nuovo spazio globale i capitali circolano alla velocità di un *click*, i cittadini sono tutti connessi alle reti social che fanno viaggiare opinioni politiche e *fake news*. La libertà di pensiero

---

<sup>1</sup> Il deterioramento progressivo dell’ambiente è misurato da numerosi indicatori. Tra i tanti, segnaliamo il sito [www.overshootday.org](http://www.overshootday.org), che calcola l’impronta ambientale della vita umana sul pianeta, determinando in quale data si esauriscono, ogni anno, le risorse disponibili.

ha messo le ali come pure il suo lato oscuro: le minacce alla democrazia, i messaggi d'odio, le mode più effimere.

Da un punto di vista culturale, viviamo tempi interessanti, in cui un mondo più piccolo si scopre ricco della sua diversità e delle sue interconnessioni. Tuttavia, il giurista non può che rimanere spiazzato di fronte ad evoluzioni economiche che precedono (come sempre) e sopravanzano di molte lunghezze la costruzione di un quadro giuridico che edifichi degli argini a beneficio dell'interesse collettivo.

La principale criticità di questo modello, che chiameremo neoliberale globale, è affiorata negli ultimi decenni ed è tutta nell'acuirsi delle ineguaglianze. Il dibattito sul tema è divenuto di dominio pubblico nel 2018, a seguito del grande successo del volume di Thomas Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*. Il fenomeno, tuttavia, era già sotto gli occhi di tutti, soprattutto degli addetti ai lavori, e continua ad aggravarsi. Nel villaggio globale i grandi attori economici, le società multinazionali, continuano a crescere, gli sconfitti arretrano.

Già nel 2016, un rapporto presentato da Oxfam al *World Economic Forum* dimostrava come la ricchezza nelle mani dell'1% della popolazione mondiale, equivalesse a quella nelle mani del restante 99%<sup>2</sup>. Questo 1%, (ma il numero si è già ampiamente ridotto), è concentrato in poche aree del mondo ed è, in buona misura, "denazionalizzato": si tratta di gruppi multinazionali che, per effetto di ubicazioni legali di comodo e di giochi di bilancio tra controllanti e controllate, difficilmente hanno un legame genuino con un singolo ordinamento statale o con più di uno. Si sottraggono al prelievo fiscale o vi assolvono in minima parte, determinando un'ingente sottrazione alla fiscalità degli Stati del valore aggiunto generato dalla produzione di beni e servizi attraverso catene globali del valore<sup>3</sup>. E, aggiungiamo, sfuggono al diritto internazionale quanto a quello interno.

Una situazione in cui sono riconosciuti attori e soggetti del diritto internazionale poco meno di duecento Stati, dei quali tuttavia solo una manciata è in grado di tenere testa ai veri giganti dell'economia, non può che definirsi preoccupante, come pure il fatto che non vi sia anco-

---

<sup>2</sup> Oxfam, *Un'economia per l'1%. Come privilegi e potere in campo economico generano estrema disuguaglianza, e come è possibile spezzare questa spirale*, Briefing Paper, 18 gennaio 2016, reperibile su [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

<sup>3</sup> Secondo le stime dell'OCSE nell'ambito della *Domestic tax base erosion and profit shifting initiative (BEPS)*, «BEPS practices cost countries 100-240 billion USD in lost revenue annually, which is the equivalent to 4-10% of the global corporate income tax revenue», queste perdite sono ancora più significative nei Paesi in via di sviluppo sui cui territori spesso insistono queste società.

ra un diritto internazionale – nemmeno embrionale – in grado di superare a questa lacuna. Per quanto la soglia dell’attenzione si sia alzata, negli ultimi anni, nei confronti di questi fenomeni e non manchino strumenti di *soft law* e iniziative di collaborazione internazionale, degli strumenti finalizzati alla giustizia distributiva e sociale su scala globale sono ancora da inventare<sup>4</sup>.

L’esigenza di ripensare il modello economico sotteso alle relazioni internazionali è ampiamente documentata dalla letteratura contemporanea<sup>5</sup>. Può l’ispirazione giungere dal diritto interno? In molti Stati occidentali, il modello neoliberale, che domina le relazioni transnazionali, è temperato dal modello di economia sociale di mercato; tuttavia, il primo sta progressivamente mettendo in difficoltà il secondo perché ne assottiglia le risorse. Lo scenario descritto vede la progressiva erosione della sovranità statale andare di pari passo con l’erosione del bilancio pubblico: la competizione, sul mercato globale, tra titanici attori economici, riduce i flussi di entrate fiscali per gli Stati e contribuisce ad ampliare la platea di quanti abbisognano delle reti di protezione sociale, per le quali le risorse a disposizione diminuiscono. Non sorprendano i debiti pubblici sempre più ingenti e la difficoltà ad assolvere a quei compiti che gli Stati si erano assegnati nell’ultima stagione costituente. Elusione fiscale e *dumping* sociale sono le conseguenze di questa concorrenza globale distruttiva che certamente non è sostenibile nel medio-lungo periodo, a causa degli ingenti costi sociali pubblici e privati. È una situazione questa che la crisi da COVID-19 ha ulteriormente aggravato: si registrano, secondo alcune parziali stime 95 milioni di persone in più in estrema povertà<sup>6</sup>. In questo contesto, è ben difficile per gli Stati e le organizzazioni internazionali, centrare gli obiettivi posti per il 2030 dai *Sustainable Development Goals*<sup>7</sup>, con drammatiche differenze tra aree del mondo – si veda il

---

<sup>4</sup> Sul tema, si veda il volume di E. ZANIBONI, *Sovranità responsabile e processi redistributivi della ricchezza nel diritto internazionale*, Torino, 2020.

<sup>5</sup> *Ex multis*, A. PABST, *Liberal World order and Its Critics, Civilisational States and Cultural Commonwealths*, London-New York, 2019.

<sup>6</sup> IMF, *World Economic Outlook*, April 2021, 1, reperibile su [www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021](http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021).

<sup>7</sup> E. SEERY, J. SEGHERS, *Hitting the Target: An agenda for aid in times of extreme inequality*, Oxfam Briefing Paper, April 2019.

dramma dell'Africa subsahariana<sup>8</sup> – e un altrettanto drammatico *gender gap*<sup>9</sup>.

*En passant*, va detto che le accresciute ineguaglianze non sono un problema solo in termini strettamente economici, esse creano squilibri di potere che attentano alle fondamenta stesse della democrazia. Alcuni giganti del web – si pensi alle Big Five: Facebook, Amazon, Apple, Microsoft, and Google (Alphabet) – controllano la vera ricchezza dei nostri tempi, i c.d. *big data*: una mole impressionante di informazioni personali, fornite più o meno consapevolmente da noi utenti attraverso condivisioni sui social, scelte di navigazione su internet, preferenze di acquisto *online*, che permettono, ove male utilizzate, pericolose manipolazioni<sup>10</sup>.

Quali le soluzioni?

Uno spiraglio di luce si intravede nelle conclusioni del G7 Finanze del 5 giugno 2021, in cui i ministri dei Paesi membri hanno convenuto una *Global Tax Reform*. In questa revisione fiscale globale, fondata su due pilastri, si conviene su due principi: il primo prevede che le multinazionali paghino le tasse (almeno in percentuale, si parla del 20%) lì dove producono profitto e non nello Stato di sede legale; il secondo prevede che esse siano soggette ad un'imposta minima sulle società pari ad almeno il 15%. Il secondo passaggio sarà portare questa deliberazione in sede del prossimo G20 per allargare la base dei Paesi pronti a darvi spontaneamente attuazione sul proprio territorio.

Naturalmente vi sono tutte le difficoltà connesse alla natura giuridica dello strumento: un'intesa in sede di G7 o anche di G20 non è molto più di un *gentlemen's agreement* tra gli Stati che ne fanno parte. Pur senza sottovalutarne l'importanza, trattandosi degli Stati in cui sono realizzati i maggiori profitti dai colossi del web, dell'industria farmaceutica o alimentare, non si potrebbe ancora parlare di uno standard mondiale. Vi è poi la difficoltà di rendere effettivo questo prelievo evitando che i profitti si nascondano nelle pieghe dei fantasiosi origami societari: le entrate ingenti di una controllata del gruppo possono essere virtualmente vanificate dalle perdite di un'altra.

---

<sup>8</sup> World Bank, *Piecing Together the Poverty Puzzle*, 2018, 25, reperibile su [openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf).

<sup>9</sup> Si veda il rapporto di UN Women, reperibile su [www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-2016-en.pdf?la=en&vs=0](https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-2016-en.pdf?la=en&vs=0).

<sup>10</sup> Si rinvia alle acute riflessioni in proposito di Y.N. HARARI, *21 lezioni per il XXI secolo*, Milano, 2019.

Tuttavia, sebbene le buone nuove dal G7 rappresentino innegabilmente una svolta, è ancora troppo poco ed è sicuramente una soluzione parziale del problema. Se, in termini economici, il neoliberismo non basta più, la domanda è come introdurre a livello globale quelle reti di protezione che negli Stati a economia sociale di mercato hanno contribuito a temperare le ineguaglianze. Indubbiamente, riproporre su scala globale un modello nazionale appare quanto mai utopistico; tuttavia, gli sforzi compiuti nell’ultimo mezzo secolo per riproporlo su scala europea offrono qualche spunto interessante.

L’Unione europea si si descrive nell’art. 3 TUE come una “economia sociale di mercato” e si propone «la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri». Questi obiettivi si sono tradotti nell’operare dei Fondi strutturali – il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi –, che impegnano risorse ingenti all’interno di un bilancio europeo percentualmente piccolo (l’1% del PIL europeo). Alla solidarietà europea si aggiungerà, in via straordinaria, il pacchetto ingente denominato *Next generation EU*, atto a raddoppiare queste risorse e, se la Commissione in carica riuscirà a mantenere le promesse di inizio mandato, anche uno schema unico per la disoccupazione.

Sarebbe così irrealistico immaginare – a livello globale – analoghi fondi di riallocazione finanziati da beni comuni e risorse vincolate a beneficio dell’umanità? O piccoli prelievi che in automatico fluiscono verso le aree e i beneficiari identificati attraverso parametri oggettivi? Indubbiamente queste riflessioni sfidano la realtà dei fatti, ma non è forse il momento di raccogliere qualche sfida?

Due potrebbero essere le direttrici giuridiche per un ripensamento.

L’attuale assetto della Comunità internazionale non può rimanere indefinitamente quello di una comunità (solo) di Stati. Il multilateralismo potrebbe cedere (e già in alcuni contesti già cede)<sup>11</sup> il passo all’omnilateralismo<sup>12</sup>. Vale a dire, dato il contesto, la sfida o l’obietti-

---

<sup>11</sup> Si vedano i numerosi esempi da me riportati in S. CAFARO *Postnational Democracy: A Cultural Paradigm Shift in the Global Legal Order?*, in *Athena. Critical Enquiries in Law, Philosophy and Globalization*, gennaio 2021, 86-123, spec. 111, reperibile online, <https://doi.org/10.6092/issn.2724-6299/12477>.

<sup>12</sup> W. PAPE, *Opening to Omnilateralism: Democratic governance for all, from local to global with stakeholders*, AuthorHouse UK, 2021; sulla valorizzazione degli *stakeholder* nel ripensamento del modello democratico v. anche A. SINGER, A. RON, *Models of shareholder*

vo perseguito, potrebbero sedere al tavolo del negoziato tutti gli attori rilevanti, siano essi Stati, società multinazionali, rappresentanti di interessi diffusi (Amnesty piuttosto che Oxfam), organismi internazionali, *charities*. Questi *cluster* tematici potrebbero riflettere insieme sulle migliori soluzioni e poi contribuirvi attraverso gli strumenti più opportuni, siano essi internazionali, sovranazionali o transnazionali.

Una seconda direttrice attiene proprio agli strumenti: le fonti normative e il loro *enforcement*. I grandi trattati internazionali multilaterali richiedono anni di negoziati, altri anni per le ratifiche, prima di giungere a un'attuazione lasciata, spesso senza alcuna garanzia di effettività, agli attori statali. Una maggiore varietà di strumenti, anche vincolanti o comunque effettivi, va immaginata nel serbatoio delle infinite possibilità operative offerte dalla sovranazionalità e dalla transnazionalità.

L'obiettivo del cambio di passo auspicato è nel passaggio da un modello neoliberale improntato alla competitività a ogni costo, a un modello che inserisca la libera iniziativa individuale in una cornice di relazioni collaborative tra Stati e tra Stati e altri attori della società.

Utopia? Non più di quanto preconizzata dagli stessi *Sustainable Development Goals*, che si pongono già come obiettivi condivisi dell'umanità, mirano a fondere l'agenda mondiale legando insieme i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo sotto l'ampio ombrello della sostenibilità radicato nell'idea dell'interdipendenza. Gli SDGs chiamano in causa tutti gli attori della società a tutti i livelli. Se c'è un limite evidente nella visione che sorregge gli SDGs è proprio nel contesto economico e giuridico che, lungi dal supportarli, li vanifica.

Il coraggio della visione potrebbe proiettarsi al di là dello scenario ancora oggi rappresentato dal neoliberismo internazionale, tesaurizzare quegli esempi di approccio alternativo già esistenti, proiettarsi sugli assetti e le modalità d'intervento delle istituzioni finanziarie internazionali.

## ABSTRACT

*Is Neoliberalism Still a Paradigm for the Action of International Economic and Financial Institutions?*

The current state of the world significantly differs from that following WWII, when most of global international organizations were established.

The network model tends to replace functional hierarchies and the notions of center and periphery are losing their meaning, widening the already existing bifurcation between governance and government. New actors have been appearing on the stage.

The increasing globalization, the threats to the sustainability of life on Earth caused by the overexploitation of natural resources, the deterioration of the atmosphere, the pollution of the oceans, the loss of biodiversity lead to rethink the economic model underlying international relations. Therefore, the current structure of the international community cannot remain unchanged. According to the goals pursued, all relevant actors should sit at the negotiating table, be they states, multinational companies, international organizations, NGOs.

A greater variety of legal instruments could be imagined among the infinite operational possibilities offered by supranational and transnational models. As advocated by the SDGs, a transition from the competitive model to the collaborative model is highly desirable.

# LA DICHIARAZIONE DEL CENTENARIO DELL’ILO TRA FUTURO DEL LAVORO E RIPRESA DALLA CRISI DA COVID-19

GIUSEPPE CASALE

SOMMARIO: 1. La giustizia sociale e il lavoro come premessa per la pace nel mondo. – 2. La Dichiarazione del Centenario dell’ILO per il Futuro del Lavoro. – 3. L’impatto del COVID-19 nel mondo del lavoro ed il ruolo della Dichiarazione del Centenario.

1. L’aspirazione ad un modello universale di giustizia sociale, basato sui principi di solidarietà, pari opportunità, equa distribuzione della ricchezza, non discriminazione, parità di genere, crescita sostenibile, piena occupazione, è tanto importante oggi come nel 1919, anno della fondazione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO)<sup>1</sup>.

Il mandato dell’ILO è basato sul principio “*si vis pacem, cole justitiam* – se desideri la pace, coltiva la giustizia”. Queste parole sono attuali tanto quanto lo erano quando furono scritte al termine delle devastazioni della guerra, quasi cent’anni fa. L’ILO, infatti, venne creata in un contesto molto particolare, sulle ceneri della I guerra mondiale,

---

<sup>1</sup> L’11 aprile 1919, in base alla convinzione che la pace universale e duratura può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale, la Conferenza di Parigi, che diede fine alla fine della I guerra mondiale, adottò la proposta di Convenzione sull’istituzione di un’organizzazione permanente per la promozione della regolamentazione internazionale delle condizioni di lavoro, il cui atto costitutivo divenne parte integrante del Trattato di Versailles. L’ILO è un’agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti. È l’unica fra tutte le organizzazioni del sistema multilaterale ad avere una struttura tripartita: i rappresentanti dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori determinano congiuntamente le politiche ed i programmi dell’Organizzazione. È stata la prima agenzia specializzata a far parte del sistema delle Nazioni Unite nel 1946, ma la sua fondazione risale, come detto, al 1919 in seno alla Società delle Nazioni. Ne fanno parte 187 Stati. In occasione del suo 50° anniversario, nel 1969, l’ILO ha ottenuto il Premio Nobel per la Pace. Ha sede principale a Ginevra. In Italia, è presente a Roma (Ufficio ILO per l’Italia e San Marino) e a Torino (Centro internazionale di formazione dell’ILO). Il ruolo principale dell’ILO è quello di formulare le norme minime internazionali delle condizioni di lavoro e dei diritti fondamentali del lavoratore, tra cui: libertà di associazione, diritto di organizzazione, negoziazione collettiva, abolizione del lavoro forzato, parità di opportunità e trattamento, l’abolizione del lavoro minorile, salute e sicurezza sul lavoro, sicurezza sociale e tantissime altre norme che regolano l’intero spettro dei diritti del lavoro. Vedi G. CASALE, *The Fundamentals of International Labour Law*, Torino, II ed., 2020.

in un mondo in cui certe realtà o condizioni non esistono più o differiscono profondamente da quelle che ci troviamo ad affrontare oggi.

2. Nel 2019 l'Organizzazione ha celebrato il suo centenario con l'adozione, da parte della Conferenza internazionale del lavoro, della Dichiarazione del Centenario per il futuro del lavoro. La celebrazione del Centenario è stata colta come una preziosa occasione per commemorare, ma anche per guardare al futuro del mondo del lavoro. Un'opportunità per rilanciarne la missione alla luce delle sfide di oggi, facendo leva su alcuni punti di forza: il dialogo tra Stati e parti sociali; il valore di una normativa sul lavoro internazionale; il lavoro dignitoso. In tal senso, una risposta all'interrogativo sul futuro del lavoro non poteva che giungere dalla riaffermazione dei principi fondamentali sanciti dalla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e sui quali l'Organizzazione stessa è basata, e cioè che:

- a) il lavoro non è una merce;
- b) le libertà di espressione e di associazione sono condizioni essenziali del progresso sociale;
- c) la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti;
- d) la lotta contro il bisogno dev'essere continuata in ogni Paese con instancabile vigore ed accompagnata da continui e concertati contatti internazionali nei quali i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in condizioni di parità con i rappresentanti governativi, discutano liberamente e prendano decisioni di carattere democratico nell'intento di promuovere il bene comune.

