



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La promozione della *rule of law* in seno alle Nazioni Unite

Ester Ferriello

Dottoranda in Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

1. Premessa – Il principio della *rule of law* sta attraversando una fase di crescente tensione a livello interno e internazionale. Secondo il *World Justice Project*, la percentuale di Paesi che hanno registrato un peggioramento degli indicatori relativi alla *rule of law* è passata dal 57% nel 2024 al 68% nel 2025, con un'incidenza particolarmente significativa anche nei Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)¹. Analogamente, il Segretario generale delle Nazioni Unite, nel documento programmatico *New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law* del 2023, ha riconosciuto l'esistenza di un «global decline in respect for the rule of law, exacerbated by escalating conflicts and weakening national institutions»².

In questo contesto, il presente contributo si propone di esaminare le attività svolte dalle Nazioni Unite per la promozione della *rule of law*, con particolare riferimento ai due organi che se ne sono occupati con maggiore continuità, ovvero l'Assemblea generale, attraverso i lavori della VI Commissione, e il Consiglio di sicurezza.

Partendo dal primo, il tema della *rule of law* è stato inserito nell'agenda dei lavori della VI Commissione nel 2006 e, da allora, è oggetto di trattazione annuale. Per la ricostruzione del dibattito relativo al periodo 2006-2021, si rinvia all'analisi già svolta in questa sede, di cui il presente lavoro costituisce una prosecuzione³. L'attenzione sarà pertanto concentrata sulle sessioni dalla 77^a alla 80^a dell'Assemblea generale (2022-2025), al fine di evidenziare gli elementi di continuità e le principali novità emerse nel periodo considerato (par. 2).

Con riguardo al Consiglio di sicurezza, si è ritenuto opportuno procedere a una ricostruzione complessiva dei lavori dell'organo in materia, dal momento in cui ha iniziato a occuparsi del tema sino ad oggi, poiché manca un riferimento sistematico nella letteratura sul tema (par. 3)⁴. Alcune brevi osservazioni riprenderanno le fila di quanto

¹ World Justice Project, Rule of Law Index 2025.

² *New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law*, 31 luglio 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2023/07/New-Vision-of-the-Secretary-General-for-the-Rule-of-Law.pdf>. Il tema ha animato anche un acceso dibattito dottrinale, intensificatosi alla luce delle crisi geopolitiche che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Sul punto, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano H. KRIEGER, G. NOLTE e A. ZIMMERMANN, *The International Rule of Law: Rise or Decline?*, Oxford University Press, 2019; J. FARRALL, T.C. HALLIDAY, *The Rule of Law under Pressure: A Transnational Challenge*, Cambridge University Press, 2025; H. BIRKENKÖTTER, *The Rule of Law and the United Nations Summit of the Future*, in *Verfassungsblog*, 10 luglio 2024.

³ G. CILIBERTO, *Le Nazioni Unite e la promozione del principio della rule of law: recenti sviluppi*, in *Osservatorio OSORIN*, 2022.

⁴ Per un inquadramento generale del rapporto tra Consiglio di sicurezza e *rule of law* si vedano, in particolare, S. CHESTERMAN, *'I'll Take Manhattan': The International Rule of Law and the United Nations Security Council*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2009, p. 67 ss., nonché *Security Council Report, The Rule of Law: Retreat from Accountability*, 23 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo www.securitycouncilreport.org. La bibliografia in materia di *rule of law* è vasta e non è possibile darne conto in maniera esaustiva. Tra i contributi più recenti si segnalano: R. MCCORQUODALE, *Defining the International Rule of Law: Defying Gravity?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 277 ss.; M. KANETAKE, A. NOLLKAEMPER, *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Bloomsbury, 2016; H. BIRKENKÖTTER, *cit.*

emerso (par. 4).

2. I lavori dell'Assemblea generale dalla 77^a alla 80^a sessione – Nel periodo compreso tra la 77^a e la 80^a sessione (2022-2025), la VI Commissione ha proseguito la trattazione annuale del tema della *rule of law* a livello interno e internazionale. Accanto a taluni sviluppi di rilievo, il dibattito ha in larga misura riprodotto posizioni da tempo cristallizzate, che ne continuano a limitare la concreta incisività.

