

I diritti, i tempi, i luoghi (Le Nazioni Unite e i loro percorsi)

di Luigi Marini *

Le complessità proprie del riconoscimento e della tutela dei diritti conoscono a livello sovranazionale un moltiplicatore che risente anche delle differenze di luoghi e tempi che segnano i processi decisionali. Il rapporto fra Assemblea generale e organi ausiliari e i gradi di rilevanza autonoma di questi ultimi rispetto ai compiti di indirizzo e di consolidamento della prima costituiscono fattori importanti allorché si esaminano le Nazioni Unite quale entità che opera per la promozione dei diritti e della pace. Una prima lettura dei percorsi decisionali e della molteplicità degli attori istituzionali può aiutare a introdurre un tema meritevole di ulteriori analisi.

1. Le Nazioni Unite sono per definizione l'istituzione e il luogo dei diritti. Lo sono per la loro universalità oltre che per il loro mandato¹. Lo sono per le molte cose che fanno e per i limiti evidenti della loro azione, che semplicemente rispecchiano l'essenza stessa dei diritti quale costruzione collettiva. E non è certo un caso che il clima crescente di tensione che attraversa il mondo e le sue regioni abbia fatto sentire nell'ultimo anno le proprie conseguenze anche all'interno delle Nazioni Unite, rendendo più rigide le posizioni nazionali e assai più faticoso su molti temi raggiungere soluzioni di compromesso accettabili per le parti.

Le Nazioni Unite (di seguito UN nell'acronimo inglese) sono una istituzione e molti luoghi. E la stessa istituzione si compone di numerose articolazioni, che coprono una quantità crescente di mandati, di funzioni e di attività. Le UN sono nello stesso tempo organo politico decisionale e organo di imple-

mentazione delle decisioni assunte, si compongono di strutture decisionali diverse e di articolazioni operative caratterizzate per diversità di fondamenta, di luoghi, di tempi.

Nello stesso tempo, le UN non sono autosufficienti. Vivono della volontà, del sostegno e della *spontanea* attuazione dei 193 Stati membri, che sono presenti in modo diverso a New York, a Ginevra e a Vienna, solo per restare alle tre sedi principali che interessano il circuito dei diritti di cui intendiamo parlare². In sostanza, le UN sono un mondo così vasto, articolato e complesso che qualsiasi discorso deve per necessità selezionare un singolo aspetto su cui concentrare l'attenzione.

Ciò che mi propongo è condividere qualche riflessione introduttiva dedicata ai luoghi e ai tempi che costruiscono e attuano i diritti nella prospettiva dei lavori dell'Assemblea generale (di seguito GA nell'acronimo inglese).

* L'autore è attualmente *Legal adviser, Permanent Mission of Italy to the U.N.* Le opinioni espresse in questo scritto sono esclusivamente personali.

1. È sufficiente richiamare qui il Preambolo e il paragrafo 3 dell'art.1 della Carta delle Nazioni Unite

2. Un peso crescente sta assumendo Parigi quale sede di UNESCO, soprattutto dopo che la protezione dei beni culturali e la educazione/formazione alla tolleranza (quale antidoto all'estremismo violento) sono state adottate come temi prioritari dal Consiglio di sicurezza e dalle agenzie e istituzioni UN nella lotta al terrorismo e al suo finanziamento.

2. I luoghi decisionali essenziali delle UN sono due: la GA e il Consiglio di sicurezza. La prima partecipata da tutti i 193 Stati, il secondo composto da 15 Paesi, 5 dei quali permanenti e 10 scelti per un biennio ciascuno su base elettiva non periodica (le elezioni con voto della GA sono annuali e riguardano ogni volta un numero limitato di seggi)³.

La GA è articolata in sei commissioni dedicate: 1) al disarmo e alla sicurezza internazionale, 2) agli aspetti economici e finanziari, 3) ai profili sociali, umanitari e culturali, 4) alla politica e decolonizzazione, 5) al bilancio UN, 6) ai profili legali (e istituzionali). Ciascuna di esse svolge un lavoro preparatorio che consiste essenzialmente nella predisposizione di testi di risoluzione che verranno sottoposti all'approvazione della GA nella singola sessione annuale; la gran parte di queste sono ripetitive, alcune con cadenza annuale, altre con cadenza biennale o pluriennale. Non mancano, tuttavia, risoluzioni che giungono direttamente all'approvazione della GA dopo un lavoro preparatorio fatto in altre sedi oppure dopo negoziati svolti a NY che esulano da un lavoro di commissione.

I temi legati ai diritti, nell'accezione di "diritti" comune ai giuristi, attraversano soprattutto le commissioni seconda, terza e sesta, ma è sulla terza, non a caso nota come la commissione dei diritti umani, che intendo concentrare l'attenzione. Non senza dimenticare le connessioni che essa ha con i temi dello "sviluppo sostenibile" (Seconda commissione), della *Rule of Law* (Sesta commissione) e del Consiglio di sicurezza.

3. Per avere un'idea delle competenze e delle attività della Terza commissione occorre guardare ai temi (*Item*) che si ripetono ogni anno e al titolo delle risoluzioni che vengono adottate nel contesto di ciascuno di essi: *Item 28*, sviluppo sociale; *Item 29*, sviluppo della condizione femminile; *Item 65*, rapporto dell'Alto Commissario per i diritti umani, rifugiati e persone *displaced*; *Item 67*, rapporto del Consiglio diritti umani; *Item 68*, promozione e protezione dei diritti dei minori; *Item 70*, eliminazione delle forme di razzismo, discriminazione, xenofobia e intolleranza; *Item 71*, diritto dei popoli alla autodeterminazione; *Item 72*, promozione e tutela dei diritti umani;

Item 106, prevenzione del crimine giustizia penale; *Item 107*, controllo internazionale delle droghe. Il totale delle risoluzioni discusse in commissione nel corso della corrente settantesima sessione della GA ammonta a settanta.

Come si vede dal titolo degli *Item* e come risulterà ancora più evidente dalla lettura del titolo delle diverse risoluzioni, lo spettro coperto dalla commissione è amplissimo e va dai diritti sociali ai diritti della persona, senza dimenticare la tutela che i diritti devono avere in sede giurisdizionale, in particolare in quella penale.

A questo livello di iniziativa devono aggiungersi i lavori che sono svolti dagli *Special Rapporteur* del Segretario generale (SGSR), che hanno l'incarico di analizzare e riferire annualmente in merito a specifici fenomeni. La giudice italiana Maria Grazia Giammarinaro è attualmente SR per il fenomeno dei flussi migratori, ma altri ancora andrebbero ricordati in relazione al discorso che stiamo facendo⁴.