La Dichiarazione riconosce che il mondo del lavoro sta subendo una trasformazione sotto l'influenza dell'innovazione tecnologica, dell'evoluzione demografica, del cambiamento climatico e della globalizzazione. Essa stabilisce una tabella di marcia perché l'Organizzazione e i suoi costituenti tripartiti possano determinare e orientare questi cambiamenti attraverso un approccio al futuro del lavoro incentrato sulla persona, in un contesto in cui persistono povertà, disuguaglianze, ingiustizie, conflitti e disastri che fanno pesare una continua minaccia su una condivisione della prosperità e sul lavoro dignitoso per tutti. La Dichiarazione sottolinea la necessità di rafforzare le capacità di tutte le persone per consentire loro di beneficiare dei cambiamenti nel lavoro, di rafforzare le istituzioni del lavoro per assicurare un'adeguata protezione a tutti i lavoratori e di promuovere una crescita sostenuta, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione produttiva

va e il lavoro dignitoso per tutti. Essa evidenzia inoltre il ruolo determinante delle norme internazionali del lavoro e del dialogo sociale nel promuovere questi obiettivi.

La Dichiarazione del Centenario è stata accolta con grande favore a livello nazionale e internazionale. In particolare, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione che ne riconosce la fondamentale rilevanza per il lavoro del sistema delle Nazioni Unite e chiede a tutte le sue Entità di considerare l'integrazione dei suoi contenuti nel Quadro della cooperazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. Nel novembre 2019 il Consiglio di amministrazione dell'ILO ha approvato un Programma per il 2020-21 specificamente concepito per attuare la Dichiarazione.

Entrando nel particolare, la Dichiarazione del Centenario incita l'Organizzazione ad orientare i propri sforzi per il conseguimento degli obiettivi seguenti:

- i. garantire un'equa transizione verso un futuro del lavoro che contribuisca allo sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni economiche, sociali e ambientali;
- ii. sfruttare appieno il potenziale del progresso tecnologico e della crescita della produttività, anche attraverso il dialogo sociale, per conseguire il lavoro dignitoso e lo sviluppo sostenibile che garantiscono dignità, autorealizzazione e un'equa condivisione dei benefici tra tutti;
- iii. promuovere l'acquisizione di competenze, capacità e qualifiche per tutti i lavoratori nel corso della loro vita lavorativa quale responsabilità condivisa tra i governi e le parti sociali al fine di intervenire sui divari, esistenti e previsti, in materia di competenze; prestare particolare attenzione nell'assicurare l'adeguamento dei sistemi educativi e formativi alle necessità del mercato del lavoro, tenendo conto dell'evoluzione del lavoro; rafforzare la capacità dei lavoratori di sfruttare le opportunità di lavoro dignitoso disponibili;
- iv. sviluppare politiche efficaci aventi l'obiettivo di generare piena occupazione, lavoro produttivo e liberamente scelto ed opportunità di lavoro dignitoso per tutti, in particolare agevolando la transizione dall'istruzione e dalla formazione al lavoro, con un'enfasi sull'effettiva integrazione dei giovani nel mondo del lavoro;
- v. sostenere misure che permettano ai lavoratori più anziani di ampliare le possibilità di scelta, ottimizzando le rispettive opportunità di lavorare in condizioni di buona qualità, produttive e salubri fino al raggiungimento dell'età pensionabile, al fine di consentire l'invecchiamento attivo;

- vi. promuovere i diritti dei lavoratori quale elemento essenziale per il conseguimento della crescita inclusiva e sostenibile, con particolare attenzione alla libertà di associazione e all'effettivo riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva quali diritti abilitanti;
- vii. conseguire la parità di genere sul lavoro attraverso un piano trasformativo che preveda una valutazione periodica dei progressi compiuti e che garantisca pari opportunità, parità di partecipazione e di trattamento, inclusa la parità di retribuzione tra donne e uomini per lavoro di valore uguale; consenta una condivisione più equilibrata delle responsabilità familiari; offra la possibilità di conseguire un migliore equilibrio tra vita familiare e vita lavorativa permettendo a lavoratori e datori di lavoro di concordare soluzioni, ivi compreso sull'orario di lavoro, che tengano conto dei rispettivi bisogni e benefici; promuova investimenti nell'economia dell'assistenza e della cura;
- viii. garantire pari opportunità e trattamento nel mondo del lavoro alle persone con disabilità, come pure a tutte le altre persone in situazioni di vulnerabilità;
- ix. sostenere il ruolo del settore privato quale fonte primaria di crescita economica e creazione di lavoro, promuovendo un ambiente favorevole all'imprenditorialità e alle imprese sostenibili, con particolare riferimento a micro, piccole e medie imprese, come pure alle cooperative e all'economia sociale e solidale, al fine di generare lavoro dignitoso, occupazione produttiva e livelli di vita migliori per tutti;
- x. sostenere il ruolo del settore pubblico quale importante datore di lavoro e fornitore di servizi pubblici di qualità;
- xi. rafforzare l'amministrazione e l'ispezione del lavoro;
- xii. garantire che diverse modalità di lavoro, modelli produttivi e aziendali, ivi compreso nelle catene della fornitura nazionali e globali, sfruttino le opportunità di progresso economico e sociale, producano lavoro dignitoso e favoriscano la piena occupazione produttiva e liberamente scelta;
- xiii. eliminare il lavoro forzato e il lavoro minorile, promuovere il lavoro dignitoso per tutti e favorire la cooperazione transfrontaliera, ivi compreso in aree o settori ad elevata integrazione internazionale;
- xiv. promuovere la transizione dall'economia informale a quella formale, prestando la necessaria attenzione alle zone rurali;
- xv. sviluppare e rafforzare i sistemi di protezione sociale, affinché siano appropriati, sostenibili e adeguati all'evoluzione del mondo del lavoro;

xvi. approfondire e intensificare le azioni sulla migrazione internazionale del lavoro rispondendo alle necessità dei costituenti e assumendo un ruolo primario sul tema del lavoro dignitoso nelle migrazioni del lavoro;

xvii. rafforzare l'impegno e la cooperazione nel quadro del sistema multilaterale al fine di rafforzare la coerenza delle politiche, alla luce del fatto che il lavoro dignitoso è un elemento chiave per lo sviluppo sostenibile, per intervenire sulle diseguaglianze di reddito e per porre fine alla povertà, con particolare attenzione alle aree colpite da conflitti, disastri naturali e altre emergenze umanitarie; nel contesto della globalizzazione, la mancata adozione di condizioni di lavoro umane da parte di qualunque Paese costituisce più che mai un ostacolo al progresso in tutti gli altri Paesi.

Tutto questo supportato da un sistema/meccanismo basato sul dialogo sociale, inclusa la contrattazione collettiva e la cooperazione tripartita, che costituisce un pilastro essenziale di tutte le azioni dell'ILO e contribuisce al successo delle politiche e delle decisioni adottate dagli Stati membri.

Per cui tutti gli Stati membri dell'ILO sono incoraggiati a sviluppare ulteriormente il loro approccio al futuro del lavoro incentrato sulla persona con le seguenti modalità:

A. Rafforzando le capacità di tutti di beneficiare delle opportunità di un mondo del lavoro che cambia attraverso:

(i) l'effettivo conseguimento della parità di genere in termini di opportunità e trattamento;

(ii) l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'istruzione di qualità per tutti;

(iii) l'accesso universale a sistemi di protezione sociale generali e sostenibili;

(iv) delle misure efficaci a sostegno delle persone nelle fasi di transizione durante la loro vita lavorativa.

B. Rafforzando le istituzioni del lavoro al fine di garantire una protezione adeguata per tutti i lavoratori e riaffermando la rilevanza del rapporto di lavoro quale strumento per garantire la certezza e la protezione giuridica ai lavoratori, pur riconoscendo le dimensioni dell'economia informale e la necessità di garantire interventi efficaci per la transizione all'economia formale. In conformità con l'Agenda del lavoro dignitoso, tutti i lavoratori dovrebbero godere di una protezione adeguata, tenendo in considerazione:

(i) il rispetto dei loro diritti fondamentali;

- (ii) un salario minimo adeguato, stabilito per legge o negoziato;
- (iii) i limiti massimi sull’orario di lavoro;
- (iv) la salute e la sicurezza sul lavoro.

C. Promuovendo la crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, l’occupazione piena e produttiva e il lavoro dignitoso per tutti attraverso:

- (i) politiche macroeconomiche che si propongano queste finalità come obiettivo centrale;
- (ii) politiche commerciali, industriali e settoriali che promuovano il lavoro dignitoso e la crescita della produttività;
- (iii) investimenti in infrastrutture e in settori strategici che intervengano sui fattori di cambiamento trasformativo del mondo del lavoro;
- (iv) politiche e incentivi che promuovano una crescita economica sostenibile e inclusiva, la creazione e lo sviluppo di imprese sostenibili, l’innovazione e la transizione dall’economia informale a quella formale, e che favoriscano l’allineamento delle pratiche aziendali con gli obiettivi della presente Dichiarazione;
- (v) politiche e misure che garantiscano un adeguato rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali, e che reagiscano alle sfide e colgano le opportunità che si presentano nel mondo del lavoro in relazione alla trasformazione digitale del lavoro, ivi compreso il lavoro su piattaforma.

È chiaro che tutto questo si può solo raggiungere se tutti gli Stati membri continuano a ratificare le Convenzioni dell’ILO. A tal fine è necessario che l’Organizzazione abbia e promuova un *corpus* di norme internazionali del lavoro chiaro, solido e aggiornato e che sostenga ulteriormente la trasparenza. Le norme internazionali del lavoro devono riflettere le evoluzioni nel mondo del lavoro, proteggere i lavoratori e tenere conto delle necessità delle imprese sostenibili, e devono essere sottoposte ad un controllo autorevole ed efficace. Per cui l’ILO deve assistere i suoi Membri nel processo di ratifica e di effettiva applicazione delle norme. Tutti i Membri dovrebbero adoperarsi per ratificare e applicare le convenzioni fondamentali dell’ILO e valutare periodicamente, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, la possibilità di ratificare altre norme dell’Organizzazione.

3. Nove mesi dopo l'adozione della Dichiarazione del Centenario, l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato lo stato di pandemia dovuto al COVID-19<sup>2</sup>. Ad oggi, il virus ha portato via oltre 3 milioni e mezzo di vite umane e ha fatto sprofondare il mondo nella più grave crisi umana, economica e sociale dei tempi moderni<sup>3</sup>.

La pandemia ha devastato il mondo del lavoro, con un aumento della disoccupazione e dell'inattività, in particolare per le donne e i giovani, i migranti e le comunità di minoranze etniche e razziali; enormi perdite di reddito da lavoro e un aumento dell'informalità e della precarietà, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo; chiusure e fallimenti di imprese, soprattutto nei settori più colpiti.

L'impatto sul mondo del lavoro, compresa l'accelerazione del lavoro a distanza, durerà ben oltre la pandemia stessa e rischia di generare ancora maggiori disuguaglianze, ingiustizie sociali e insicurezze con profonde implicazioni per il raggiungimento degli obiettivi dell'ILO e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. I Paesi di tutto il mondo e la Comunità internazionale nel suo complesso sono tuttora alle prese con le sfide sanitarie, umanitarie e socio-economiche della crisi del COVID-19.

Per far fronte a questa difficile ed urgente sfida, la Conferenza generale dell'ILO ha recentemente proposto di promuovere la Dichiarazione del Centenario come misura per una ripresa economica e sociale dalla crisi COVID-19 incentrata sulla persona.

La Conferenza Generale propone per il raggiungimento di questi obiettivi le seguenti linee guida:

*I. La Dichiarazione del centenario dell'ILO come base per una ripresa economica e sociale incentrata sull'uomo.*- Una risposta globale per una ripresa incentrata sulla persona dalla crisi COVID-19 richiede l'azione combinata di tutti i governi e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e delle organizzazioni internazionali.

Tale risposta dovrebbe affrontare le sfide preesistenti del mondo del lavoro così come l'impatto immediato della pandemia con l'obiettivo di costruire un futuro migliore e di realizzare l'Agenda 2030; in particolare:

a) Tutti i lavoratori - indipendentemente dal loro rapporto di lavoro - dovrebbero ricevere un'adeguata sicurezza sociale e del lavoro,

---

<sup>2</sup> V. [www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](http://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

<sup>3</sup> Dati aggiornati al 27 maggio 2021 ([coronavirus.jhu.edu/map.html](https://coronavirus.jhu.edu/map.html)).

compreso l'accesso all'assistenza sanitaria e alle assenze retribuite per malattia, e beneficiare di un sostegno al reddito in tempi di crisi.

b) Si dovrebbero perseguire misure urgenti che sostengano la continuità delle imprese, la sicurezza del reddito e la solidarietà, raggiungendo l'economia reale e tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi e i lavoratori a termine, occasionali e informali, e che creino un ambiente che consenta alle imprese, soprattutto alle PMI, di crescere, innovare e svolgere il loro ruolo centrale nella creazione di un ampio accesso al lavoro dignitoso.

c) Le forti disuguaglianze che sono state esposte e aggravate dalla crisi da COVID-19 dovrebbero essere affrontate con forza, anche attraverso un'agenda per l'uguaglianza di genere che riconosca il ruolo sproporzionato che le donne in settori e lavori essenziali hanno svolto nel sostenere le società e le economie durante la pandemia, spesso esponendo se stesse e le loro famiglie a maggiori rischi mentre si districano tra molteplici responsabilità.

d) I giovani si trovano ad affrontare impatti profondi, sproporzionati e duraturi a causa della pandemia, come conseguenza della grave interruzione della loro istruzione, formazione e transizione scuola-lavoro, e sono necessari sforzi su larga scala per raggiungere la loro effettiva integrazione nel mondo del lavoro.

La Dichiarazione del Centenario dell'ILO fornisce una tabella di marcia condivisa a livello internazionale da seguire a questo scopo, così come per la gestione delle preesistenti transizioni digitali, ambientali e demografiche nel mondo del lavoro, e che la crisi ha reso urgente velocizzare nella sua attuazione attraverso una maggiore enfasi e investimenti. Inoltre, la Dichiarazione chiede di rafforzare le capacità di tutte le persone di beneficiare delle opportunità in un mondo del lavoro che cambia; di rafforzare le istituzioni del lavoro per garantire una protezione adeguata di tutti i lavoratori; e di promuovere una crescita economica resiliente, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

Queste azioni e altre elaborate dalla Dichiarazione del Centenario stabiliscono una base cruciale per gli sforzi di tutti i costituenti per consentire una ripresa incentrata sulla persona, basata sull'equità, sulla prosperità condivisa e su una crescita e uno sviluppo rispettosi dell'ambiente, in conformità all'Obiettivo per lo sviluppo sostenibile (SDG) 8.

L'attuazione della Dichiarazione è il necessario corollario alle urgenti misure sanitarie e umanitarie nazionali e internazionali volte a

proteggere tutte le persone dal virus COVID-19 attraverso l'accesso universale ai vaccini e a un trattamento e una protezione adeguati. Pertanto, un maggiore e sostenuto impegno e investimenti in tutti i settori inquadrati dalla Dichiarazione dovrebbero essere una priorità assoluta della politica pubblica e della cooperazione internazionale.

II. *Azione urgente per promuovere una ripresa incentrata sulla persona basata sulla Dichiarazione del centenario.*- I costituenti dell'ILO si impegnano a lavorare, individualmente e collettivamente, per un'attuazione mirata e rapida della Dichiarazione del Centenario in modo da ripartire meglio dall'attuale crisi economica e sociale attraverso una ripresa incentrata sulla persona che faccia avanzare il progresso su una traiettoria di crescita sostenibile, resiliente e inclusiva con un lavoro dignitoso per tutti.

Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e i governi si impegnano a ricorrere al dialogo sociale, alla cooperazione tripartita e al rispetto delle norme internazionali del lavoro come base per la costruzione di strategie di ripresa. A porre l'obiettivo della piena e produttiva occupazione e del lavoro dignitoso, così come la protezione delle donne e degli uomini che lavorano, i bisogni dei più vulnerabili e più duramente colpiti dalla pandemia e il sostegno alle imprese, ai posti di lavoro e ai redditi al centro delle strategie per una ripresa incentrata sulla persona e per costruire meglio dalla crisi, anche lavorando insieme per:

a) Assicurare una ripresa ad ampia base e ad alta intensità occupazionale con opportunità di lavoro dignitoso per tutti.

b) Rafforzare il rispetto delle norme internazionali del lavoro, compresi i diritti fondamentali, la sicurezza sul lavoro e la tutela della salute, nonché un salario minimo adeguato ed un orario massimo di lavoro, con particolare attenzione ai settori in cui la crisi ha rivelato gravi lacune, anche rafforzando gli sforzi per eliminare il lavoro minorile e il lavoro forzato.

c) Raggiungere una sicurezza sociale universale, compresi i livelli che garantiscano che, come minimo, nell'arco della vita, tutti i bisognosi abbiano accesso all'assistenza sanitaria essenziale e alla sicurezza del reddito di base.

d) Promuovere la solidarietà universale attraverso il sostegno ai paesi in via di sviluppo che subiscono riduzioni di spazio di politica fiscale e monetaria dovute alla crisi o obblighi insostenibili di debito estero.

e) Sostenere la continuità delle imprese e un contesto favorevole alle imprese produttive e sostenibili, comprese le PMI.

f) Rafforzare gli investimenti pubblici e privati nei settori che sono stati più duramente colpiti dalla crisi e altri che hanno un forte potenziale di espansione delle opportunità di lavoro dignitose.

g) Attuare attraverso la politica pubblica e la prassi aziendale un programma di trasformazione per la parità di genere e l'eliminazione della discriminazione razziale ed etnica, anche nei confronti dei migranti e delle popolazioni indigene, e della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro.

h) Rafforzare gli investimenti pubblici e privati nelle competenze dei lavoratori, anche attraverso un accesso più equo ed efficace all'istruzione e alla formazione di alta qualità, nonché attraverso la riqualificazione, la riconversione e l'apprendimento permanente e altre politiche attive del mercato del lavoro e partenariati che riducano gli squilibri, i divari e le carenze di competenze nei mercati del lavoro locali e regionali, in particolare per quanto riguarda i giovani. Espandere l'accesso ai congedi retribuiti per malattia e familiari, garantendo la copertura nei casi di quarantena e autoisolamento e sviluppando meccanismi di erogazione delle prestazioni più rapide.

i) Adattare i processi e le modalità di lavoro, come il telelavoro, attraverso il dialogo e la cooperazione tra la parte dirigenziale e i lavoratori, garantendo l'accesso ad attrezzature adeguate, il supporto tecnico e la formazione per dirigenti e telelavoratori

III. *Il ruolo dell'ILO nel portare avanti una ripresa incentrata sulla persona.* - Come istituzione multilaterale con la maggiore responsabilità per la promozione della giustizia sociale attraverso il lavoro dignitoso e per la custodia della maggior parte degli indicatori di progresso relativi alla «promozione di una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, di un'occupazione piena e produttiva e di un lavoro dignitoso per tutti» ai sensi dell'SDG 8, l'ILO è chiamata a svolgere un ruolo di *leadership* all'interno del sistema internazionale nel portare avanti una ripresa dalla crisi della COVID-19 incentrata sulle persone

Al fine di sostenere i suoi costituenti a tal proposito, l'ILO promuoverà, attraverso tutti i mezzi a sua disposizione e coerentemente con il suo programma e bilancio e con il suo piano strategico, l'attuazione incentrata e urgente della Dichiarazione del Centenario e una ripresa incentrata sull'uomo dalla crisi della COVID-19.

Inoltre, l'ILO sosterrà al massimo delle sue capacità la pianificazione e l'attuazione di strategie di ripresa incentrate sulla persona da parte dei suoi Stati membri, anche attraverso il dialogo sociale e lo sviluppo delle capacità dei costituenti, la consulenza politica basata su dati concreti, la ricerca e le statistiche, e la difesa basata sull'attuazione delle norme internazionali del lavoro e il perseguimento della giustizia sociale.

IV. *Mezzi per realizzare gli impegni.*- Un certo numero di opzioni politiche che possono essere prese in considerazione per promuovere una ripresa economica e sociale incentrata sulla persona dalla pandemia sono presentate qui di seguito, riconoscendo che ogni Stato membro si impegnerà a formulare un pacchetto di risposte politiche specifiche per la sua situazione e le sue priorità.

1. Stimolare la crescita economica su larga scala e l'occupazione.

(a) Sostenere politiche macroeconomiche favorevoli alla piena e produttiva occupazione.

(b) Fornire sostegno finanziario in particolare alle PMI e ai settori più duramente colpiti dalla pandemia.

(c) Fornire incentivi ai datori di lavoro per trattenere i lavoratori nonostante la riduzione dell'attività economica dovuta alla crisi, compresa la rotazione del lavoro e la riduzione delle settimane lavorative, le integrazioni salariali, le sospensioni temporanee dei contributi fiscali e previdenziali, nonché l'accesso a varie misure di sostegno alle imprese subordinate al mantenimento dei lavoratori.

(d) Stimolare gli investimenti nei settori ad alta intensità di occupazione, comprese le infrastrutture sostenibili, l'economia verde, l'economia della salute e dell'assistenza e l'economia digitale.

(e) Fornire programmi pubblici per l'occupazione e sussidi per sostenere i posti di lavoro e i mezzi di sussistenza attraverso la crisi, comprese strategie mirate per creare opportunità di lavoro dignitose per i gruppi più colpiti o vulnerabili come i giovani, le donne, i disabili, i lavoratori poco pagati e poco qualificati e i lavoratori migranti.

2. Rafforzare le protezioni, le capacità e la transizione dei lavoratori.

(a) Promuovere una protezione adeguata ed efficace per tutti i lavoratori e luoghi di lavoro più resilienti attraverso investimenti nella gestione delle norme sul lavoro, compresi i sistemi nazionali e aziendali di sicurezza e salute sul lavoro basati su un approccio preventivo.

(b) Continuare a sostenere il reddito dei lavoratori e delle famiglie alle prese con la perdita o la riduzione del reddito dovuta alla crisi, sostenendo la compensazione dei lavoratori per le riduzioni di guadagno attraverso le integrazioni salariali.

(c) Prevenire la discriminazione e l'esclusione durante e dopo la crisi rafforzando e applicando leggi e politiche sull'uguaglianza e la non discriminazione nel lavoro e adottando misure politiche mirate e integrate per raggiungere l'uguaglianza in concreto.

(d) Adottare misure efficaci per combattere il lavoro minorile e il lavoro forzato.

(e) Aumentare gli investimenti nello sviluppo delle capacità professionali, nell'apprendimento lungo tutto il corso della vita e nella formazione di qualità per tutti.

(f) Aumentare gli investimenti in politiche attive del mercato del lavoro per effettuare gli investimenti necessari nella formazione dei lavoratori, comprese le competenze di base e di occupabilità, per facilitare la ricollocazione o il reimpiego e l'assistenza nella ricerca di lavoro, e per fornire un sostegno all'intermediazione.

### 3. Rafforzare la sicurezza sociale.

(a) Fornire un maggiore sostegno ai gruppi che sono stati colpiti più duramente dalla crisi: donne, giovani, persone con disabilità, lavoratori migranti, rifugiati, popolazioni indigene e tribali, e minoranze etniche e razziali, oltre a fornire una copertura adeguata ai lavoratori temporanei e non regolari.

(b) Estendere l'accesso al congedo retribuito per malattia e per motivi familiari.

(c) Estendere i sussidi di disoccupazione, compresa l'estensione della durata e della copertura e l'espansione o l'introduzione di sussidi di disoccupazione parziale per compensare le persone colpite dalla crisi.

(d) Aumentare gli investimenti attraverso la mobilitazione delle risorse interne e una maggiore solidarietà globale per garantire l'accesso universale ai sistemi di protezione sociale, compresi i piani, che forniscono prestazioni complete e adeguate che soddisfano i bisogni delle persone indipendentemente dal loro status occupazionale, anche attraverso la transizione delle misure temporanee di crisi in linea con gli standard internazionali di sicurezza.

(e) Garantire che le famiglie possano mantenere l'accesso a cure sanitarie adeguate, alloggi, servizi pubblici, istruzione e altri servizi sociali.

4. Facendo affidamento sul dialogo sociale

(a) Avviare il dialogo sociale da parte dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori per progettare e attuare strategie, politiche e programmi di ripresa incentrati sulle persone.

(b) Creare un ambiente favorevole a relazioni di lavoro sane nel processo di ripresa attraverso quadri giuridici e istituzionali basati sulle norme internazionali del lavoro, e promuovere e realizzare i diritti di libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva.

(c) Dotare le amministrazioni del lavoro e le altre istituzioni governative competenti delle necessarie competenze istituzionali e di conoscenza in modo che possano svolgere le loro funzioni politiche.

(d) Investire nelle iniziative di dialogo sociale sulle condizioni di lavoro e di occupazione per garantire la protezione dei lavoratori, sostenere la continuità aziendale e progettare soluzioni su misura per le esigenze specifiche delle industrie, dei settori e delle imprese.

ABSTRACT

*The ILO Centenary Declaration between the Future of Work  
and the Recovery from the COVID-19 Crisis*

This contribution illustrates the ILO Centenary Declaration for the Future of Work, and the recent proposal of the International Labour Conference of the ILO to address the impact of the Covid-19 pandemic on the world of work as well as the measures to promote sustainable and inclusive recovery through human-centered policies.



## LA BREVE VITA DEL NEOLIBERISMO

MARIO DEAGLIO

Alla domanda di base di questa tavola rotonda occorre rispondere con un'altra domanda: che cosa si intende per "neoliberismo"? Come lo si distingue dal "liberismo" e dalle altre grandi tendenze del pensiero economico? L'orizzonte delle dottrine liberali, infatti, con la loro frammentazione in scuole e tendenze, si caratterizza per una mancanza di uniformità di fondo, il che forse non è un male e rappresenta una forma particolare di libertà personale. Va inoltre osservato che, per gli anglosassoni, "liberalismo" e "liberismo" (con la sua variante "neo") sono spesso termini intercambiabili; per gli europei continentali, al contrario, tra liberali e liberisti può esserci il mare di mezzo. Occorre quindi chiarire prima di tutto di che cosa stiamo parlando.

Un buon punto di partenza è lo scenario politico-economico globale. Dal dopoguerra alla fine degli anni Settanta, il cosiddetto "mondo libero" è stato caratterizzato da un mix di politiche economiche, definibili come "liberal-socialiste" che comprendevano spesso un documento di pianificazione, sia pure con un valore largamente indicativo. Uno dei loro pilastri era una forte espansione di servizi pubblici di base, gratuiti o comunque regolamentati dallo Stato e posti largamente a carico della finanza pubblica (salute, istruzione, ecc.) e un'espansione del commercio internazionale con protezione decrescente dell'industria nazionale. Il tutto in una situazione di cambi fissi fino al 1971, con un patto non scritto di centralità della moneta americana.

In cambio dell'accettazione di questa centralità – che comportava per loro importanti vantaggi sia politici sia economici – gli Stati Uniti garantivano un clima generale di sicurezza internazionale contro i pericoli di guerra e un accesso regolare alle materie prime, a cominciare dal petrolio, a prezzi sostanzialmente stabili. Questo sistema subì una prima scossa importante proprio nel 1971, con la fine del sistema valutario a cambi fissi, determinata dalla crescente difficoltà degli Stati Uniti a mantenere fisso il cambio del dollaro di fronte al peso finanziario della guerra del Vietnam. La risposta europea fu rappresentata dai primi accordi monetari che limitavano le fluttuazioni tra le monete

di gran parte dell'allora Comunità economica europea (il cosiddetto "serpente monetario").

Una seconda scossa, con conseguenze più importanti per l'economia e la politica, fu la "guerra del Kippur", svoltasi nell'ottobre 1973, ennesima puntata del conflitto arabo-israeliano, a seguito della quale il prezzo del barile di greggio subì aumenti vertiginosi e molti Paesi produttori decretarono l'embargo nei confronti dei Paesi consumatori che sostenevano Israele. Ne seguì, nei successivi due anni, una grande frenata produttiva in tutto l'Occidente, accompagnata da una forte inflazione e da un'altrettanto forte tensione sociale. Tale frenata fu uno dei fattori che portarono alla nascita dello SME, il Sistema Monetario Europeo, nel marzo del 1979, ma non fu in grado di ricondurre né l'Europa né il resto dei Paesi a economia di mercato alle condizioni di crescita prolungata, sostenuta e sostanzialmente priva di inflazione che erano prevalse dalla seconda metà degli anni Cinquanta.

Tutto ciò determinò un vero e proprio rovesciamento ideologico ed economico. Con le elezioni politiche britanniche del 3 maggio 1979, Margaret Thatcher, alla testa del partito conservatore, andò al potere nel Regno Unito e iniziò subito lo smantellamento della presenza pubblica diretta dell'economia; venne tra l'altro privatizzata – e in gran parte chiusa – l'industria carbonifera. Le imprese straniere vennero incoraggiate a investire in Gran Bretagna soprattutto in settori innovativi, dall'elettronica alla farmaceutica d'avanguardia. Thatcher rimase al potere fin quasi alla fine del 1990, il periodo più lungo della storia politica del Regno Unito. Negli Stati Uniti, nel novembre 1980, Ronald Reagan, alla testa del partito repubblicano, conquistò la Casa Bianca e rimase al potere per due mandati, il massimo consentito dalla Costituzione.

I successivi trent'anni risultano dominati dai conservatori (pur con parentesi di governo di un partito laburista sempre meno massimalista, con gli esecutivi di Tony Blair e Gordon Brown, che portarono il laburismo su posizioni talora prossime al liberismo) e videro l'ingresso (e la successiva uscita) del Regno Unito dall'Unione europea e il ritorno della City di Londra (anche se certo non della sterlina) a posizioni di vertice nella finanza internazionale. Negli Stati Uniti, dopo Reagan vi furono gli anni di presidenza di un altro repubblicano, George H. Bush; la Germania seguì nel 1982 con i 16 anni di cancellierato del democristiano Helmut Kohl e successivamente – dopo la pausa del socialdemocratico Gerhard Schroeder – un periodo altrettan-

to lungo del cancellierato di Angela Merkel. Una prevalenza di esecutivi favorevoli al mercato, intervallati da governi di tipo socialdemocratico che cercano – con successi limitati – di spostare la socialdemocrazia verso posizioni meno distanti da quelle del libero mercato, si riscontrano nei principali Paesi europei, in Australia, Giappone e altri ancora.

Pur con il riferimento lessicale al liberismo classico, il neo liberismo si configura come una dottrina pressoché totalmente nuova e largamente incentrata sul primato dell'economia e, all'interno di questo, su una sempre più estesa libertà d'azione del singolo. Essa si gioca soprattutto sui mercati finanziari e, più in generale, in campo economico; le libertà di pensiero, di religione, di stili di vita vengono spesso di fatto considerate come corollari della libertà di comprare e di vendere, di produrre e di spostare a piacimento la produzione, di realizzare i propri piani economici (che poi si traducono nel massimo profitto a beneficio degli azionisti, e – quasi sempre – dell'alta dirigenza): una specie di trionfo dell'egoismo, considerato come il modo migliore di far avanzare la società sulla via del benessere. Tutto ciò, naturalmente, non esclude grandi e altruistici obiettivi, purché esprimibili in termini quantitativi.

A livello internazionale il neoliberalismo è comunque caratterizzato dal cosiddetto “Washington consensus” un insieme di regole di comportamento per i governi, soprattutto dei Paesi in via di sviluppo, messe a punto nel 1989 dall'economista americano John Williamson attorno alle quali si registrava l'accordo del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e anche del Tesoro degli Stati Uniti. Questa dettagliata ricetta per lo sviluppo – della quale esistono successive versioni – comprendeva la privatizzazione delle imprese di proprietà pubblica, la cosiddetta “deregulation”, ossia l'attenuazione dei vincoli alla libertà d'azione delle imprese, la limitazione dei sussidi generalizzati, l'astensione (o la riduzione) di interventi pubblici sui tassi di cambio.

Il giudizio sui risultati del neoliberalismo è controverso: da un lato, la spinta verso un mercato unico globale portò nel 1994 alla creazione della OMC (Organizzazione mondiale del commercio) al termine di una complessa trattativa che impegnò oltre 120 Paesi dal 1986 al 1993. Indubbiamente la maggiore libertà mondiale dei commerci fu un elemento fortemente positivo e contribuì all'innalzamento del livello di vita dei Paesi entrati nel processo di globalizzazione (oltre due miliardi di persone) ben al di sopra del livello di povertà assoluta. Va pe-

rò osservato che, parallelamente all’abbattimento dei vecchi steccati commerciali, ne stavano crescendo dei nuovi: il più noto è il NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), concluso nello stesso anno dell’OMC, sostituito poi dal più restrittivo USMECA (*United States-Mexico-Canada Agreement*) nel 2018, durante la presidenza Trump. Accordi commerciali bilaterali sono stati conclusi anche dall’UE: di particolare importanza è quello con il Giappone, entrato in vigore nel 2019.

Il neoliberismo cominciò a perdere di importanza pratica con l’improvvisa crisi finanziaria dell’estate-autunno del 2008, la cosiddetta “Grande Recessione”, i cui effetti negativi si sono, in tempi recenti, sommati a quelli del COVID-19. L’intervento pubblico, sotto varie forme di emissione di moneta, per evitare il collasso economico-sociale, fu largamente invocato da molti che fino a pochissimo tempo prima cantavano le lodi della libertà economica con pochi o nessun freno. Il neo-liberismo ha perso gran parte della sua attrattiva e della sua efficacia pratica: il discorso sulla libertà deve ripartire su basi molto più ampie, che non coinvolgano solo o prevalentemente le discipline economiche.

#### ABSTRACT

##### *The Short Life of Neoliberalism*

This brief essay argues that Neoliberalism (sometimes described as market capitalism) has little in common with classical Liberalism being almost entirely confined to the economic sphere.

Concentrating on the international economic scene, it traces the rise of Neoliberalism after 1980 with the establishment in power in advanced Western countries of governments committed to more economic freedom for companies and entrepreneurs. It outlines its rise through the “Washington consensus” and the establishment of the WTO and its decline with the onset of the Great Recession in Autumn 2008. Although Neoliberalism undoubtedly had many merits, leading to the increase in the standards of living of at least a couple of billions of people, it has little to offer in the COVID-19 world, where state intervention of various kinds is indispensable.

# IL SISTEMA MULTILATERALE DEGLI SCAMBI (OMC/WTO) TRA CRISI DELLA GLOBALIZZAZIONE ISPIRATA AL NEO-LIBERISMO ECONOMICO E LA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

GIORGIO SACERDOTI

1. La globalizzazione economica ha caratterizzato i rapporti economici internazionali nell'ultimo trentennio, grosso modo dalla caduta del Muro di Berlino (1989), la fine del blocco sovietico ad economia dirigistica (1991), con la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (1995) sulla base dei principi del GATT e con l'ingresso in essa di tutte le maggiori economie, segnatamente la Cina (2001).

