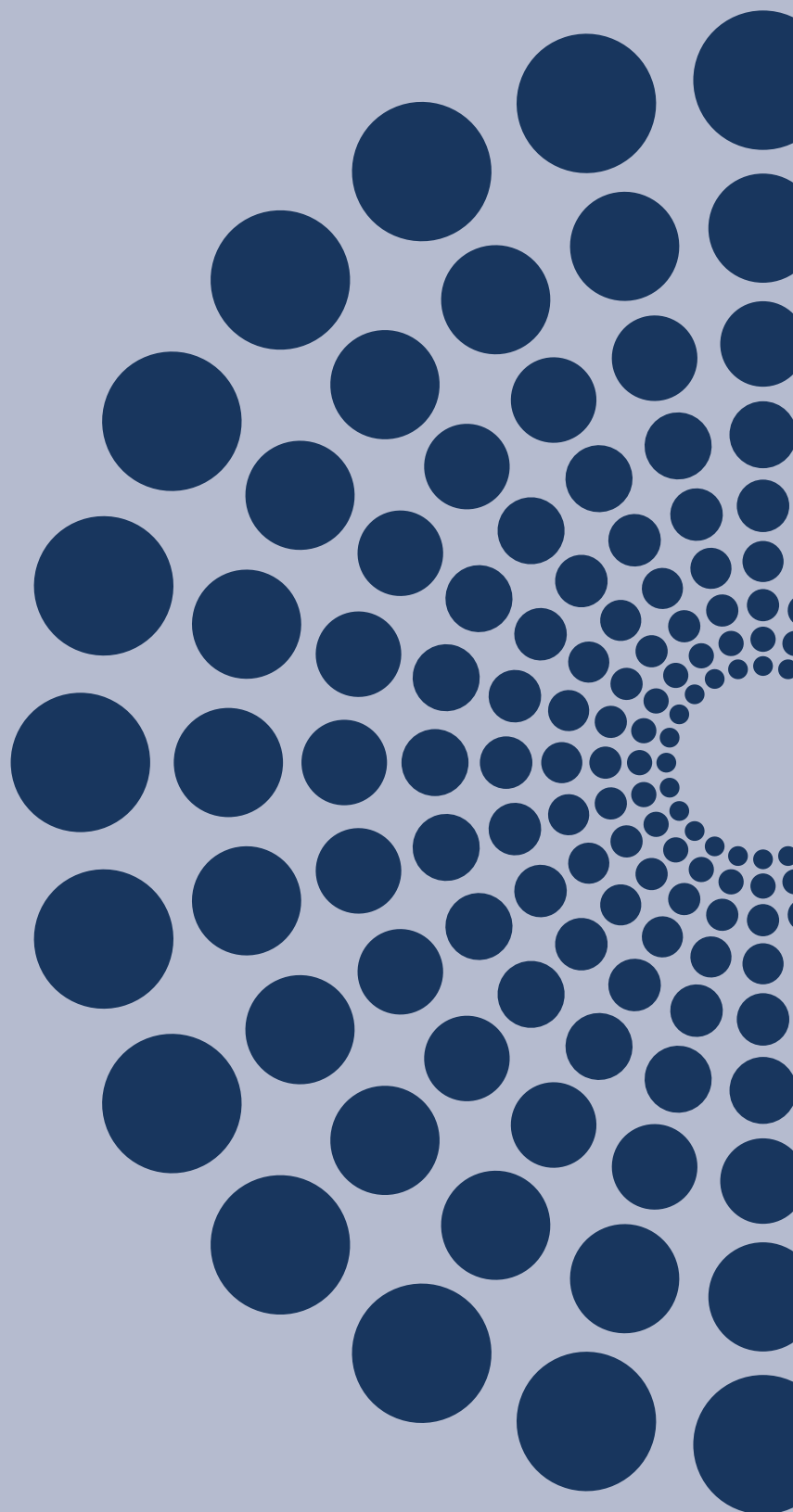


# La riforma del Consiglio di Sicurezza. Quali sono le questioni?

Daniele Archibugi, Marco Cellini, Azzurra Malgieri

WORKING PAPER



SETTEMBRE 2024

## CNR – IRPPS

### **La riforma del Consiglio di Sicurezza. Quali sono le questioni?**

Daniele Archibugi, Marco Cellini e Azzurra Malgieri

2024, p. 29 IRPPS Working papers

**Sommario:** Dalla fine della guerra fredda si è aperto in sede diplomatica un ampio dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza (CdS). Nonostante siano passati più di tre decenni, gli stati non hanno trovato alcun accordo, anche per l'assenza di consenso su quelli che debbano essere gli obiettivi di eventuali modifiche. In questo rapporto, prendiamo in considerazione gli obiettivi che dovrebbero ispirare una prossima riforma dell'organismo. Dovrebbe essere esplicitato in che qualità agiscono gli stati membri: nel proprio interesse, in quello del collegio geografico che rappresentano oppure per promuovere le finalità delle Nazioni Unite? Ripercorriamo le votazioni svolte nel CdS e le volte in cui le risoluzioni sono state bloccate per il voto contrario dei membri permanenti. Analizzando le principali proposte avanzate, distinguiamo tra quelle che mirano all'allargamento, volte solo ad inserire nuovi membri lasciando inalterate le altre procedure, da quelle di riforma, volte a dare un rinnovato al CdS. Sugeriamo infine di trovare i dispositivi giuridici e politici per inserire nel CdS le organizzazioni regionali, a cominciare dall'Unione Europea.

*Parole chiave: Nazioni Unite, potere di veto, global governance, rendicontabilità internazionale*

Citare questo documento come segue:

**La riforma del Consiglio di Sicurezza. Quali sono le questioni?**

Daniele Archibugi, Marco Cellini e Azzurra Malgieri

2024, p. 29 IRPPS Working papers

---

Il presente working paper è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale



## INDICE

1. A CHE COSA SERVE IL CONSIGLIO DI SICUREZZA .....	5
2. IN CHE CAPACITÀ AGISCONO I MEMBRI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA? .....	6
3. AIUTI ECONOMICI, ELEZIONE NEL CDS E CONDIZIONAMENTO DEL VOTO .....	9
4. RILEVANZA E VOTAZIONI NEL CONSIGLIO DI SICUREZZA .....	10
5. L'USO DEL VETO COME PATOLOGIA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA .....	15
6. I PROBLEMI PRINCIPALI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA .....	17
7. LE PROPOSTE DI ALLARGAMENTO E DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA .....	19
8. LA PROPOSTA ITALIANA DEL 1995 .....	21
9. POSSIBILI SCENARI E PROPOSTE DI RIFORMA .....	22
10. CONCLUSIONI .....	24
11. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	26

## 1. A che cosa serve il Consiglio di Sicurezza

Il Consiglio di Sicurezza (CdS) non ha mai svolto il ruolo ambizioso che gli architetti delle Nazioni Unite avevano predestinato giacché non è riuscito ad evitare le guerre e a garantire la stabilità internazionale. Eppure, ha avuto una funzione utile nella politica mondiale come camera di compensazione, e ha rappresentato la sede istituzionale in cui le grandi potenze potessero prendere posizione di fronte all'opinione pubblica.

Il fatto che ci siano cinque membri permanenti (i famosi P5) riflette ancora il mondo come era emerso alla fine della Seconda guerra mondiale, quando le Nazioni Unite avevano assai meno stati e un bilancio assai più limitato. Già nel 1963, quando l'organizzazione era passata dagli originali 51 a 113 paesi, le Nazioni Unite avvertirono la necessità di rendere il CdS più ampio e rappresentativo, aumentando nel 1965 il numero dei membri eletti dai 6 del 1945 agli attuali 10 (i cosiddetti E10).

Ma da molti anni, è stato percepito che la composizione del CdS non sia adeguata al mondo contemporaneo. Ed infatti, con la fine della guerra fredda, è stata più volte messa in discussione la composizione del CdS. I paesi membri sono oggi 193, e un CdS di soli 15 membri, viene sostenuto, non riesce a rappresentare tutti. Non solo, diversi paesi hanno richiesto anche loro di accedere al club ristretto di coloro che hanno un seggio permanente: Giappone e Germania l'hanno reclamato sulla base del contributo versato alle casse dell'Onu, l'India in forza della sua popolazione, altri paesi – come il Brasile e il Sud Africa – perché due interi continenti – America Latina e Africa – non dispongono di membri permanenti. La gara non ha tuttavia visto finora accogliere alcuna modifica. Nonostante le molte richieste, l'esistenza di tante proposte, l'attivismo di molti gruppi di lavoro (si vedano Commission for Global Governance, 1995; Yale Center for the Study of Globalization, 2005. Per una raccolta dei documenti più significativi, si veda Fassbender, 2020. Per una rassegna, si veda Winther, 2020), e soprattutto, del Gruppo di Lavoro dell'Assemblea Generale dedicato allo scopo,<sup>1</sup> dopo più di tre decenni di dibattito non c'è stata alcuna modifica né sembra che sia possibile attuarne una nel breve periodo.