4. I lavori di questa settantesima sessione dell'Assemblea, apertasi il 14 settembre 2015 e destinata a chiudersi a settembre 2016, non possono essere correttamente inquadrati senza avere presente la risoluzione adottata con il suo primo atto. La risoluzione 70/1, infatti, approva i nuovi obiettivi strategici delle UN destinati ad operare per i prossimi quindici anni e concentrati sullo "sviluppo sostenibile"⁵. Questa, che per ragioni di brevità viene comunemente denominata "Agenda 2030", contiene un programma ambizioso e articolato in 17 *Goal* principali e numerosi sotto-obiettivi (*target*), che segna un cambio di passo rispetto agli "obiettivi del Millennio" varati nel 2000. I nuovi obiettivi sono non soltanto chiaramente collegati agli sforzi per combattere il cambiamento climatico, ma si propongono come un programma *people centered* e guidato ancora dall'imperativo secondo cui «nessuno deve essere lasciato indietro».

Al di là dei risultati ottenuti dagli "obiettivi del Millennio" e della coerenza fra ciò che ora viene promosso e ciò che in concreto avviene, mi sembra di grande importanza il legame tra sviluppo sostenibile, diritti delle persone e *Rule of law* che in for-

3. L'Italia sta al momento concorrendo per uno dei seggi del biennio 2017-2018 che saranno coperti con le elezioni che avranno luogo nel mese di giugno 2016.

4. Tra i vari, numerosi *rapporteur* posso ricordare lo SP per la indipendenza di giudici e avvocati e quelli che si occupano di diritti dei minori; di diritti delle donne; di violenza sui minori o sulle donne; di commercio dei minori e pornografia minorile; di tortura; di diritti delle popolazioni indigene; di diritto all'abitazione e adeguati *standard* di vita; di libertà di opinione e manifestazione del pensiero, ... e potrei continuare a lungo.

5. Il titolo della risoluzione è: «*Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*».

ma più o meno diretta attraversa tutti gli obiettivi. L'idea che lo sviluppo debba essere "sostenibile" implica non soltanto la cessazione dello sfruttamento irrazionale delle risorse, ma anche la fine dello sfruttamento delle persone e delle comunità, locali e nazionali, chiamate a riappropriarsi delle proprie potenzialità secondo modelli di sviluppo equilibrati e calibrati sulle loro esigenze specifiche. In questa prospettiva un ruolo essenziale viene riconosciuto alla creazione di istituzioni nazionali trasparenti, libere da corruzione e malaffare, efficaci nel promuovere i diritti e nel dare risposta ai bisogni delle persone e delle società.

Un discorso a parte, niente affatto semplice, andrebbe dedicato alla *Rule of law*, tema dalle molte sfaccettature e fonte di conflitti fra le Delegazioni in tutte le sedi ove quel termine viene richiamato⁶. Non perfettamente coincidente con il nostro "Stato di diritto", il concetto di *Rule of law* assume per i Paesi occidentali una connotazione molteplice (politica, istituzionale, ordinatoria spinta fino a livello individuale) che fonda le relazioni fondamentali a livello nazionale e internazionale e che molti altri Paesi contestano. Secondo alcuni di essi la *Rule of law* non è altro che l'espressione ultima del percorso dei Paesi coloniali e un nuovo tentativo di imporre quel modello non più con la forza, ma con il coniugio fra economia e istituzioni. Secondo altri l'idea di *Rule of law* di matrice occidentale costituisce solo una delle possibili forme istituzionali e non può diventare regola generale imposta a società e Paesi di tradizioni e cultura totalmente diverse. In altre parole sul concetto e sulla attuazione della *Rule of law* si scaricano tutte le differenze esistenti fra i modelli democratici di stampo occidentale, i modelli dichiaratamente autoritari, le società a struttura oligarchica, i Paesi in transizione. Non a caso nel corso dei lunghi lavori che hanno portato alla formulazione del *Goal 16* si è dovuto abbandonare l'iniziale inclusione della *Rule of law* nel titolo dello stesso e includere le articolazioni di quel

concetto nel testo e nei *target*. Ma non è qui possibile approfondire il tema come meriterebbe e conviene passare oltre.

5. Tornando così ai lavori di commissione, la semplice elencazione degli *Item* che abbiamo fatto poco sopra impone di introdurre subito un aspetto centrale del nostro discorso: la molteplicità dei luoghi di azione delle UN in materia di diritti. Il richiamo al Consiglio per i diritti umani (UNHRC) e all'Alto Commissario per i diritti umani (OCHCR) chiama in causa la sede di Ginevra e i lavori che in quella sede si svolgono nel corso dell'intero anno. Il richiamo alla giustizia penale, alla corruzione e alle droghe chiama in causa Vienna, la sede ove operano le due principali istituzioni UN in materia: la Commissione criminale⁷ e la Commissione droghe⁸.

Entrambe le sedi presentano due caratteristiche fondamentali: la partecipazione ai lavori delle commissioni non riguarda tutti i Paesi membri, posto che solo una parte di essi ha delegazioni che permanentemente vi operano⁹; i lavori, poi, hanno una caratura marcatamente tecnica, se rapportati a quelli che si svolgono attorno e nella GA. Come vedremo, entrambe queste caratteristiche stanno assumendo un peso sempre maggiore nel dibattito in corso a New York che prende spunto dai lavori di commissione o da specifiche iniziative.

5.1 Il rapporto sulla trentesima sessione del Consiglio per i diritti umani (tenutasi a Ginevra dal 14 Settembre al 2 Ottobre 2015) può darci una idea dei due profili che abbiamo appena richiamato¹⁰. La sessione ha approvato 29 risoluzioni e 15 decisioni. Queste ultime danno conto delle visite e degli *assessment* periodici sullo stato di applicazione dei diritti umani in altrettanti Paesi, mentre le risoluzioni hanno una articolazione più ampia. Accanto a risoluzioni dedicate a situazioni di particolare urgenza e compro-

6. La *Rule of law* è un tema che ricade nelle competenze della Sesta commissione, ma che assume un inevitabile rilievo anche per la Terza commissione, soprattutto con riferimento ai temi che toccano il settore della droga, della corruzione, della prevenzione del crimine e della giustizia penale, incluso il profilo delicato dell'accesso alla giustizia e del più generale accesso alle informazioni e alla documentazione legale.

7. *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*, o CCPCJ.

8. *Commission on Narcotic Drugs*, o CND.