Dal punto di vista metodologico, le modalità di svolgimento dei lavori relativi a questo punto dell'ordine del giorno sono rimaste sostanzialmente invariate: la discussione si svolge in seduta plenaria, preceduta dalla presentazione del rapporto annuale del Segretario generale, e si conclude con una risoluzione che individua il tema prodromico che sarà discusso alla sessione successiva. Non sono stati istituiti *working groups* dedicati né si registrano, con riguardo a questo tema, modifiche relative alle modalità di dialogo tra le varie delegazioni. Va segnalato, peraltro, che il dibattito sulla rivitalizzazione dei lavori dell'Assemblea generale, condotto parallelamente in seno alla VI Commissione nel corso delle sessioni 77^a e 78^a, ha prodotto diverse proposte di riforma dei metodi di lavoro – tra cui l'istituzione di un organo sussidiario sul modello del *planning group* della Commissione di diritto internazionale e il ricorso a strumenti digitali volti a favorire lo scambio tra le delegazioni prima delle riunioni –, che tuttavia non risultano essere state ancora adottate con riguardo alla trattazione del tema della *rule of law*⁵.

Quanto agli elementi di continuità rispetto al passato, le quattro sessioni in esame confermano le tendenze già segnalate in relazione ai dibattiti tenutisi nel periodo 2006-2021, i cui temi ricorrenti si sono riproposti in modo sostanzialmente identico⁶.

Innanzitutto, le delegazioni hanno ribadito il ruolo strumentale della *rule of law* nel perseguimento dei tre pilastri delle Nazioni Unite – il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la tutela dei diritti umani e lo sviluppo socioeconomico – nonché nell'attuazione dell'Agenda 2030 e dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16⁷. Si è insistito sull'importanza dell'accesso alla giustizia, della predisposizione di programmi di assistenza legale, del contributo della Commissione di diritto internazionale alla codificazione e allo sviluppo progressivo del diritto internazionale; infine, si è ribadito l'apprezzamento per il *Programme of Assistance in the Teaching, Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law*⁸.

Il dibattito si è articolato, come nelle sessioni precedenti, intorno a due ordini di considerazioni che hanno accompagnato i lavori sin dalle origini. Da un lato, un gruppo

⁵ Per la discussione sui metodi di lavoro, cfr. i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (la riunione svoltasi il 10 novembre 2022, UN Doc. A/C.6/77/SR.35, par. 68 ss.) e la 78^a sessione (la riunione svoltasi l'8 novembre 2023, UN Doc. A/C.6/78/SR.36, par. 39 ss.).

⁶ Cfr. G. CILIBERTO, cit., sez. 3, ove si individuano i filoni tematici ricorrenti nel periodo 2006-2021.

⁷ Il riferimento all'Obiettivo 16 come sotto-obiettivo di riferimento per la *rule of law* è costante a partire dalla 71^a sessione e si ritrova anche in tutte le sessioni in esame. Cfr., per il periodo recente, i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (le riunioni dal 6 al 10 ottobre 2022 UN Doc. A/C.6/77/SR.6, par. 25 ss., UN Doc. A/C.6/77/SR.7, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/77/SR.8, par. 1 ss. e UN Doc. A/C.6/77/SR.9, paragrafi 1-69), la 78^a sessione (le riunioni dal 17 al 19 ottobre 2023, UN Doc. A/C.6/78/SR.15, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.16, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.17, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.18, par. 1 ss., UN Doc. A/C.6/78/SR.19, par. 1-55), la 79^a sessione (le riunioni dal 16 al 18 ottobre 2024, di cui sono disponibili solo alcune delle trascrizioni UN Doc. A/C.6/79/SR.15, par. 79 ss. e UN Doc. A/C.6/79/SR.16) e l'80^a sessione (le riunioni dall'8 al 10 ottobre 2025, di cui è disponibile una sintesi all'indirizzo https://www.un.org/en/ga/sixth/80/rule_of_law.shtml).

⁸ Cfr. i lavori di 77^a sessione (cit.), 78^a sessione (cit.), 79^a sessione (cit.) e 80^a sessione (cit.).

consistente di delegazioni ha continuato a insistere sulla necessità che il tema della *rule of law* sia declinato in coerenza con i principi della Carta delle Nazioni Unite, con particolare riguardo all'uguaglianza sovrana degli Stati, al principio di non ingerenza negli affari interni, al divieto di uso della forza e al diritto all'autodeterminazione⁹. Dall'altro lato, un gruppo altrettanto numeroso ha privilegiato un approccio incentrato sulla persona, sull'uguaglianza di genere e sulla tutela dei gruppi vulnerabili¹⁰.

