

Le Nazioni Unite e la promozione del principio della *rule of law*: recenti sviluppi

Giulia Ciliberto

Borsista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Cagliari

1. Premessa – Il tema della *rule of law* a livello interno ed internazionale è stato introdotto nell’agenda dei lavori della VI Commissione dell’Assemblea generale dell’ONU nel 2006¹, su richiesta dei rappresentanti permanenti di Liechtenstein e Messico². A partire dalla 61^a sessione, il tema è stato oggetto di trattazione annuale, impegno rinnovato con la risoluzione dell’Assemblea generale del 9 dicembre 2021, a chiusura dei lavori della 76^a sessione³. La discussione è, da prassi, preceduta dalla presentazione di un rapporto, da parte del Segretario generale, sulle attività condotte dagli organi delle Nazioni Unite per la promozione della *rule of law*.

Il presente contributo si propone di ricapitolare, senza pretesa di esaustività, il dibattito sviluppatosi in seno alla VI Commissione nel corso degli ultimi quindici anni, ripercorrendone l’evoluzione metodologica e segnalando le criticità che caratterizzano la trattazione di tale tema sin dal suo inserimento nell’agenda dei lavori⁴. Innanzitutto, si delinearono brevemente gli elementi ricorrenti nelle prime sessioni, fino all’adozione, da parte dell’Assemblea Generale, della Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale (sez. 2). Di seguito, si riporterà l’approccio adottato più di recente dalla VI Commissione, fino alla 76^a sessione tenutasi nel 2021, con l’intento di evidenziare orientamenti ormai consolidati sui temi ricorrenti (sez. 3). Infine, meritano un accenno le riflessioni in merito al principio della *rule of law* nel contesto della pandemia da COVID-19, argomento affrontato nelle ultime due sessioni e che costituisce lo specifico sottotema della 77^a sessione (sez. 4)⁵. Seguono brevi osservazioni conclusive.

2. Dall’introduzione in Agenda alla “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale” del 2012 – Durante i primi anni il dibattito si è incentrato su questioni di metodo. Da un punto di vista organizzativo, si registra l’istituzione del *Coordination and Research Group* (RoLCRG) e della *Rule of Law Unit*, volti al rafforzamento delle attività delle Nazioni Unite nella promozione del principio in modo coordinato e in stretta collaborazione con gli Stati membri. Per quanto riguarda, invece, l’oggetto delle discussioni in seno alla VI Commissione, alcune delegazioni avevano affer-

¹ UN Doc. A/C.6/61/L.1; UN Doc. A/C.6/61/1.

² UN Doc. A/61/142.

³ A/RES/76/117.

⁴ La bibliografia in materia di *rule of law* è sterminata ed è impossibile darne conto, per cui ci si limiterà a fornire alcune indicazioni di massima: A. WATTS, *The International Rule of Law*, in *German Yearbook of International Law*, 1993, p. 15 ss.; C. SAUNDERS, K. LE ROY (eds.), *The rule of law*, Alexandria (AUS), 2003; S. CHESTERMAN, *An International Rule of Law?*, in *American Journal of Comparative Law*, 2008, p. 331 ss.; J. WALDRON, *Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?*, in *European Journal of International Law*, 2011, pp. 315 ss.; A. NOLLAEMPER, *National Courts and the International Rule of Law*, Oxford, 2011; R. MCCORQUODALE, *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 277 ss.; H. KRIEGER, G. NOLTE, A. ZIMMERMANN, *The international rule of law: rise or decline?*, Oxford, 2019.

⁵ L’Assemblea generale, nella risoluzione a conclusione dei lavori della 76^a sessione del 2022, ha invitato gli Stati a rivolgere i propri commenti sul tema: “The impacts of the global coronavirus disease (COVID-19) pandemic on the rule of law at the national and international levels”. Cfr. A/RES/76/117, par. 23.

mato la necessità di pervenire preliminarmente ad una nozione condivisa di *rule of law*, e all'identificazione del suo ambito di applicazione, mentre altre avevano palesato l'esigenza di spostare il discorso da un piano teorico ad uno spiccatamente pratico, al fine di ottenere risultati concreti rispetto a sotto-temi specificamente individuati⁶.