Del resto, basta ricordare che per modificare la carta dell'Onu, è necessario che 2/3 dei membri dell'Assemblea Generale votino a favore, e che tra questi ci sia il voto favorevole anche dei P5. Ma il problema non si risolve solamente nel Palazzo di Vetro: occorre successivamente

<sup>1</sup> Si vedano le iniziative svolte presso l'Assemblea Generale e lo stesso Consiglio di Sicurezza a [https://www.un.org/en/ga/screform/?\\_gl=1\\*3z6o2e\\*\\_ga\\*MTA3NDQ4MDcoOC4xNzE1ODY1NDMw\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTcyNDY2MzY3OC4xMy4xLjE3MjQ2NjQyMzUuMC4wLjA](https://www.un.org/en/ga/screform/?_gl=1*3z6o2e*_ga*MTA3NDQ4MDcoOC4xNzE1ODY1NDMw*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcyNDY2MzY3OC4xMy4xLjE3MjQ2NjQyMzUuMC4wLjA).

che 2/3 degli stati ratifichino il cambiamento, ancora una volta inclusi i P5. Insomma, è necessario un consenso molto largo, sia a livello internazionale che interno.

Molte e informali modifiche sono state introdotte nel funzionamento del CdS (Hosli e Dörfler, 2019; Gifkins, 2021) che parzialmente compensano l'assenza di una generale riforma dell'organo. Forse non ci dobbiamo rammaricare troppo che non ci sia stato un nuovo allargamento, specie se avesse contemplato la presenza di nuovi membri permanenti, che avrebbero creato più vincoli, mentre non avrebbero necessariamente aumentato l'autorevolezza e la rappresentatività dell'organo.

In questo paper affrontiamo i problemi del CdS cercando di combinare aspetti empirici con proposte normative. Nel prossimo paragrafo, ci chiediamo innanzi tutto: in che capacità agiscono gli stati membri del CdS? Il problema dell'allargamento, infatti, non può prescindere da una considerazione riguardo a chi rappresentano gli stati che siedono – come permanenti o eletti – nell'organo. Nel paragrafo successivo segnaliamo le criticità evidenziate da diverse analisi empiriche: l'elezione degli E10 e il voto degli stati all'interno del CdS non avvengono in modo disinteressato: gli stati fanno quanto in loro potere – usando incentivi economici, pressioni politiche ed altro – per essere eletti e per condizionare il voto altrui. Successivamente, prendiamo in considerazione le votazioni nel CdS. Per quanto l'attenzione dell'opinione pubblica si focalizza sulle risoluzioni non approvate a causa del veto dei P5, non bisogna dimenticare che nella maggioranza dei casi il CdS riesce ad approvare le risoluzioni proposte. Una semplice analisi delle risoluzioni serve ad individuare quali sono i P5 che più frequentemente usano il veto e i temi su cui non è stato trovato accordo. Visto che le proposte per modificare il CdS si sono moltiplicate, abbiamo ritenuto necessario distinguere tra proposte per l'*allargamento* e quelle per la *riforma*: le prime mirano ad aumentare, in un modo o nell'altro, il numero di stati dell'organo, le seconde a cambiare il modo in cui opera. Chiudiamo il lavoro indicando i problemi aperti e, a nostro avviso, quali sono le priorità di riforma quali quelle di aprire l'organo alle organizzazioni regionali.

## 2. In che capacità agiscono i membri del Consiglio di Sicurezza?

La composizione del CdS è ben lungi dal rispecchiare la suddivisione della popolazione mondiale: ad esempio l'Asia è sottorappresentata visto che ha il 59 per cento degli abitanti del pianeta e dispone solo di 3 seggi (la Cina e due membri eletti). E lo stesso si potrebbe affermare per altri criteri quali il Prodotto interno lordo oppure le risorse destinate alla difesa. Allo stesso modo, il CdS non riflette la distribuzione geografica degli stati: l'Africa, ad esempio, ha 54 stati, il 28 per cento dei membri dell'Onu, e ha solo 2 membri eletti nel CdS (il 20%). Queste

anomalie richiedono che in qualche modo gli stati nel Consiglio rappresentino e agiscano nell'interesse di tutti. Ma sappiamo che non è così.

Prima ancora di discutere eventuali modifiche nella composizione del CdS, c'è da farsi una domanda preliminare che, nella sua ingenuità, è troppo spesso ignorata nel dibattito corrente: in che qualità agiscono i membri – sia quelli permanenti che quelli eletti – del CdS? L'Art.2, comma 2, richiede che “all Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance to the present Charter”. Specificatamente per il CdS, l'Art. 24, comma 1, richiede che “The Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations”. Eppure, il CdS non raggiunge sempre l'unanimità, il che conferma che gli stati hanno visioni ben diverse che non sono solo interpretative di quanto dettato dalla Carta. Proviamo allora a presentare due opposte versioni:

1) I membri del CdS agiscono al fine di realizzare gli obiettivi indicati nella Carta, e quindi in base all'interesse generale e non quello particolare del proprio stato.

2) Se volessimo introdurre una dose di realismo, potremmo invece dire che i membri del CdS agiscono in base all'interesse nazionale. Membri eletti e ancor più quelli permanenti, usano il CdS per difendere e aumentare il potere del proprio stato.

In realtà, nessuna delle due visioni estreme riesce a spiegare i comportamenti degli stati. L'approccio realista (per una rassegna, si veda Donnelly, 2000) assume che gli stati agiscano solo ed esclusivamente nel proprio interesse, ma non manca mai anche componente virtuosa nel loro comportamento: le consultazioni informali e le risoluzioni sono spesso determinate dal desiderio di sostenere la stabilità e la sicurezza internazionali, anche perché è nel loro interesse farlo. Se così non fosse, molti stati non dovrebbero neppure partecipare alle votazioni quando si discutono questioni che non li riguardano. Il rispetto del diritto e l'affermare la pace e la stabilità sono beni comuni di cui tutta la comunità internazionale si avvantaggia e a volte motivano l'operato degli stati, specie nell'ambito delle Nazioni Unite.

La combinazione di altruismo ed egoismo che regola il comportamento degli stati è anche facilitata dal fatto che non esiste, né dal punto di vista giuridico né tantomeno nella prassi, una chiara dottrina che prescriva i criteri su cui essi debbano agire. Il CdS non è una corte di giustizia e quindi gli stati agiscono sulla base sia di considerazioni legali che di interessi politici (Hurd, 2012).

C'è tuttavia un aspetto rilevante da tenere in considerazione e che forse indica che gli E10 non possano agire solo ed esclusivamente nel loro interesse e neppure esclusivamente sulla base del dettato della Carta: per quanto i membri eletti non abbiano un mandato vincolato, essi sono nominati rispettando prestabiliti collegi regionali. Nessuno obietta che 3 membri eletti spettino all'Africa, 2 all'Asia, 2 all'America latina, 2 all'Europa occidentale e associati, e 1 all'Europa orientale, per quanto la Carta non fornisca alcuna indicazione in proposito. La suddivisione dei collegi del CdS è un retaggio del passato antecedente alla caduta del muro di Berlino, e la prassi non è stata cambiata nonostante i notevoli cambiamenti intercorsi nel mondo contemporaneo. La spartizione tra Europa occidentale e orientale, ad esempio, riflette ancora una volta il mondo come esso era prima del 1989. Gli eletti non hanno un vincolo di mandato, eppure sono selezionati all'interno di un'area regionale.

La suddivisione dei collegi non è in discussione, e quando i 193 stati votano per gli E10, non si discostano dalla prassi: l'elezione avviene con voto segreto, ma non ci sono state imboscate volte a votare un paese di altra provenienza geografica. Se ne può dedurre che, poiché i membri dell'Assemblea Generale si conformano a questa implicita rappresentanza geografica, gli eletti *dovrebbero* in quale modo rappresentare il collegio cui appartengono.

Ma una volta eletti, quali sono le indicazioni che gli stati agiscano in rappresentanza degli interessi generali globali, di quelli del collegio che rappresentano o solamente del proprio stato? Non ci sono espliciti dispositivi di consultazione che consentano ad uno stato di rappresentare il proprio collegio. L'analisi empirica di Lai e Lefler (2017) il comportamento di voto degli E10 non corrisponde alle preferenze degli stati dei collegi regionali, come esse sono espresse dalle votazioni presso l'Assemblea Generale. Gli E10 seguono dunque le proprie preferenze e non quelle della regione che rappresentano. Qualora si rafforzasse poi l'idea che i membri eletti devono in qualche modo essere i portavoce del proprio collegio di appartenenza, verrebbe da chiedersi perché ciò non dovrebbe essere valido per gli E10 e non anche per i P5. Ad esempio, perché, richiedere ad un paese europeo eletto nel CdS di farsi portavoce degli interessi di tutto il vecchio continente senza invece avanzare la stessa richiesta anche alla Francia?

Bisognerebbe collegare più direttamente la questione del mandato che hanno i membri del CdS con le proposte di allargamento. Difficilmente un semplice allargamento può contribuire ad aumentare la pace e la stabilità internazionali senza chiarire il rapporto tra eletti ed elettori. L'India, ad esempio, rivendica un seggio permanente in rappresentanza dell'Asia, ma il primo paese ad esserne contrario è il Pakistan perché teme che il paese rivale possa usare il seggio contro i suoi interessi. Il Brasile richiede un seggio permanente per rappresentare l'America Latina, ma sia Argentina che Messico non sostengono la sua candidatura. Gli obiettivi delle



Nazioni Unite sarebbero serviti assai meglio qualora si individuassero dispositivi volti ad avere un adeguato sistema di rendicontazione del loro operato.