9. La risoluzione istitutiva dell'UNHRC prevede anche la ripartizione dei 47 seggi tra i continenti: 13 seggi all'Africa, 13 seggi all'Asia e Stati del Pacifico, 6 all'Europa dell'Est, 8 seggi all'America Latina e Centrale, 7 tra Europa occidentale, America del Nord e Oceania. La permanenza dei singoli Paesi ha durata triennale e non è consentita la rieleggibilità dopo due mandati consecutivi.

10. Discorso in parte diverso andrebbe fatto per l'Alto Commissariato per i diritti umani, il cui rapporto destinato alla 70^a Sessione della GA individua come temi prioritari, tra gli altri, il rafforzamento dei meccanismi internazionali di difesa e promozione dei diritti, la promozione dell'uguaglianza e la lotta alle discriminazioni, la lotta contro la impunità e il rafforzamento delle regole di responsabilità e dello Stato di diritto, il legame fra diritti e sviluppo economico.

missione dei diritti all'interno di singoli Stati¹¹, ve ne sono altre che affrontano tematiche di ordine generale, dalla tutela dei diritti delle popolazioni indigene al contrasto all'estremismo violento, dal rafforzamento della cooperazione e delle capacità istituzionali al diritto allo sviluppo¹².

Solo una parte minore delle risoluzioni adottate dal Consiglio per i diritti umani vengono presentate alla GA per la sua approvazione e formano oggetto del dibattito di commissione. Alcune di queste rientrano fra le cd "risoluzioni Paese", dedicate a situazioni locali ritenuti di particolare rilievo¹³, altre riguardano temi di ordine generale: quest'anno il riferimento è alle risoluzioni dedicate al contrasto a razzismo, discriminazione, xenofobia e intolleranza; alla diaspora delle popolazioni africane; al diritto allo sviluppo.

Ma accanto a queste vi sono altre risoluzioni del Consiglio per i diritti umani che hanno ad oggetto temi che la GA affronta con risoluzioni introdotte e coordinate da singoli Paesi. A titolo di esempio, quelle introdotte da Cuba in materia di misure coercitive unilaterali e in materia di uso dei mercenari; quella introdotta dalla Bolivia in materia di diritti delle popolazioni indigene; quella (biennale e non presente quest'anno) in tema di pena di morte, a cui l'Italia da sempre contribuisce con un impegno particolare. Senza dimenticare altre risoluzioni introdotte da singoli Paesi che toccano temi del tutto intersecanti le iniziative del Consiglio per i diritti umani¹⁴.

5.2 Un discorso in parte simile può farsi per i lavori della Commissione crimine (di seguito CCPCJ).

Creata nel 1992 come organismo ausiliario del Consiglio economico e sociale delle UN (di seguito ECOSOC) su mandato della Assemblea generale, la CCPCJ opera in Vienna con la partecipazione di 40 Paesi¹⁵ su mandato triennale.

Nella sua ventiquattresima sessione la CCPCJ ha adottato numerose risoluzioni¹⁶, alcune delle quali indirizzate ad ECOSOC per le ulteriori valutazioni¹⁷ e due risoluzioni indirizzate a ECOSOC per essere destinate alla approvazione della GA. La prima di queste è destinata alla approvazione della cd "Dichiarazione di Doha"¹⁸, che con il passaggio in assemblea trova piena legittimazione e consenso da parte di tutti gli Stati membri; la seconda, fondata sull'esito della riunione degli esperti intergovernativi tenutasi a Bangkok nel dicembre 2014, è stata proposta da Thailandia e Croazia e dedicata alla cooperazione internazionale contro il femminicidio, concetto che per le resistenze di molti Paesi ad usare espressamente tale termine, viene indicato con «*gender related killing of women and girls*».

Sulla base dei lavori e delle proposte della CCPCJ, l'ECOSOC ha poi presentato alla GA quattro proposte di risoluzione rubricate sotto l'*Item 106 (Crime Prevention and Criminal Justice)*, rispettivamente dedicate a: a) gli esiti del XIII Congresso delle Nazioni Unite, sopra ricordato (inclusa la Dichiarazione di Doha); b) i nuovi Standard Minimi per il Trattamento dei prigionieri (le cd *Nelson Mandela Rules*, licenziate dall'apposito gruppo di esperti al termine di un lungo e complesso lavoro); c) il contrasto al femminicidio; d) la assistenza tec-

11. In particolare, Siria, Sri Lanka, Yemen, Repubblica dell'Africa Centrale, Somalia, Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Burundi.

12. Una parte di esse viene adottata senza voto, ma altre non raggiungono il consenso di tutti i rappresentanti e sono adottate con voto; tra le altre risoluzioni che non hanno visto raggiungere la unanimità dei consensi, vanno ricordate quella sul contrasto all'estremismo violento, quella sui diritti dei contadini, sul diritto alla pace, quella su pace e uso dei mercenari; quella sulle misure coercitive unilaterali; quella sul "diritto allo sviluppo". Non sfuggirà la caratura altamente politica dei singoli temi qui ricordati.

13. Negli ultimi anni la Terza Commissione esamina e porta in GA quattro risoluzioni Paese dedicate rispettivamente a: Repubblica democratica di Corea; Myanmar; Repubblica islamica di Iran e Repubblica araba di Siria. Di queste solo l'ultima trova origine diretta nella risoluzione della Commissione per i diritti umani.

14. Il riferimento è alla risoluzione biennale in tema di diritto allo sviluppo (Cuba), quella in tema di discriminazione, incitamento alla violenza, etc. su base religiosa (Egitto) o in tema di razzismo, xenofobia e implementazione della Dichiarazione di Durban (Sud Africa).

15. In particolare, 12 Paesi rappresentano l'Africa, 9 l'Asia, 8 l'America Latina e i Caraibi, 4 i Paesi dell'Est Europa e 7 i Paesi dell'Europa Occidentale e altro.

16. Richiamo qui la risoluzione, su proposta messicana, sulla protezione del patrimonio e dei beni culturali (particolarmente intenso l'impegno delle Delegazione italiana nella elaborazione del testo).

17. Segnalo in particolare la risoluzione, proposta dalla Bielorussia, in tema di contrasto al traffico di migranti e quella che intende rafforzare il sistema statistico penale e che pone con chiarezza il tema della rilevanza della raccolta dei dati ai fini della implementazione e della revisione delle convenzioni in materia di cooperazioni penale, a partire dalla convenzione UN sulla corruzione (UNCAC).

18. Si tratta della dichiarazione approvata nel contesto del XIII Congresso (quinquennale) delle UN dedicato alla prevenzione del crimine e alla giustizia penale tenutosi a Doha, Qatar, nello scorso mese di aprile. Un testo fondamentale in relazione alle priorità e agli impegni che oltre 140 Stati partecipanti hanno individuato e assunto nel contesto delle politiche delle Nazioni Unite.

nica per la implementazione delle convenzioni e dei protocolli contro il terrorismo.