Già al termine della 63^a sessione del 2008, l'Assemblea generale ha assecondato quest'ultimo approccio, fissando gli argomenti delle tre sedute successive – “La promozione della *rule of law* a livello internazionale” (64^a sessione), “Norme e prassi degli Stati membri nell'applicazione del diritto internazionale” (65^a sessione), e “*Rule of law* e giustizia transnazionale in scenari bellici e post-bellici” (66^a sessione)⁷. Tuttavia, si segnala che, ad eccezione della terza, le altre due questioni appaiono eccessivamente ampie e, in una certa misura, indeterminate, circostanza che non ha favorito il conseguimento dello scopo perseguito – ossia, rendere il principio della *rule of law* sul piano interno e internazionale più efficace e coerente.

L'astrattezza del dibattito in seno alla VI Commissione ha accompagnato anche le successive sessioni, salvo la discussione in merito a certi aspetti specifici. A tal proposito, è possibile richiamare le critiche mosse, durante la 64^a sessione (2009), nei confronti della carenza di garanzie procedurali riconosciute ai soggetti interessati dall'attività sanzionatoria del Consiglio di sicurezza: pur convenendo sui progressi compiuti⁸, le delegazioni hanno manifestato l'opinione secondo cui proprio il rispetto del principio della *rule of law* sul piano internazionale richiedeva la partecipazione dei potenziali destinatari delle misure al procedimento di irrogazione delle stesse⁹.

Altra tendenza che contraddistingue le prime sessioni è rappresentata dalla volontà, espressa dalla maggioranza dei rappresentanti, di convenire una riunione ad alto livello dell'Assemblea generale¹⁰, poi tenutasi il 24 settembre 2012 e sfociata nell'adozione, per

⁶ V. es. i lavori della VI Commissione durante la 62^a sessione (le riunioni svoltesi il 25 e il 26 ottobre 2007, UN Doc. A/C.6/62/SR.14-16) e la 63^a sessione (le riunioni svoltesi il 13 e il 14 ottobre 2008, UN Doc. A/C.6/63/SR.6-8). Si veda anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 62^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2008, p. 693 ss., pp. 702-703; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 63^a sessione*, ivi, 2009, p. 635 ss., p. 642.

⁷ UN Doc. A/RES/63/128. V. i lavori della VI Commissione durante la 64^a sessione (le riunioni svoltesi il 14 e il 15 ottobre 2009, UN Doc. A/C.6/64/SR.8-10), la 65^a sessione (le riunioni svoltesi tra il 12 e il 15 ottobre 2010, UN Doc. A/C.6/65/SR.8-12) e la 66^a sessione (le riunioni svoltesi il 5 e il 6 ottobre 2011, UN Doc. A/C.6/66/SR.5-7). Cfr. anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 64^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, p. 301 ss., p. 313; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 65^a sessione*, ivi, 2013, p. 385 ss., p. 394; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 66^a sessione*, ivi, p. 397 ss., pp. 402-403.

⁸ Si pensi, ad esempio, all'istituzione dell'ufficio dell'Ombudsperson con la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1904 del 17 dicembre 2009 (UN Doc. S/RES/1904), il cui mandato è stato esteso con successive risoluzioni (UN Doc. S/RES/1989 (2011); UN Doc. S/RES/2083 (2012); UN Doc. S/RES/2161 (2014), UN Doc. S/RES/2253 (2015), UN Doc. S/RES/2368 (2017); UN Doc. S/RES/2610 (2021)). L'ufficio dell'Ombudsperson affianca il Comitato del Consiglio di sicurezza nell'attività di *delisting* di individui, gruppi, imprese o entità destinatari delle sanzioni contro l'ISIS (Da'esh) e Al-Qaeda (c.d. *targeted sanction*). In particolare, l'ufficio dell'Ombudsperson formula delle raccomandazioni, fondate sullo studio delle informazioni a sua disposizione, circa l'opportunità di rimuovere o meno i ricorrenti dalla lista, interagendo sia con questi ultimi, sia con gli Stati e le organizzazioni interessate.