### 3. Aiuti economici, elezione nel CdS e condizionamento del voto

Abbiamo già detto che il CdS non è una corte di giustizia e quindi i criteri che ispirano l'azione degli stati sono sia politici che giuridici. Ci sono aspetti poco nobili che determinano se uno stato riesce ad essere eletto e che regolano le decisioni di voto degli E10. Per quanto riguarda la possibilità di essere eletti, accade spesso che gli stati candidati cercano di acquisire voti usando come strumenti di negoziazione gli aiuti economici forniti ai paesi in via di sviluppo (si vedano, tra le analisi empiriche, Dreher et al., 2009, 2011; Reinsberg, 2019). Gli stati ricchi e potenti fanno campagna elettorale promettendo denaro e hanno così più possibilità di essere eletti di quelli poveri e deboli.

Allo stesso tempo, il voto degli E10 è spesso suscettibile di essere condizionato dagli aiuti economici che ricevono. È stato mostrato che il voto dei 10 membri eletti è connesso a quanto ricevuto sotto forma di aiuto ufficiale per lo sviluppo fornito dai paesi ricchi, ma anche da organizzazioni internazionali quali il Fondo monetario e la Banca mondiale (Vreeland e Dreher, 2014; Dreher et al., 2022). Quando il 18 Dicembre 2017, il CdS ha votato per richiedere agli Stati Uniti di ritirare il proprio riconoscimento di Gerusalemme come capitale di Israele, gli Usa hanno ovviamente votato contro. Tutti i membri del CdS hanno votato a favore, lasciando gli Stati Uniti isolati. Indispettito, il Presidente Trump ha dichiarato: “queste nazioni che prendono i nostri soldi e poi votano contro di noi nel Consiglio di Sicurezza [...] Stiamo monitorando quei voti. Lasciamo che votino contro di noi, risparmieremo molto”<sup>2</sup>, una dichiarazione che conferma come gli stati più potenti minaccino i propri alleati con pressioni economiche e politiche.

Per rendere più autorevole il CdS, bisognerebbe dunque trovare metodi che consentano di eleggere gli E10 sulla base del proprio impegno per la pace e la sicurezza e, una volta eletti, di esercitare il proprio mandato con minori condizionamenti. Il che richiama ancora una volta il problema: in che capacità agiscono i membri del CdS? Anche se privi di vincolo di mandato, ci sono dispositivi capaci di rafforzare la propria imparzialità?

---

<sup>2</sup> “They take hundreds of millions of dollars and even billions of dollars and then they vote against us. Well, we're watching those votes. Let them vote against us. We'll save a lot. We don't care”, BBC, *Jerusalem: UN resolution rejects Trump's declaration*, 22 December 2017, at <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42446027>.

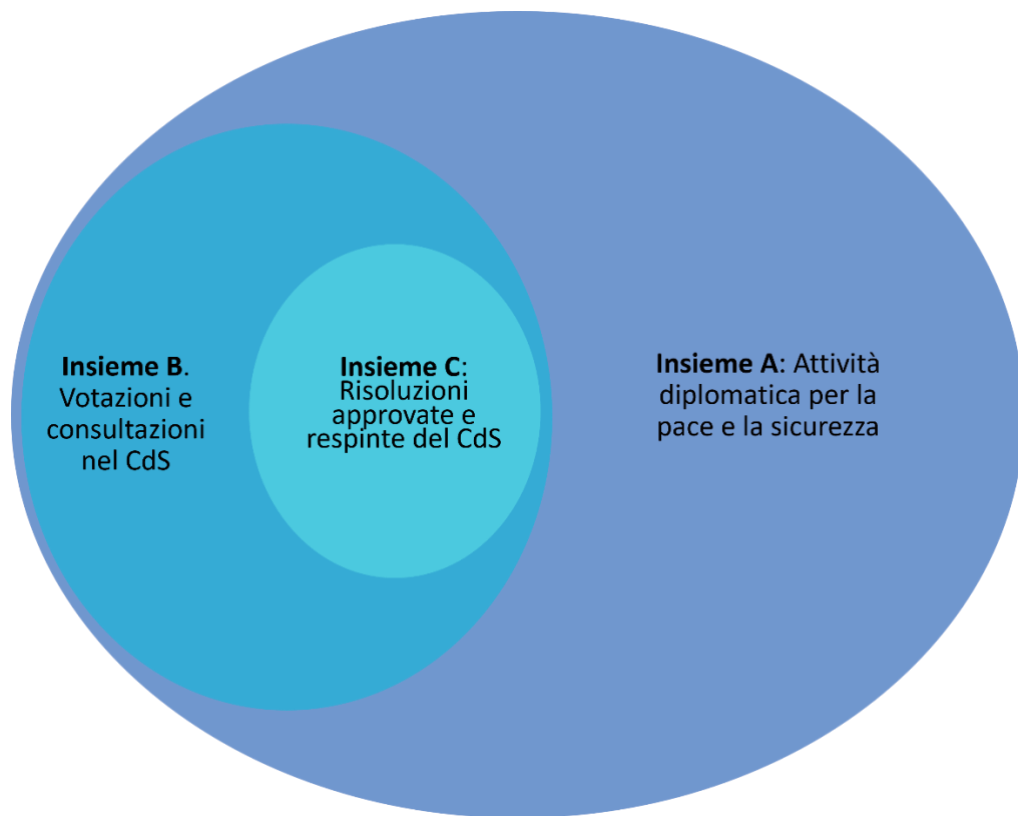
#### 4. Rilevanza e votazioni nel Consiglio di Sicurezza

Non tutti i problemi relativi alla pace e alla sicurezza trovano riscontro nel CdS. La Figura 1 riporta un semplice schema. La parte più grande rappresenta le azioni di politica globale e l'attività diplomatica, svolta all'interno e all'esterno delle organizzazioni internazionali (insieme A). Sia nel caso dell'invasione dell'Ucraina che di Gaza, c'è una ragguardevole e indispensabile attività diplomatica svolta al di fuori del CdS, e in cui stati (e in alcuni casi anche attori non statali) svolgono la funzione di mediatori.

Sempre nella Figura 1, abbiamo indicato l suo interno, ci sono le questioni discusse al CdS che, come ogni organo della comunità internazionale, svolge funzioni emerse e sommerse (insieme B). Nell'insieme B rientrano le riunioni formali che non conducono a votare risoluzioni e le consultazioni informali (si veda l'analisi empirica di Allen e Yuen, 2020). Le funzioni sommerse sono importanti quanto quelle emerse, perché consentono di affrontare e a volte addirittura risolvere contrasti spinosi ricorrendo alla persuasione e alla negoziazione. Spesso, il CdS è anche lo strumento che favorisce un maggiore concertazione nelle politiche estere degli stati, specie dei P5 (Bosco, 2020). Questa attività è spesso coperta da riservatezza e non è agevole riscontarla in verbali o documenti e procedere alla sua codificazione.

Arriviamo infine all'insieme C, quello per il quale il CdS è costantemente alla ribalta per le risoluzioni che approva e, ancor di più, per quelle che invece boccia. Sono le riunioni formali del CdS ad essere la componente più visibile e sulla quale sono disponibili dati. Può allora essere utile inquadrare il problema della riforma del CdS, analizzando quante e quali sono le risoluzioni approvate e respinte. Una analisi numerica di questi dati aiuta a capire quando il CdS non è stato in grado di prendere decisioni unanimi e di verificare su quali temi e con quali blocchi l'organo non è stato in grado di esprimersi. Maggiori informazioni possono essere ottenute prendendo in considerazione anche altre azioni del CdS, come ad esempio le riunioni formali le consultazioni informali (Allen e Yuen, 2020; Bosco, 2020), ma comunque già prendere in considerazione le risoluzioni approvate e bocciate fornisce una chiara indicazione sull'attivismo dell'organismo.

Figura 1: La concertazione internazionale per la sicurezza dentro e fuori il Consiglio di Sicurezza