Il dibattito sul rapporto tra dimensione interna e internazionale del principio si è ripresentato in maniera sostanzialmente identica: numerose delegazioni hanno reiterato la richiesta che i rapporti annuali del Segretario generale trattino le due dimensioni in misura equilibrata, lamentando che alcune questioni affrontate nei rapporti più recenti esulassero dall'oggetto proprio del tema o non fossero presentate con sufficiente obiettività e neutralità¹¹. Si è parimenti ribadita l'assenza di una definizione univoca del concetto di *rule of law* e la conseguente necessità di evitare l'imposizione agli Stati di standard universali in materia¹².

Nel periodo considerato, la VI Commissione ha continuato a selezionare alcuni temi più specifici, secondo la prassi inaugurata a partire dalla 63^a sessione (2008), quando l'Assemblea generale decise di ancorare le discussioni a questioni più circoscritte per arginarne la deriva verso posizioni di principio, generiche e già note. Come già rilevato in dottrina, tuttavia, i risultati di tale metodo sono stati alterni nel corso degli anni, variando sensibilmente in funzione della scelta tematica di volta in volta operata. Anche le sessioni in esame in questa sede confermano tale tendenza.

In particolare, durante la 77^a sessione è stato affrontato il tema dell'impatto della pandemia da COVID-19 sulla *rule of law* a livello nazionale e internazionale¹³, chiudendo un ciclo già avviato nella sessione precedente: le delegazioni hanno condiviso le misure adottate per mitigare gli effetti della crisi sanitaria sull'accesso alla giustizia, valorizzando in particolare il ricorso agli strumenti telematici nei procedimenti giudiziari¹⁴.

La 78^a sessione ha avuto ad oggetto il tema dell'"Utilizzo della tecnologia al fine di promuovere l'accesso alla giustizia per tutti"¹⁵: le delegazioni hanno riconosciuto le

⁹ In questo senso, nel corso delle sessioni in esame, il Movimento dei Paesi non allineati, il Gruppo degli amici in difesa della Carta, il Nicaragua, la Cina, la Russia e numerose altre delegazioni. Cfr. i lavori della VI Commissione durante la 77^a sessione (cit.) e la 78^a sessione (cit.). Si veda anche E. FERRIELLO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. Questioni Giuridiche. Rassegna delle attività della 77^a sessione*, in *La Comunità Internazionale*, 2025, p. 387 ss.

¹⁰ Così, in particolare, il Gruppo degli amici della *rule of law*, composto da oltre cinquanta Stati, l'Unione europea e i Paesi del Nord. Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹¹ La preoccupazione è ricorrente: cfr., tra gli altri, i lavori della 78^a sessione (cit.) e della 79^a sessione (cit.). Il tema si ricollega alla critica, già formulata in sessioni precedenti, all'inclusione nel rapporto del Segretario generale di riferimenti alla pena di morte come condotta contraria alla *rule of law*.

¹² Nelle sessioni 77^a-80^a, il dibattito sulla definizione non è stato oggetto di un'autonoma discussione, a differenza di quanto avvenuto nelle prime sessioni (sul punto, cfr. G. CILIBERTO, cit., sez. 2). La questione riemerge tuttavia implicitamente nelle critiche all'approccio del Segretario generale e nella richiesta di evitare l'imposizione di standard universali, che continuano a essere formulate con regolarità. Cfr. i lavori delle sessioni 77^a-80^a, cit. In questo contesto, ad esempio, la Russia ha sostenuto che la definizione di *rule of law* rientra nel dominio riservato degli Stati e che le attività delle Nazioni Unite in materia dovrebbero concentrarsi sulla dimensione internazionale del principio. Posizioni analoghe sono state espresse anche nei dibattiti in seno al Consiglio di sicurezza: cfr. le dichiarazioni rese nel corso del dibattito del 12 gennaio 2023, UN Doc. S/PV.9241 e *Resumption I*.

¹³ UN Doc. A/RES/76/117, par. 23. Il sotto-tema era stato inserito in agenda durante i lavori della 76^a sessione.

¹⁴ Per la discussione, cfr. i lavori della 77^a sessione (cit.).

¹⁵ Il sotto-tema era stato proposto da diverse delegazioni già al termine della 77^a sessione e poi scelto definitivamente per la successiva sessione con la risoluzione UN Doc. A/RES/77/110.

potenzialità degli strumenti digitali – inclusa l’intelligenza artificiale – per il rafforzamento della *rule of law*, sottolineando contestualmente i rischi connessi al divario tecnologico esistente tra gli Stati e la necessità di garantire il rispetto delle norme in materia di diritti umani e di protezione dei dati personali¹⁶.