5.3 Sempre a Vienna hanno sede la segreteria della Convenzione UN sulla corruzione (UNCAC) e della relativa Conferenza degli Stati Parte e la Commissione sulle droghe (di seguito CND). Creata nel 1946 come organismo ausiliario dell'ECOSOC, la CND ha visto nel 1992 aumentare da 40 a 53 il numero dei propri componenti¹⁹. È interessante notare che la Commissione non è composta soltanto da rappresentanti statali e che una parte dei seggi sono appannaggio di agenzie specializzate e di soggetti parte delle tre convenzioni in materia di droghe, avendo riguardo anche del criterio di rappresentanza geografica regionale e a quello della gravità dei fenomeni che interessano la singola realtà.

Nella sua cinquantaquattresima sessione la CND ha adottato numerose decisioni e risoluzioni sottoposte all'attenzione di ECOSOC²⁰, cui si aggiungono la risoluzione proposta per l'adozione di ECOSOC relativa al gruppo di lavoro sulla situazione finanziaria di UNODC e, soprattutto, quella raccomandata per l'adozione in GA avente ad oggetto la Sessione speciale (UNGASS) che la GA dedicherà nell'aprile 2016 al «*world drug problem*». La risoluzione è stata quindi presentata da ECOSOC per l'adozione dell'Assemblea sotto l'*Item 107, "International Drug Control"*²¹.

6. Questa sintetica e parziale ricapitolazione dei lavori svolti nel periodo che va dall'autunno 2014 all'autunno 2015 nelle sedi delle Nazioni Unite di Ginevra e Vienna è necessaria per introdurre alcune brevi considerazioni sulle complesse relazioni fra i luoghi e i tempi delle attività che conducono alle manifestazioni di volontà delle UN nel settore dei diritti ricadenti entro le competenze della sola Commissione a ciò dedicata.

In primo luogo, risulta evidente che gli organi ausiliari della GA istituiti nel tempo svolgono un lavoro prevalentemente tecnico²² e preparatorio che si muove su piani diversi e interconnessi. Un primo piano è quello del dibattito tecnico, spesso organizzato attorno a gruppi di lavoro, destinato a restare a livello

di decisioni e risoluzioni adottate dalle commissioni di Vienna e dall'Alto Commissariato per i diritti umani. Un secondo piano è quello delle risoluzioni che a Vienna vengono presentate dalla CCPCJ e dalla CND per il dibattito e l'adozione da parte dell'ECOSOC e delle risoluzioni adottate a Ginevra dal Consiglio per i diritti umani. Un terzo livello è rappresentato dalle risoluzioni che ECOSOC presenta nella sede di NY per l'approvazione da parte della GA e da quelle che, presentate e facilitate da singoli Paesi, sono introdotte in commissione con oggetto in tutto simile a quello già esaminato a Vienna o Ginevra.

Sotto un diverso profilo deve convenirsi che le scelte sulle modalità di trattazione delle diverse tematiche risponde a criteri di priorità che risentono delle volontà manifestate dagli Stati nelle diverse sedi e che trovano spesso un punto di sintesi nelle decisioni assunte a livello di GA.

Ne fa fede in via generale il lungo percorso che ha portato alla definizione dei 17 "*Goal*" che compongono l'Agenda 2030; un percorso cui hanno concorso in modo articolato le diverse agenzie e entità delle UN, i gruppi di lavoro incaricati di sviluppare singoli settori, gli interessi e le priorità veicolati dai singoli Stati e dai gruppi di Stati che operano a New York, il lavoro fatto nelle sedi periferiche delle UN.

Ne fanno fede, poi, le articolazioni dei lavori degli organismi che operano a Vienna e Ginevra, che ogni anno individuano temi cui dedicare una specifica attenzione e su cui raggiungere un ampio consenso che porti alla ratifica e al sostegno della GA. Pochi esempi saranno sufficienti per chiarire questo punto.

6.1 Le così dette *Nelson Mandela Rules* sono state approvate quest'anno a Città del Capo da un gruppo di lavoro, composto da esponenti di governo e altri *stakeholders*, al termine di un percorso di lavoro pluriennale condotto nel contesto CCPCJ che aveva come obiettivo quello di migliorare e arricchire gli «*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*» adottati oramai molti anni fa. Si tratta di un documento molto articolato, che prende in considerazione tutti gli aspetti dell'esecuzione della pena ed eleva rispetto al passato gli standard minimi di trattamento. Inutile dire che, muovendo dall'af-

19. 11 seggi sono riservati ai Paesi africani, 11 a quelli asiatici, 10 all'America Latina e Caraibi, 6 ai Paesi dell'Est Europa, 14 ai Paesi dell'Europa Occidentali e altri; infine, 1 seggio a rotazione tra Asia e Latino-America-Caraibi, su base quadriennale.

20. Sono 15 le decisioni e 11 le risoluzioni; queste ultime trattano temi molto diversi, dal contrasto ai flussi finanziari illeciti alla delicata problematica delle "nuove" sostanze psicotrope.

21. L'*Item 107* include anche quest'anno una seconda risoluzione, presentata annualmente dal Messico, e dedicata a «*International cooperation against the world drug problem*».

22. Anticipo qui che sulla distinzione fra ruolo tecnico e ruolo politico dovremo tornare in termini problematici nella parte conclusiva del presente lavoro.

fermazione del diritto di tutti i detenuti a condizioni dignitose e a regole e garanzie che tutelino la loro persona, il gruppo di lavoro si è trovato a fronteggiare situazioni di fatto e condizioni di trattamento carcerario che a livello internazionale sono enormemente diversi, nonché posizioni dei singoli Stati altrettanto diversificate. Il prezzo pagato alla ricerca di un ampio consenso è il linguaggio adottato dall'art.8 della risoluzione, che ha cura di precisare che le regole contenute nelle *Rules* non sono obbligatorie, pur aggiungendo che ogni Stato si impegna a dare loro applicazione in modo conforme allo spirito e alle finalità delle stesse.

Si tratta di un prezzo non di poco conto. Le trattative che si sono svolte in queste settimane a New York per giungere alla presentazione delle risoluzioni in materia penale hanno immancabilmente visto una serie di paesi, compresi paesi europei, insistere sulla non obbligatorietà delle *Nelson Mandela Rules* e contestare le proposte di linguaggio che intendevano impegnare gli Stati a dare puntuale attuazione alle nuove regole. E, tuttavia, deve ammettersi che senza la presenza dell'art.8 un numero elevato di rappresentanti statali non avrebbe prestato consenso al varo delle nuove regole, così riproponendosi la situazione di stallo dello scorso anno.