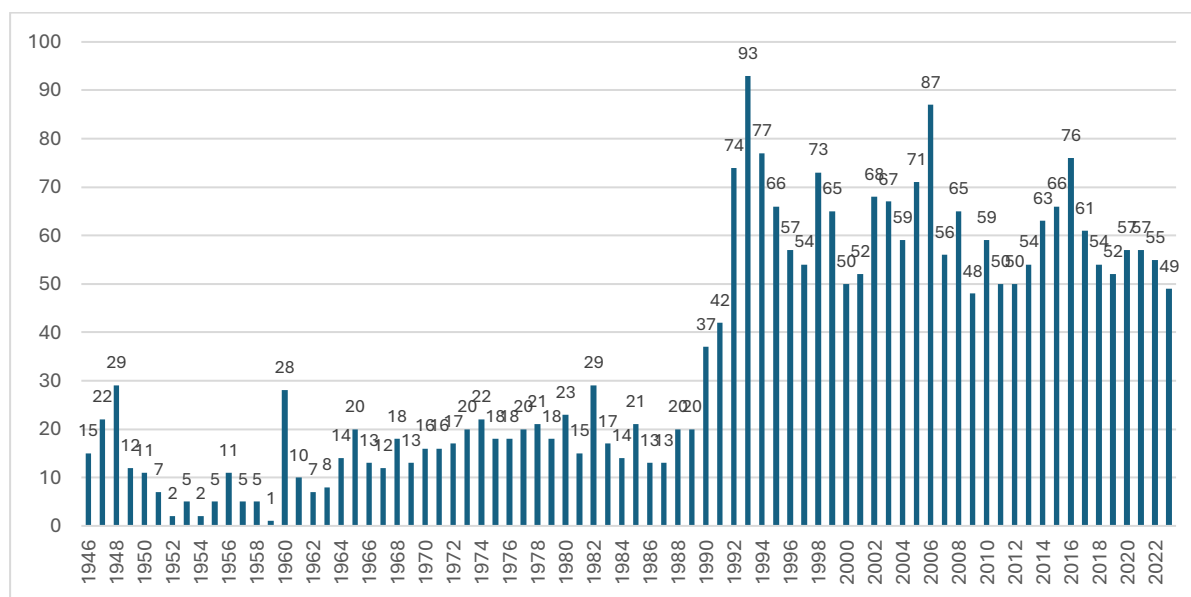


Come molti altri aspetti della politica mondiale, anche nella vita del CdS si possono identificare due fasi: la prima va dal 1946 al 1989 e la seconda dal 1990 ad oggi. Le risoluzioni approvate possono essere considerate la “fisiologia” del CdS giacché mostrano l’esistenza di un consenso sufficientemente ampio non solo tra i membri permanenti, ma dell’intera comunità internazionale, per come essa è rappresentata dagli E10. Il fatto che il CdS approvi una risoluzione non significa che i problemi sottostanti vengano effettivamente risolti. Troppo spesso le risoluzioni del CdS sono paragonabili a prediche domenicali che non hanno alcun effetto sui comportamenti reali. Solamente alcune risoluzioni approvate sono effettivamente onerose per gli stati membri, tanto da comportare, ad esempio, il finanziamento e lo spiegamento di caschi blu, la somministrazione di sanzioni o altre azioni coercitive (Benson e Tucker, 2022). Eppure, anche le risoluzioni che non comportano la presa in carico di iniziative hanno un impatto politico rilevante giacché esse testimoniano l’esistenza di un consenso generale e gli stati e/o le forze politiche che le ignorano, anche quando non subiscono

conseguenze dirette, ne pagano un prezzo in termini di reputazione e spesso anche in termini di sanzioni e restrizioni.

La Figura 2 riporta le risoluzioni approvate dal CdS e anche il semplice conteggio mostra quanto il CdS sia diventato più attivo dal 1990 in poi. Il 31 Gennaio 1992, incontro 3046, si è svolta una riunione storica dell'organismo, in cui tutti gli stati membri furono rappresentati dal relativo capo di stato o di governo. Non sorprende dunque che il picco di attivismo ci sia stato proprio nel 1993. C'è stata insomma la speranza che il CdS potesse diventare effettivamente il centro della politica mondiale, e che gli insiemi B e C si espandessero a scapito della parte svolta nell'insieme A-B. Questa speranza è stata reiterata in un'altra riunione simbolica dell'organo il 7 Settembre 2000, quando tutti i paesi (tranne la Malesia) furono nuovamente rappresentati dal rispettivo capo di stato o di governo.<sup>3</sup>

Figura 2: Risoluzioni approvate dal Consiglio di Sicurezza



Negli stessi anni in cui la rivalità tra super-potenze era diventata minore, i conflitti sono molto spesso diventati intra-statali piuttosto che inter-statali, dando vita a quelle che sono state definite le nuove guerre (Kaldor, 2012). La comunità internazionale e il CdS non sono

<sup>3</sup> Allen e Yuen (2020) hanno conteggiato, oltre alle risoluzioni, anche le riunioni formali e le consultazioni informali del CdS dal 1994 al 2013, e Bosco (2020) dal 1970 al 2013, mostrando come ci sia stato un picco di attivismo delle componenti informali dal 1995 al 2004. Successivamente, mentre il numero delle risoluzioni approvate si è mantenuto stabile, si sono sostanzialmente ridotte le consultazioni informali.

rimasti inattivi e questo ha comportato un aumento impressionante del numero di caschi blu, che è passato dalle circa 10 mila unità del periodo antecedente al 1989 alle attuali 70 mila, superando addirittura i 100 mila dopo il 2005.<sup>4</sup> E, di conseguenza, la comunità internazionale ha dovuto sostenerne il relativo onere finanziario e politico.

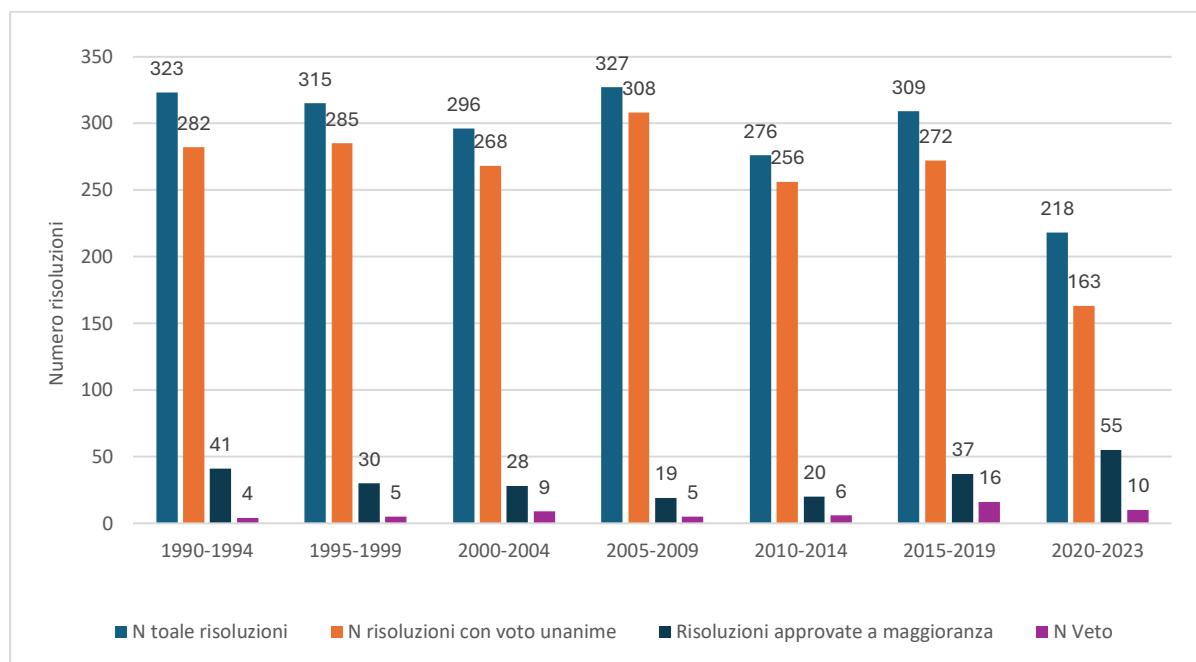
Nella maggior parte dei casi, gli stati membri presentano una risoluzione al CdS quando c'è già preventivamente un ampio consenso ad approvarle, il cosiddetto "understanding reached in prior consultation". Addirittura, l'89% delle risoluzioni sono infatti approvate all'unanimità (15 voti favorevoli, nessun voto contrario, nessun astenuto, il celebre 15-0-0). Nonostante le divisioni esistenti e la rivalità tra stati, nonostante le guerre in corso che spesso vedono coinvolti in prima persona gli stati membri, si ricorre al CdS quando c'è già un accordo di massima e si intendono denunciare le azioni di alcuni governi o forze politiche non rappresentate nel CdS. Se questo è il bicchiere mezzo pieno, non bisogna dimenticare la parte mezza vuota, ossia tutti i conflitti esistenti che non vengono neppure portati alla luce nel CdS dando preventivamente per scontato che non ci sarebbe consenso tra i membri e che condurre una risoluzione al voto non farebbe che confermare le divisioni esistenti (e che quindi si ritrovano nell'insieme A-B piuttosto che in quelli B e C).

La Figura 3 riporta il numero totale delle risoluzioni votate nel periodo più recente (1990-2023) e, tra queste, quelle che sono state approvate con voto unanime e quelle che invece, per quanto approvate, non hanno ottenuto l'unanimità. Quando c'è assenza di totale sintonia e la risoluzione in questione ha destato perplessità in alcuni dei membri, l'esito è che alcuni membri, inclusi i P5, si possono astenere e che uno o più degli E10 possono astenersi o addirittura votare contro. La medesima figura riporta anche le risoluzioni bocciate per il veto di uno o più dei P5, associato al voto contrario di uno o più degli E10.

---

<sup>4</sup> I dati sulle missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite sono riportati nel sito <https://peacekeeping.un.org/en>

Figura 3: Risoluzioni approvate, con voto unanime, a maggioranza e bloccate dal veto, 1990-2023



Il numero di risoluzioni che non sono approvate all'unanimità è, dal punto di vista meramente quantitativo, abbastanza scarso, ma sono spesso le più rilevanti, perché mostrano divergenze se non veri e propri conflitti – diretti o indiretti – tra super-potenze. È senz'altro significativo constatare che negli ultimi due periodi, 2015-2019 e 2020-2023, sono aumentate notevolmente le risoluzioni che non hanno più l'accordo unanime dei membri del CdS: anche da questo si vede emergere il nuovo policentrismo (Gadinger e Scholte, 2023).