Con la 79^a sessione, l’attenzione si è spostata verso un tema di più ampia portata, concernente “La piena, eguale ed equa partecipazione a tutti i livelli nel sistema giuridico internazionale”¹⁷, diretto a indagare, da un lato, le asimmetrie strutturali che limitano l’accesso degli Stati meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari ai meccanismi internazionali di regolamento pacifico delle controversie, dall’altro, il grado di rappresentanza femminile presente all’interno degli organi giudiziari internazionali¹⁸. L’ampiezza del tema, rispetto ai precedenti, rende meno praticabile la condivisione di prassi nazionali specifiche, avvicinandosi per natura ai sottotemi di portata più generale delle prime sessioni.

Durante l’80^a sessione, la ricorrenza dell’ottantesimo anniversario delle Nazioni Unite ha offerto l’occasione per riflettere sul contributo dell’Organizzazione alla promozione della *rule of law* e per riaffermare il ruolo centrale che questa svolge per lo sviluppo, l’interpretazione e l’applicazione del diritto internazionale¹⁹. Il risultato di questa scelta è stato un dibattito dal tono prevalentemente celebrativo, nel quale le delegazioni hanno perlopiù reiterato posizioni di principio già note da tempo.

Il bilancio del metodo, nel periodo in esame, è dunque parzialmente positivo per la 77^a e la 78^a sessione – nelle quali temi più circoscritti hanno orientato la discussione verso scambi più utili – e meno convincente per la 79^a e l’80^a sessione, dove, invece, la scelta tematica si è rivelata troppo ampia per produrre risultati pratici. Questo quadro conferma che il metodo della divisione del lavoro e della scomposizione tematica, di per sé, non è sufficiente ad arginare la tendenza delle delegazioni a reiterare posizioni generiche, se non accompagnato da scelte tematiche sufficientemente circoscritte.

Considerati nel loro insieme, i focus selezionati nel periodo in esame delineano un percorso coerente, ma che si mantiene a distanza dalle crisi più gravi che, nello stesso arco temporale, hanno messo alla prova i fondamenti della *rule of law* internazionale. L’aggressione della Federazione Russa nei confronti dell’Ucraina – che numerose delegazioni hanno esplicitamente condannato nel corso della 77^a sessione come grave violazione dei principi fondamentali della Carta²⁰ – e il conflitto israelo-palestinese non hanno trovato spazio come specifico oggetto di trattazione da parte della VI Commissione, riemergendo piuttosto sullo sfondo delle richieste, formulate con crescente frequenza nelle sessioni successive, di un’applicazione coerente e non selettiva del diritto internazionale²¹.

Un elemento di novità rispetto alle sessioni analizzate dalla dottrina precedente, invece, è rappresentato dall’adozione, da parte del Segretario generale, di una *New Vision*

¹⁶ Per la discussione, cfr. i lavori della 78^a sessione (cit.). In particolare, l’iniziativa del Segretario generale di istituire un organo consultivo sull’intelligenza artificiale (*High-Level Advisory Body on Artificial Intelligence*) è stata accolta con favore da numerose delegazioni.

¹⁷ UN Doc. A/RES/78/112; Per la discussione, cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹⁸ Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.).

¹⁹ Il sotto-tema della 80^a sessione era stato definito al termine della 79^a: UN Doc. A/RES/79/126.

²⁰ Cfr., in questo senso, il Gruppo dei Paesi del Nord, il Liechtenstein, la Svizzera, la Georgia e il Regno Unito, durante i lavori della 77^a sessione (cit.).

²¹ Cfr. i lavori della 79^a sessione (cit.) e della 80^a sessione (cit.).

for the Rule of Law (d'ora in avanti "*New Vision*"), presentata a corredo dei rapporti annuali sull'attività dell'Organizzazione in materia²². Nel documento, il Segretario generale ha tentato di definire un approccio alla *rule of law* incentrato sulla persona, sull'uguaglianza di genere, sulla sostenibilità ambientale e sulla necessità di adattamento alle sfide poste dalle nuove tecnologie, riaffermando al contempo l'impegno dell'Organizzazione nell'assicurare la responsabilità per i crimini internazionali e nel rafforzare i meccanismi internazionali di regolamento pacifico delle controversie.

Sul piano organizzativo, la *New Vision* prevede il rilancio del *Rule of Law Coordination and Resource Group*, guidato dal Vicesegretario generale, quale strumento di coordinamento tra i diversi organi e programmi competenti in materia²³.

