

## Il G7 e il multilateralismo

Roberto Virzo

*Professore ordinario di diritto internazionale, Università degli Studi di Messina*

1. *Premessa: l'appartenenza elitaria al gruppo.* – In occasione del Vertice del G7 del 2024 – il settimo ospitato e presieduto dall'Italia<sup>1</sup> – può essere utile soffermarsi brevemente su alcuni profili di diritto internazionale inerenti a tali fori annuali non istituzionalizzati di dialoghi informali, che, com'è noto, hanno origine nel Vertice di Rambouillet del 1975, promosso dal Presidente Valéry Giscard d'Estaing. Al Vertice parteciparono i capi di Stato e di governo di Francia, Italia, Giappone, Regno Unito, Repubblica Federale Tedesca e Stati Uniti d'America.

Dal 1976 partecipa ai vertici il Primo Ministro canadese e, pertanto, il foro ha assunto la denominazione di G7. Dal 1998 (Vertice di Birmingham) al 2013 (Vertice di Lough Erne) è stata ammessa la Federazione Russa, sicché, in tale lasso tempo, la denominazione del foro è stata G8. Attualmente, com'è noto, la Federazione Russa partecipa ai vertici dei BRICS, il quale, composto da Brasile, Russia, India, Cina e Repubblica Sudafricana, costituisce un foro non istituzionalizzato alternativo, quando non apertamente contrapposto, al G7. Entrambi i fori, peraltro, confluiscono nel G20. Quest'ultimo, comprendendo anche Arabia Saudita, Argentina, Australia, Corea del Sud, Messico e Turchia, per quanto ad appartenenza ristretta<sup>2</sup>, risulta essere perciò un foro di dialogo multilaterale maggiormente vocato a discutere questioni di rilevanza dell'intera Comunità internazionale.

Sempre con riferimento alla composizione dei vertici del G7, va osservato che tra gli appartenenti al gruppo deve essere annoverata l'Unione europea<sup>3</sup> e che nelle riunioni *a latere* di un dato *summit*, anche al fine di rispondere alle critiche di scarsa rappresentatività spesso rivolte al G7, possono essere occasionalmente invitati altri Stati o organizzazioni internazionali<sup>4</sup>. L'appartenenza al Gruppo risulta invero elitaria. Più precisamente, se si eccettua la fase 1998-2013, detta appartenenza si fonda su alcuni capisaldi, ossia la necessità di reggersi su un'economia forte e di condividere i valori della democrazia, dello Stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della libertà economica; valori che i sette Stati e l'Unione europea dichiarano di rispettare, attuare e promuovere.

---

<sup>1</sup> I sei precedenti Vertici presieduti dall'Italia si sono tenuti nel 1980 (Venezia, 22-23 giugno); nel 1987 (Venezia, 8-10 giugno); nel 1994 (Napoli, 8-10 luglio); nel 2001 (Genova, 20-22 luglio); nel 2009 (L'Aquila, 8-10 luglio); nel 2017 (Taormina, 26-27 maggio).

<sup>2</sup> Tuttavia, com'è stato già sottolineato in questo *Osservatorio* (marzo 2021), «[o]ggi i Paesi membri del G20 rappresentano due terzi della popolazione mondiale, circa l'80% del PIL mondiale e il 75% degli scambi commerciali a livello internazionale». Così D. PAUCIUOLO, [Le sfide della cooperazione internazionale verso il vertice G20 di Roma](#) (marzo 2021).

<sup>3</sup> La prima partecipazione risale al 1977, quando fu invitata la Comunità economica europea.

<sup>4</sup> Ad esempio, al vertice 2023 di Hiroshima sono stati invitati Australia, Brasile, Comore, le Isole Cook, India, Indonesia, Repubblica di Corea, Ucraina, Vietnam, Nazioni Unite, Agenzia atomica internazionale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Banca mondiale, Organizzazione mondiale della sanità e Organizzazione mondiale del commercio.

2. *Cenni sui profili procedurali.* – L’assenza di organi in comune permanenti non consente di qualificare il G7 come una unione istituzionalizzata di Stati priva di personalità giuridica internazionale<sup>5</sup>. Il G7, pertanto, va ascritto alla categoria delle conferenze internazionali periodiche.

È tuttavia innegabile che si stia assistendo a una proceduralizzazione del foro. In particolare, si tendono a uniformare le procedure da seguire durante le riunioni e a concordare alcune regole minime di autogoverno, la più consolidata delle quali prevede che a ciascuno dei sette Stati spetti, a rotazione, la Presidenza annuale del Gruppo.