Chi presenta una risoluzione sa già in anticipo se ci sarà o meno unanimità giacché le diplomazie si consultano preventivamente. E c'è poco interesse a presentare una risoluzione se poi essa sarà bocciata con diversi voti contrari o astenuti. Si prenda il caso dell'invasione russa dell'Ucraina iniziata il 24 febbraio 2022. Il CdS si è tempestivamente riunito il giorno stesso ma la risoluzione di condanna è stata bloccata, come ovvio, dal veto della Russia. Forse meno ovvio che la Russia sia riuscita ad ottenere l'astensione di altri tre membri: Cina, India e Emirati Arabi Uniti (11-1-3). Una volta bocciata la prima risoluzione, il CdS ha solo potuto convocare l'undicesima sessione d'emergenza dell'Assemblea Generale (Risoluzione 2623 del 27 febbraio 2022). Trattandosi di una Risoluzione procedurale, il voto contrario della Russia non l'ha potuto bloccare. L'Assemblea Generale così convocata ha richiesto il ritiro della Russia dall'Ucraina e il rispetto della sua integrità territoriale con 141 voti favorevoli, 7 contrari e 32

astenuiti. Si può discutere se questa maggioranza sia stata più o meno ampia, ma poiché le risoluzioni dell'Assemblea Generale non sono formalmente vincolanti, il suo valore è stato solo simbolico.

## 5. L'uso del veto come patologia del Consiglio di Sicurezza

Veniamo all'aspetto più controverso del CdS, ossia l'uso del voto contrario dei P5, il celebre veto. L'uso effettivo, per quanto scarso, è stato crescente nell'ultimo periodo, mostrando anche in questo caso come i venti della cosiddetta "seconda guerra fredda" trovano puntuale riscontro anche nella sala del CdS

L'uso del veto di un solo membro che blocca una risoluzione può essere identificato come la principale patologia del CdS. Vediamo allora nel dettaglio questi veti. La Tabella 1 riporta i voti contrari espressi dai membri permanenti dal 1946 al 1989. Fino al 1974, molti dei veti riguardano l'adesione all'Onu di nuovi membri, spesso associati al processo di decolonizzazione o alla guerra fredda (basti ricordare che solamente nel 1974 furono ammesse all'Onu la Repubblica federale tedesca e la Repubblica democratica tedesca). Tra i P5, il maggior numero di voti contrari è stato espresso dall'Unione Sovietica (90), seguita dagli Stati Uniti (62). Molto meno i veti posti dal Regno Unito (29) e dalla Francia (16), con la Repubblica Popolare Cinese che in questo primo periodo è un ospite assente per via della controversia con Formosa, e resta comunque distratto anche dopo il suo ingresso nel CdS nel 1971. La Tabella 1 riporta i veti posti dei cinque membri permanenti.

Tabella 1: Vetii espressi dai membri permanenti del CdS 1946-1989

<b>Paese</b>	<b># veto</b>	<b>Commento</b>
USSR/Russia	90	30 veti sono stati posti a risoluzioni relative all'ammissione di nuovi membri
Stati Uniti	62	29 veti hanno riguardato la situazione in Medio Oriente; tra questi, 16 veti hanno riguardato specificatamente il territorio palestinese
Francia	16	Una risoluzione è stata bloccata dalla sola Francia; 13 veti sono stati posti insieme a Regno Unito e Stati Uniti
Regno Unito	29	5 risoluzioni sono state bloccate dal solo Regno Unito; 13 veti sono stati posti insieme a Regno Unito e Francia. 8 veti sono stati posti insieme agli Stati Uniti; 8 veti relativi alla situazione della Namibia
Cina	1	1 risoluzione è stata bloccata dalla sola Cina, relativa all'ammissione del Bangladesh
<b>Totale veti</b>	<b>198</b>	<b>Su un totale di 646 risoluzioni approvate, quelle non approvate per il veto di uno o più P5 sono state 162 (il 23,5% delle risoluzioni poste ai voti)</b>

Abbiamo già visto come dalla fine della guerra fredda le risoluzioni approvate dal CdS siano diventate più frequenti, dando speranze all'idea che l'organo potesse effettivamente indirizzare la politica globale. La Tabella 2 si concentra sugli ultimi 33 anni. Anche il ricorso al veto è stato assai meno frequente, sia in valori assoluti (i voti contrari dei P5 passano da 198 a 77) sia in rapporto alle risoluzioni messe ai voti, passando dal 23,5% del primo periodo al 3,6% del secondo).

Tabella 2: Veti espressi dai Membri Permanenti del CdS 1990-2023

Paese	# veto	Commento
Russia	37	Dal 1990, la Russia ha posto il veto 37 volte; 22 veti riguardavano la situazione del Medio Oriente (5 dei quali riguardavano specificamente la Siria)
Stati Uniti	23	19 veti hanno riguardato la Palestina; 23 risoluzioni sono state bloccate dal solo veto degli Stati Uniti
Francia	0	La Francia non ha bloccato alcuna risoluzione
Regno Unito	0	Il Regno Unito non ha bloccato alcuna risoluzione
Cina	17	Solo 2 risoluzioni sono state bloccate dalla sola Cina; 15 veti sono stati usati insieme alla Russia; 17 veti hanno riguardato la situazione in Medio Oriente (di cui 4 specificamente la Siria e 2 la Palestina)
<b>Totale veti</b>	<b>77</b>	<b>Su un totale di 2064 risoluzioni approvate, quelle non approvate per il veto di uno o più P5 sono state 62 (il 3,6% delle risoluzioni votate)</b>

Anche dopo la fine della guerra fredda, sono alternativamente Stati Uniti e Russia ad impedire l'approvazione di determinate risoluzioni. E, come noto, una quantità estremamente elevata di risoluzioni riguardano il Medio Oriente. Guardiamo più da vicino le risoluzioni che sono state bloccate (Tabella 3).

Il quadro che ne emerge è abbastanza chiaro: se una risoluzione è bloccata, questo non si deve mai ad un volere collettivo dei membri eletti del CdS, bensì alla volontà contrastante di una delle super-potenze, le quali operano spesso in totale isolamento. Il cosiddetto "veto collettivo" (si rammenta che per approvare una risoluzione occorre il voto favorevole di 9/15), potenzialmente possibile qualora i membri eletti si coalizzino tra loro, non è mai stato usato. Nel periodo dopo la fine della guerra fredda, i due blocchi Occidentale (Stati Uniti, Francia e Regno Unito da una parte), e Orientale (Cina e Russia) non sono granitici: Francia e Regno Unito non hanno mai aggiunto il proprio veto a quello degli Stati Uniti, preferendo piuttosto l'astensione, e la stessa Cina ha spesso preferito astenersi piuttosto che usare il proprio veto a sostegno della Russia.



Ma quali sono i temi su cui si divide il CdS? La Tabella 4 riporta gli argomenti in agenda per le risoluzioni bocciate.

*Tabella 3: Argomento in agenda nelle risoluzioni bocciate per il veto di almeno un membro permanente 1990-2023*

<b>62</b>	<b>TOTALE RISOLUZIONI RESPINTE</b>
<i>di cui</i>	
40	Numero di risoluzioni respinte riguardanti il Medio Oriente. Di queste, 4 riguardano la Siria, mentre 21 riguardano la Palestina e Territori Arabi occupati
5	Numero di risoluzioni respinte che riguardano il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (1 per la situazione in Sud America, 1 per la situazione in Zimbabwe, 1 per gli attacchi terroristici, 1 per l'Ucraina, e 1 generica)
4	Numero di risoluzioni respinte che riguardano l'Ucraina (2 per guerra Russia – Ucraina)
3	Numero di risoluzioni respinte che riguardano la non-proliferazione nucleare (2 per Corea del Nord)
3	Numero di risoluzioni respinte che riguardano la situazione in Bosnia
7	Altre voci

## 6. I problemi principali del Consiglio di Sicurezza

Una volta esposti i risultati nelle votazioni nel CdS, risulta forse più agevole identificare i problemi principali che dovrebbe affrontare una eventuale riforma.

\* È nell'interesse della pace e della stabilità internazionali che il CdS svolga un ruolo più attivo, assorbendo il più possibile le azioni diplomatiche che sono svolte al di fuori (in termini della Figura 1, ciò significa allargare le componenti B e C e ridurre quella A-B). Il che richiede da una parte che l'organismo sia efficiente e che quindi possa ulteriormente aumentare il suo ruolo nella politica mondiale, e dall'altra che sia rappresentativo della comunità internazionale.

\* Se non ci fosse il potere di veto, tutte le risoluzioni discusse nel CdS sarebbero state approvate grazie alla maggioranza qualificata prevista dalla Carta di 9/15.

\* Le risoluzioni approvate all'unanimità oppure a larga maggioranza sono numerosissime, il che significa che è possibile trovare un ampio accordo della comunità internazionale e che

esso non è impedito dall'attuale composizione dell'organo. Ciò, tuttavia, non garantisce che le risoluzioni approvate siano implementate. Uno dei problemi principali è quindi trovare dei dispositivi più efficaci per ottenere che quanto richiesto dalle risoluzioni sia messo in atto. Bisognerebbe trovare mezzi per rafforzare la loro applicazione, dotando il Segretariato dell'Onu di maggiori mezzi propri.