La ricezione del documento, nel dibattito svoltosi nella VI Commissione, è stata piuttosto disomogenea. Un gruppo di delegazioni ha accolto con favore un'impostazione incentrata sulle persone e sensibile alle questioni di genere²⁴. Altri delegati hanno espresso riserve, reiterando – anche in relazione ai rapporti annuali del Segretario generale che ne danno applicazione – la richiesta di un trattamento equilibrato delle dimensioni interna e internazionale della *rule of law*, nonché di una maggiore neutralità nella selezione e nella presentazione degli argomenti trattati²⁵. Il documento e la sua ricezione da parte degli Stati riflettono la tensione non risolta tra l'aspirazione dell'Organizzazione a promuovere una concezione sostanzialmente orientata alla tutela dei diritti fondamentali della persona, e la resistenza di una parte significativa degli Stati membri a qualsiasi approccio che possa essere percepito come introduzione surrettizia di standard universali.

Quanto all'impatto sul piano interno degli Stati, la *New Vision* si inserisce nella più ampia strategia volta a integrare la promozione della *rule of law* nell'insieme delle attività dell'Organizzazione, in particolare nell'ambito dell'assistenza tecnica e del *capacity building*²⁶. L'effettività di tale impulso rimane tuttavia difficile da valutare nel breve periodo: il dibattito in Commissione continua a segnalare un divario strutturale tra le aspettative degli Stati in materia di assistenza operativa e le risorse effettivamente disponibili, e la VI Commissione non dispone di strumenti di monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni a livello nazionale²⁷.

3. Il Consiglio di sicurezza e la promozione della *rule of law* – Il Consiglio di sicurezza si è occupato della *rule of law* in termini sensibilmente diversi rispetto alle modalità che hanno contraddistinto i lavori della VI Commissione. Coerentemente con il proprio mandato, infatti, il Consiglio ha privilegiato il rapporto tra lo stato di diritto e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, concentrandosi sul contributo che la nozione offre alla prevenzione dei conflitti, alla stabilizzazione delle società che li hanno attraversati e alla lotta contro l'impunità per i crimini internazionali. Nel tempo, il

²² *New Vision*, cit.

²³ *New Vision*, cit., p. 9.

²⁴ Cfr. i lavori della 78^a sessione (cit.) e della 79^a sessione (cit.).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *New Vision*, cit., p. 3. Cfr. anche i rapporti annuali del Segretario generale, UN Doc. A/78/184, e UN Doc. A/79/117, che danno attuazione alla *New Vision* attraverso la rendicontazione delle attività di assistenza tecnica e *capacity building* svolte dall'Organizzazione nel periodo.

²⁷ Sul punto si veda in maniera più ampia G. CILIBERTO, cit., sez. 5, la quale segnala il persistente «*vulnus* di effettività» dei lavori della VI Commissione.

dibattito si è focalizzato sulla riforma delle istituzioni che si occupano di sicurezza e giustizia, sul ruolo della Corte internazionale di giustizia nella soluzione pacifica delle controversie e, più recentemente, sul rispetto della *rule of law* nei rapporti tra gli Stati.

A differenza di quanto avviene per la VI Commissione, dove l'argomento è oggetto di trattazione annuale, nei lavori del Consiglio di sicurezza le discussioni sul tema non seguono una cadenza prestabilita²⁸. Come è noto, la presidenza dell'organo esecutivo ruota mensilmente tra i quindici membri e ciascun presidente definisce il programma di lavoro del proprio mandato, selezionando le questioni che intende privilegiare. In questo quadro, la *rule of law* viene affrontata soltanto quando una presidenza si mostra sensibile al tema, il che, in media, avviene ogni due o tre anni²⁹.

I dibattiti si svolgono in formato aperto, con la partecipazione anche di Stati non membri del Consiglio, e si concludono, laddove vi sia consenso, con l'adozione di una dichiarazione presidenziale che può contenere la richiesta al Segretario generale di presentare un rapporto su aspetti specifici della materia, attivando così un ciclo di rendicontazione destinato ad alimentare le sessioni successive³⁰.

In generale, l'avvio della riflessione in seno al Consiglio di sicurezza sul tema risale ai dibattiti del 2003 e del 2004, all'esito dei quali l'allora Segretario generale Kofi Annan elaborò il rapporto *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict societies*³¹, in cui si tentava di dare una definizione operativa di *rule of law*. Tale nozione veniva quindi intesa come «a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards»³². Il rapporto individuava, inoltre, il fondamento giuridico del principio nei regimi normativi di diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale umanitario, diritto internazionale penale e diritto dei rifugiati³³.

Ancora, il rapporto stabiliva che nessun tribunale istituito dalle Nazioni Unite può prevedere la pena di morte e che nessun accordo di pace patrocinato dall'Organizzazione può contenere amnistie per genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità o gravi violazioni dei diritti umani³⁴.