⁹ Cfr. i lavori della VI Commissione durante la 64^a sessione, cit.

¹⁰ V. in particolare i lavori della VI Commissione durante la 63^a, la 65^a e la 66^a sessione, cit.

consensus, della “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale”¹¹. Questa è composta da 42 paragrafi, divisi in tre sezioni di dimensioni disomogenee, precedute da un Preambolo in cui si riafferma il ruolo fondamentale del principio per l’avanzamento dei tre pilastri delle Nazioni Unite, ossia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la tutela dei diritti umani e lo sviluppo socioeconomico.

La prima sezione è la più corposa e, dopo aver precisato che il principio si applica sia agli Stati sia alle organizzazioni internazionali, compresa l’ONU e i suoi organi (par. 2), richiama gli elementi che compongono la *rule of law* sul piano internazionale (par. 3), ossia l’uguaglianza sovrana tra gli Stati, l’integrità territoriale, il divieto di minaccia e uso della forza, il principio di autodeterminazione dei popoli nella sua dimensione esterna¹², la non-interferenza negli affari interni, l’obbligo di ottemperare secondo buona fede agli obblighi assunti ai sensi della Carta ONU, la risoluzione pacifica delle controversie (a cui è dedicato anche il successivo par. 4), il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali (a cui sono dedicati i paragrafi 5 e 6) e la cooperazione internazionale (soprattutto in campo economico, alla quale sono dedicati i paragrafi 7-9).

La Dichiarazione, inoltre, chiarisce il raccordo tra i due livelli della *rule of law* riconoscendo l’esistenza di caratteri comuni, radicati in norme di diritto internazionale e riflessi nelle pur differenti disposizioni e prassi nazionali, le quali svolgono un ruolo centrale (paragrafi 10 e 11). Gli aspetti condivisi sono poi elencati nei paragrafi successivi, dedicati alla *good governance* (par. 12), all’indipendenza, imparzialità e integrità della magistratura (par. 13), al diritto di accesso alla giustizia, soprattutto di individui e gruppi particolarmente vulnerabili, anche tramite l’istituzione di meccanismi informali (paragrafi 14 e 15), all’uguaglianza tra uomini e donne (par. 16) e alla tutela dei minori (par. 17).

La prima sezione, poi, afferma l’importanza della *rule of law* nella prevenzione dei conflitti e nei contesti post-bellici, tra cui spiccano le operazioni di *institution-building*, anche tramite attività di *peacekeeping* (paragrafi 18-19), la tutela delle vittime di simili conflitti attraverso il rispetto del diritto internazionale umanitario e un approccio olistico alla *transitional justice* (paragrafi 20 e 21). Questa prima parte si chiude con un riferimento alla necessità di evitare l’impunità dei responsabili di crimini internazionali, anche tramite l’accettazione, da parte degli Stati, della giurisdizione della Corte penale internazionale (par. 22 s.) e all’esigenza di intensificare la cooperazione per contrastare i crimini transnazionali (par. 24), la corruzione (par. 25) e il terrorismo (par. 26).

La seconda sezione della Dichiarazione individua gli attori coinvolti nella realizzazione del principio della *rule of law*, con spiccata attenzione agli organi delle Nazioni Unite, pur non mancando riferimenti a corti e tribunali internazionali (par. 32) e alle istituzioni di Bretton Woods (par. 36). In particolare, pur convenendo circa la centralità del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali,

¹¹ UN Doc. A/RES/67/1.