Questo assetto è contrassegnato dal multilateralismo come metodo negoziale e come base delle relazioni commerciali (non-discriminazione, riduzione delle barriere nazionali all'accesso ai mercati esteri sia per le merci che per i servizi, e le operazioni finanziarie, sia al confine che dovute alle divergenze delle regole interne). Il presupposto è la fiducia nella virtù della libera concorrenza, dell'aggiustamento spontaneo delle economie, con limitati interventi della mano pubblica. Lo sviluppo della società dell'informazione con internet ha sostenuto la creazione di questo "villaggio globale" ed anche uno sviluppo economico generalizzato. L'uscita dalla povertà di miliardi di persone ha certificato i benefici di questo sistema; la crescita dei redditi e delle chance individuali ha messo a tacere le preoccupazioni per le disuguaglianze tra classi sociali, tra i vincenti e i perdenti della globalizzazione che questo sviluppo comportava, soprattutto all'interno dei paesi industrializzati<sup>1</sup>.

La spinta a proseguire sulla via delle liberalizzazioni e allo stesso tempo ad orientare i benefici a favore dei paesi meno sviluppati con una maggiore attenzione all'obiettivo dello sviluppo sostenibile è però fallita con l'insuccesso dell'ultimo negoziato multilaterale globale della WTO, il Doha Development Round lanciato nel 2001 e accantonato senza aver conseguito alcun risultato dopo oltre un decennio di negoziati infruttuosi. Un mancato successo dovuto non solo al contrasto di

---

<sup>1</sup> Cfr. J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, 2 edizione, Norton 2017; T. PICKETTY, *Disuguaglianze*, Bocconi, 2018.

interessi tra i maggiori attori ma anche nell'affermarsi di un mondo multipolare, caratterizzato dall'assenza di una chiara *leadership* politica, di una visione condivisa dello sviluppo.

2. L'accesso al potere negli Stati Uniti dell'Amministrazione Trump a metà del decennio 2010-2020 ha dato lo scossone finale al quadro politico-economico e negoziale esistente con la sua chiara preferenza per l'unilateralismo nei rapporti commerciali, o al massimo per il bilateralismo, all'insegna del mercantilismo, a scapito del multilateralismo, in un'ottica di protezionismo volta rilanciare l'economia americana in particolare l'industria manifatturiera e la tutela dei suoi lavoratori dalla concorrenza estera, senza curarsi degli impegni presi a livello multilaterali.

La stasi delle attività negoziali al WTO, cioè della forma più avanzata di cooperazione multilaterale nel campo dell'economia e del commercio, può essere imputata da ultimo proprio a questa contestazione del sistema, che nasce dal suo centro, cioè dagli Stati Uniti. In precedenza, nei venti anni dalla positiva conclusione dell'Uruguay Round del GATT a Marrakech nel 1994 e dalla entrata in funzione dell'OMC/WTO nel 1995 a Ginevra, quest'ultima aveva sì conosciuto delle contestazioni, ma tutte partite dal suo esterno. Era stato il movimento "no-global" a contestare la prevalenza che il suo assetto dava alle forze di mercato a livello globale con la riduzione delle protezioni e delle barriere al commercio di beni, e anche di servizi, su scala globale, con la spinta ad una *deregulation* diffusa. Una contestazione che giunse fino a far deragliare il vertice WTO di Seattle del 1999. Essa prendeva di mira le norme che obbligherebbero gli Stati membri ad accettare prodotti manipolati – dagli OGM alla carne agli ormoni –, dando libero corso alle attività delle multinazionali a danno delle produzioni tradizionali e della tutela delle istanze non commerciali – ambiente, salute, scelte di politiche sociali nazionali.

Passata ormai da tempo quest'ondata, anche perché il sistema del WTO, in particolare la sua giurisprudenza, ha dimostrato al contrario che i valori non commerciali, espressione della sovranità nazionale, sono salvaguardati nell'applicazione delle regole, la nuova contestazione, quella americana, ha aperto un nuovo fronte. Meno dirompente in un certo senso, perché non contesta di per sé il sistema degli scambi internazionali, dato che si muove all'interno di una logica di mercato, anzi a tutela precipua dei produttori americani e dei loro lavoratori (gli *American jobs* da riportare in USA).

Da un altro punto di vista, essa è stata invece più pericolosa, perché ha messo in dubbio il principio cardine che ha retto la disciplina degli scambi dalla fine della seconda guerra mondiale, auspici proprio gli Stati Uniti: quello del multilateralismo. Anzi, il multilateralismo non si è limitato a questo ambito, ma è diventato la risposta della comunità degli Stati alla globalizzazione tecnologica, economica, sociale, ecologica, nonché alla insicurezza provocata dal diffondersi del terrorismo. Una risposta che valorizza l'interesse comune e collettivo ad affrontare i problemi globali e comuni, senza peraltro ignorare i particolarismi, i contrasti di interessi e le competizioni tra i grandi, ma offrendo un contesto dove affrontare costruttivamente le divergenze.

Multilateralismo nel metodo anzitutto: con l'apertura a tutti i membri della comunità internazionale dei negoziati per istituire e rivedere le regole del gioco, e l'ingresso garantito a tutti nelle organizzazioni (appunto multilaterali) dove esse vengono applicate e aggiornate, dall'ONU al diritto del mare, dalla elaborazione dei criteri per contrastare il cambiamento climatico al commercio. Allo stesso tempo il regionalismo, politico e economico, è stato valorizzato dalle regole globali in tutti questi anni. Sempre però nel quadro del sistema globale, si trattasse dell'ONU (si pensi all'OSCE o all'OSA) o della WTO, nell'ambito (e nel rispetto) della quale le aree di libero scambio regionali sono prosperate (Accordi regionali e bilaterali dell'UE, NAFTA, Mercosur, ASEAN).

Per le regole internazionalmente concordate (su iniziativa americana a partire dal 1947) che presiedono agli scambi, a cominciare da quella dell'uguaglianza di trattamento delle importazioni provenienti da paesi diversi e dell'obbligo di rispettare gli impegni in vigore non vi è stata invece nessuna attenzione da parte dell'Amministrazione Trump.

Tra le sue iniziative, contrarie allo spirito e spesso anche alla lettera della WTO, ricordo anzitutto le polemiche contro la Cina accusata in sostanza di abusare della liberalizzazione commerciale per promuovere le sue imprese di Stato nel commercio e negli investimenti all'estero e di limitare l'accesso al suo mercato alle imprese americane, obbligandole a stipulare *joint ventures* e sottraendo tecnologia. Gli Stati Uniti hanno imposto alla maggior parte delle esportazioni cinesi verso il loro mercato dei sovra-dazi volti a proteggere le proprie industrie e anche a riequilibrare il gigantesco deficit commerciale bilaterale secondo un'ottica mercantilistica che l'analisi economica respinge. In secondo luogo, sempre a tal fine, gli Stati Uniti hanno invocato

l'eccezione della sicurezza nazionale, in termini ben più ampi rispetto a quanto consentito dall'art. XXI del GATT, per imporre sovra-dazi sulle importazioni di acciaio ed alluminio da tutti i loro partner, ventilandolo di estenderli persino all'importazione di auto dall'Unione Europea.

Si tratta di misure non consentite dalle regole multilaterali, applicate per di più in modo selettivo e discriminatorio, che sono state contestate dai paesi colpiti che hanno istaurato vertenze al sistema di soluzione delle controversie del WTO. Allo stesso tempo molti di questi paesi, Cina e Unione Europea in testa, hanno imposto dei contro-dazi alle esportazioni di prodotti americani, a loro volta impugnati dagli USA. Quanto alla Cina però, gli Stati Uniti hanno aperto una trattativa bilaterale che ha portato nel 2020 ad un accordo parziale per cui alcuni dazi sono stati ridotti e la Cina si è impegnata a incrementare le proprie importazioni di mangimi dagli USA. Altri paesi (Argentina, Brasile) hanno accettato autolimitazioni al loro export verso gli USA per essere esentati dalle restrizioni, secondo una prassi che la WTO aveva messo fuori legge.

In definitiva, mentre gli Stati Uniti rimanevano e sono rimasti membri della WTO, essi hanno messo in atto una politica commerciale incompatibile con le sue regole, stimolando reazioni nella stessa direzione dalle vittime di tali misure. Né c'è da avere fiducia che il ricorso al pur sofisticato sistema vincolante di soluzione delle controversie possa costituire un valido rimedio a questi sviluppi. Come noto infatti, l'amministrazione Trump ha bloccato a partire dal 2017 il rinnovo dei membri dell'Organo di Appello, fino a portare a fine 2019 alla sua paralisi per mancanza di giudici in carica. Le decisioni di primo grado dei panel appellate ad una istanza di fatto inesistente restano infatti sospese.

In altre parole ad un sistema basato su regole (*rule-based*) è subentrato di fatto un sistema *power-based* dove gli USA sono riusciti a sottrarsi ai propri obblighi e ad ottenere vantaggi selettivi grazie al loro peso negoziale, a sua volta dovuto all'importanza della loro economia e all'interesse degli altri paesi di mantenere anche se in misura ridotta o distorta l'accesso per le loro esportazioni al vasto mercato americano.

3. L'amministrazione Biden, che in molti settori delle relazioni internazionali ha ripudiato l'impostazione unilaterale di Trump tornando ai tavoli della cooperazione, è invece rimasta molto cauta in

materia commerciale. Le restrizioni introdotte da quest'ultima sono rimaste in vigore. Il processo di nomina dei giudici d'appello non è stato sbloccato. All'apertura di altri paesi in direzione di una riforma o aggiornamento del WTO<sup>2</sup>, gli USA non hanno finora dato alcuna risposta, neppure quanto all'Organo di Appello. In verità alcune tensioni sono state smorzate, ma sempre su base bilaterale *à la carte*, e a questa tentazione non si è sottratta neppure l'Unione Europea. Così le reciproche contro-misure americane ed europee per la mancata soluzione definitiva della controversia annosa sui rispettivi sussidi eccessivi a *Boeing* e *Airbus* sono state sospese. Da ultimo, a margine del G 20 di Roma di fine ottobre 2021, UE e USA hanno concordato una sospensione, peraltro solo parziale, dei dazi e contro-dazi nell'*affaire* acciaio e alluminio, congelando i procedimenti contenziosi pendenti. La UE ha però accettato che gli USA si limitassero a introdurre dei contingenti liberi dai sovra-dazi all'export europeo, una soluzione non conforme alle regole WTO.

La rinnovata cooperazione USA-UE in materia commerciale è naturalmente un segno positivo, tanto più che la prospettiva è di allargare l'intesa ad altri paesi (forse in chiave anti-cinese). Resta il fatto che mentre la UE e molti altri paesi, inclusa la Cina, si sono dichiarati risolutamente a favore del multilateralismo e della ripresa di negoziati aperti per affrontare gli attuali limiti della WTO, sia istituzionali e di funzionamento che nel merito delle regole, gli USA non si sono espressi al riguardo. Il comunicato dei ministri del commercio del G 20 al riguardo (Sorrento, 12 settembre 2021) riafferma peraltro l'opzione del multilateralismo e del rilancio della WTO seppure in termini generici, tipici di questo tipo di dichiarazioni<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per le proposte della UE v. *EU Concept Paper on WTO Modernisation*, del 18 settembre 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157331.htm>.

<sup>3</sup> «We reiterate our commitment to realize a free, fair, inclusive, non-discriminatory, transparent, predictable and stable trade and investment environment. We consider these times of challenge to present a major chance for a more sustainable, more equitable and more inclusive growth.

#### Reform of the WTO

Recalling the Riyadh Initiative on the future of the WTO, we remain committed to working actively and constructively with all WTO Members to undertake the necessary reform of the WTO and we highlight the need to implement this commitment in practice through an inclusive and transparent approach including tackling the development issues.

While reaffirming the foundational principles of the WTO, we envision reforms to improve all its functions. We remain committed to strengthening its rulemaking arm by facilitating trade negotiations and fostering the update of the global trade rulebook, and underscore the importance of the ongoing negotiations in the WTO. We recall that a well-functioning dispute settlement system of the WTO should contribute to providing security and predictabil-

Il fatto è che il contesto si è andato modificando e nuove sfide incombono. Anzitutto le azioni unilaterali americane riflettono una più generale tendenza a privilegiare le scelte di politica economica interna rispetto agli impegni multilaterali. La globalizzazione non è più un obiettivo; è considerata piuttosto come un vincolo da contenere. Anche l'emergenza Covid è stata inizialmente affrontata con chiusure e blocchi all'esportazione e solo in seconda battuta attraverso strumenti di cooperazione e assistenza transfrontaliera. Il richiamo alle ragioni della sicurezza nazionale latamente intesa è aumentato; anche i paesi tradizionalmente contrari ai sussidi, come la UE, hanno allentato i vincoli sugli aiuti di Stato. Il rilancio delle economie si fonda molto su grandi programmi di investimenti pubblici, non solo nelle infrastrutture ma anche nella produzione (batterie al litio, semiconduttori, *greening* della produzione). In questo contesto la preferenza annunciata per i produttori nazionali da parte degli USA ha giustamente allarmato i tradizionali fornitori esteri.

Anche il controllo sugli investimenti in entrata per salvaguardare settori “strategici” da acquisizioni dall'estero, in particolare se sussidiate dallo Stato (leggi: Cina) è aumentato, sia negli Stati Uniti che nella UE. Vincoli selettivi sia alle esportazioni di prodotti strategici dagli USA verso la Cina, che dell'accesso al mercato americano da parte di imprese cinesi, per ragioni di sfida tecnologica o di sospette interferenze politiche (caso Huawei G5) sono all'ordine del giorno e fanno scuola in altri paesi. Aumenta il numero delle controversie commerciali che alla base hanno in buona parte motivazioni politiche, così tra Cina e Australia.

Vi è forse un ritorno degli Stati – quelli più potenti – come protagonisti diretti, riducendo la delega, mediazione e il ruolo delle organizzazioni internazionali, proprio quando la globalizzazione richiede più cooperazione in un quadro istituzionale, più “global governance”,

---

ity to the multilateral trading system. We will work together at the WTO and with the wider WTO membership to advance the proper functioning of the WTO negotiating function and dispute settlement system, which require addressing longstanding issues. We highlight that the correct implementation and monitoring of commitments are essential to maintaining the integrity of an effective multilateral rules-based system and therefore support and encourage enhanced transparency and dialogue among WTO members in a balanced and inclusive manner.

We commit to a successful and productive WTO 12th Ministerial Conference as an important opportunity to advance WTO reform to revitalise the organisation. We commit to active engagement in this work to provide the political momentum necessary for progress». G20 Ministerial Statement on Trade and Investment, <http://www.g20.utoronto.ca/2021/211012-trade.html>

più coinvolgimento degli attori non statali, e non meno?<sup>4</sup> Certo le maggiori potenze sono da sempre insofferenti delle regole (e della giustizia internazionale) quando non assecondano i loro interessi, ma il contesto e le istituzioni create negli ultimi decenni hanno frenato queste pulsioni<sup>5</sup>. L'esempio della Cina e della sua lunga rincorsa per essere ammessa al WTO nel 2001 lo comprova.

Non si può contestare naturalmente la prevalente preoccupazione dei governi per il buon funzionamento dell'economia interna, la salvaguardia dei posti di lavoro contro la deindustrializzazione, il sostegno all'innovazione e alla transizione ambientale. La componente estera è però tradizionalmente chiamata a partecipare a questi sforzi e a queste politiche. Il protezionismo, il favoritismo su basi politiche o altre, svincolato dal rispetto delle regole (e la conseguente discriminazione verso gli esclusi) rischia di riportare la legge della giungla, del più forte, là dove da decenni si è cercato di introdurre equità, prevedibilità, stabilità. Le tanto decantate ed essenziali catene transnazionali di produzione e fornitura ne vengono destabilizzate con rischi a lungo termine imprevedibili. Peraltro gli inviti al *reshoring* (rilocalizzazione o rimpatrio delle catene di produzione o *global value/supply chains*), al loro "accorciamento" e diversificazione, non hanno avuto gran successo negli ambienti imprenditoriali.

Uno dei principi alla base dell'apertura regolamentata degli scambi nell'ambito del GATT e poi della WTO è stato quello di isolare e salvaguardare in larga misura il commercio dall'impatto delle contese politiche internazionali, limitando o escludendo, tranne che nei casi più gravi, le ritorsioni che colpiscono i flussi commerciali per ragioni non commerciali, sotto il controllo degli organi di soluzione delle controversie in applicazione di regole condivise. Oggi invece si assiste ad una rinnovata politicizzazione, con blocchi e interferenze per ragioni politiche<sup>6</sup>. Un impegno di *stand still* e la ripresa del pieno funzionamento del sistema di soluzione delle controversie appaiono inderogabili per ridare fiducia al sistema e sicurezza agli scambi. Un

---

<sup>4</sup> V. al riguardo le lucide considerazioni di S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013.

<sup>5</sup> Sui dilemma, anzi sui trilemma dei tribunali internazionali nel conciliare indipendenza e imparzialità, accountability verso la collettività degli Stati che li istituisce e trasparenza nel funzionamento, v. J. DUNOFF, M. POLLACK, *The Judicial Trilemma*, in *AJIL*, 2017, 225 ss.

<sup>6</sup> Al riguardo v. il nostro *The Challenge of Countering Politicization of Trade Relations and Revitalizing the Multilateral Rule-Based System*, Editorial, in *J. of World Investment & Trade (JWIT)*, 2021, 1-12.

obiettivo importante per l'Italia che continua a basare sulle esportazioni il proprio sviluppo e la propria ripresa.