Conformemente a quanto avviene per altre conferenze, lo Stato che, avendo assunto la Presidenza, ha l’onere di organizzarla, oltre, come si è detto, a poter estendere l’invito a Stati e organizzazioni internazionali terzi, fissa il calendario e le sedi in cui si svolgeranno il vertice dei capi di Stato e di governo, le riunioni ministeriali e gli incontri preparatori, stabilendo per ciascuno di essi anche l’ordine del giorno. Lo Stato organizzatore è altresì responsabile degli aspetti logistici, finanziari e di sicurezza.

Con riferimento alle riunioni ministeriali, si tengono annualmente quelle tra i Ministri degli affari esteri e quelle tra i Ministri delle finanze. Inoltre, stante l’ampliamento dei settori di interesse delle attività del G7, possono essere radunati i responsabili di altri ministeri, oppure essere organizzate riunioni *ad hoc* dedicate a specifiche crisi internazionali. Ad esempio, nel corso del 2023 si sono tenute, tra le altre, riunioni dei Ministri dell’ambiente, delle politiche agricole, della giustizia e del commercio. Vieppiù, un apposito *statement* dei capi di Stato e di governo è stato dedicato alla questione ucraina<sup>6</sup>.

Gli incontri preparatori dei vertici, che incidono sul successo di questi ultimi, si tengono tra i rappresentanti personali dei leader, gli “*sherpa*”, affiancati a loro volta da altri funzionari, solitamente denominati “*sous-sherpa*”.

La volontà di non trasformare il G7 in unione istituzionalizzata di soggetti di diritto internazionale risponde a una duplice esigenza. Da un lato, i sette Stati e l’Unione europea non sembrano interessati a delimitare in maniera precisa le funzioni del Gruppo e le materie su cui incentrare i loro incontri. Rispetto all’istituzione di organi in comune, ai quali attribuire le competenze necessarie all’espletamento di funzioni prestabilite, essi preferiscono cioè un modello più flessibile, che consenta la convocazione e lo svolgimento di riunioni dove i temi in discussione varino di volta in volta, tenendo conto di loro interessi e preoccupazioni contingenti<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Si vedano, tra gli altri, R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. V, 2012, p. 1434; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, 2019, p. 70.

<sup>6</sup> Sulla crisi ucraina e il G7, si rinvia a A. J. PALMA, [La crisi ucraina negli atti del G7 di Hiroshima del 2023](#), in questo Osservatorio.

<sup>7</sup> Come osserva A. DI STASI, *Il G20 nel prisma delle sue (mutate e mutevoli) competenze. Alcune considerazioni in occasione della presidenza italiana del 2021*, in *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, p. 529, «il G20, come il G7/G8

Dall'altro, piuttosto che avvalersi di un organo in comune, gli appartenenti al G7 ritengono opportuno incontrarsi direttamente senza ricorrere ad alcun filtro istituzionale. Essi valorizzano la cosiddetta "diplomazia dei contatti personali"<sup>8</sup>, caratterizzata da un certo grado di informalità, che può invero facilitare la distensione nei rapporti internazionali.

Inoltre, questa formula consente agli appartenenti al Gruppo di dare l'impulso a progetti di cooperazione su questioni rientranti, anche solo potenzialmente, nell'attività di una o più organizzazioni internazionali, con l'obiettivo non di sostituirsi a queste ultime, ma di incidere sul concreto esercizio delle loro funzioni; di proporre iniziative per le soluzioni di determinate crisi destinate ad affiancarsi a quelle eventualmente già predisposte nel quadro di talune organizzazioni internazionali e, non di rado, di «particip[e] a une forme d'accélération du processus normatif multilatéral»<sup>9</sup>.

3. *Le dichiarazioni finali dei vertici e il loro contributo al multilateralismo.* – Le dichiarazioni e i comunicati resi al termine dei vertici dei capi di Stato o di governo o delle riunioni ministeriali sono atti non vincolanti, di *soft law*, in particolare, classificabili nella categoria che la dottrina francese è solita definire degli *actes concertés non conventionnels*. Questa definizione permette di cogliere le due caratteristiche principali delle dichiarazioni adottate dal Gruppo, ossia l'elemento della "concertazione" diretto al raggiungimento di una posizione comune, che fortemente connota i vertici e le riunioni del G7 e la chiara volontà degli appartenenti al Gruppo di non trasfondere, al termine dei vertici, tali posizioni comuni in nuovi trattati, che, qualora riuscissero a entrare in vigore, li assoggetterebbero alla regola *pacta sunt servanda*.