¹² Come notato D. AMOROSO, A. LABELLA, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 67^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, p. 397 ss., pp. 402-403, la Dichiarazione menziona «the right to self-determination of peoples which remain under colonial domination and foreign occupation» (corsivo aggiunto).

la Dichiarazione incita quest'ultimo ad irrogare sanzioni mirate, ispirate alla minimizzazione dei danni collaterali, e garantendo il rispetto di garanzie procedurali (par. 29).

La terza ed ultima sezione della Dichiarazione è anche la meno corposa e si concentra sulle future azioni da porre in essere per assicurare il rispetto della *rule of law* a livello interno e internazionale, tra cui il rispetto degli obblighi internazionali e la loro applicazione negli ordinamenti interni (par. 37) e la prosecuzione della trattazione del tema in seno all'Assemblea generale (paragrafi 39-41).

Il dibattito svoltosi durante la 67^a sessione della VI Commissione, tenutasi pochi mesi dopo l'adozione della Dichiarazione, ha registrato alcuni commenti critici rispetto ai paragrafi della stessa riferiti all'operato del Consiglio di sicurezza, tra cui, nuovamente, la necessità di garantire maggiore equità nei procedimenti sanzionatori¹³.

3. Temi ricorrenti e orientamenti consolidati – In linea con la tradizione inaugurata precedentemente all'adozione della Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale, tutte le sessioni successive, ad esclusione di quelle del 2018 e del 2021, si sono incentrate su sotto-temi specifici¹⁴. Questi, oltre a costituire oggetto di discussione durante le rispettive sessioni, sono stati argomenti ricorrenti di dibattito, il che consente l'identificazione di alcuni orientamenti ormai consolidati.

Tra le materie più spesso richiamate nel corso delle sessioni vi è la risoluzione pacifica delle controversie, rispetto alla quale si registra un generale apprezzamento per l'operato degli organi giurisdizionali internazionali, tra cui spiccano la Corte internazionale di giustizia, le cui funzioni sono ritenute essenziali per la realizzazione della *rule of law*, e il Tribunale internazionale per il diritto del mare; altra costante è l'importanza attribuita anche ai mezzi diplomatici di risoluzione delle controversie, come la negoziazione, i buoni uffici, la mediazione e la conciliazione. Al contempo, si rilevano opinioni contrastanti rispetto all'azione della Corte penale internazionale, su cui pesano le accuse di occuparsi esclusivamente di crimini occorsi nei Paesi in via di sviluppo, in particolare in quelli africani¹⁵; analoghe posizioni divergenti hanno caratterizzato anche la costituzione e l'azione del Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria a partire dal 2011

¹³ V. i lavori della VI Commissione durante la 67^a sessione (le riunioni svoltesi il 10 e l'11 ottobre 2012, UN Doc. A/C.6/67/SR.4-7). Cfr. anche D. AMOROSO, A. LABELLA, *op. loc. cit.*

¹⁴ In particolare: la *rule of law* e la risoluzione pacifica delle controversie (68^a sessione); la condivisione delle prassi nazionali volte al rafforzamento della *rule of law* tramite l'accesso alla giustizia (69^a sessione); il ruolo dei trattati multilaterali nella promozione e nell'avanzamento della *rule of law* (70^a sessione); condivisione delle prassi nazionali per il perfezionamento dei trattati multilaterali e misure pratiche per facilitare l'accesso alla giustizia a tutti, inclusi i più poveri e i più vulnerabili (71^a sessione); modi e mezzi per diffondere ulteriormente il diritto internazionale per rafforzare la *rule of law* (72^a sessione); la condivisione di *best practices* e idee per promuovere il rispetto del diritto internazionale da parte degli Stati (74^a sessione); misure per combattere e prevenire la corruzione (75^a sessione).

¹⁵ La 68^a sessione si è incentrata proprio su questo tema (riunioni svoltesi tra il 9 e l'11 ottobre 2013, UN Doc. A/C.6/68/SR.5-8), ma quanto affermato è stato ribadito in tutte le sessioni successive. V. anche D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 68^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, p. 437 ss., pp. 452-453.