Non a caso la UE che costituisce il più ampio mercato mondiale, con una alta componente di commercio estero ribadisce le ragioni del multilateralismo, davanti alle pulsioni ad un – impossibile ed indesiderabile – sganciamento (*decoupling*) tra l'economia americana e cinese. Senza peraltro rinunciare a mantenere e a potenziare strumenti di difesa commerciale a tutela della propria economia.<sup>7</sup>

Un assetto organizzativo della globalizzazione, specie nella sua dimensione economica, non è solo nell'interesse dei singoli Stati, ma in quello collettivo. Si tratta di un “global common”, di un bene globale al pari dell'ambiente, seppure frutto di costruzione volontaristica da parte delle nostre società. Per questo motivo esso va difeso ogni giorno contro il rischio che esso venga disgregato da chi vuole far prevalere il proprio presunto tornaconto anche a danno degli altri consociati, esternalizzando, cioè scaricando su di loro le perdite.

Con ciò non si vuole dire che le regole del gioco non possano essere cambiate. Così è avvenuto per esempio col passaggio dal GATT alla WTO nel 1995, in chiave di maggiore inclusività, equità e disciplina condivisa di nuovi aspetti degli scambi internazionali, profili che il GATT non copriva. Anzi, la difficoltà del ricambio delle regole nel sistema internazionale (di cui è lampante dimostrazione l'ONU) è spesso causa di problemi che portano all'indebolimento del sistema e a favorire sviluppi di prassi formalmente illegali. È però necessario perseguire il consenso per la riforma del sistema nella misura che essa si dimostri necessaria. C'è da dubitare però che altri paesi possano condividere le istanze espresse dagli Stati Uniti sotto la precedente amministrazione nel senso di un indebolimento del sistema di dare più mano libera ai singoli membri, il che andrebbe a vantaggio dei più forti.

Proprio l'Unione Europea, che è per definizione una costruzione volontaristica, basata su regole condivise e sul loro rispetto, è giustamente in prima fila per tutelare quel bene comune che è la delicata costruzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, pur con tutti

---

<sup>7</sup> Cfr la Comunicazione della Commissione (2021) 66, *Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, e allegato con proposte di riforma della OMC, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf).

i suoi limiti<sup>8</sup>. Visto il quadro di cui sopra il successo delle azioni a difesa del sistema non è però per nulla scontato.

4. Per terminare, la nuova sfida della disciplina del commercio internazionale è quella ambientale. Si innesca così un nuovo parametro non commerciale a quelli che già le regole della WTO riconoscono (cosa spesso misconosciuta): la tutela della salute di persone, animali e piante, la sicurezza alimentare e del consumatore, la sostenibilità, le preferenze e l'assistenza ai paesi meno sviluppati.

In materia di scambi, il contrasto al cambiamento climatico, l'obiettivo della neutralità ambientale, la decarbonizzazione, la riduzione del ricorso alle fonti di energia fossili, il disinquinamento saranno perseguiti a colpi di restrizioni e contro-misure o tramite la cooperazione per obiettivi e metodi condivisi? Il progetto europeo di introdurre un *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), una sorta di sovra-dazio sull'import di prodotti fabbricati con processi inquinanti, è una misura tendenzialmente temporanea volta a dissuadere tali produzioni e allineare i paesi produttori al raggiungimento sollecito di standard ambientali elevati o prefigura nuovi protezionismi giustificati dalla tutela dell'ambiente? Le regole del GATT che vietano di discriminare tra *like products* in base ai metodi di produzione consentono di distinguere tra produzioni *environmental friendly* e identici prodotti fabbricati per esempio da fabbriche a carbone? Sono necessarie nuove regole o quanto meno nuove interpretazioni? Lo stesso principio del multilateralismo non discriminatorio rischia o dovrà cedere all'esigenza di formare coalizioni dei più impegnati, tramite accordi plurilaterali aperti solo a chi assume gli stessi impegni?

Le questioni sono sul tavolo, le risposte non possono tardare.

#### ABSTRACT

##### *The Multilateral Trading System (WTO) Between the Crisis of Neo-Liberal Globalization and the Environmental Sustainability Challenge*

The crisis of multilateralism in trade relations centered on the WTO has been exacerbated by Trump administration policies based on unilateralism, protectionism, mercantilism, abuse of the national security exception and the

---

<sup>8</sup> Cfr. C. TIETJE, A. LANG, *Community Interests in World Trade Law*, in E. BENVENISTI, G. NOLTE (eds.), *Community Interests Across International Law*, Oxford, 2018.

conclusion of bilateral deals (notably with China) inconsistent with WTO principles. The blocking of Appellate Body appointments by the US has paralyzed the dispute settlement system which should prevent and sanction such policies.

The Biden administration has changed course only partially, with the beginning of a renewed transatlantic cooperation standing out. In the meantime, new challenges must be faced by the WTO and its members. After the pandemic, governments have engaged actively in domestic policies aimed at supporting new infrastructures, health care, capabilities in key sectors such as batteries, semiconductors, new technologies. Maintaining a stable and predictable framework for international trade and market access appears not to be a priority anymore. Antitrust policies have been relaxed, export controls and screening of foreign investment has increased on both sides of the Atlantic, with the risk of discriminating against foreign economies and creating disguised protectionism.

Finally, the need to combat climate change and sustain transition to the green economy poses the problem whether existing WTO/GATT rules are adequate or should be updated.

# RIDUZIONE DEL DEBITO SOVRANO E NUOVI FINANZIAMENTI PER LO SVILUPPO: QUESTI I PRESUPPOSTI NECESSARI PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE A FRONTE DELL'ATTUALE CRISI MULTIDIMENSIONALE

ANNAMARIA VITERBO

SOMMARIO: 1. Introduzione: la gravità dell'attuale crisi "multidimensionale". – 2. Il debito sovrano dopo la pandemia di COVID-19 e le iniziative adottate dal G20 per affrontare la crisi debitoria. – 3. La questione della scarsità delle risorse per il finanziamento allo sviluppo e la nuova emissione di Diritti speciali di prelievo da parte del Fondo monetario internazionale. – 4. Conclusioni.

1. L'era attuale è caratterizzata dal perdurare di uno stato di crisi che potrebbe risultare esiziale per il futuro dell'umanità. La grave crisi sanitaria, economica e sociale innescata dalla pandemia di COVID-19 ad inizio 2020 si è, infatti, andata ad innestare sulla preesistente crisi climatica ed ambientale, dando luogo ad una situazione di emergenza mai sperimentata prima<sup>1</sup>.

Alcuni dati ben dimostrano la gravità ed eccezionalità dell'attuale *crisi multidimensionale*. Gli studi del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico dimostrano come il livello dei mari stia costantemente crescendo e come l'estensione della superficie coperta dai ghiacci nel Mare Artico sia diminuita ad una velocità del 13% per decennio nel periodo tra il 1979 e il 2017<sup>2</sup>. Secondo l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), nel 2019 le emissioni di gas serra hanno raggiunto un nuovo picco e la decade 2011-2020 è stata la più calda registrata sino ad ora. Purtroppo, a fronte di questa tendenza, non sembra poter produrre effetti significativi neppure la drastica – e pur tuttavia temporanea – riduzione di emissioni derivante dalle misure di *lockdown* adottate per contrastare la diffusione del COVID-19 nel corso del 2020<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In merito si veda già P. STEELE, S. PATEL, *Tackling the triple crisis: Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*, IIED Issue Paper, settembre 2020, reperibile *online*.

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2019, reperibile *online*.

<sup>3</sup> World Meteorological Organization (WMO), *State of the Global Climate: 2020, 2021* reperibile *online*.

A circa un anno dal riconoscimento formale dell'esistenza di una pandemia da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)<sup>4</sup>, la portata del suo impatto a livello globale è senza precedenti: ne sono infatti il drammatico lascito quasi 130 milioni di infettati, 2.8 milioni di morti, più di 100 milioni di persone spinte in una situazione di estrema povertà e circa 250 milioni di posti di lavoro persi<sup>5</sup>.

Il *grande lockdown*, come è stato definito dal Fondo monetario internazionale (FMI), ha trascinato l'economia globale in una recessione comparabile a quella degli anni '30 del secolo scorso e ben peggiore di quella causata dalla crisi finanziaria globale del 2009<sup>6</sup>. Negli ultimi due anni, molti Paesi in via di sviluppo si sono trovati a dover aumentare la loro spesa pubblica per assistenza sanitaria e sicurezza sociale, affrontando al contempo il calo dei prezzi delle materie prime, delle entrate derivanti dalle esportazioni e dal turismo, la netta riduzione delle entrate fiscali e delle rimesse, un forte aumento della disoccupazione, nonché la fuga dei capitali e la contrazione degli investimenti diretti esteri.

Molti Stati erano peraltro già altamente indebitati prima della pandemia e, trovandosi ad avere un ridotto margine di bilancio, non hanno potuto affrontare la crisi con strumenti adeguati e paragonabili a quelli adottati ad esempio all'interno dell'Unione europea e da alcuni Paesi industrializzati<sup>7</sup>.

In questa congiuntura, gli Obiettivi di sviluppo sostenibile sembrano lontani dal poter essere raggiunti ed anzi in molti casi i risultati ottenuti negli ultimi anni stanno andando persi<sup>8</sup>. Per stimolare una ripresa economica verde, inclusiva e sostenibile e dare attuazione all'Agenda 2030 occorre affrontare preliminarmente due questioni: l'insostenibilità del debito sovrano di molti Paesi sia a basso che a medio reddito e la scarsità delle risorse da destinare al finanziamento dello sviluppo.

---

<sup>4</sup> World Health Organization (WHO), *Director General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020, reperibile *online*.

<sup>5</sup> D. MALPASS, *Building a Green, Resilient and Inclusive Recovery: Speech by World Bank Group President David Malpass at the London School of Economics*, 29 marzo 2021, reperibile *online*.

<sup>6</sup> Fondo monetario internazionale, *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, aprile 2020, reperibile *online*.

<sup>7</sup> Si fa qui riferimento in particolare al Pandemic Emergency Purchase Programme della Banca centrale europea, al SURE ed al piano Next Generation EU, nonché agli interventi della Federal Reserve americana.

<sup>8</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

2. La crisi pandemica ha esacerbato la situazione debitoria già critica di alcuni Paesi<sup>9</sup> e ha reso evidenti le fragilità dell'architettura finanziaria globale. Alla fine del 2019, infatti, il debito estero pubblico e privato di 120 Paesi a basso e medio reddito aveva già superato la soglia degli 8mila miliardi di dollari statunitensi<sup>10</sup>, crescendo a 8.4mila miliardi di dollari a fine 2020<sup>11</sup>. Su questi Paesi incombe un altissimo costo del servizio del debito che, per il periodo 2020-2021, è stato calcolato ammontare a 562 miliardi di dollari, di cui la metà circa è dovuta a creditori privati<sup>12</sup>.

Per meglio chiarire la gravità della situazione, nel periodo 2019-2021 i Paesi a basso reddito destineranno tra il 30% e il 70% delle loro entrate fiscali per ripagare i creditori, invece di poterle utilizzare per tutelare la salute pubblica e far fronte ad altre urgenti necessità<sup>13</sup>.

Nell'anno passato, sono stati ben 7 i Paesi costretti al *default* dalla negativa congiuntura economica causata dalla pandemia (Argentina, Belize, Ecuador, Libano, Suriname e Zambia) e 26 Stati – quasi tutti in via di sviluppo – hanno subito un declassamento (*downgrading*) del loro *rating* sovrano<sup>14</sup>.

In generale, i dati più recenti indicano che il rischio che si verifichi una nuova crisi del debito sovrano, che porti a un nuovo *decennio perduto* per lo sviluppo sostenibile di molti Paesi, è estremamente elevato. Ciò nonostante, e pur considerando che a partire dal secondo dopo guerra vi siano stati più di 150 casi di insolvenza sovrana, manca ancora un meccanismo per la ristrutturazione del debito sovrano regolato dal diritto internazionale che permetta ad uno Stato, a fronte di gravi difficoltà finanziarie, di ristrutturare ad un tempo i debiti da esso contratti nei confronti di *tutte* le diverse categorie di creditori (altri Stati, istituzioni finanziarie internazionali, banche commerciali e investitori in obbligazioni sovrane).

---

<sup>9</sup> M. AYHAN KOSE et al., *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*, World Bank, 2021, reperibile *online*.

<sup>10</sup> Banca mondiale, *Debt Report 2020, Edition II*, aprile 2020, 3, reperibile *online*.

<sup>11</sup> Banca mondiale, *Debt Report 2021, Edition II*, aprile 2021, 2, reperibile *online*.

<sup>12</sup> UNCTAD, *The Covid-19 Shock to Developing Countries*, marzo 2020, 8, reperibile *online*. UNCTAD, *From the great lockdown to the great meltdown: Developing country debt in the time of Covid-19*, aprile 2020, 7, reperibile *online*. Si segnala che i dati sopra riportati non tengono conto dell'applicazione dell'iniziativa DSSI (su cui vedi *infra*).

<sup>13</sup> Fondo monetario internazionale, *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, ottobre 2020, 13, reperibile *online*.

<sup>14</sup> N. KRAEMER et al., *Default, Transition, and Recovery: 2020 Annual Sovereign Default and Rating Transition Study*, Standard&Poor's, 12 aprile 2021, reperibile *online*. Molti meno sono stati peraltro i declassamenti di *rating* sovrani nel gruppo dei Paesi avanzati.

Ad oggi, infatti, gli Stati devono ricorrere a meccanismi diversi, ciascuno essendo applicabile esclusivamente ad un determinato gruppo di creditori e ad una specifica modalità di raccolta del capitale (l’attivazione delle clausole di azione collettiva per la rinegoziazione del debito obbligazionario sovrano; i negoziati nell’ambito del Club di Parigi per il debito bilaterale; i negoziati con *bank advisory committees* per il debito contratto con banche commerciali)<sup>15</sup>.

Nell’attuale frammentato contesto normativo ed a fronte del rischio di una nuova crisi generalizzata del debito, già a metà aprile 2020, il G20 aveva deciso di intervenire per evitare multiple e simultanee dichiarazioni di *default* adottando, con il sostegno del Club di Parigi, l’Iniziativa per la sospensione del servizio del debito (*Debt Service Suspension Initiative – DSSI*)<sup>16</sup>. Pur riconoscendo come tale Iniziativa abbia contribuito ad alleviare almeno temporaneamente il peso del debito, essa non può considerarsi immune da critiche.

In primo luogo, occorre sottolineare come l’intervento del G20 abbia sì permesso di superare le problematiche derivanti dalla mancata partecipazione della Cina al Club di Parigi (il *forum* di Paesi creditori che sin dal 1956 si occupa di rinegoziare il debito bilaterale dei Paesi sull’orlo del fallimento), ma non è riuscito ad ottenere dalla Repubblica popolare una piena e convinta adesione all’Iniziativa. La Cina, infatti, pur essendo attualmente lo Stato maggior prestatore (a fine 2017 aveva fornito prestiti a Paesi in via di sviluppo per un ammontare che superava quello dei finanziamenti del FMI, della Banca mondiale e dei 22 Stati che partecipano al Club di Parigi messi insieme)<sup>17</sup>, ha sempre preferito condurre negoziati indipendenti con i Paesi debitori

---

<sup>15</sup> Sul punto sia permesso rinviare a A. VITERBO, *Sovereign Debt Restructuring: The Role and Limits of Public International Law*, Torino, 2020.

<sup>16</sup> *Comunicato dei Ministri delle finanze e del Governatori delle Banche centrali del G20 del 15 aprile 2020* (in particolare, *Annex II: Debt Service Suspension Initiative for the Poorest Countries – Term Sheet*); *Comunicato dei Ministri delle finanze e del Governatori delle Banche centrali del G20 del 14 ottobre 2020* (in particolare, *Annex II: Debt Service Suspension Initiative for the Poorest Countries – Addendum to the April 2020 Term Sheet*); *Comunicato della riunione straordinaria dei Ministri delle finanze e del Governatori delle Banche centrali del G20 del 13 novembre 2020* (in particolare *Annex II: Addendum to the April 2020 Term*); *Comunicato dei Ministri delle finanze e del Governatori delle Banche centrali del G20 del 7 aprile 2021*, tutti reperibili *online*.

<sup>17</sup> Si veda D. BRAUTIGAM, Y. HUANG, K. ACKER, *Risky Business: New data on Chinese loans and Africa’s debt problem*, China-Africa Research Initiative Briefing paper n. 3-2020; S. HORN, C. REINHART, C. TREBESCH, *China’s Overseas Lending*, NBER Working Paper n. 26050, maggio 2020, entrambi reperibili *online*.

per ragioni geopolitiche<sup>18</sup>. Anche nel contesto della DSSI la Cina ha mantenuto la sua autonomia, riuscendo inoltre ad ottenere che i prestiti erogati dalla China Development Bank e dalla Export-Import Bank of China venissero considerati di natura commerciale e quindi esclusi dai confini applicativi della stessa.

In secondo luogo, l'Iniziativa è destinata soltanto ai Paesi ammessi a ricevere finanziamenti dall'Associazione internazionale per lo sviluppo (International Development Association – IDA)<sup>19</sup> ed ai Paesi classificati dalle Nazioni Unite come Paesi meno avanzati (*Least Developed Countries* – LDCs)<sup>20</sup>. Si tratta di un gruppo di 73 Paesi che non comprende quelli a medio reddito e le piccole isole in via di sviluppo che pure sono a grave rischio di sofferenza debitoria<sup>21</sup>. Secondo i dati forniti dall'UNDP, tra i 72 Paesi più vulnerabili in termini di esposizione debitoria sovrana, solo 49 sono ammessi partecipare alla DSSI e (come vedremo) al Quadro comune<sup>22</sup>.