6.2 Il tema della UNGASS (la sessione speciale della GA dedicata al tema delle droghe) è, pur sotto un diverso profilo, un altro esempio della complessità dei rapporti fra Vienna e NY. Il discorso è molto articolato e complesso e meriterebbe una apposita trattazione. Sarà qui sufficiente ricordare che la politica delle UN in tema di droghe, una politica che ha grandi e decisive ricadute a livello mondiale, «si fa a Vienna», nel circuito composto da UNODC e CND²³. Avendo riguardo all'ultimo periodo, quella politica si è concretizzata nel piano di azione decennale che scadrà nel 2019. Una serie di Paesi ha iniziato alcu-

ni anni fa a contestare la politica viennese, ritenuta fallimentare perché incentrata soprattutto su un'azione repressiva della produzione, del traffico e del consumo. Di qui la pressione esercitata per avere un momento di verifica che non attenda il 2019 e che sia organizzata non nel luogo della tradizionale determinazione delle scelte operate da un numero ristretto di soggetti, bensì nel luogo della partecipazione più ampia e democratica, cioè New York e la GA. Si è così aperto un braccio di ferro fra quei Paesi che difendono la CND e la sua centralità e quelli che la contestano; tale contrasto ha coinvolto e diviso gli *stakeholder* che si occupano di droghe, dalle ONG alle università e al mondo sanitario e scientifico in generale. Il punto di compromesso trovato a Vienna e raccolto a New York è stato la celebrazione di una sessione speciale della GA che si terrà a NY nell'aprile 2016 e che per alcuni giorni discuterà tutti i principali aspetti del fenomeno-droghe. Ma il compromesso non ha certo sopito le differenze profonde che attraversano le posizioni degli Stati e queste differenze si sono ben presto manifestate sul piano istituzionale (il ruolo della CND come soggetto centrale del percorso di preparazione della UNGASS²⁴) e sul piano procedurale (partecipazione della "società civile" e del mondo scientifico alla preparazione e allo svolgimento della sessione speciale).

In tutto questo non va dimenticato che anche la sede ginevrina riveste un ruolo importante nel determinare i presupposti che incidono sulla disciplina e sulle politiche delle UN. Dei temi legati al consumo e al commercio di droghe si occupa anche l'Organizzazione mondiale della sanità, che ha la responsabilità di raccogliere dati e di predisporre strategie e interventi a livello sanitario, inclusa la prevenzione e incluse le risposte alle patologie legate all'assunzione di sostanze proibite²⁵. Ma dei temi legati alle droghe si occupa anche il Consiglio per i diritti umani, che con sempre maggiore forza denuncia le conseguen-

23. Se la CND è organo ausiliario di ECOSOC e GA, UNODC (*United Nation Office on Drugs and Crime*) è l'ufficio delle UN che svolge compiti di supporto e segreteria delle convenzioni in materia di crimine (in particolare UNTOC, cioè Convenzione di Palermo, e UNCAC, Convenzione in tema di corruzione) nonché di implementazione sia delle convenzioni in materia di crimine e delle tre convenzioni in materia di droga sia del generale "programma" delle UN in materia e delle sue tante articolazioni.

24. Proprio per superare le diffidenze dei Paesi che vedono nella CND e nei suoi metodi di lavoro un circuito che espelle le posizioni e le problematiche non gradite, la lunga e complessa preparazione della UNGASS è stata affidata a un organismo di coordinamento, un vero Board che opera come momento di raccordo fra la CND e le iniziative adottate in sede di GA e che gestisce sia l'esito delle conferenze preparatorie regionali sia il sito web destinato a raccogliere i dati e tutti i contributi che vengono dalle realtà UN, dalle istituzioni internazionali e nazionali, dalla comunità scientifica, dalle ONG e dalla società civile organizzata.

25. L'OMS (WHO nell'acronimo inglese) fa sentire, tra l'altro, la propria voce anche nel percorso decisionale che conduce alla inclusione delle sostanze fra quelle proibite e alla disciplina delle droghe medicalmente necessarie.

26. Tra i più rilevanti aspetti negativi denunciati, ricordiamo qui: l'applicazione della pena di morte e di pene assolutamente sproporzionate per i reati di droga; la mancanza di condizioni carcerarie che tutelino i consumatori di droga; i rischi di diffusione delle malattie legate al consumo di droga (HIV e Epatite C in testa); l'inadeguatezza degli interventi trattamentali o la natura discriminatoria degli stessi; le disuguaglianze di genere; la condizione minorile; il mancato accesso alle droghe necessarie per finalità terapeutiche o palliative.

ze negative che le politiche repressive causano sulle persone con livelli e gravità diversi a seconda delle legislazioni, delle prassi e delle condizioni sociali dei singoli paesi²⁶.

7. La diversità di impostazione, di approccio culturale e di strumenti di lavoro esistente fra i diversi organismi UN e le diverse sedi non può restare priva di conseguenze allorché i soggetti unificanti, Assemblea generale in testa, devono assumere decisioni con il concorso di tutti i 193 Paesi Membri. Anche qui un paio di esempi possono essere sufficienti.

7.1 La risoluzione in tema di «Difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'ambito della lotta al terrorismo» è stata oggetto di una lunga e conflittuale gestazione in commissione. Si tratta di una risoluzione, facilitata dal Messico, che affronta annualmente un tema molto delicato (che trova corrispondenza nei lavori di Ginevra e che tocca in modo significativo anche le decisioni del Consiglio di Sicurezza) e i cui negoziati hanno registrato quest'anno una forte tensione fra gli Stati partecipanti al tavolo²⁷. I temi di maggiore contrasto sono stati: il ruolo delle donne e dei minori coinvolti in qualche modo e con diversi livelli di inclusione all'interno dei gruppi terroristici e la risposta specifica da dare alle loro peculiari esigenze; i rischi di violazione dei diritti umani (diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza) nell'azione di contrasto al terrorismo; la tutela delle associazioni umanitarie rispetto non solo alle aggressioni che possono subire, ma anche al pericolo di essere coinvolte in modo negativo (quali autrici di condotte che possono apparire "collaterali") nella risposta statale all'azione dei terroristi; i profili legati al finanziamento delle associazioni umanitarie (e si è discusso a lungo se aggiungere o meno la specificazione "indipendenti") per la loro azione sul terreno; il ruolo della società civile come attore positivo nel contrasto al terrorismo; i limiti di applicazione del diritto umanitario.