(istituito nel 2016 e operativo dal maggio 2018) e di un meccanismo simile per la Birmania (istituito nel settembre 2018 e operativo dall'agosto 2019)¹⁶.

Il tema della risoluzione pacifica delle controversie si ricollega, sul piano interno, a due argomenti: il primo è il rafforzamento della *rule of law* attraverso l'accesso alla giustizia (civile e penale) e la condivisione di prassi nazionali in materia, con la conseguente identificazione di fattori comuni la cui assicurazione rappresenta, secondo le delegazioni, condizione per il rispetto del principio in questione¹⁷; il secondo argomento, rilevante sul piano nazionale, è la predisposizione di politiche e misure volte a garantire a tutti l'accesso alla giustizia, inclusi i più deboli e vulnerabili (ad esempio, attraverso la prestazione di assistenza legale gratuita)¹⁸, il che ha altresì consentito alle delegazioni di associare il principio di *rule of law* a considerazioni di matrice socio-economica.

Altro tema costantemente menzionato nel dibattito in seno alla VI Commissione è quello del ruolo dei trattati multilaterali nella promozione della *rule of law*¹⁹, a cui si affianca la condivisione di *best practices* e di idee per promuovere il rispetto del diritto internazionale²⁰, nonché, in rapporto di genere a specie, quelle volte al perfezionamento di dette convenzioni multilaterali²¹, unite all'impegno ad eseguire gli obblighi internazionali ivi sanciti, rappresentando tali strumenti il tessuto comune della Comunità internazionale.

Su un piano più astratto, è possibile individuare alcune affermazioni di principio, tra cui la strumentalità della *rule of law* per il rafforzamento dei tre menzionati pilastri delle Nazioni Unite, nonché, successivamente alla sua adozione, nel perseguimento dell'Agenda 2030 e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare dell'obiettivo 16, volto alla promozione di società pacifiche e inclusive, a favorire l'accesso alla

¹⁶ I due meccanismi sono stati istituiti, rispettivamente, con risoluzione UN Doc. A/RES/71/248 e UN Doc. A/HRC/RES/39/2. Per le opinioni delle delegazioni, v. ad esempio i lavori a partire dalla 72^a sessione (riunioni svoltesi tra il 4 e il 6 ottobre 2017, UN Doc. A/C.6/72/SR.5-8), della 73^a sessione (riunioni svoltesi l'8 e il 9 ottobre 2018, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-10), della 74^a sessione (riunioni svoltesi tra il 10 e il 14 ottobre 2019, UN Doc. A/C.6/73/SR.8-11) e della 75^a sessione (riunioni svoltesi tra il 19 e il 20 ottobre 2020, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-9).

¹⁷ La 69^a sessione si è incentrata proprio su questo tema (riunioni svoltesi il 9, il 10 e l'13 ottobre 2014, UN Doc. A/C.6/68/SR.4-8). I fattori in questione sono, tra gli altri: un'assistenza legale effettiva e accessibile; il miglioramento delle istituzioni giudiziarie, compreso assicurarne la trasparenza e l'indipendenza; il rispetto del principio di non-discriminazione e di uguaglianza di fronte alla legge delle istituzioni giudiziarie; la lotta all'impunità; la conoscenza, da parte dei cittadini circa i propri diritti; la tutela dei gruppi vulnerabili. Cfr. D. AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 69^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, p. 585 ss., pp. 596.

¹⁸ L'argomento è stato uno dei due sotto-temi della 71^a sessione (riunioni svoltesi tra il 5 e il 7 ottobre 2016, UN Doc. A/C.6/71/SR.4-8). V. anche T. CANTELMO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 71^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, p. 437 ss., pp. 449-450.