Ciò premesso, nelle dichiarazioni finali gli appartenenti al G7 sono soliti ribadire la loro determinazione a promuovere i valori che informano il loro Gruppo e delineare, con diverse gradualità, gli obiettivi annuali della loro concertazione. Tali elementi si rinvencono ad esempio nella [dichiarazione di Hiroshima del 2023](#) ove i leader hanno anzitutto reiterato che «will champion international principles and shared values by upholding and reinforcing the free and open international order based on the rule of law, respecting the UN Charter to the benefit of countries, large and small; strongly opposing any unilateral attempts to change the peaceful established status of territories by force or coercion (...); promoting universal human rights, gender equality and human dignity (...)» (par. 2).

I leader hanno inoltre adottato, tra le altre: a) direttive specificamente rivolte ai propri Stati e all'Unione europea, come quelle in materia di cambiamento climatico, affinché provvedano a «rapidly implement domestic mitigation measures aimed at

---

costituisce un ente a competenze non enumerate laddove l'assenza di un trattato istitutivo che ne fondi l'azione e ne delimiti i suoi confini consente, *ab origine*, una strutturazione delle agende dei vertici all'insegna della flessibilità. Ne discende l'immediata *vis* recettiva, all'interno delle stesse, di nuovi temi rilevanti sulla base di priorità dettate dall'attualità internazionale e/o ritenute meritevoli di trattazione ad opera della presidenza di turno».

<sup>8</sup> Così M. VIRALLY, *La Conférence au sommet*, in *Annuaire français de droit international*, 1959, p. 30.

<sup>9</sup> Così L. DELABIE, *La place des réunions de gouvernements dans la production du droit international global*, in M.-C. RUNAVOT, J. RÍOS RODRIGUES (dir.), *Le droit international multilatéral*. Colloque de Perpignan de la Société Française pour le Droit International, Paris, 2023, p. 83.

achieving our Nationally Determined Contribution (NDC)»; b) dichiarazioni di impegno in seno a talune organizzazioni internazionali (tra cui l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economica, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Autorità internazionale dei fondi marini) o a Conferenze delle parti (come la COP 28) per dare l'impulso a nuove e più efficienti misure in materia economica, finanziaria, sanitaria, ambientale ed energetico; c) raccomandazioni finalizzate al rafforzamento del diritto internazionale multilaterale, come quelle relative alla «universalization, effective implementation and strengthening of the Biological and Toxin Weapons Convention, as well as the Chemical Weapons Convention» (par. 5) e all'auspicata entrata in vigore della UN Convention on the law of the sea on the conservation and sustainable use of the marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) (par. 23); d) raccomandazioni relative alla soluzione di crisi internazionali, come quella siriana (par. 59) o quella tra Kosovo e Serbia (par. 64).

Pur trattandosi di dichiarazioni non vincolanti, durante i vertici successivi gli appartenenti al G7 monitorano il rapporto tra le proposte enunciate negli atti concertati non convenzionali e la loro effettiva realizzazione. Ci si riferisce ai cosiddetti “seguiti”, che sono oggetto di paragrafi della dichiarazione finale, ovvero di specifici rapporti tanto annuali, come il [G7 Hiroshima Progress Report](#), o pluriennali, come quello adottato durante il [G7 di Biarritz](#) inerente al periodo 2004-2018. In altri termini, sussiste una forma minima di controllo internazionale, posta in essere dagli stessi appartenenti al Gruppo.

4. *Brevi conclusioni* – Proprio perché i vertici del G7, attraverso una diplomazia dei rapporti personali e il rafforzamento delle relazioni tra Stati accumulati dalla condivisione dei ricordati valori, possono pervenire a risultati non secondari, è auspicabile che anche durante la Presidenza italiana il Gruppo si adoperi per la promozione di un multilateralismo efficace e rivolto alla progressiva soluzione degli attuali problemi prioritari della Comunità internazionale. In tal senso, potrebbe essere opportuno confermare alcuni dei temi già in agenda a Hiroshima, quali il cambiamento climatico, la transizione energetica e la ripresa dell'economia globale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

*Dicembre 2023*