Come si vede, i negoziati di New York hanno riaperto e ridiscusso tematiche fondamentalmente riconducibili tutte alla sfera dei diritti umani e già oggetto di complesse negoziazioni in diversi testi adottati nella sede ginevrina. Ma soprattutto, questo è avvenuto con un doppio profilo di problematicità: a) l'esistenza di alcune posizioni molto nette nel rifiutare ogni "importazione" di linguaggi e di scelte effettuate in una sede (Ginevra) non rappresentativa dell'intera "constituency"; b) il formarsi di schieramenti contrapposti in qualche modo stabili che, operando su un testo di per sé rigido e in un arco di tempo ristretto, hanno rischiato di cristallizzare le rispettive posizioni e di impedire il raggiungimento di un terreno comune migliorativo e attualizzato rispetto al testo della risoluzione adottata nel 2014.

7.2 La risoluzione dedicata al «Rafforzamento del coordinamento di sforzi contro il traffico di persone» è stata, a sua volta, lungamente negoziata. Parecchi i punti delicati e oggetto di aspra discussione. Quello che vorrei qui esaminare, avendo portata più generale, è legato alla partecipazione della "società civile"²⁸ al percorso di preparazione della sessione di verifica del *Plan of Action* che la risoluzione prevede avere luogo nell'Ottobre 2017.

La partecipazione della società civile ai diversi percorsi decisionali delle UN, soprattutto se si tratta delle risoluzioni adottate in GA²⁹, sconta profonde divergenze di impostazione e di gestione da parte degli Stati Membri. I Paesi che definiamo "occidentali" hanno progressivamente accresciuto un atteggiamento di favore verso la società civile, accettando e addirittura favorendo la sua rappresentanza nelle consultazioni e nei dibattiti preparatori su tematiche sociali e legate ai diritti in senso stretto. Diverso è l'approccio dei Paesi a struttura autoritaria, ivi compresi quelli che pure adottano un modello istituzionale parlamentare e democratico, per i quali gli unici soggetti abilitati a partecipare ai percorsi decisionali sono gli Stati Membri; da tale impostazione discende o la volontà di escludere del tutto la società

27. Non posso qui che ricordare velocemente che i 28 Stati europei operano nei negoziati mediante un coordinamento che precede e accompagna il lavoro di negoziazione, designando per ciascun tavolo negoziale (ogni risoluzione) facilitato da altri Paesi un proprio rappresentante incaricato di portare le proposte e le posizioni della UE.

28. È bene dire subito due cose: che parlando di società civile in questi contesti si fa riferimento essenzialmente alle NGO e alle associazioni organizzate su larga scala, alcune della quali di grande importanza per diffusione, spessore, capacità di condizionamento dello stesso livello politico; che quello della società civile è un tema che attraversa con altrettanta complessità numerose risoluzioni delle UN, comprese quella dedicata al tema delle droghe, di cui si è detto, e quella "omnibus" sul crimine facilitata dall'Italia avente il titolo: «Rafforzamento del Programma delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, in particolare la sua capacità di cooperazione tecnica» (*Item 106*).

29. È un po' diverso, e lo si è visto, l'approccio quando si tratta delle sedi più tecniche di Vienna, Ginevra, Parigi, dove le consultazioni permanenti e il coinvolgimento del mondo scientifico e associativo (essenzialmente le ONG) sono percepiti da quasi tutti gli Stati come un dato più accettabile e meno divisivo.

civile dal dibattito onusiano oppure la scelta di affidare ai singoli Stati le modalità e i limiti di ascolto e di coinvolgimento della “propria” società civile³⁰. Si tratta in linea di massima della stessa linea di demarcazione (e della stessa articolazione dei Paesi) che si forma attorno alla idea della *Rule of Law* e alle applicazioni che da quel concetto discendono. Ebbene, è evidente che il dibattito sul coinvolgimento della società civile impatta immediatamente sui temi trattati a Ginevra nel campo dei diritti e su almeno una parte dei temi trattati a Vienna sul versante del coordinamento ai fenomeni criminali: due aspetti profondamente legati tra loro allorché si parla di contrasto al traffico di persone.

7.3 Ma anche la risoluzione “*Omnibus*” sul crimine (vedi nota 28) non è rimasta indenne da problematiche che coinvolgono i lavori svolti a Ginevra da parte dell’Alto Commissario e del Consiglio per i diritti umani. Mi limito qui a ricordare quanto accaduto con riferimento al paragrafo dedicato alla corruzione: la richiesta di uno Stato Membro di importare nel testo due paragrafi estratti dalla risoluzione 29/11 del Consiglio per i diritti umani³¹ è stata immediatamente respinta. L’argomento utilizzato in questo caso, così come in altri casi di emendamenti che richiamano la tutela dei diritti umani in generale o specifiche situazioni di debolezza, è che la risoluzione deve limitare il proprio oggetto al contrasto dei fenomeni criminali organizzati e non occuparsi delle situazioni che li precedono o li seguono e di profili che spetta ad altre sedi affrontare. Si tratta di una posizione che può apparire corretta (e per alcuni certamente lo è), ma che in realtà taglia quei legami fra sviluppo sociale, diritti e lotta al crimine che l’Agenda 2030, in modo più marcato che in passato, ha messo al centro della prospettiva di garantire uno sviluppo sostenibile per tutta l’umanità, le comunità, le singole persone. In secondo luogo,

quella posizione disarticola i momenti destinati a dare applicazione concreta alla tutela dei diritti che in altre risoluzioni sono affermati in via di principio e con linguaggi generali.

8. Ho dovuto lasciare in questo momento da parte il discorso che chiama in causa il Consiglio di Sicurezza. L’evoluzione drammatica dei conflitti regionali o locali e quanto sta avvenendo sul piano del terrorismo internazionale da anni ormai rendono le deliberazioni del Consiglio e l’azione dei suoi organi ausiliari direttamente incidenti anche sul piano dei diritti umani. La dialettica fra Consiglio e Assemblea si è fatta più complessa e articolata. Sotto certi aspetti i lavori della GA tendono a escludere una rilevanza diretta delle deliberazioni del Consiglio, vissuto da moltissimi Paesi come un organismo privo di democraticità e privo di legittimazione al di fuori dello stretto ambito di competenza. Sotto altri, si registra quest’anno in sede di negoziato delle risoluzioni assembleari una maggiore disponibilità a considerare e richiamare i linguaggi adottati dal Consiglio che concernono il terrorismo³² e affrontano il tema dei legami fra terrorismo e gruppi criminali organizzati³³. Si tratta di aspetti che nel corso delle negoziazioni 2014 erano stati oggetto di forti e diffuse resistenze, intendendo moltissimi Paesi tenere ben distinti i due fenomeni e ribadire l’assenza di prove attendibili di connessioni rilevanti fra “terroristi” e “criminali”.