¹⁹ L'argomento è stato trattato nel corso della 70^a sessione (riunioni svoltesi tra il 14 e il 16 ottobre 2015, UN Doc. A/C.6/70/SR.5-8), ma è stato costantemente richiamato nelle sessioni successive (v. esempio i lavori della 74^a sessione). V. anche T. CANTELMO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 70^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 613 ss., pp. 625-626.

²⁰ L'argomento è stato oggetto dei lavori della 74^a sessione (riunioni svoltesi tra il 10, l'11 e il 14 ottobre 2019, UN Doc. A/C.6/70/SR.8-11). V. anche G. CILIBERTO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 74^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, p. 791 ss., pp. 791-794.

²¹ L'argomento è stato il secondo sotto-tema dei già richiamati lavori della 71^a sessione. V. anche T. CANTELMO, *Rassegna delle attività della 71^a sessione*, cit.

giustizia e la costituzione di istituzioni efficaci e responsabili²². Ancora, si ravvisa un generale apprezzamento per l'azione di assistenza fornita dall'ONU nel campo della *rule of law*, inclusa l'attività di codificazione e sviluppo della Commissione del diritto internazionale²³; a queste considerazioni, però, si affianca la necessità di compiere sforzi per identificare modalità che rendano tale azione, e di conseguenza il principio in questione, più efficace e coerente²⁴. Infine, si reitera l'assenza di una definizione univoca di *rule of law* e la conseguente necessità di adottare approcci diversi per soddisfare le differenti esigenze dei singoli Stati²⁵, a cui segue la richiesta di evitare l'imposizione di standard universali. A tal proposito, può richiamarsi, a mo' di esempio, il disappunto, espresso da una minoranza di delegazioni, circa la menzione, nel consueto rapporto presentato dal Segretario generale, dell'uso della pena di morte come condotta contraria alla *rule of law*, in considerazione dell'assenza di un consenso internazionale in materia, rientrando nel dominio riservato dei singoli Stati, e della conformità della pena capitale agli standard in materia di diritti umani – in particolare, all'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici²⁶.

Si segnala, infine, il recente interesse dimostrato nei confronti di fenomeni che rappresentano delle minacce alla tenuta della *rule of law* sul piano interno e internazionale, tra cui i discorsi d'odio, le sfide poste dal cambiamento climatico, la *cybersecurity* e le misure per combattere e prevenire la corruzione, quest'ultima oggetto specifico del dibattito durante la 75^a sessione dell'ottobre 2020²⁷. Sebbene si possa criticare, per un verso, l'indubbio ritardo con cui le delegazioni hanno deciso di concentrare la propria attenzione sul tema²⁸ e, per l'altro, la genericità di alcune posizioni²⁹, deve segnalarsi la sincronicità dei lavori della VI Commissione rispetto all'azione svolta dall'Assemblea generale nel suo complesso, con particolar riferimento alla convocazione della prima sessione speciale sulla corruzione, svoltasi dal 2 al 4 giugno 2021 e conclusasi con l'adozione di una Dichiarazione politica intitolata "Il nostro impegno comune per affrontare efficacemente le sfide e attuare misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale"³⁰.

²² V. i lavori della 71^a sessione (cit.), della 72^a sessione (riunioni svoltesi tra il 4 e il 6 ottobre 2017, UN Doc. A/C.6/72/SR.5-8), della 73^a sessione (riunioni svoltesi l'8 e il 9 ottobre 2018, UN Doc. A/C.6/73/SR.7-10), e della 74^a sessione (cit.). V. anche T. CANTELMO., *Rassegna delle attività della 71^a sessione*, cit.; ID., *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 72^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, p. 127 ss., p. 139; G. CILIBERTO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 73^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2020, p. 709 ss., pp. 709-712; ID., *Rassegna delle attività della 74^a sessione*, cit.

²³ V. i lavori della 70^a sessione (cit.), della 73^a sessione (cit.), della 74^a sessione (cit.) e della 75^a sessione (cit.).

²⁴ V. i lavori della 72^a sessione (cit.) e della 73^a sessione (cit.).