Il Segretario generale aveva infine adottato un approccio olistico, evidenziando

²⁸ Il tema figura tra i punti all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza sotto la rubrica "The promotion and strengthening of the rule of law in the maintenance of international peace and security". Questa formulazione si è stabilizzata dal 2010, a partire da due voci precedenti introdotte rispettivamente nel 2003 ("Justice and the rule of law: the United Nations role") e nel 2007 ("Strengthening international law: rule of law and maintenance of international peace and security").

²⁹ Nel 2003, 2004, 2006, 2010, 2012, 2014, 2019, 2020, 2023 e 2026; cfr. *Security Council Report, Monthly Forecast*, gennaio 2023 e gennaio 2026.

³⁰ V. ad es. UN Doc. S/PRST/2003/15 e UN Doc. S/PRST/2004/2, che hanno sollecitato il rapporto del 2004; UN Doc. S/PRST/2010/11, con cui è stato richiesto il rapporto del 2011; UN Doc. S/PRST/2012/1, con cui è stato richiesto il rapporto del 2013. Il meccanismo è, quindi, molto diverso da quello dell'Assemblea generale, in cui il Segretario generale presenta rapporti annuali sulle attività di coordinamento dell'Organizzazione in materia. Nel caso del Consiglio di sicurezza, i rapporti sono sollecitati da specifiche dichiarazioni presidenziali e vertono su specifiche questioni di merito.

³¹ UN Doc. S/2004/616.

³² UN Doc. S/2004/616, par. 6.

³³ *Ivi*, par. 9.

³⁴ *Ivi*, par. 10.

come giustizia, pace e democrazia non costituiscano obiettivi autonomi, ma complementari per la tutela e il mantenimento della *rule of law*. Tale approccio è stato poi ripreso anche dalla “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale” del 2012³⁵ e, più di recente, dalla menzionata *New Vision* del 2023.

Sul piano operativo, il rapporto del Segretario generale del 2011 documenta come, dal 2004, i riferimenti alla *rule of law* fossero comparsi in oltre 160 risoluzioni del Consiglio di sicurezza, accompagnati dall’inserimento di componenti dedicate nei mandati delle missioni autorizzate in Afghanistan, Burundi, Costa d’Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Haiti, Iraq, Liberia, Sierra Leone, Sud Sudan, Sudan e Timor Est³⁶. La *rule of law* è stata richiamata in modo ricorrente anche nelle risoluzioni tematiche sulla protezione dei civili, sulla protezione dei bambini durante i conflitti armati e sull’agenda “donne, pace e conflitti armati”³⁷.

L’azione del Consiglio di sicurezza in questo settore ha riguardato la formazione del personale giudiziario e di polizia, il sostegno alla revisione dei quadri normativi nazionali, l’assistenza ai processi di *transitional justice* e il contrasto al fenomeno della violenza sessuale connessa ai conflitti armati³⁸. Al momento del dibattito del 2014, risultavano diciotto missioni che includevano mandati specifici in materia³⁹. Tuttavia, misurare l’impatto di queste attività si è rivelato problematico. Nel rapporto del 2013, dedicato specificamente alla questione, si riconosceva in termini espliciti l’insufficienza delle capacità di valutazione dell’Organizzazione. In particolare, si evidenziavano due difficoltà strutturali: da un lato, i processi di consolidamento della *rule of law* si misurano nell’arco di decenni, il che rende arduo ogni bilancio a breve termine; dall’altro, in ciascun contesto operano molteplici attori (ad esempio, organizzazioni non governative, istituzioni nazionali) e attribuire un determinato progresso all’azione delle Nazioni Unite, piuttosto che ad altri fattori, è, nella maggior parte dei casi, impossibile o arbitrario⁴⁰.

I dibattiti tenutisi nel decennio tra il 2010 e il 2020 hanno prodotto cinque dichiarazioni presidenziali⁴¹. Essi hanno riguardato i temi più vari: l’approccio integrato tra sicurezza, sviluppo e diritti umani (2012), il ruolo delle operazioni di pace (2014) e, infine, la cooperazione tra il Consiglio di sicurezza e la Corte internazionale di giustizia (2020). In quest’ultima occasione, si è assistito a un significativo ampliamento della prospettiva, che ha portato a esaminare non più soltanto la *rule of law* negli Stati in uscita da conflitti, ma anche la funzione che il principio esercita nei rapporti tra gli Stati⁴².