È chiaro che le prospettive profondamente diverse del lavoro della AG e del Consiglio conducono ad approcci e linguaggi diversi tutte le volte che si parla di diritti e di contrasto al terrorismo e ci si riferisce alle cause delle situazioni di crisi³⁴. È una differenza fisiologica, che tuttavia non dovrebbe impedire un dialogo effettivo fra le due istituzioni e una attenzione concreta al coordinamento degli sforzi che

30. Se è chiaramente comprensibile come questo “filtro” statutale possa alterare e sbilanciare il meccanismo complessivo di partecipazione, va ricordato che in molti casi viene trovato un punto di compromesso nell’acceptare quale parametro di partecipazione il riconoscimento che viene attribuito alle ONG da ECOSOC al termine di un processo di valutazione partecipato dagli Stati (inutile nascondersi che anche su questo processo si trasferiscono le differenze di approccio, di apertura e di “indipendenza” nel giudizio).

31. In sostanza si chiedeva di introdurre linguaggi sulla importanza della prevenzione, sulle ricadute negative che la corruzione ha sull’esercizio dei diritti umani e, in particolare, delle persone vulnerabili. Una parte di quei concetti sono stati poi recuperati nel contesto degli emendamenti accolti, ma l’opposizione alla “importazione” di testi adottati in sede ginevrina è risultata insuperabile.

32. Mi riferisco in particolare alle risoluzioni 2178 (2014) sui *foreignterrorist fighters* e 2199 (2015) sul contrasto al finanziamento dei gruppi terroristici.

33. *In primis* la risoluzione 2195 (2014) promossa dalla presidenza del Chad e i successivi documenti tecnici predisposti dagli organismi ausiliari con specifico *focus* sulla evidenza di quei legami “in alcune realtà”.

34. Crisi che coinvolgono questioni radicalmente politiche – non solo Siria o Libia, ma anche Liberia, Repubblica Centro Africana, etc. - e chiamano in causa la qualità e la sostanza delle istituzioni nazionali e internazionali.

ciascuna di esse (e rispettivi organi ausiliari) mette in campo. Ma questo è un altro discorso che prima o poi cercheremo di affrontare.

9. È arrivato il momento di poche osservazioni conclusive, che concentrerei su due soli profili.

9.1 Se gli organismi periferici delle UN operano come organi ausiliari della GA, la prima conseguenza evidente è che le risoluzioni dell'Assemblea assumono un peso politico e simbolico predominante, con il che ogni Stato che sia riuscito a introdurre un elemento importante nel lavoro e nei provvedimenti di un organo ausiliario tende a ottenere la successiva ratificazione e il sigillo dell'assemblea nel contesto di un percorso decisionale che si muove per fasi e per gradi progressivi. Allo stesso tempo, gli Stati che non sono presenti e rappresentati negli organismi periferici vivono i lavori di GA come "il" luogo e momento per far valere le proprie istanze e priorità. Non dobbiamo, tuttavia, nasconderci che in alcuni casi gli stessi Stati che accettano un testo in sede di organismo "tecnico" scelgono poi di non sostenerlo in sede di lavori della GA e cercano di escluderne la inclusione in una risoluzione dell'assemblea che lo cristallizzerebbe come "linguaggio acquisito"³⁵ e gli attribuirebbe un peso politico che non è proprio delle risoluzioni adottate a Vienna o Ginevra o altrove.

Appare subito evidente che questa dialettica fra diversi favorisce indubbiamente gli Stati (e i loro raggruppamenti organizzati) che hanno il maggior peso politico nella sede newyorkese e che riescono a programmare e mettere in pratica una strategia coordinata nelle diverse sedi e nei diversi momenti decisionali.

9.2 Detto questo sulla centralità del momento assembleare, ritengo importante sottolineare che la dichiarata distinzione fra luoghi di elaborazione tecnica e luoghi di elaborazione politica risponde solo in parte alla realtà e rischia di essere fuorviante se non la si esamina con prudenza.

È certamente vero che la CCPCJ e i suoi gruppi di lavoro, la CND e il Consiglio per i diritti umani adottano necessariamente un approccio molto tec-

nico, avvalendosi di esperti assai specializzati e di procedure di lavoro molto legate ai dati scientifici e alla specificità dei testi normativi e delle loro interpretazioni. È tanto vero che soltanto chi partecipa dei lavori o li esamina con le necessarie competenze è in grado di padroneggiare i linguaggi, le soluzioni e le proposte in discussione. Un simile livello di elaborazione tecnica è pensabile solo allorché le discussioni si protraggono nel medio-lungo periodo e sono svolte su basi adeguatamente specializzate, così che esso non sarebbe ipotizzabile nel contesto dei lavori di commissione e di Assemblea Generale a New York³⁶, dove il confronto tra gli Stati membri si colloca su un piano più attento agli equilibri e alle ragioni geopolitiche. Ma è altrettanto vero che le discussioni tecniche hanno una obiettiva e inevitabile caratura politica che le rendono, talvolta, più significative nei fatti di quanto non lo siano le manifestazioni di volontà adottate dallo stesso decisore politico. Fissare il tasso di pericolosità di una sostanza; individuare il livello di tollerabilità e il punto di frattura di un intervento su una categoria sociale; definire il livello minimo o massimo di efficacia di una misura adottanda; definire gli indicatori statistici e la loro significanza: queste e altre valutazioni sono totalmente impregnate di valori e di scelte politiche anche quando presentano un grado elevato di obiettività scientifica e richiedono una considerevole specializzazione tecnica.

Sarebbe, dunque, sbagliato sottovalutare l'importanza e il peso dei percorsi e degli esiti del lavoro degli organismi periferici e ausiliari delle UN.

9.3 Sotto un diverso profilo, va riconosciuto che il sistema degli organismi ausiliari della GA presenta una indubbia razionalità. Là dove le materie assumono un livello elevato di tecnicità e di specializzazione, l'esistenza di un numero ristretto di interlocutori che operano su base permanente e con modalità di lavoro basato sullo scambio continuo di idee consente in maniera del tutto speciale di avvicinare le posizioni e di progredire senza che si creino barriere insormontabili.

L'esperienza maturata mi lascia capire che le *Nelson Mandela Rules* hanno potuto essere esaminate e divenire un documento comunque condiviso

35. Impossibile qui descrivere il peso che i linguaggi acquisiti, o "agreed languages", hanno nella evoluzione delle risoluzioni UN. Basti considerare che le modifiche che si intende apportare alle risoluzioni devono superare ogni volta la difficoltà di discostarsi dal testo precedente, spesso frutto di negoziati complessi e di accordi difficili, e richiedono una attenta preparazione e un altrettanto attento negoziato. Basti considerare che i linguaggi nuovi introdotti all'interno di una risoluzione vengono poi utilizzati dai loro proponenti (ma anche dai soccombenti, ove serva) come leva per ottenere la medesima o una simile modifica al testo di altre risoluzioni in qualche modo collegate.