\* Il fatto che due dei P5, Francia e Regno Unito, non abbiano usato il veto dal 1990 è incoraggiante. Non necessariamente, insomma, disporre del potere di veto significa usarlo. Il mancato uso non ha comportato una riduzione del peso politico dei due paesi, ma al contrario ne ha aumentato l'autorevolezza nella scena internazionale.

\* C'è stata una significativa evoluzione nella strategia della Cina. Dopo un periodo in cui non ha preso posizione su questioni che non la riguardavano direttamente, ha iniziato a ricorrere più spesso al veto, quasi sempre insieme e/o a sostegno della Russia. L'emergere del paese come attore più attivo nella politica mondiale trova così puntuale riscontro anche nelle votazioni nel CdS.

\* L'uso frequente da parte degli Stati Uniti e della Russia del potere di veto è spesso confinato ai problemi del Medio Oriente. Gli Stati Uniti si ritrovano spesso in perfetta solitudine sulle questioni relative al conflitto tra Israele e Palestina e anche la Russia lo ha usato spesso per il conflitto siriano.

\* Quando Stati Uniti e Russia hanno usato il proprio potere di veto, sono spesso riusciti a ridurre il proprio isolamento grazie all'astensione o addirittura il voto contrario di stati alleati. C'è il radicato sospetto che molti paesi subordinino le proprie scelte di voto sulla base di convenienze. Come mostrato da una copiosa letteratura, gli aiuti economici ottenuti da alcuni stati, sia come assistenza bilaterale sia tramite organizzazioni internazionali quali il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, sono in grado di condizionare le scelte di voto dei membri eletti (Vreeland e Dreher, 2014; Vreeland, 2019). Un modo per ridurre tale vulnerabilità sarebbe quello di richiedere che i membri eletti si consultino preventivamente con gli stati appartenenti al proprio collegio geografico, rafforzando in altre parole il loro ruolo di rappresentanti di un gruppo di stati.

\* Il fatto che alcune risoluzioni su aspetti cruciali della vita internazionale sono bloccate dal veto riduce enormemente l'autorevolezza del CdS perché mostra quanto le Nazioni Unite siano ingessate senza dare un contributo decisivo per la risoluzione dei conflitti. Nei termini della Figura 1, ogni volta che una risoluzione viene bloccata dal veto, la parte A-B diventa più rilevante a scapito di quella C. Sotterranee o aperte, l'ostilità tra le super-potenze sminuisce

l'autorevolezza delle risoluzioni approvate, anche quando su di esse un accordo unanime. Si tratta allora di trovare dispositivi adatti a rendere il ricorso al veto più oneroso, facendo sì che il Segretariato dell'Onu riesca ad avere un maggiore ruolo autonomo.

\* Il ruolo degli E10 è controverso. In linea teorica, dovrebbero rappresentare gli interessi generali e addirittura svolgere un ruolo equilibratore rispetto ai P5. A volte riescono a svolgere questa funzione, tanto che i P5 che usano il veto si ritrovano in isolamento. Ma gli E10 hanno tre problemi: i) il processo di elezione degli è viziato dagli incentivi forniti dagli stati più ricchi e potenti, ii) il voto è spesso condizionato dagli aiuti economici ricevuti e non esiste sintonia tra il voto espresso, tanto che iii) non emerge sintonia tra le preferenze espresse tra il voto espresso da loro nel CdS e quello degli stati del loro collegio geografico nell'Assemblea Generale (Lai e Lefler, 2017).

Se questi sembrano essere i problemi principali che affronta oggi il CdS e, di conseguenza, tutta l'Onu, in che misura le proposte di riforma che intendono ad allargare il numero dei membri possono rendere il CdS più efficace e rappresentativo? Nella prossima sezione prendiamo in rassegna alcune delle proposte finora discusse.

## 7. Le proposte di allargamento e di riforma del Consiglio di Sicurezza

Nelle ampie consultazioni effettuate, sono state diverse proposte di riforma (per una rassegna, si veda Pirozzi et al., 2023). Le principali proposte sono raccolte in Fassbender, 2020), nelle quali è impegnato tutto il corpo diplomatico mondiale. C'è una differenza fondamentale tra *allargamento* e *riforma*. Definiamo *allargamento* le proposte che mirano ad un aumento del numero dei membri del CdS, senza tuttavia che esso comporti una modifica delle modalità di partecipazione né limitazioni sostanziali al potere di veto di P5. Definiamo invece *riforma* l'introduzione di più radicali proposte che intendono anche cambiare le modalità di partecipazione degli stati e addirittura aprire l'organismo ad altri soggetti politici, quali le organizzazioni regionali, e rappresentanti della società civile e consentendo loro in diverse forme di partecipare e intervenire sulla pace e la sicurezza internazionali. La Tabella 4 riporta alcune delle principali proposte di allargamento:

Tabella 4 - Proposte di allargamento del Consiglio di Sicurezza

	<b>Numero totale di Seggi</b>	<b>Seggi permanenti</b>	<b>Seggi eletti</b>	<b>Potere di veto</b>
Accountability, Coherence and Transparency Group and Non-Aligned Movement	15 (=)	5	15 (=)	Consentirne l'uso solo sulle questioni relative al Capitolo VII della Carta
African Group	22 (+7)	7 (+2)	15 (+5)	In prospettiva, per l'abolizione del veto, ma accettazione come realtà richiedendo ai P5 (e in prospettiva i P7) di esercitare una autolimitazione
Caricom, Comunità Caraibica	27 (+12)	11 (+6) 2 Africa 2 Asia 1 America Latina e Caraibi 1 Europa occidentale e associati	16(+6) 2 Africa 1 Asia 1 Europa dell'est 1 America Latina 1 SIDS (Small Islands)	Limitare al Capitolo VII della Carta. Proibizione di usarlo per crimini di guerra e contro l'umanità, genocidio e altre violazioni del diritto internazionale
Group of 4 (Brazil, Germany, India, and Japan)	25 (+10)	Seggi permanenti per i quattro paesi	Propone 6 nuovi seggi elettivi	Richiedono per loro il diritto di veto come per gli attuali P5
Group of Arab States		Richiede un nuovo seggio permanente per un loro membro	Richiede rappresentazione adeguata per i paesi arabi tra i membri eletti	Suggerisce di limitare e in prospettiva abolire il diritto di veto
L69 Group (32 developing countries from Africa, Latin America and the Caribbean, Asia and the Pacific)	27 (+11)	11 (+5) 2 Africa 2 Asia 1 America Latina e Caraibi 1 Europa Occidentale e associati	16 (+6)	In prospettiva, per l'abolizione del potere di veto ma, fino a quando esiste, da estendere anche ai nuovi membri permanenti
United For Consensus (Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italia, Malta, Mexico, Pakistan, Corea del Sud, San Marino, Spain, Turchia)	26 (+11)	5 (=)	21 (+11) Di questi, nove con possibilità di rielezione e 2 con mandato di due anni riservati rispettivamente all'Europa dell'Est e ai piccoli stati 3 Africa 3 Asia 2 America Latina 1 Europa occidentale 1 Europa orientale	Possibilità dell'Assemblea Generale di respingere a larga maggioranza il potere di veto dei P5

Tutte queste proposte sono di allargamento e non di riforma, se non per l'invito rivolto ai P5 di contenersi nell'uso del veto. Nessuna di queste proposte mette in discussione quale debba essere la funzione degli stati chiamati a servire nel CdS, ossia in che misura debbano agire sulla base del proprio interesse, di quello della propria regione oppure nell'interesse globale. Non sembra che un solo allargamento possa aiutare a risolvere i problemi della pace e sicurezza internazionali.

## 8. La proposta italiana del 1995

Alle proposte oggi discusse, intendiamo aggiungere una idea sostenuta dall'Italia nel 1995 su stimolo dell'Ambasciatore Francesco Paolo Fulci (Italy, 1995), nel momento in cui c'era grande fiducia sul ruolo che le Nazioni Unite avrebbero potuto svolgere nel nuovo panorama internazionale e sembrava che si era prossimi ad approvare il cosiddetto *quick-fix*, ossia l'inclusione di altri membri permanenti, tra i quali Giappone e Germania (all'epoca il secondo e terzo contribuente al bilancio regolare dell'Onu) e possibilmente anche di India, Brasile e Sud Africa in rappresentanza dei loro continenti (Fassbender, 2003). Al fine di contrastare questa possibilità, che avrebbe relegato la nazione in un ruolo subordinato, la proposta italiana indicava un allargamento ben più ambizioso: lasciare invariati i P5 e gli E10, ma introducendo una nuova categoria di membri a rotazione più frequente. Nella proposta, si suggeriva di introdurre circa 8-10 nuovi seggi a rotazione più frequente da selezionare tra circa 24-30 stati membri (e quindi 3 stati eleggibili per ciascun seggio a rotazione frequente). Tali stati avrebbero dovuto essere indicati dall'Assemblea Generale sulla base di criteri oggettivi quali la popolazione, la rappresentanza geografica, il contributo finanziario, politico e militare dato alle Nazioni Unite.

L'originalità della proposta consisteva nel fatto che ciascuno stato a rotazione più frequente sarebbe stato naturalmente incline a concertare le proprie azioni con gli altri due stati della stessa area geografica, contribuendo così anche alla stabilità regionale. In altre parole, ciascuno stato a rotazione più frequente avrebbe avuto l'incentivo di dare voce non solo ai propri interessi ma a quelli di un insieme collettivo maggiore e quindi ad agire come rappresentante di una volontà di almeno tre stati e forse dell'intero blocco regionale. Un altro vantaggio della proposta italiana avrebbe consentito di rendere più facile l'accesso ai piccoli stati nel CdS tramite i 10 membri eletti. Molti piccoli stati, infatti, hanno scarsa possibilità di accedere al CdS e ben 50 dei 193 membri non sono mai stati eletti nel CdS.