In questa scia si colloca il dibattito ministeriale di gennaio 2023, convocato dalla presidenza giapponese con il titolo “La *rule of law* tra le nazioni”, formulazione che, per la prima volta, ha posto esplicitamente il problema dell’applicazione del principio nelle relazioni interstatali⁴³. Al dibattito hanno partecipato sessanta Stati non membri del

³⁵ UN Doc. A/RES/67/1.

³⁶ UN Doc. S/2011/634, par. 10-11.

³⁷ Tra le risoluzioni rilevanti: ris. 1674 (2006) e 1894 (2009); ris. 1612 (2005), 1882 (2009) e 1998 (2011); ris. 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) e 1960 (2010); cfr. UN Doc. S/2011/634, par. 11.

³⁸ Per una ricognizione delle attività, v. UN Doc. S/2004/616, par. 12; UN Doc. S/2011/634, par. 33-46.

³⁹ Si veda l’intervento del Segretario generale Ban Ki-moon durante il dibattito del 19 febbraio 2014, UN Doc. S/PV.7113; v. anche UN Doc. S/PRST/2014/5.

⁴⁰ UN Doc. S/2013/341, par. 58-60.

⁴¹ UN Doc. S/PRST/2010/11, UN Doc. S/PRST/2012/1, UN Doc. S/PRST/2014/5, UN Doc. S/PRST/2019/8 e UN Doc. S/PRST/2020/13.

⁴² UN Doc. S/PRST/2020/13.

⁴³ UN Doc. S/PV.9241 e *Resumption I*; il documento preparatorio predisposto dalla presidenza giapponese è

Consiglio⁴⁴. Il contesto storico ha profondamente influenzato la discussione: l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, infatti, ha posto la violazione dei principi fondamentali della Carta al centro dell'agenda del Consiglio, e numerose delegazioni hanno enfatizzato questo sviluppo. L'Unione europea ha osservato che i membri permanenti «have been vested with special privileges that should also mirror special responsibilities, foremost among them that of serving as models in implementing the Charter», sottolineando che l'esercizio del veto per proteggere le proprie azioni illecite costituisce una doppia violazione del principio della *rule of law*⁴⁵. L'Italia, dal canto suo, dopo aver condannato espressamente l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, ha insistito sulla necessità di garantire il rispetto degli obblighi internazionali e che le violazioni di norme imperative producano conseguenze effettive, richiamando a tal fine sia il Capitolo VII della Carta sia gli Articoli sulla responsabilità degli Stati elaborati dalla Commissione del diritto internazionale. La delegazione italiana ha inoltre sottolineato il ruolo della Corte penale internazionale nella lotta all'impunità e la necessità di rafforzarne la cooperazione con il Consiglio di sicurezza⁴⁶. Il dibattito ha inoltre fatto emergere una riflessione aperta sull'incapacità strutturale del Consiglio di agire quando il veto è esercitato da un membro permanente. In proposito, la Francia ha richiamato l'iniziativa congiunta con il Messico sulla sospensione volontaria del veto in presenza di atrocità di massa – genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra – che al momento del dibattito contava già 106 adesioni, invitando gli Stati che non lo avessero ancora fatto ad aderirvi⁴⁷.

Inoltre, diverse delegazioni hanno denunciato il selettivismo emerso nell'osservanza del diritto internazionale come una delle principali minacce alla credibilità della *rule of law*, rilevando come i medesimi principi vengano invocati o disattesi a seconda delle circostanze e degli attori coinvolti⁴⁸. Il Segretario generale, nel suo intervento, ha messo in guardia dal «grave risk of the rule of lawlessness» e ha invitato tutti gli Stati ad accettare la giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia⁴⁹. Nel medesimo intervento, il Segretario generale ha richiamato la *New Vision*, di cui si è detto nel paragrafo precedente, annunciandone l'imminente adozione. Nonostante l'ampiezza della partecipazione, il Consiglio non è stato in grado di adottare una dichiarazione presidenziale all'esito del dibattito e tale esito ha impedito che venisse commissionato al Segretario generale un rapporto su aspetti specifici del tema.

Lo stesso è avvenuto durante la sessione dello scorso gennaio 2026. La presidenza somala ha convocato un dibattito sul tema, predisponendo una nota preparatoria con cui

contenuto in UN Doc. S/2023/1.

⁴⁴ UN Doc. ST/PSCA/1/Add.26, parte I, sez. 33.

⁴⁵ Dichiarazione dell'Unione europea, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*).