²⁵ V. i lavori della 72^a sessione (cit.), della 73^a sessione (cit.) e della 74^a sessione (cit.).

²⁶ V. i lavori della 73^a sessione (cit.) e della 75^a sessione (cit.).

²⁷ V. i lavori della 74^a sessione (cit.).

²⁸ È sufficiente ricordare che la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata 31 ottobre del 2003 ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005, ben quindici anni prima che il fenomeno fosse oggetto di trattazione specifica in seno alla VI Commissione.

²⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle affermazioni secondo cui, ad esempio, la corruzione esacerba la povertà e l'esclusione e ha un impatto sproporzionato su individui e gruppi più vulnerabili, o il plauso per l'impegno della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione, fino alla necessità di assicurare la trasparenza delle istituzioni anche al fine di evitare che il fenomeno continui a drenare ricchezza dai Paesi in via di sviluppo.

³⁰ UN Doc. A/RES/75/141.

Può quindi ritenersi che, salvo alcune eccezioni, la proposta di sotto-temi, da un lato, non ha impedito, la reiterazione di posizioni che hanno spesso contribuito a rendere la discussione scarsamente rilevante e, dall'altro, non è risultata sufficiente al raggiungimento del fine sotteso a un simile metodo di lavoro, ossia arginare la sfuggevolezza insita nell'argomento per concentrarsi su aspetti circoscritti, così da facilitare l'elaborazione di soluzioni concrete, effettive e pratiche.

4. Rule of law e pandemia di Covid-19 – La pandemia di COVID-19 e le misure volte al contenimento dei contagi hanno influenzato anche i lavori della VI Commissione in materia di *rule of law*. Nonostante, come già ricordato, la discussione durante la 75^a sessione si sia concentrata sulle misure per prevenire e combattere la corruzione, il dibattito è stato preceduto da una dichiarazione resa il 20 ottobre 2020 da Volker Türk, Assistant Secretary-General per il coordinamento strategico³¹. Dopo aver richiamato le sfide poste dalla pandemia alla pace e alla sicurezza internazionali, allo sviluppo socioeconomico, alla lotta alla povertà all'eguaglianza di genere, e alla cooperazione internazionale (si pensi, ad esempio, alla produzione e distribuzione di vaccini), la dichiarazione prosegue evidenziando altresì l'impatto della crisi sanitaria sulla *rule of law*, in particolare l'aver esacerbato le già esistenti difficoltà in materia di accessibilità alla giustizia e ai servizi essenziali. La dichiarazione ha quindi proposto di impostare le strategie di ripresa dalla pandemia anche attraverso la lente della *rule of law*, ossia impedendo di tornare alle situazioni di ingiustizia sociale precedenti alla stessa e di cogliere l'occasione per rimediare a forme di esclusione, per correggere le disuguaglianze strutturali e colmare i divari nel godimento delle prestazioni sociali.

Una dichiarazione simile ha altresì preceduto i lavori della 76^a sessione, svoltisi nell'ottobre 2021³². In tale occasione, Volker Türk ha evidenziato l'impatto positivo dell'assistenza fornita dalle Nazioni Unite nel mitigare la crisi da COVID-19, così come emerso dal rapporto del Segretario generale che, come di consueto, ha preceduto la discussione in senso al VI Commissione. In risposta alle criticità sottolineate nella dichiarazione del 2020, Türk ha rimarcato come l'operato dell'ONU abbia favorito la realizzazione del diritto all'equo processo e, in generale, l'accesso ai servizi della giustizia, indispensabili per rispondere ai *deficit* socioeconomici causati dalla pandemia e che, come già menzionato, hanno colpito in misura maggiore soggetti già vulnerabili. Nella dichiarazione, poi, si ribadisce come la ripresa dalla pandemia di COVID-19 rappresenti una sfida, ma anche un'opportunità per realizzare società fondate sulle *rule of law* e, quindi, pacifiche, giuste e inclusive.