I criteri di ammissione all'Iniziativa non tengono infatti conto delle analisi relative alla (in)sostenibilità del debito condotte da Fondo monetario internazionale e Banca mondiale (*Debt Sustainability Analyses* – DSA) che meglio rappresenterebbero la reale gravità della situazione ed aiuterebbero a distinguere i Paesi che si trovano in una situazione di *pre-default* da quelli che si trovano a dover affrontare una temporanea crisi di liquidità.

Inoltre, la DSSI non riduce in alcun modo l'ammontare del debito dei Paesi beneficiari, offrendo solo una *temporanea sospensione* dei pagamenti sui debiti bilaterali in scadenza nel periodo compreso tra il 15 aprile 2020 ed il 31 dicembre 2021<sup>23</sup>. Detti pagamenti saranno dif-

---

<sup>18</sup> Si veda Y. SUN, *China and Africa's debt: Yes to Relief, No to Blanket Forgiveness*, Brookings, 2020; G. BON, G. CHENG, *China's Overseas Sovereign Debt Relief Actions: What Insights Do Recent Cases Provide?*, in *EconomiX Working Paper n. 2020-22*, 2020, entrambi reperibili *online*.

<sup>19</sup> L'IDA fornisce assistenza finanziaria ai Paesi senza o con limitato accesso al mercato dei capitali e a basso reddito *pro capite* concedendo prestiti per la realizzazione di progetti di sviluppo a tassi agevolati e a lungo termine (con un periodo di ammortamento compreso tra 25 e 40 anni ed un periodo di grazia di dieci anni).

<sup>20</sup> I criteri per l'inclusione nella lista e la lista aggiornata dei Paesi LDCs sono pubblicati alla pagina web [www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html](http://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html).

<sup>21</sup> Tra questi, Belize, Ecuador e Suriname – Paesi a medio reddito cui non è applicabile la DSSI – hanno richiesto una sospensione sui pagamenti del debito ai creditori privati nel corso del 2020.

<sup>22</sup> L. JENSEN, *Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies: Which Countries Are Vulnerable and How Much Debt Is at Risk?*, UNDP, marzo 2021, 11, reperibile *online*.

<sup>23</sup> Il termine ultimo dell'Iniziativa è stato più volte posticipato, da ultimo con *Comunicato dei Ministri delle finanze e del Governatori delle Banche centrali del G20* del 7 aprile 2021.

feriti di 5 anni, più un periodo di grazia di un anno, a valore attuale netto. Si tratta quindi di un mero posticipare il problema del debito che, se insostenibile, si ripresenterà in tutta la sua urgenza più avanti nel tempo. Purtroppo, troppo spesso abbiamo avuto la dimostrazione di come affrontare le crisi debitorie rinviando l'applicazione di un trattamento adeguato (*too little, too late*) rallenti la ripresa e faccia lievitare i costi della ristrutturazione sia per i debitori che per i creditori. Una semplice moratoria è una risposta che appare quindi del tutto inadeguata.

Si deve poi sottolineare come la DSSI copra soltanto i *debiti bilaterali*, anche se essi raramente rappresentano la parte più importante dell'esposizione debitoria degli Stati beneficiari<sup>24</sup>. Il G20, infatti, non ha potuto far altro che auspicare la *volontaria* partecipazione dei creditori privati all'Iniziativa. Le maggiori società di servizi finanziari, riunite nell'Institute of International Finance (IIF), hanno immediatamente chiarito che avrebbero contribuito soltanto su base discrezionale e senza garantire la concessione di un trattamento comparabile a quello offerto dal Club di Parigi; anzi, gli interessi non pagati sarebbero stati ricapitalizzati e avrebbero maturato interessi a un tasso appropriato concordato dalle parti<sup>25</sup>. Tra i creditori multilaterali, solo il FMI sta partecipando allo sforzo di alleviare il peso del servizio del debito contratto nei suoi confronti dai Paesi più vulnerabili tramite il *Catastrophe Containment and Relief Trust*<sup>26</sup>.

Inoltre, molti dei potenziali beneficiari dell'Iniziativa sono stati dissuasi dal richiederne l'attivazione per timore dello stigma che ne sarebbe potuto derivare in termini di *rating* sovrano e della conseguente perdita di accesso ai mercati dei capitali, nonché per timore che tale richiesta potesse essere considerata da parte di alcuni creditori privati equivalente ad un evento di *default*<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Per esempio, Bangladesh e Uzbekistan risultano essere maggiormente esposti verso i creditori multilaterali, mentre Mongolia e Nigeria verso creditori privati, in particolare obbligazionisti sovrani.

<sup>25</sup> Institute of International Finance, *Terms of Reference for Voluntary Private Sector Participation in the G20/Paris Club Debt Service Suspension Initiative*, 28 maggio 2020 (comprensivo dell'*Addendum* datato 3 dicembre 2020 e del *Second Addendum* datato 28 aprile 2021), reperibile *online*.

<sup>26</sup> Su cui vedasi Fondo monetario internazionale, *Catastrophe Containment and Relief Trust*, Factsheet, 9 aprile 2021, reperibile *online*.

<sup>27</sup> Al fine di ridurre questo rischio l'IIF ha pubblicato un modello per ottenere dai creditori privati una deroga all'applicazione delle clausole contrattuali che possono essere applicate al realizzarsi di un evento di *default* (Institute of International Finance, *G20 DSSI Template Waiver Letter Agreement*, 10 luglio 2020, reperibile *online*). Si veda Institute of International

Ad oggi, soltanto 47 dei 73 potenziali Paesi beneficiari della DSSI ne hanno richiesto l'attivazione<sup>28</sup> e, di questi, 41 hanno concluso i relativi negoziati sotto l'egida del Club di Parigi<sup>29</sup>. La Cina ha autonomamente raggiunto un accordo in linea con i termini dell'Iniziativa con 10 di questi Paesi<sup>30</sup>. Pochissimi hanno richiesto una moratoria anche ai creditori privati (per quanto a nostra conoscenza, soltanto Ciad e Zambia)<sup>31</sup>. L'ammontare dei pagamenti deferiti (5.7 miliardi di dollari) grazie alla DSSI nel corso del 2020 dimostra un successo parziale: si tratta infatti di una somma equivalente a circa il 10% del servizio del debito per tutti i 73 Paesi ammessi all'Iniziativa nel 2020<sup>32</sup>.

I limiti della DSSI sopra evidenziati hanno indotto il G20 ad adottare, nel novembre 2020, una nuova iniziativa denominata Quadro comune per il trattamento del debito al di là della DSSI (*Common Framework for Debt Treatment beyond the DSSI*)<sup>33</sup>. Il Quadro comune mira ad offrire ai Paesi più altamente indebitati tra quelli ammessi alla DSSI una parziale riduzione dell'ammontare totale del debito bilaterale. Questo trattamento andrà ad aggiungersi ad una moratoria sui pagamenti e ad un loro eventuale riscadenziamento. I creditori privati sono chiamati ad offrire un trattamento comparabile, ma nulla cambia in termini di incentivi volti a garantire una loro adeguata partecipazione.

Il Quadro comune prevede inoltre che alla richiesta di attivazione da parte di un Paese debitore (a maggio 2021, solo Ciad, Etiopia e Zambia avevano espresso tale intenzione<sup>34</sup>) faccia seguito la formazio-

---

Finance, *Progress Update on Private Sector Engagement in the G20 DSSI*, 14 luglio 2020, reperibile *online*.

<sup>28</sup> I dati aggiornati si trovano su [www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative](http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative).

<sup>29</sup> I dati aggiornati si trovano su [clubdeparis.org/en/traitements](http://clubdeparis.org/en/traitements).

<sup>30</sup> Si veda anche L. RIEFFEL, *Normalizing China's Relations with the Paris Club*, Stimson Center, 30 aprile 2021, reperibile *online*.

<sup>31</sup> Institute of International Finance, *Report on Implementation by the Principles Consultative Group*, ottobre 2020, 24, reperibile *online*.

<sup>32</sup> L. JENSEN, *op. cit.*, 9.

<sup>33</sup> *Comunicato della riunione straordinaria dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali del G20 del 13 novembre 2020* (in particolare *Annex I: Common Framework for Debt Treatment Beyond the DSSI*), reperibile *online*.

<sup>34</sup> Anche la richiesta di attivazione del Quadro comune porta con sé uno stigma che potrebbe dissuadere molti Paesi dall'utilizzare questo meccanismo. A gennaio 2021, ad esempio, l'Etiopia ha subito un *downgrading* del suo *rating* sovrano da parte sia di Fitch che di S&P dopo aver presentato richiesta di ristrutturare il suo debito nell'ambito del Quadro comune.

ne di un comitato di creditori bilaterali<sup>35</sup>. I negoziati con tale comitato *ad hoc* saranno condotti a partire dalla DSA effettuata da FMI e Banca mondiale. Il trattamento accordato, deciso tenendo conto delle peculiarità di ciascun Paese, sarà poi definito in un *Memorandum of Understanding* non vincolante, cui dovrà successivamente essere data attuazione in accordi da concludersi separatamente con ciascun creditore bilaterale. Quanto definito nel *Memorandum* costituirà inoltre il punto di riferimento per i negoziati con i creditori privati<sup>36</sup>.

Ai Paesi che richiederanno una ristrutturazione del debito nel contesto del Quadro comune verrà applicata una rigorosa condizionalità. Essi, infatti, dovranno necessariamente dare attuazione ad un programma di aggiustamento macroeconomico finanziato dal FMI, con il rischio che le misure di austerità ad esso collegate non facciano altro che peggiorare ulteriormente la situazione, almeno nel breve periodo<sup>37</sup>.

Anche il Quadro comune non può quindi andare esente da critiche. Esso, purtroppo, non solo non affronta il problema dell'indebitamento dei Paesi a medio reddito, ma neppure propone una soluzione adeguata ad assicurare la partecipazione dei creditori privati (siano essi banche commerciali o investitori in obbligazioni sovrane) agli sforzi volti a ridurre l'indebitamento sovrano. Ne consegue che la maggior parte delle risorse liberate grazie a DSSI e Quadro comune verranno con ogni probabilità destinate al pagamento dei creditori privati, invece che per investimenti allineati agli Obiettivi di sviluppo sostenibile e volti a favorire una crescita verde ed inclusiva. Ciò vale in particolare per i Paesi più vulnerabili ai cambiamenti climatici che, non potendo investire in strategie di mitigazione e adattamento, saranno esposti ad

---

<sup>35</sup> Ad aprile 2021 per rinegoziare il debito del Ciad si è formato il primo comitato dei creditori bilaterali. Ad esso hanno partecipato alcuni Paesi che non sono membri permanenti del Club di Parigi: Arabia Saudita, Cina e India.

<sup>36</sup> Fondo monetario internazionale, *World Bank Group and IMF Support for Debt Relief Under the Common Framework and Beyond*, marzo 2021, 10, reperibile online.

<sup>37</sup> D. MUNEVAR, *Arrested Development: International Monetary Fund Lending and Austerity Post Covid-19*, EURODAD Briefing Paper, October 2020, reperibile online, 1, ha analizzato gli *staff reports* preparati dal FMI nel periodo marzo-settembre 2020 ai fini dell'erogazione di assistenza finanziaria a 80 Stati membri (di cui 54 Paesi DSSI), giungendo a concludere: «They reveal an insufficient and inadequate multilateral response to the Covid-19 pandemic which will lock a large number of countries in a decade-long crisis of debt and austerity. The need to protect and increase investment to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) and a fair and green recovery features in every public intervention by IMF officials. However, these commitments are difficult to find in IMF program design. IMF programs are on track to arrest development efforts in the next decade».

eventi che potranno ulteriormente minare la sostenibilità del loro debito<sup>38</sup>.

In conclusione, il bilancio sulle misure adottate sinora dal G20 potrà dirsi positivo soltanto se il tempo così guadagnato servirà a predisporre gli strumenti per affrontare in maniera *sistematica* la questione del debito, ricordando che le crisi debitoria, sanitaria, climatica ed ambientale sono tra loro tutte strettamente collegate.

Un approccio integrato dovrebbe basarsi su tre elementi<sup>39</sup>. In *primis*, le analisi sulla (in)sostenibilità del debito condotte da FMI<sup>40</sup> e Banca mondiale dovrebbero tenere conto dei rischi sovrani derivanti dal cambiamento climatico (a partire ad esempio dai risultati dei *Climate Change Policy Assessments* recentemente condotti come progetto pilota su 6 Stati)<sup>41</sup>. In secondo luogo, occorrerebbe istituire un meccanismo per la ristrutturazione del debito sovrano (sul modello del *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* proposto nel 2001 dallo stesso FMI), sotto la cui egida tutti i creditori, pubblici e privati, siano chiamati a contribuire alla riduzione dello *stock* del debito dei Paesi più vulnerabili. Infine, le risorse liberate dalla parziale cancellazione del debito dovrebbero essere utilizzate dai Paesi debitori per finanziare riforme allineate agli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e all'Accordo di Parigi sul clima<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> U. VOLZ, J. BEIRNE, N. AMBROSIO PREUDHOMME, A. FENTON, E. MAZZACURATI, N. RENZHI, J. STAMPE, *Climate Change and Sovereign Risk*, SOAS University of London, ottobre 2020, reperibile *online*.

<sup>39</sup> Sono numerosi gli esperti che auspicano il G20 adotti un'iniziativa che vada oltre le misure previste DSSI e Quadro comune. Tra i molti si vedano: J. STIGLITZ, H. RASHID, *Averting Catastrophic Debt Crises in Developing Countries: Extraordinary Challenges Call for Extraordinary Measures*, CEPR Insight n. 104, luglio 2020; *Rapporto dell'Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Yuefen Li, all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/75/164 del 31 luglio 2020; Nazioni Unite, *Debt and COVID-19: A Global Response in Solidarity*, Policy brief, 17 aprile 2020; P. BOLTON, L. BUCHHEIT, P.O. GOURINCHAS, M. GULATI, C.T. HSIEH, U. PANIZZA, B. WEDER DI MAURO, *Born Out of Necessity: A Debt Standstill for Covid-19*, CEPR Policy Insight no. 103, aprile 2020; A. GELPERN, S. HAGAN, A. MAZAREI, *Debt Standstills Can Help Vulnerable Governments Manage the Covid-19 Crisis*, Peterson Institute for International Economics, aprile 2020, tutti reperibili *online*.

<sup>40</sup> S. HAGAN, *Sovereign Debt Restructuring: The Centrality of the IMF's Role*, PIIE Working Paper No. 20-13, luglio 2020, reperibile *online*.

<sup>41</sup> Si tratta di Belize, Grenada, Micronesia, Seychelles, Santa Lucia e Tonga.

<sup>42</sup> Per un approfondimento su queste proposte sia permesso rinviare a K. GALLAGHER, R. RAM BHANDARY, A. VITERBO, *The Architecture for a Debt-for-Climate Initiative (Background Paper n. 4)*, dicembre 2020, ed a U. VOLZ, S. AKHTAR, K. GALLAGHER, S. GRIFFITH-JONES, J. HAAS, M. KRAEMER, *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal*,

3. La ristrutturazione del debito sovrano dei Paesi più vulnerabili è una premessa necessaria, che deve procedere di pari passo all'individuazione di nuove risorse per il finanziamento allo sviluppo.

Benché il dibattito su questo tema sia in corso ormai da quasi vent'anni<sup>43</sup>, la pandemia ha reso più urgente l'individuazione di nuove fonti di finanziamento che vadano ad aggiungersi alle forme tradizionali quali l'Aiuto pubblico allo sviluppo (*Official Development Assistance*)<sup>44</sup>.

Alcune delle stime più recenti prevedono che da maggio 2021 a fine 2025 i Paesi a basso reddito necessiteranno di 200 miliardi di dollari per contrastare la pandemia e avviare la ripresa e di 250 miliardi di dollari di investimenti per lo sviluppo<sup>45</sup>. Risorse infinitamente maggiori saranno necessarie per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030.

Diversi strumenti innovativi di finanza pubblica sono pertanto allo studio (tra cui fondi comuni, tasse di solidarietà, la tanto discussa tassa sulle transazioni finanziarie, nuovi *trust funds*, ecc.)<sup>46</sup>. Tra di essi merita particolare attenzione la nuova emissione di Diritti speciali di prelievo (DSP) decisa dal FMI ad agosto 2021. Se, infatti, i DSP entrassero nella composizione delle riserve monetarie dei Paesi in via di sviluppo, ciò potrebbe contribuire ad un significativo miglioramento della loro situazione. Attualmente, infatti, per soddisfare le aspettative dei mercati finanziari (e spesso anche le richieste del FMI che tramite la sua politica di condizionalità impone ai PVS di detenere riserve valutarie *adequate* a far fronte ad eventuali crisi), i PVS sono costretti a

---

Heinrich-Böll-Stiftung, SOAS University of London, Boston University, dicembre 2020, entrambi reperibili su [drgr.org](http://drgr.org).

<sup>43</sup> Si fa riferimento in particolare al *Monterrey Consensus on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, UN Doc. A/CONF.198/11, marzo 2002, ed alla *Doha Declaration on Financing for Development*, Doha, Qatar, UN Doc. A/CONF.212/L.1/Rev., dicembre 2008, entrambi reperibili *online*.

<sup>44</sup> L'Aiuto pubblico allo sviluppo consiste nell'insieme dei trasferimenti pubblici a un Paese in via di sviluppo o a un'organizzazione internazionale che si occupa di cooperazione allo sviluppo. L'APS comprende i trasferimenti a titolo gratuito (dono) o tramite crediti di aiuto concessionali con un elemento di dono tra il 10% e il 45% a seconda della fascia di reddito del Paese beneficiario. L'obiettivo primario di ogni trasferimento deve essere la promozione dello sviluppo economico e sociale e, più in generale, il miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi in via di sviluppo.

<sup>45</sup> Group of Thirty, *Sovereign Debt and Financing Recovery After the Covid-19 Shock: Next Steps to Build a Better Architecture*, maggio 2021, 2, reperibile *online*.