Ci sono ben pochi casi in cui gli stati hanno deciso di suddividere il periodo dei due anni in cui uno stato membro è eletto nel CdS. Uno di questi casi è avvenuto nel 2016, quando Italia e Olanda, entrambi candidati per un seggio elettivo, avevano ottenuto un uguale numero di voti.

Piuttosto che competere nuovamente in una elezione suppletiva, i due governi decisero di alternarsi nel Consiglio un anno ciascuno.<sup>5</sup> Entrambi membri dell'Unione Europea e quindi già vincolati ad una comune politica estera e di sicurezza, potevano fruttuosamente condividere nel CdS i medesimi obiettivi. Il caso fu visto da molti come un pericoloso precedente, proprio perché introduceva il principio della concertazione tra stati.

## 9. Possibili scenari e proposte di riforma

La possibilità di ridurre e, in prospettiva, eliminare il veto dei P5 è – almeno nel breve periodo – volontaristica, e si può conseguire solo se i P5 decidono di non usarlo. C'è, un ampio desiderio da parte di molti stati di limitarlo, come dimostrano le proposte di riforma del Consiglio, ad esempio sulle questioni relative alle misure coercitive previste nel Capitolo VII della Carta. Lo scontento per l'uso del potere di veto è stato più volte espresso presso l'Assemblea Generale. Il 26 Aprile 2022, a seguito del veto russo sulla risoluzione di condanna dell'invasione dell'Ucraina, l'Assemblea Generale, su proposta del Liechtenstein, ha approvato una propria risoluzione nella quale richiede che, ogni volta che uno dei P5 usa il veto, si svolga un dibattito presso l'Assemblea Generale (United Nations General Assembly, 2022). Si tratterebbe di un modo per palesare la riprovazione pubblica nei confronti dei P5 che abusano del proprio potere.

Ma nell'attuale situazione, sembra difficile che si giunga all'abolizione del veto. L'unica speranza è che Stati Uniti, Russia e Cina seguano l'esempio di Francia e Regno Unito e usino il veto con maggiore parsimonia, e che, se usato, sia recepito con crescente disapprovazione dall'opinione pubblica e dalla comunità internazionale. Le azioni diplomatiche intraprese dal Segretariato Onu, dagli E10 e dall'Assemblea Generale possono avere un effetto positivo del rendere il veto sempre più anacronistico (Gifkins, 2021).

Per quanto riguarda l'allargamento, proviamo per un attimo ad immaginare come si sarebbero chiuse le votazioni sulle varie risoluzioni qualora il CdS avesse avuto una composizione diversa, basata sulle sette proposte di riforma suggerite. Le risoluzioni che non sono state approvate perché uno dei P5 (e visto il non uso del veto da parte di Francia e Regno Unito negli ultimi 35 anni, possiamo dire P3: Stati Uniti, Russia e Cina), è assai probabile che le votazioni sarebbero comunque state bloccate. E cambierebbe poco se una risoluzione fosse

---

<sup>5</sup> Security Council Reports, Security Council Elections: Italy and the Netherlands Agree to a Split Term, 29 June 2016, at <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2016/06/security-council-elections-italy-and-the-netherlands-agree-to-a-split-term.php> . All'epoca, l'Italia era rappresentata all'Onu dall'ambasciatore Sebastiano Cardi, che era stato vent'anni prima giovane diplomatico nella Rappresentanza italiana quando Fulci era ambasciatore.

bloccata con un 26-1-0 piuttosto che con l'attuale 14-1-0. È pur vero che l'esistenza di una più ampia partecipazione avrebbe contribuito ad isolare politicamente i paesi che hanno usato il veto (basti pensare all'invasione dell'Ucraina e all'intervento israeliano a Gaza), ma l'esito non sarebbe stato sostanzialmente diverso.

Nel caso di risoluzioni approvate, esse hanno conseguito una maggioranza così ampia che è lecito aspettarsi che lo stesso consenso si sarebbe replicato anche in un CdS composto da 22 o 27 membri. Ciò avrebbe reso le risoluzioni del CdS più autorevoli e gli stati o i soggetti politici censurati avrebbero probabilmente avvertito una maggiore pressione a conformarsi alle indicazioni dell'organo.

Una delle caratteristiche che accomuna le proposte di riforma avanzate è che esse accettano l'assunto che le uniche istituzioni che possano essere membri del CdS sono gli stati. Ciò trae origine dalla Carta stessa, che prevede esplicitamente che solo gli stati membri possano far parte degli organi (Art. 3 e 4). Ma ci sono diversi modi in cui la Carta può essere aggiornata, con o senza un formale emendamento (si veda Pirozzi e Ronzitti, 2012). Infatti, al fine di aumentare la legittimità e la rappresentatività dell'organo, sarebbe utile andare al di là della mera rappresentanza statale, aprendo alla partecipazione delle organizzazioni regionali e di altri organismi internazionali. Fino a quando il CdS resterà, come gran parte del sistema delle Nazioni Unite, esclusivamente intergovernativo, la sua autorevolezza sull'opinione pubblica mondiale sarà limitata. Mentre le ricerche empiriche mostrano che c'è un forte desiderio da parte dell'opinione pubblica mondiale di far svolgere un ruolo più rilevante alle Nazioni Unite (Ghassim et al., 2022).

Per aumentare la funzionalità del CdS, sarebbe utile aprire l'organo alle organizzazioni regionali quali Unione Europea, Asean, Unione Africana, Organizzazione degli Stati Americani, Lega Araba, etc. Alcune di queste organizzazioni hanno una funzione principalmente economica, altre politica. E non tutte hanno una ugualmente sviluppata struttura istituzionale che consentirebbe loro di parlare con una sola voce alle Nazioni Unite. Molte di queste organizzazioni regionali avrebbero difficoltà ad esprimere un voto comune, come si può facilmente vedere dai diversi profili di voto che spesso hanno presso l'Assemblea Generale. Ma la loro partecipazione alle riunioni del CdS, anche senza diritto di voto, avrebbe comunque l'effetto di rafforzarne l'autorevolezza e la rappresentatività. L'UE partecipa da anni alle riunioni del G7. G7 e G20 sono assai più flessibili dell'ONU perché privi di uno statuto e di un segretariato permanente, ma bisogna riconoscere che la presenza del Presidente della UE e di diverse altre organizzazioni internazionali ai loro incontri ha rafforzato l'autorevolezza dei loro vertici.

Occorrerebbe anche aumentare la legittimità e rappresentatività degli E10. Dovrebbe essere previsto che gli stati candidati per essere eletti, esprimano un programma di lavoro esplicito in maniera che il loro operato sia rendicontabile. Se servono nel CdS come membri eletti, dovrebbero anche avviare consultazioni al fine di agire sulla base di interessi globali e non particolari. Queste azioni avrebbero anche l'effetto di contrastare la pratica di alcuni stati di elargire benefici per essere eletti e, se eletti, di richiederne per stabilire come votare.

I membri permanenti hanno una eccessiva sicumera che usano non solo nel CdS ma anche negli altri organi dell'ONU. E' pur vero che l'esistenza di una concertazione tra loro contribuisce alla stabilità internazionale (Bosco, 2020), ma il mondo è cambiato e affidarsi solo ai P5 rischia di rendere il CdS meno rilevante nella politica internazionale. Nei casi in cui il CdS non riesce ad approvare una risoluzione per il veto di un solo membro permanente, occorrerebbe convocare più frequentemente le sessioni d'emergenza dell'Assemblea Generale sulle medesime questioni (come è stato fatto nel caso dell'Ucraina) o comunque, come richiesto dalla Risoluzione 76/262, che essi ne rispondano di fronte all'insieme degli stati. È noto che l'Assemblea Generale non ha competenze in materia di sicurezza, ma in termini di autorevolezza, avrebbe comunque un peso rilevante. Ciò significherebbe in pratica limitare l'arbitrio con cui troppo spesso i membri permanenti utilizzano il proprio diritto di veto.

## 10. Conclusioni

Ci sono allo stato attuale due guerre in corso (Russia / Ucraina e Israele / Palestina) e concreti pericoli che i conflitti locali si estendano ancor di più a livello regionale e globale. Nonostante gli sforzi diplomatici, né il CdS né gli altri dispositivi internazionali sono riusciti ad evitare o a ricomporre questi conflitti, mentre altri conflitti locali, ugualmente sanguinosi, continuano imperterriti nonostante ci siano state reiterate risoluzioni del CdS volte ad interromperli. C'è quindi una grande urgenza di rendere l'Onu il luogo per affrontare e risolvere le dispute internazionali.