Merita attenzione la circostanza che, a fronte del sotto-tema proposto da Türk nelle righe conclusive della propria dichiarazione («Promuovere una *rule of law* incentrata sulle persone a livello nazionale e internazionale come fondamento della nostra agenda comune»), l'Assemblea generale, su suggerimento delle delegazioni riunitesi in senso alla

³¹ Volker Türk, Assistant Secretary-General for Strategic Coordination - Executive Office of the Secretary-General, "Remarks for the Sixth Committee Debate on the Rule of Law", 20 ottobre 2020, reperibile su: www.un.org/en/ga/sixth/75/pdfs/statements/rule_of_law/08mtg_asg.pdf.

³² Volker Türk, "Introductory remarks for the 6th Committee", 8 ottobre 2021, reperibile su: www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/rule_of_law/04mtg_asg.pdf.

VI Commissione e sulla scia della discussione ivi condotta (che ha registrato anche la condivisione delle *best practices* emerse durante la crisi sanitaria), abbia identificato, come argomento della 77^a sessione del 2022, “Le conseguenze della pandemia da coronavirus (COVID-19) sulla *rule of law* a livello nazionale e internazionale”.³³

5. Brevi osservazioni conclusive – Durante i quindici anni successivi all’introduzione del tema della *rule of law* a livello interno ed internazionale nell’agenda dei lavori della VI Commissione dell’Assemblea generale non risultano essere stati compiuti importanti progressi in materia. Le stesse delegazioni, nel corso dei dibattiti, si sono dimostrate consapevoli delle difficoltà insite nella trattazione di un principio così vago ed indeterminato, come confermato, da un lato, dall’assenza di una nozione univoca, di cui si rinviene traccia già nella prima sessione dedicata al tema e, dall’altro, dagli sforzi compiuti per ancorare le discussioni ad aspetti circoscritti e attuali – tra cui meritano di essere menzionati l’attività sanzionatoria del Consiglio di sicurezza dell’ONU, la corruzione e l’impatto della pandemia di COVID-19. A ciò, tuttavia, si accompagnano, a catena, due ulteriori considerazioni: innanzitutto, l’aver incentrato il dibattito su sotto-temi specifici, tra cui i tre appena richiamati, non pare essere servito a vincere gli ostacoli posti da un argomento dalla natura così ampia e astratta; in secondo luogo, si segnala la persistente esigenza, manifestata dai rappresentanti statali, di trovare modalità per rendere le *rule of law* più efficace e coerente, anche attraverso l’assistenza fornita dalle Nazioni Unite, sintomo della frustrazione avvertita dalle delegazioni circa il *vulnus* di effettività dei lavori della VI Commissione.

In conclusione, la *rule of law* a livello interno ed internazionale pare essere, per un verso, principio trasversale a diversi settori del diritto internazionale (dalla tutela dei diritti umani, al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, passando per la repressione dei crimini transnazionali), la cui realizzazione, quindi, è strumentale al raggiungimento di obiettivi altri e, in alcuni casi, altrettanto vaghi e astratti (quali, ad esempio, il rafforzamento dei tre pilastri su cui poggiano le Nazioni Unite); per altro verso, la *rule of law* si sforza di fornire la lente attraverso cui analizzare fenomeni non solo attuali, ma anche propri del vissuto quotidiano di ognuno, come, appunto, la più volte citata lotta alla corruzione e, da ultimo, la predisposizione e la realizzazione delle strategie di ripresa dalla crisi sanitaria ancora in corso. Tuttavia, sebbene si possa apprezzare l’evidente impegno espresso nel riconoscere la *rule of law* come uno dei capisaldi del diritto internazionale, il divario tra teoria, peraltro attraversata da posizioni divergenti, e pratica, in cui l’attuazione di soluzioni condivise appare frenata da prassi nazionali contrapposte, appare ancora troppo ampio per poter essere colmato.

Febbraio 2022

³³ UN Doc. A/RES/76/117.