<sup>46</sup> Si vedano, UN Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *2021 Financing for Sustainable Development Report*, 2021, nonché i documenti adottati in occasione dell'UN High-level Event on Financing for Development in the Context of COVID-19, ottobre 2020, tutti reperibili *online*.

tenere immobilizzate nelle proprie riserve ufficiali ingenti somme in valuta estera, sostenendo al contempo notevoli costi per continuare a finanziarsi raccogliendo fondi sul mercato dei capitali. La nuova distribuzione di DSP potrà quindi contribuire a rafforzare la ripresa post-crisi a beneficio delle generazioni attuali e future.

Si vuole qui ricordare che i DSP sono uno strumento di riserva internazionale destinato all'uso esclusivo di Stati ed enti autorizzati (*prescribed holders*)<sup>47</sup> e che non può essere utilizzato da persone fisiche e giuridiche. I DSP possono essere emessi unicamente dal FMI (come previsto dal Primo emendamento allo Statuto del 1969) e rappresentano un importante strumento di diversificazione delle riserve ufficiali delle banche centrali (si vedano gli articoli XV-XXV dello Statuto del FMI).

Qualora venga reputato necessario un aumento a lungo termine della liquidità internazionale per far fronte al fabbisogno globale, la decisione di emettere DSP è presa dal Consiglio dei governatori del Fondo a maggioranza dell'85% dei voti (quindi necessariamente con il sostegno degli Stati Uniti, che ne detengono il 16,51%), su proposta del Direttore generale e sentito il Comitato esecutivo.

I DSP di nuova emissione vengono distribuiti gratuitamente tra gli Stati membri del FMI che partecipano al Dipartimento dei DSP in proporzione alla loro quota Paese. Si tornerà su questo punto più avanti, ma ciò significa che gli Stati ad economia avanzata riceveranno una maggiore quantità di DSP rispetto ai Paesi a basso reddito che più ne avrebbero bisogno.

Segnatamente, l'allocazione di DSP non aumenta il debito pubblico dei Paesi che li ricevono. Essi possono essere detenuti come strumento di riserva oppure scambiati con valuta internazionale (c.d. 'valuta liberamente utilizzabile' nel gergo del FMI). Lo Stato che detiene DSP può, infatti, utilizzarli per ottenere da un altro Stato membro del Fondo un ammontare di valuta internazionale equivalente al

---

<sup>47</sup> Ai sensi dell'art. XVII, sez. 3, il FMI decide a maggioranza dell'85% dei voti quali siano i soggetti autorizzati a detenere e utilizzare DSP e a quali condizioni. Attualmente i c.d. "*prescribed holders*" di DSP sono 15: 4 banche centrali (la Banca centrale europea, la Banca centrale degli Stati dell'Africa centrale, la Banca centrale degli Stati dell'Africa occidentale, la Banca centrale dei Caraibi orientali), 3 istituzioni monetarie internazionali (la Banca dei regolamenti internazionali, Fondo latino-americano per le riserve, Fondo monetario arabo), 8 banche multilaterali o regionali di sviluppo (Banca africana di sviluppo, Fondo africano per lo sviluppo, Banca asiatica di sviluppo, Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, Associazione internazionale per lo sviluppo, Banca islamica per lo sviluppo, Banca nordica per gli investimenti, Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo).

loro valore<sup>48</sup>. Questo scambio può avvenire con due modalità: chiedendo al Fondo di individuare lo Stato fornitore di valuta in virtù dell'avanzo della sua bilancia dei pagamenti e della solidità delle sue riserve, oppure tramite accordi bilaterali diretti. La seconda modalità, in cui il Fondo esercita una funzione di intermediario, è attualmente quella più spesso utilizzata.

La principale caratteristica dei DSP è però che essi possono essere utilizzati per ottenere valuta internazionale anche da Stati che non si trovano in difficoltà con la bilancia dei pagamenti (prerequisito essenziale invece per richiedere assistenza finanziaria al FMI) e senza che ad essi venga applicata alcuna forma di condizionalità da parte del Fondo. Alla conversione di DSP in valuta internazionale non corrisponde infatti l'attivazione di un programma di riforme macroeconomiche la cui attuazione venga monitorata dal FMI. L'unico costo associato a questa operazione è il pagamento di un tasso di interesse (attualmente dello 0,05%) da parte dello Stato richiedente.

I membri del FMI possono inoltre utilizzare i DSP nelle transazioni con il FMI (come il pagamento degli aumenti di quota) ed in una serie di altre operazioni autorizzate (come prestiti e donazioni<sup>49</sup>). Nel corso del 2020, alcuni Paesi hanno ad esempio prestatato i loro DSP al Fondo per la riduzione della povertà e la crescita (*Poverty Relief and Growth Trust* – PRGT) del FMI per incrementarne l'operatività durante la pandemia di COVID-19<sup>50</sup>.

L'unico limite all'operare degli scambi di DSP è dato dal divieto fatto agli Stati di detenere più del doppio dei DSP originariamente loro distribuiti. Tale limite può essere superato solo con il parere favorevole del Fondo.

Sinora, peraltro, il FMI ha proceduto ad emettere DSP soltanto in tre occasioni per un totale attualmente in circolazione di 204.2 miliar-

---

<sup>48</sup> Il valore in dollari americani di un DSP viene pubblicato ogni giorno sul sito web del FMI; tale valore è dato dalla somma di un ammontare predeterminato di ciascuna delle valute incluse nel paniere dei DSP calcolato in dollari al tasso di cambio di mercato. Attualmente il paniere dei DSP è così composto: Dollaro USA (41,73%), Euro (30,93%), Renminbi (10,92%), Yen (8,33%) e Sterlina UK (8,09%). La composizione del paniere di valute dei DSP è riveduta ogni 5 anni dal Comitato esecutivo del FMI.

<sup>49</sup> Il Comitato esecutivo del FMI è chiamato a definire quali siano le operazioni e transazioni in DSP autorizzate tra Stati membri; ai sensi dell'art. XIX, sez. 2, le decisioni sono prese a maggioranza del 70% dei voti. Si veda ad esempio la decisione del Comitato esecutivo n. 6437-(80/37) S del 5 marzo 1980.

<sup>50</sup> Un fondo simile al PRGT (aperto solo ai Paesi a basso reddito), finanziato da trasferimenti di DSP, potrebbe essere creato per dare assistenza finanziaria anche a quelli a medio reddito.

di di DSP (equivalente a circa 318 miliardi di dollari): con due allocazioni generali effettuate nei periodi 1970-1972 e 1979-1981 e con un'allocazione generale combinata ad una *ad hoc* nell'agosto 2009 in risposta alla crisi finanziaria globale. Per quest'ultima allocazione si rese necessario procedere prima con l'adozione del Quarto emendamento allo Statuto del FMI<sup>51</sup>. Infatti, i Paesi divenuti membri del FMI successivamente al 1981 (circa un quinto sul totale) non avevano potuto partecipare alle precedenti distribuzioni di DSP. Il Quarto emendamento rese possibile procedere ad un'allocazione *ad hoc* di DSP tra i Paesi che non ne avevano precedentemente ricevuti, contemporaneamente ad un'allocazione generale, così da arrivare ad una situazione in cui tutti gli Stati membri del Fondo disponessero (almeno inizialmente) di un ammontare di DSP equivalente al 29% della loro quota Paese. Da allora, tutti i nuovi membri ricevono DSP in proporzione alla loro quota Paese nel momento in cui aderiscono al Dipartimento dei DSP<sup>52</sup>.

Nell'attuale scenario di crisi, da più parti è stata auspicata una nuova emissione di DSP da parte del FMI come strumento per rafforzare le riserve dei Paesi più vulnerabili<sup>53</sup>. Ad aprile 2021, il Comitato monetario e finanziario internazionale – l'organo consultivo che definisce gli indirizzi strategici del FMI – ha invitato gli organi del Fondo a deliberare in tempi brevi un'allocazione generale di DSP per il valore eccezionale di 650 miliardi di dollari<sup>54</sup>. La cifra è stata determinata anche in base a considerazioni politiche. Il Governo USA, il cui voto è necessario per raggiungere la richiesta maggioranza al FMI, è infatti autorizzato a votare a favore di una nuova emissione di DSP per il valore limite di circa 680 miliardi di dollari (all'attuale tasso di cambio), cifra oltre la quale si renderebbe necessaria la – per nulla scontata – approvazione del Congresso<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Il Quarto emendamento fu approvato dal Consiglio dei governatori del FMI nel 1997, ma entrò in vigore solo il 10 agosto 2009, essendo stato a lungo bloccato dal "veto" americano. Esso ha modificato l'art. XV, sez. 1, dello Statuto ed introdotto il nuovo Allegato M.

<sup>52</sup> Tutti gli Stati membri del FMI partecipano attualmente a tale Dipartimento.

<sup>53</sup> Tra i molti si veda in particolare K. GALLAGHER, J.A. OCAMPO, U. VOLZ, *Special Drawing Rights: International Monetary Support for Developing Countries in Times of the COVID-19 Crisis*, in *The Economists' Voice*, dicembre 2020, reperibile online.

<sup>54</sup> Comitato monetario e finanziario internazionale del FMI, *Communiqué* dell'8 aprile 2021.

<sup>55</sup> Ai sensi dello *Special Drawing Rights Act* del 1968 (22 C.F.R. §§ 286n-286u), il Congresso americano ha autorizzato il Segretario del tesoro ad approvare emissioni di DSP senza necessità di ulteriori atti legislativi qualora i DSP assegnati agli Stati Uniti (in un determinato periodo di tempo) non ne superino la quota Paese. Ciò in pratica significa che il limite massi-

Il 2 agosto 2021 il Consiglio dei governatori del FMI ha infine approvato la nuova erogazione di DSP. Come anticipato, la maggior parte dei nuovi DSP entrerà nelle riserve dei Paesi sviluppati, mentre solo il 7,84% (51 miliardi di dollari) sarà distribuita ai Paesi più vulnerabili in termini di indebitamento sovrano e il 3% (21 miliardi di dollari) ai Paesi a basso reddito, una cifra che tuttavia per alcuni di questi ultimi rappresenta più del 6% del PIL<sup>56</sup>.

In ogni caso, l’impatto dei DSP, se comparato a quanto ottenuto dalla DSSI in termini di riduzione del peso del debito, sarà sicuramente maggiore. Per massimizzarne l’efficacia, molti sostengono che il criterio di distribuzione dei DSP tra gli Stati membri dovrebbe essere modificato. L’adozione di un emendamento allo Statuto del FMI al fine di permettere distribuzioni selettive non appare tuttavia una via percorribile. Pertanto, è stato da più parti sottolineato che gli Stati avanzati dovrebbero volontariamente impegnarsi a destinare i loro DSP ai PVS (un’operazione da alcuni definita di *recycling*).

Il rischio a ciò collegato è che i Paesi donatori procedano in ordine sparso, spinti da interessi bilaterali di carattere geopolitico senza perseguire una visione comune. Si auspica quindi che il G20 adotti una posizione chiara sull’utilizzo dei DSP di nuova emissione che, oltre a garantire trasparenza, indirizzi le decisioni degli Stati membri su future donazioni e trasferimenti. Kristalina Georgieva, il Direttore generale del FMI, ha annunciato che lo staff del Fondo sta lavorando sull’adozione di «new measures to enhance transparency and accountability in the use of SDRs»<sup>57</sup>. Nella stessa direzione il Tesoro ameri-

---

mo dell’ammontare della nuova emissione è dato dalla somma di tutte le quote Paese. Inoltre, lo *Special Drawing Rights Act* richiede che il Congresso riceva notifica di ogni nuova emissione almeno 90 giorni prima della deliberazione del FMI. In relazione alla emissione 2021 tale notifica è stata effettuata dal Dipartimento del tesoro il 1° aprile 2021. Il prestito o la donazione di DSP ad altri Paesi o istituzioni internazionali da parte degli Stati Uniti richiede tuttavia l’approvazione del Congresso. Nel marzo 2021, è stata introdotta alla Camera dei rappresentanti una proposta di emendamento denominata *Special Drawing Rights Oversight Act of 2021* (H.R. 1568 – 117th Congress, 2021-2022), che mira principalmente a bloccare la distribuzione di DSP a Stati che sostengono il terrorismo internazionale sottoposti a sanzioni, incrementare il potere di supervisione del Congresso e ridurre l’ammontare di DSP che gli Stati Uniti possono ricevere dal FMI. Tuttavia, senza bisogno di procedere con emendamenti, gli Stati Uniti già detengono il diritto di negare *swap* bilaterali di DSP per dollari a Paesi oggetto di sanzioni unilaterali. Queste erano state le principali argomentazioni utilizzate dall’Amministrazione Trump nel corso del 2020 per negare l’appoggio ad una nuova emissione di DSP.

<sup>56</sup> Dati calcolati a partire da L. JENSEN, *op. cit.* e dalle quote Paese al FMI.

<sup>57</sup> Fondo monetario internazionale, *IMF Executive Directors Discuss a New SDR Allocation of US\$650 billion to Boost Reserves, Help Global Recovery from COVID-19*, Press release n. 21/77, 23 marzo 2021, reperibile *online*.

cano ha incoraggiato il FMI a pubblicare «[an] *ex-ante* guidance note on how countries could use and account for SDRs, consistent with macroeconomic and debt sustainability and good governance»<sup>58</sup>.

Il riferimento ad un maggior controllo sull'uso dei DSP solleva però una questione estremamente delicata dato che sembra far presagire l'applicazione di una *condizionalità strisciante*. La legittimazione di una qualsivoglia forma di monitoraggio sull'utilizzo dei DSP ne muterebbe sostanzialmente la natura, dato che una delle loro caratteristiche principali è da sempre l'essere svincolati da condizionalità<sup>59</sup>.

Alcuni studiosi<sup>60</sup> hanno proposto l'adozione di un meccanismo che permetta di trasferire i DSP alle banche regionali di sviluppo e agli accordi regionali di finanziamento (*Regional Financing Arrangements – RFA*)<sup>61</sup>. Certamente, una donazione o un prestito a banche regionali di sviluppo e RFA<sup>62</sup> permetterebbe di moltiplicare l'efficacia dei DSP e di rafforzare la capacità finanziaria di tali istituzioni. È bene però sottolineare che queste istituzioni erogano assistenza finanziaria esigendo il rispetto di specifiche condizioni, con il risultato che la condizionalità verrebbe reintrodotta dalla porta secondaria giustificandola con l'esigenza di raccogliere maggiori risorse per il finanziamento allo sviluppo.

#### 4. Quale futuro quindi per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile?

<sup>58</sup> Dipartimento del tesoro americano, *How an Allocation of IMF Special Drawing Rights Will Support Low-Income Countries, the Global Economy and the United States*, 1° aprile 2021, reperibile *online*.

<sup>59</sup> Sul punto anche Group of Thirty, *op. cit.*, 19.

<sup>60</sup> Si veda in particolare A. BARCENA, Segretario esecutivo della Commissione economica per l'America latina e i Caraibi (ECLAC), *A Development Allocation of SDRs Should Benefit All Developing Countries Irrespective of Their Income Levels*, 26 marzo 2021, reperibile *online*.

<sup>61</sup> Si tratta di organizzazioni finanziarie sostenute da risorse comuni attraverso le quali un gruppo di Paesi si impegna a fornire congiuntamente assistenza finanziaria a uno Stato membro in caso di crisi. Gli RFAs attualmente operativi sono: Arab Monetary Fund (AMF), BRICS Contingent Reserve Arrangement (CRA), Chiang-Mai Initiative Multilateralization (CMIM), Eurasia Fund for Stabilization and Development (EFSD), European Union Balance of Payments (EU-BOP) Facility, European Stability Mechanism (ESM) e Latin American Reserve Fund (FLAR). In questa architettura regionale manca ancora purtroppo un RFA africano: lo Statuto dell'African Monetary Fund è stato adottato e aperto alla firma nel giugno 2014, ma ha ricevuto poche ratifiche e non è ancora entrato in vigore.

<sup>62</sup> Non tutte queste istituzioni sono già autorizzate a detenere DSP, ma la procedura per ottenere un'autorizzazione dal FMI non sembra costituire un ostacolo insormontabile. Tra gli RFAs, ad esempio, il Meccanismo europeo di stabilità non è attualmente un *prescribed holder* di DSP.

Come si è cercato di dimostrare, la riduzione dell’indebitamento sovrano e l’individuazione di nuove forme di finanziamento allo sviluppo sono premesse necessarie al raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda 2030.

Insieme a queste, molte altre saranno però le sfide che la Comunità internazionale dovrà affrontare con sincero senso di solidarietà per superare la crisi multidimensionale che stiamo vivendo.

Occorre un cambio di paradigma basato sulla consapevolezza che l’unica via per garantire un futuro alle nuove generazioni è mettere al centro di una strategia condivisa la protezione dell’ambiente, la lotta al cambiamento climatico, la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio e la tutela dei diritti umani, così da favorire una crescita verde, resiliente ed inclusiva.

#### ABSTRACT

*Debt Relief and New Financing for Development: The Necessary  
Preconditions to Achieve the Sustainable Development Goals  
in the Aftermath of a Multidimensional Crisis*

This paper analyses the impact of the current multidimensional crisis (a health and social crisis, a climate and environmental crisis and a debt crisis) on achieving the Sustainable Development Goals, identifying two issues that need to be urgently addressed: the unsustainability of sovereign debt in many low- and medium-income countries and the collapse of financing for development. This paper first describes (and criticises) the G20 Debt Service Suspension Initiative and Common Framework and then discusses the proposal to channel the new allocation of IMF Special Drawing Rights to developing countries, underlining the risk of the introduction of creeping conditionalities attached to their use.