36. Non è certo un caso che molti Paesi (che possono permetterselo, ovviamente) decidano di far partecipare ai lavori sulle risoluzioni più complesse che si tengono a New York i propri rappresentanti che quelle materie hanno seguito nella rispettive capitali oppure a Vienna o Ginevra.

dalla maggioranza dei Paesi solo grazie alle modalità di lavoro della CCPCJ e del gruppo di esperti che le ha discusse ed elaborate fino a trovare punti di contatto fondamentali. La circostanza che l'art.8 espliciti che non si è in presenza di regole vincolanti costituisce un prezzo minore rispetto al risultato di avere alzato molto l'asticella della tutela dei diritti delle persone nei confronti delle prassi di arresti abusivi o non necessari, di condotte discriminatorie o addirittura vessatorie, di misure degradanti, di politiche carcerarie che consideriamo inaccettabili. Adesso gli *standard* sono definiti con chiarezza e gli obiettivi di miglioramento sono facilmente individuabili da parte di ogni attore pubblico e privato. Alla dialettica politica si aprono in tal modo spazi di miglioramento maggiori di quelli esistenti fino ad adesso. L'approvazione da parte della GA delle nuove regole consentirà - agli Stati Membri e alle loro organizzazioni che intendono farlo - di esercitare pressioni legittime su quegli Stati che non adottano livelli minimi di trattamento compatibili con le *Nelson Mandela Rules*. Allo stesso modo gli Stati in difficoltà saranno legittimati a sollecitare il sostegno e l'intervento degli organismi internazionali competenti, UNODC in testa, al fine di realizzare progetti di miglioramento sostenuti con fondi internazionali.

Altrettanto possiamo dire per l'elaborazione in materia di sostanze stupefacenti. Per quanto criticabili e criticate, le politiche adottate a Vienna nel corso degli ultimi 20 anni hanno mostrato una capacità di sviluppo, di adeguamento al mutare delle condizioni e di inclusione di nuovi elementi che sarebbe stata impossibile nella sede newyorkese, dove ogni risoluzione deve trovare l'accordo di 193 Stati Membri oppure giungere a una approvazione della maggioranza al termine di negoziati divisivi e di un voto destinato a ipotecare gli sviluppi e i negoziati successivi. Tuttavia, è evidente che lo spostamento del *focus* del dibattito politico verso la sede newyorkese sta producendo effetti che si riveleranno nel tempo assai significativi. La creazione del *Board* che gestisce il percorso verso la UNGASS, l'apertura che la CND sta dimostrando verso la comunità scientifica e verso le posizioni delle ONG e lo stesso ampliamento dei temi in discussione³⁷ cambieranno sicuramente lo sviluppo del Piano di Azione che andrà a scadere nel 2019 e marcheranno nuovi approcci da parte degli organismi viennesi e

delle agenzie UN incaricate di operare all'interno di quel piano.

9.4 Come si vede, il percorso di riconoscimento e di tutela dei diritti è molto accidentato all'interno dell'universo UN.

È appena il caso di considerare che la moltiplicazione dei "fora" dove un argomento viene affrontato porta con sé una duplice prospettiva. La prima conduce verso una maggiore completezza del dibattito e delle forme di regolamentazione, potendo ciascun foro muovere da un punto di vista specifico e quindi cogliere e approfondire in modo adeguato e consapevole singoli aspetti delicati. La seconda conduce, invece, al rischio di sovrapposizioni e contraddizioni. Rischio tanto maggiore quando difetti un punto di coordinamento.

Tale complessità è emersa in modo evidente il 16 dicembre scorso quando il Consiglio di Sicurezza ha dedicato una specifica sessione al tema del nesso fra traffico di persone e terrorismo e in quella sede ha adottato una dichiarazione della Presidenza che, richiamate le vicende specifiche legate a Boko Haram e ad ISIL, ha sollecitato gli Stati tutti a raddoppiare l'impegno contro questo crimine, ha richiamato le categorie dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità, ha dato mandato al Segretariato e UNODC di compiere una serie di azioni.

Ora, il tema del traffico di persone è da anni oggetto di risoluzioni adottate a Ginevra e dalla AG, che nel 2010 ha varato un complesso Piano di azione e creato un fondo speciale per le vittime e che negli anni successivi ha dedicato al tema speciali dibattiti e avviato iniziative mirate. Sulla base di tali manifestazioni di volontà sono in atto progetti di almeno otto diverse entità delle UN ed è stata creata una struttura di coordinamento. Questo per dire come l'intervento del Consiglio di Sicurezza, che sicuramente coglie un aspetto del problema particolarmente drammatico³⁸, si inserisca in modo inusuale in un contesto già abbastanza complesso e sfaccettato.

Può così affermarsi che i fattori che incidono sui risultati sono numerosi e dipendono tanto da elementi contingenti quanto da equilibri geopolitici così complessi da risultare a volte incomprensibili. Ancora più complesso sembra farsi il discorso allorché si passa all'esame dei profili di attuazione

37. Le sessioni tematiche previste per i giorni di lavoro della UNGASS includono una forte attenzione ai temi della protezione della salute, della tutela dei diritti della persona e del legame fra droghe, territorio e sviluppo, così che il contrasto ai fenomeni criminali e alla "domanda" di droghe assume un senso molto diverso rispetto al passato.

38. Prima della adozione della dichiarazioni presidenziale il CdS ha ascoltato la testimonianza di una giovane donna yazida, fuggita in Occidente dopo mesi di schiavitù e violenze subite al termine di un rastrellamento del proprio villaggio da parte di uomini dell'ISIL che aveva visto sterminati decini di uomini, fra cui sei fratelli della donna.

delle deliberazioni assunte, dovendosi fare i conti con la non imperatività delle decisioni e con le sfaccettate volontà di chi pure a quelle decisioni ha concorso.

Ma tutto questo a ben vedere non è altro che la proiezione su scala planetaria delle difficoltà, dei percorsi e delle logiche che ben conosciamo come giuristi nazionali e europei.

Ne consegue che se il singolo Paese è sempre meno capace di orientarsi e incidere in un mondo di tale complessità, le nazioni europee dovrebbero comprendere sul serio il valore e, direi, la necessità di una politica estera comune. I segnali non sono in questo senso incoraggianti, ma non vedo ragione alcuna per rinunciare e per non cercare di operare al meglio nella direzione che maggiormente ci convince.