Occorre che il CdS sia il centro di indirizzo della politica mondiale e che abbia gli strumenti e l'autorevolezza per far rispettare le proprie decisioni (Falk e von Sponeck, 2024). Rafforzare il CdS e, di conseguenza, le Nazioni Unite sono una condizione essenziale per giungere ad un ordine mondiale più pacifico e più partecipativo (Archibugi, 2008). Ciò può avvenire solamente se tutti i componenti della comunità internazionale si sentiranno ugualmente rappresentati e protetti. Abbiamo segnalato la necessità di esplicitare in quale ruolo agiscono gli stati membri del CdS: in forza dell'interesse della propria nazione, del collegio elettorale (per gli E10) cui appartengono o in quello globale? E, soprattutto, in che capacità intenderebbero agire nuovi membri? Per quanto non sia possibile concettualmente distinguere



tra le varie categorie, giacché le motivazioni del comportamento degli stati sono sempre complesse e finiscono inevitabilmente per essere sia egoistiche che altruistiche, abbiamo segnalato la necessità di esplicitare, se non altro dal punto di vista linguistico, che i membri del CdS, sia quelli eletti che quelli permanenti, dovrebbero rispondere all'interesse generale e non quello del loro stato.

Una riforma dell'organismo, che lo renda più rappresentativo e limiti il potere di veto dei P5 è uno dei passi essenziali, anche se bisogna essere ben consapevoli che qualsiasi riforma si può basare esclusivamente su un largo consenso, sia a livello internazionale che interno al fine di conseguire la ratificazione delle decisioni prese. Abbiamo differenziato tra le proposte di *allargamento* e quelle di *riforma*. Alla luce dei risultati delle votazioni, le proposte di allargamento, per quanto potrebbero effettivamente contribuire a rendere l'organo e le sue risoluzioni più autorevole e rappresentativo, non modificherebbero sostanzialmente il peso del CdS nella politica mondiale.

Una semplice ricognizione empirica sulle risoluzioni approvate e respinte nel CdS potrebbe aiutare a inquadrare meglio le proposte di riforma. È forse scontato per gli addetti ai lavori, ma forse meno per l'opinione pubblica, che il CdS riesce a raggiungere l'unanimità su una vasta gamma di questioni, tutte quelle che non riguardano i conflitti emersi e sommersi tra grandi potenze. Ma il CdS arriva alla ribalta delle cronache soprattutto per i casi in cui una risoluzione è bloccata dal veto.

Occorre infine rendere il CdS più aperto alle organizzazioni regionali, a cominciare dall'Unione Europea. Alcune coraggiose proposte hanno addirittura immaginato un nuovo CdS composto da organizzazioni regionali piuttosto che da stati sovrani (Schwartzberg, 2011; Lättilä e Ylönen, 2019). Ciò richiederebbe di modificare la Carta per far sì che gli organi dell'Onu non siano appannaggio esclusivo degli stati. Una modifica così radicale dell'Onu difficilmente sarebbe praticabile, e anche se lo fosse, potrebbe creare un problema rendendo le risoluzioni del Consiglio prive degli artigiani che, al momento attuale, sono ancora nelle mani degli stati sovrani. Una più modesta ma ugualmente significativa modifica sarebbe quella di agire sulla prassi, dando alle organizzazioni regionali capaci di esprimere una linea comune un seggio senza diritto di voto. Nonostante le differenze esistenti, ciò è stato possibile fruttuosamente nel G7 e nel G20, e si può tentare di replicare l'esperienza anche nel CdS.

## 11. Riferimenti bibliografici

- Allen, S.H. and Yuen, A.T., 2020. Action or inaction: United Nations Security Council activity, 1994–2013. *Journal of Peace Research*, 57(5), pp.658-665.
- Archibugi, D., 2008. *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Benson, M. e Tucker, C., 2022. The Importance of UN Security Council Resolutions in Peacekeeping Operations. *Journal of Conflict Resolution*, 66(3), pp.473-503.
- Bosco, D., 2014. Assessing the UN Security Council: A concert perspective. *Global Governance*, pp.545-561.
- Cabrera, L., 2018. The case for a United Nations Parliamentary Assembly as a means of promoting just security, pp.413-439, in W. Durch, J. Larik and R. Ponzio (eds.), *Just Security in an Undergoverned World*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission for Global Governance, 1995. *Our Common Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Donnelly, J., 2000. *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dreher, A., Lang, V., Rosendorff, B.P. e Vreeland, J.R., 2011. Bilateral or multilateral? International financial flows and the dirty-work hypothesis. *The Journal of Politics*, 84(4), pp.1932-1946.
- Dreher, A., Lang, V. F., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. 2018. *Buying Votes and International Organizations: The Dirty Work Hypothesis*. CESifo Working Paper no. 7329.
- Dreher, A., Sturm, J.-E., & Vreeland, J. R. (2009). Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, 88(1), 1–18.
- Falk, R.A. e von Sponeck, H., 2024. *Liberating the United Nations: Realism with Hope*. Stanford: Stanford University Press.
- Fassbender, B., 2003. All illusions shattered? Looking back on a decade of failed attempts to reform the UN Security Council. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 7(1), pp.183-218.
- Fassbender, B. ed., 2020. *Key Documents on the Reform of the UN Security Council 1991-2019*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Finizio, G. 2014. “United Nations”, pp. 57-79 in Levi et al., 2014.
- Levi, L., Finizio, G. e Vallinoto, N., 2014. *The Democratization of International Institutions*. London: Routledge.
- Lombaerde, P., Baert, F. e Felício, T. eds., 2012. *The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration* (Vol. 3). Dordrecht: Springer
- Gadinger, F. and Scholte, J.A., 2023. *Polycentrism: How Governing Works Today*. Oxford: Oxford University Press.

- Ghassim, F., Koenig-Archibugi, M. and Cabrera, L., 2022. Public opinion on institutional designs for the United Nations: An international survey experiment. *International Studies Quarterly*, 66(3), pp.1-19.
- Gifkins, J., 2021. Beyond the veto: Roles in UN Security Council decision-making. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 27(1), pp.1-24.
- Hosli, M.O. e Dörfler, T., 2019. Why is change so slow? Assessing prospects for United Nations Security Council reform. *Journal of Economic Policy Reform*, 22(1), pp.35-50.
- Hurd, I., 2008. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Hurd, I., 2014. The UN Security Council and the international rule of law. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(3), pp.361-379.
- Italy, 1995. *A Revised Proposal for the Enlargement of the Security Council of the United Nations*. New York: Permanent Mission of Italy to the UN, October.
- Kaldor, M., 2013. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Lai, B. and Lefler, V.A., 2017. Examining the role of region and elections on representation in the UN Security Council. *The Review of International Organizations*, 12, pp.585-611.
- Lättilä, V. and Ylönen, A., 2019. United Nations Security Council reform revisited: A proposal. *Diplomacy & Statecraft*, 30(1), pp.164-186.
- Paul, J. and Nahory, C. 2005. *Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council*. Brussels: Global Policy Forum, July 13.
- Pirozzi, N. with Finizio, G., Gargiulo P. and Nesi, G. (2023). *Grasping the Nettle of UN Security Council Reform: The Uniting for Consensus Proposal*. Rome: Institute for International Affairs.
- Pirozzi, N. and Ronzitti, N., 2011. *The European Union and the Reform of the UN Security Council: Toward a New Regionalism?*. Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Reinsberg, B., 2019. *Do countries use foreign aid to buy geopolitical influence? Evidence from donor campaigns for temporary UN Security Council seats* (No. 2019/4). Wider Working Paper.
- Schwartzberg, J.E., 2011. Weighted regional representation as a basis for Security Council reform. pp. 71-81 in Lombaerde et al., In *The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration*. Dordrecht: Springer.
- United Nations General Assembly, 2022. *Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council*. Resolution 76/262 adopted on 26 April. New York: United Nations.
- Vreeland, J.R., 2019. Corrupting international organizations. *Annual Review of Political Science*, 22(1), pp.205-222.

- Vreeland, J.R. and Dreher, A., 2014. *The Political Economy of the United Nations Security Council: Money and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, T.G., 2003. The Illusion of UN Security Council Reform. *Washington Quarterly*, 26(4), pp.147-161.
- Winther, B.Z., 2020. A review of the academic debate about United Nations Security Council reform. *The Chinese Journal of Global Governance*, 6(1), pp.71-101.
- Yale Center for the Study of Globalization, 2005. *Reforming the United Nations for Peace and Security*. New Haven.

## Ringraziamenti

Questo lavoro nasce dal Progetto “Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dopo la fine della guerra fredda: suo ruolo e proposte di modifica” finanziato e promosso dall’Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica della Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale.

I risultati preliminari sono stati discussi con alcune colleghe e colleghi in una riunione svolta presso l’Irpps-Cnr l’11 giugno 2024. Desideriamo ringraziare i e le partecipanti per l’apporto dato alla discussione e per le indicazioni fornite. Ci siamo avvalsi delle indicazioni di Giuliana Del Papa, Giorgio Cammareri, Andrea Cofelice, Alessandro Costa e Chiara Luti dell’UPA-MAECI. Desideriamo anche ringraziare Costanza Cossu, Andrea Crescenzi, Mathias Koenig-Archibugi, Nicoletta Pirozzi, Tommaso Visone e per i suggerimenti forniti.

Un riconoscimento del tutto speciale a Sebastiano Cardi, ex Rappresentante permanente d’Italia alle Nazioni Unite: con la sua diretta esperienza di rappresentante italiano presso il Consiglio di Sicurezza ha fornito preziose informazioni e commenti.

Resta inteso che siamo i soli responsabili delle tesi espresse e che esse non sono necessariamente condivise dai colleghi del MAECI.