## CONCLUSIONI GENERALI

MANLIO FRIGO

Il compito di formulare delle conclusioni al termine di un incontro di due giorni così ricco di interventi di pregio su temi di tanto evidente complessità è davvero arduo. Ciò rende preferibile un meno ambizioso proposito di raccogliere almeno le principali indicazioni che sono state espresse nel corso delle relazioni e della tavola rotonda e di esprimere qualche osservazione a margine.

La nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite alla fine del secondo conflitto mondiale, è stata contrassegnata dalla volontà di raccogliere l'eredità della Società delle Nazioni e di superarne i limiti, adottando un modello che, accanto all'esigenza di mantenere e garantire la pace e la sicurezza internazionale, si proponeva di ottenere tali ambiziosi risultati anche mediante l'inedita inclusione di norme - quelle di cui al capitolo IX della Carta di San Francisco - che assicurassero una cooperazione internazionale economica e sociale. Se a questo aggiungiamo il disegno di creare per la prima volta delle organizzazioni internazionali settoriali - gli istituti specializzati - deputati a monitorare i principali ambiti della vita di relazione economica internazionale (sistema monetario, sistema finanziario, commercio), non vi è dubbio che in quel breve arco di tempo la Comunità internazionale abbia posto in essere un tentativo senza precedenti - quanto meno nell'ambito dell'esperienza di organizzazioni internazionali - di prefigurare un modello di (larvata) *governance* internazionale. Questo sistema si basava dunque su un modello di cooperazione multilaterale, beninteso, con il monitoraggio di quelle che, una parte della dottrina internazionalistica, ha da tempo definito le "forze prevalenti" della stessa Comunità internazionale.

Non vi è neppure dubbio che l'intento di promuovere un tenore di vita più elevato da assicurarsi mediante la realizzazione di condizioni di progresso e sviluppo economico e sociale, unitamente alla soluzione dei problemi economici, sociali e sanitari, nonché il rispetto e l'osservanza universale dei diritti fondamentali della persona senza discriminazioni, di cui parla l'art. 55 della Carta potevano apparire già all'origine altrettanti obbiettivi utopistici. E ciò tanto più evidente-

mente ove si considerino anche gli organi (Assemblea generale e Consiglio economico e sociale) e gli strumenti giuridici (essenzialmente raccomandazioni prive di efficacia vincolante) ai quali gli stessi articoli della Carta affidavano il conseguimento di risultati tanto ambiziosi.

A tale primo ordine di considerazioni si aggiunga che, a distanza di (soli) 75 anni dall'entrata in vigore della Carta, non possiamo non constatare come gli obiettivi di cui all'art. 55 della Carta, già estremamente ambiziosi agli albori della seconda metà del secolo scorso, appaiano oggi di ancor più difficile realizzazione. È sufficiente ripercorrere in un ideale *flashback* la storia dei decenni immediatamente successivi per rendersi conto di come alcuni dei temi che oggi richiedono scelte difficili ma improrogabili fossero in quegli anni sconosciute o drammaticamente sottovalutate (si pensi al complesso di problemi collegati al cambiamento climatico e alle tematiche ambientali); ovvero di quanto ideali apparentemente vicini e auspicabili non siano stati realizzati (si pensi al Nuovo ordine economico internazionale oggetto di risoluzioni dell'Assemblea generale negli anni '70); ovvero ancora della scarsa lungimiranza di talune dichiarazioni di principi adottate dall'Assemblea generale volte ad affermare un ideale principio "inalienabile" della sovranità permanente degli Stati sulle rispettive risorse naturali, oggi francamente più che discutibile alla luce delle evidenze sul riscaldamento globale del pianeta.

Che le diseguaglianze economiche siano state in passato e siano, nonostante l'attività delle Nazioni Unite in questi anni, ancora da annoverare tra le concause di conflitti anche recenti, è stato messo in evidenza dalla relazione di apertura di Staffan de Mistura che non ha peraltro mancato di aggiungere note di ottimismo basate su una fiducia di fondo nel metodo multilaterale. Vi sono obiettivi che al termine del secondo conflitto mondiale non erano e verosimilmente non potevano essere considerati; tra questi il tema dell'inclusione al quale ha fatto riferimento più volte Anna Caffarena. Lo stesso concetto di "sviluppo sostenibile" non trovava spazio tra le priorità dei fautori di un modello economico di riferimento neoliberista, mentre, ci ha ricordato Saverio Di Benedetto, oggi viene posto al centro del contrasto al dumping sociale ed è, tra l'altro, incluso tra le clausole inserite negli accordi quadro di partenariato conclusi negli anni scorsi dall'Unione europea con il Vietnam (2012) e con la Corea (2013).

Il nesso tra cooperazione nel campo economico-sociale e promozione del rispetto dei diritti fondamentali è oggi evidenziato nel pro-

gramma dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, come sottolineato da Angelica Bonfanti che, nell'analizzare l'impatto del degrado ambientale e del cambiamento climatico sui diritti umani, ha richiamato l'attenzione sul ruolo della *human rights due diligence* nella prevenzione e nel rimedio ai danni provocati da tali fattori. Orbene, tra gli obiettivi dell'Agenda 2030, riveste un ruolo specifico la parità di genere di cui al punto 5, che include l'eliminazione di ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze nella sfera pubblica e privata, incluso il traffico a fini di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento, nonché la piena ed effettiva partecipazione e pari opportunità di leadership a tutti i livelli del processo decisionale, benché – come ricordato da Sara De Vido – il raggiungimento di tali risultati sia rallentato sensibilmente a causa della pandemia. L'obiettivo 5 comprende, inoltre, un migliore utilizzo della tecnologia che possa aiutare il lavoro delle donne, in particolare la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, per promuovere l'*empowerment*, ossia la forza, l'autostima, la consapevolezza delle donne. A tale proposito Alberto Oddenino, nel trattare il tema delle nuove tecnologie, sviluppo umano e sviluppo sostenibile, ha ravvisato in senso critico un approccio alquanto "conservatore" dell'Agenda 2030 rispetto alla tecnologia, vista solo come servente e dunque strumentale, senza con ciò considerare il ruolo trainante delle nuove tecnologie e la capacità dunque di assumere un ruolo di trasformatrice della realtà, svolgendo una funzione di integrazione con lo sviluppo sostenibile.

Proprio alla luce delle mutate priorità ed esigenze di una realtà internazionale per taluni versi profondamente diversa da quella del 1945 è del resto più che opportuno porre il quesito circa l'attualità del neoliberalismo quale parametro di riferimento valido per la futura azione delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali nel settore economico e sociale. Certo non ci si poteva attendere che dalla tavola rotonda dedicata a questo tema uscisse una risposta perentoria e soprattutto univoca ad un quesito così formulato, ma è altrettanto certo che i contributi dei relatori hanno analizzato la questione esplorando profili diversi e fornendo, in definitiva, un quadro di opinioni decisamente ricco di suggestioni.

In un mondo in cui la globalizzazione ha acuito le disuguaglianze più di quanto non le abbia ridotte, il rischio di una vera e propria esplosione sociale è stato evocato da Giuseppe Casale, che ha ricordato come, sulla base delle statistiche dell'ILO, a fronte di circa 200 mi-

lioni di disoccupati nel mondo l'1% della popolazione mondiale riceve oggi il 27% della ricchezza globale. Per converso oggi, a differenza del passato, l'ILO è in grado di svolgere un ruolo più attivo grazie anche ad un atteggiamento più aperto da parte di istituzioni quali il FMI e la Banca mondiale oggi più favorevoli a riconoscere maggiore compatibilità tra il rispetto dei diritti dei lavoratori e il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica.

Il neoliberismo – concordano Susanna Cafaro e Mario Deaglio – non è più un modello di riferimento e le istituzioni finanziarie costituite su questa premessa non sono più attuali. È invece vero che ormai viviamo in un'epoca post neo-liberista, e inoltre, secondo Deaglio le istituzioni economiche internazionali pesano sempre meno, nonostante lodevoli tentativi di invertire tale tendenza, quali quelli espressi dalla nuova presidenza della WTO. In positivo va peraltro valutato un elemento di rottura rispetto al passato, ove si consideri che i posti di vertice delle tre organizzazioni internazionali economiche (FMI, Banca Mondiale, WTO) sono insediate tre donne.

In chiave più propositiva, secondo Cafaro è ipotizzabile una soluzione alle disuguaglianze persistenti modulata su tre percorsi: in primo luogo il passaggio dal multilateralismo all'omnilateralismo (che implica un'idea di inclusione, annoverando non solo gli Stati, ma anche altri enti quali le imprese, la società civile, le comunità locali). In secondo luogo il passaggio dall'internazionalismo alla sovranazionalità, mediante l'adozione di norme vincolanti che mirino a garantire una autentica *governance* internazionale anche senza il previo accordo di tutti gli Stati interessati. In terzo luogo, il passaggio da un modello competitivo ad un modello collaborativo.

Un plauso all'attività delle Nazioni Unite, sia pure nella consapevolezza di un ruolo non tradizionalmente di primo piano nella gestione dell'ordine economico internazionale va comunque riconosciuto secondo Giorgio Sacerdoti all'organizzazione, almeno con riguardo all'accento posto da anni sul tema dello sviluppo sostenibile (Millennium Summit nel 2000, poi nel 2015 il Programma dei Sustainable Development Goals) che tuttavia si mostra più cauto circa le responsabilità del modello neoliberista sulle disuguaglianze esistenti. Esprime invece maggiore preoccupazione per un ritorno di forme di neo-protezionismo da parte degli Stati, favorite dalla pandemia. La risposta alla globalizzazione, deve postulare in ogni caso più e non meno cooperazione internazionale, ponendo l'accento sulle recenti iniziative in tema di *social corporate responsibility*. Il ruolo delle istituzioni fi-

nanziarie internazionali alla prova della crisi pandemica, tema affrontato da Anna Maria Viterbo, ci impone di inserire tale aspetto nell'alveo di una crisi delle istituzioni medesime provocata anche dalla crisi del debito (con circa 100 milioni di persone spinte verso la povertà nell'anno corrente, secondo le stime della Banca Mondiale), oltre che dalla crisi climatica. Il presupposto per raggiungere gli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030 consiste dunque proprio nell'affrontare la crisi del debito di un numero crescente di Paesi per consentire di liberare quelle risorse altrimenti destinate a ripianare il debito pubblico e privato accumulato. A tale riguardo un'iniziativa importante è stata adottata nell'ambito del G20 – al di fuori dunque del sistema istituzionale ONU – che ha lanciato nel 2020 la *Debt Service Suspension Initiative* volta a posticipare nel tempo i pagamenti del debito di carattere pubblico di Paesi a basso reddito, con l'esclusione dei creditori privati che però sono la maggioranza. A questo si affianca il *Common Framework* per il trattamento del debito che dovrebbe portare anche a una riduzione del debito. A tali iniziative non hanno partecipato né la Banca Mondiale né le banche multilaterali di sviluppo con riguardo particolarmente alla riduzione del debito sui prestiti da esse erogati: al contrario il FMI sta partecipando con uno sportello dedicato. Sarà peraltro da valutare a quale condizionalità il FMI deciderà di sottoporre la cancellazione parziale del debito a favore dei Paesi che ne faranno richiesta.

A margine degli autorevoli interventi che mi hanno preceduto, mi limito ad osservare che, premesso l'auspicabile recepimento da parte delle istituzioni internazionali – *in primis* il FMI – di indirizzi che non sono propriamente il prodotto di una visione neoliberista dei rapporti economici e sociali internazionali, non mi pare dubbio che il compito principale di dare attuazione agli obiettivi dell'Agenda 2030 spetti soprattutto agli Stati. L'Agenda 2030 del resto ha proprio come cardine l'adozione di strategie nazionali di sviluppo sostenibile. Oltre alla dimensione puramente economica, l'Agenda 2030 presenta infatti almeno altre due priorità, rappresentate dall'inclusione sociale e dalla tutela ambientale. Quanto un diminuito ruolo delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali sia dipendente dal risorgere di fenomeni di risorgente "sovranismo" è difficile dire, ma certo si tratta di fenomeni quanto meno correlati. Il modello neo-liberista mostra certamente segni di invecchiamento e di inadeguatezza a rispondere alle nuove priorità poste dalla crisi economica, dalla pandemia, dall'emergenza climatica, pur manifestando, magari episodicamente, una viva-

cià inaspettata. Con riferimento alle esperienze riconducibili al regionalismo economico, ad esempio, la prassi recente dell'Unione europea sembra ispirata a modelli non esattamente rivoluzionari rispetto alle esperienze precedenti. Si pensi ad esempio, non solo all'accordo di *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), concluso nel novembre 2020 dall'Unione con i dieci Stati dell'ASEAN oltre a Cina, Giappone, Nuova Zelanda, Australia e Corea del Sud, ma anche ad altri accordi di partenariato conclusi negli ultimi anni dall'Unione (Canada, Giappone, Vietnam, Singapore, Cina) che pur in un quadro rinnovato continuano a fare leva su strumenti quali la riduzione delle tariffe doganali. È il caso, ad esempio, dell'accordo con il Giappone che, entrato in vigore nel 2019, ha finora fruttato, grazie alla riduzione dei dazi doganali, un aumento del 6,5% delle esportazioni di prodotti europei nel Paese asiatico.

La domanda di fondo ritengo debba tuttavia riguardare, ancor più in generale, il modello multilaterale e la sua idoneità a rispondere adeguatamente alle sfide poste dalle priorità presenti e imminenti. Tale modello è certamente in crisi, messo in discussione anche dalle sirene sovraniste che negli ultimi anni sembrano avere fatto breccia nelle opinioni pubbliche e nelle espressioni di governo di alcuni Paesi, anche di importanza non secondaria. Si tratta di una crisi irreversibile? Con riferimento al preoccupante fenomeno del cambiamento climatico, dalla tavola rotonda di oggi è emersa una risposta che mi pare abbia accomunato i relatori, nel senso di ritenere che tale problema non possa che essere affrontato a livello multilaterale. A tale riguardo lo sguardo è direi trepidamente rivolto ai risultati della *UN Climate Change Conference* di Glasgow (Cop 26). La medesima risposta deve, a mio avviso, riguardare il giudizio sul fenomeno dell'organizzazione internazionale nel suo insieme e sul sistema delle Nazioni Unite, in particolare. Le nuove priorità, in taluni casi vere e proprie emergenze, quali quella sanitaria, quella climatica con il corollario dei fenomeni migratori indotti e delle nuove povertà, richiederebbero un esercizio di *governance* mondiale garantita da un tasso di sovranazionalismo probabilmente alquanto lontano da realizzare. In attesa di avvicinarci ad un simile obiettivo che postula forme di gestione accentrata delle decisioni che in ogni caso dovrebbero essere limitate al raggiungimento di obiettivi specifici e determinati, un modello che sia ispirato ad una coerente e mirata cooperazione multilaterale rimane in ogni caso il modello di gran lunga preferibile.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 23



Le Nazioni Unite di fronte alle nuove  
sfide economico-sociali  
75 anni dopo la loro fondazione

EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli



LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA  
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE  
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,  
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

LE NAZIONI UNITE DI FRONTE ALLE NUOVE SFIDE  
ECONOMICO-SOCIALI  
75 ANNI DOPO LA LORO FONDAZIONE



EDITORIALE SCIENTIFICA  
Napoli

Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale,  
ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai, 39  
89138 - Napoli  
ISBN 979-12-5976-209-2

## INDICE

### SALUTI E INTERVENTI INTRODUTTIVI

MICHELE VELLANO .....	7
STEFANO GEUNA .....	11
FRANCO FRATTINI .....	13
MARINA SERENI .....	17
NICOLÒ RUSSO PEREZ .....	21

### PRIMA SESSIONE

#### SFIDE ECONOMICO-SOCIALI E AGENDA 2030: GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

*Presiede:*

PROF. MICHELE VELLANO

#### *KEYNOTE SPEECH*

STAFFAN DE MISTURA – Diseguaglianze economiche come concause dei conflitti recenti e rimedi proposti dall’ONU .....	25
---	----

#### *DISCUSSANT*

ANNA CAFFARENA – Le Nazioni Unite, l’Agenda 2030 e la lezione dei conflitti .....	33
---	----

#### *RELAZIONI*

ANGELICA BONFANTI – Cambiamenti climatici, diritti umani e attività d’impresa: recenti tendenze e futuri sviluppi del diritto internazionale in materia di <i>due diligence</i> d’impresa .....	47
SARA DE VIDO – La parità di genere nel contesto dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile .....	81
ALBERTO ODDENINO – Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e nuove tecnologie digitali oltre l’Agenda 2030 delle NU: alla ricerca di una visione integrata .....	103

## SECONDA SESSIONE

### TAVOLA ROTONDA

#### IL NEOLIBERISMO È ANCORA UN PARAMETRO DI RIFERIMENTO VALIDO PER LA FUTURA AZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NEL SETTORE ECONOMICO E SOCIALE?

*Presiede:*

PROF. EDOARDO GREPPI

EDOARDO GREPPI – Considerazioni introduttive .....	127
SUSANNA CAFARO – Il neoliberismo è ancora un parametro di riferimento per l'azione delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali? .....	129
GIUSEPPE CASALE – La Dichiarazione del Centenario dell'ILO tra futuro del lavoro e ripresa dalla crisi da Covid-19 .....	137
MARIO DEAGLIO – La breve vita del neoliberismo .....	151
GIORGIO SACERDOTI – Il sistema multilaterale degli scambi (OMC/WTO) tra crisi della globalizzazione ispirata al neo-liberismo economico e la sfida della sostenibilità ambientale .....	155
ANNAMARIA VITERBO – Riduzione del debito sovrano e nuovi finanziamenti per lo sviluppo: questi i presupposti necessari per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile a fronte dell'attuale crisi multidimensionale .....	165
MANLIO FRIGO – Conclusioni generali .....	181
<i>Elenco dei collaboratori</i> .....	187