⁴⁶ Dichiarazione dell'Italia, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*). Nel dibattito del gennaio 2026, l'Italia ha mantenuto la medesima impostazione di fondo ma con alcune variazioni che meritano di essere segnalate: il riferimento all'aggressione russa è stato sostituito da una formula generica («unjustified wars of aggression [...] in many parts of the world»); il richiamo alla Corte penale internazionale è scomparso, sostituito dall'enfasi sulla prevenzione dei crimini attraverso il dialogo tra Stati e da una maggiore attenzione verso il ruolo delle organizzazioni regionali, come l'Unione europea. La dichiarazione dell'Italia è reperibile sul sito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite all'indirizzo <https://italyun.esteri.it>.

⁴⁷ Dichiarazione della Francia, UN Doc. S/PV.9241.

⁴⁸ V. le dichiarazioni di Giordania, Egitto, Singapore, Pakistan, Malaysia, Kenya e Nigeria, UN Doc. S/PV.9241 (*Resumption I*).

⁴⁹ UN Doc. S/PV.9241, p. 2 ss.

si riconosceva che i conflitti armati in corso hanno alimentato la percezione di un'erosione della *rule of law* internazionale e che l'incapacità del Consiglio di risolverli è percepita come segnale di ulteriore indebolimento delle istituzioni internazionali e del multilateralismo⁵⁰. La bozza di dichiarazione presidenziale è stata tuttavia ritirata prima dell'adozione, a seguito dell'opposizione degli Stati Uniti⁵¹.

4. Osservazioni conclusive – L'analisi dei lavori dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza consente di formulare alcune considerazioni di sintesi sullo stato attuale della promozione della *rule of law* nel sistema delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne la VI Commissione, il dibattito ha sostanzialmente confermato le tendenze già emerse nel periodo precedente, che evidenziano la persistente riproposizione delle medesime posizioni di principio, il permanere delle tensioni tra differenti impostazioni teoriche e politiche, nonché i risultati alterni prodotti dal metodo della scomposizione tematica. In questo quadro, la *New Vision* elaborata dal Segretario generale ha rappresentato un tentativo di rinnovamento dell'approccio seguito dall'Organizzazione. Tuttavia, la ricezione non uniforme del documento da parte degli Stati membri sembra confermare la perdurante assenza di consenso attorno a una concezione di *rule of law* condivisa a livello internazionale⁵².

Per quanto riguarda il Consiglio di sicurezza, l'evoluzione dei lavori presenta problemi per certi versi simili. L'organo, che nel 2004 ha elaborato il documento di riferimento del sistema dell'Organizzazione in materia e che, nel successivo decennio, ha progressivamente integrato la *rule of law* nei mandati delle operazioni di pace e in un ampio numero di risoluzioni, non è più riuscito, a partire dal 2023, ad adottare dichiarazioni presidenziali all'esito dei dibattiti dedicati al tema. Tale quadro evidenzia che, quando la *rule of law* investe direttamente la condotta dei cinque Membri permanenti (come nel caso del conflitto in Ucraina) o loro interessi fondamentali (come nel caso di Gaza), il metodo decisionale su cui si fonda il funzionamento del Consiglio mostra tutti i suoi limiti, sino a impedire il progresso dei lavori sul tema⁵³.

L'elemento che accomuna i lavori dei due organi è, in ultima analisi, la persistente distanza tra la costante riaffermazione della centralità della *rule of law* e la capacità di assicurarne l'effettiva attuazione. Questa difficoltà è stata resa ancora più evidente dalle crisi apertesi negli ultimi anni⁵⁴, che hanno messo in luce tutti i limiti dell'azione delle Nazioni Unite in relazione al principio della *rule of law*, il quale – in assenza di una definizione condivisa e di meccanismi di attuazione efficaci – rischia di rimanere confinato al piano dell'affermazione programmatica⁵⁵.

Maggio 2026

⁵⁰ UN Doc. S/2026/28, *annex*.

⁵¹ Security Council Report, *What's in Blue*, 23 gennaio 2026.

⁵² In questo senso, H. BIRKENKÖTTER, *cit.*, secondo la quale l'assenza di una nozione condivisa di *rule of law* ha impedito il suo consolidarsi quale principio operativo del sistema delle Nazioni Unite, relegandola piuttosto a mera aspirazione priva di contenuto giuridico definito.

⁵³ Il paradosso di un organo investito del potere di garantire il rispetto del diritto internazionale ma riluttante a sottoporsi esso stesso a vincoli giuridici stringenti era stato evidenziato già da S. CHESTERMAN, *cit.*, p. 67 ss.

⁵⁴ V. G. CILIBERTO, *cit.*, sez. 5.

⁵⁵ Sul punto si veda anche R. MCCORQUODALE, *cit.*, p. 277 ss.