

DSU - Policy Brief

CNR - Dipartimento Scienze Umane e Sociali Patrimonio Culturale

Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: sfide e opportunità

Daniele **Archibugi**

Marco **Cellini**

Azzurra **Malgieri**

CNR

DSU



REFORM

Dipartimento scienze umane e sociali, patrimonio culturale DSU
Collana Policy brief
ISSN 3034-9656

Comitato di redazione

Rosanna Amato, Giulia Antonini, Igor Benati, Antonella Emina, Lorenzo Nannipieri, Fabrizio Pecoraro, Claudia Soria.

Comitato scientifico

Daniele Archibugi, Maria Eugenia Cadeddu, Antonella Emina, Lorenzo Nannipieri, Monica Monachini, Fabio Paglieri, Fabrizio Pecoraro, Ginevra Peruginelli, Carla Sfameni, Claudia Soria.

Contatti

CNR-DSU. Piazzale Aldo Moro, 7 – 00185 Roma. Tel +39 06 49933328 Fax +39 06 49932673;
policybrief.dsu@cnr.it

Per i contenuti: daniele.archibugi@cnr.it

Copertina: progetto grafico di Angela Petrillo.

Doi: 10.36134/PBDSU-2025-14



giugno 2025

Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: sfide e opportunità

Daniele Archibugi, Marco Cellini, Azzurra Malgieri

CNR-IRPPS, Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali

contatto: daniele.archibugi@cnr.it

SINTESI

La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CdS) è una delle questioni più dibattute nella sfera politica e diplomatica internazionale da almeno tre decenni. L'attuale composizione del CdS si deve ad un assetto geopolitico superato, che non riflette le realtà politiche, demografiche ed economiche odierne. Inoltre, il potere di veto dei membri permanenti è utilizzato per motivi di interesse nazionale, bloccando risoluzioni cruciali. La mancanza di rappresentatività e l'abuso del veto minano l'efficacia e la legittimità del CdS, rendendolo incapace di rispondere adeguatamente alle sfide globali. Questo policy brief, sulla base del corrente dibattito, discute le proposte volte a migliorare la funzionalità del CdS: espandere il numero dei membri per includere rappresentanti di regioni sottorappresentate e organizzazioni internazionali, limitare l'uso del veto e aumentare la trasparenza e la responsabilità degli stati membri eletti, richiedere ai componenti di agire nell'interesse generale e non in quello del proprio stato. Inoltre, si suggerisce di coinvolgere le organizzazioni regionali, come l'Unione Europea e l'Unione Africana, per rafforzare la legittimità e l'autorevolezza del CdS. Questi cambiamenti potrebbero migliorare significativamente la rappresentatività e l'efficienza del CdS, rendendolo un attore centrale nella risoluzione delle crisi globali. Un CdS più inclusivo e democratico rappresenterebbe un passo fondamentale per garantire una governance multilaterale efficace e reattiva alle nuove sfide globali.

Quali sono i principali problemi che ostacolano il funzionamento del CdS?

Il Consiglio di Sicurezza (CdS) è stato creato per garantire la pace e la sicurezza internazionali, ma il suo attuale assetto riflette un ordine mondiale che non esiste più.

Il CdS non ha mai svolto il ruolo ambizioso che gli architetti delle Nazioni Unite avevano predestinato giacché non è riuscito ad evitare le guerre e a garantire la stabilità internazionale. Eppure, ha avuto una funzione utile nella politica mondiale come camera di compensazione, e ha rappresentato la sede istituzionale in cui le grandi potenze potessero prendere posizione di fronte all'opinione pubblica. Se il CdS non riesce a risolvere i conflitti, si attivano inevitabilmente altri canali di gestione delle crisi internazionali quali vertici tra super-potenze, attività diplomatiche segrete se non vere e proprie guerre. È quindi nell'interesse della pace e della stabilità internazionali che il CdS possa svolgere al meglio la sua funzione (Archibugi, 2008).

Molte e informali modifiche sono state introdotte nel funzionamento del CdS (Hosli e Dörfler, 2019; Gifkins, 2021), ma fino ad ora nessuna seria riforma è stata implementata.

La letteratura identifica una serie di criticità che dovrebbero essere affrontate per migliorare il funzionamento del CdS:

- Rappresentatività limitata: l'Africa e l'America Latina non dispongono di membri permanenti, e l'Asia è sottorappresentata rispetto alla sua popolazione e alla sua influenza economica.
- Abuso del veto: i membri permanenti (P5) tendono ad utilizzare il potere di veto per interesse nazionale, bloccando importanti risoluzioni su crisi internazionali come quelle siriana, ucraina e palestinese.
- Legittimità e responsabilità: gli stati eletti (E10) spesso non rappresentano adeguatamente i loro gruppi regionali e sono influenzati da pressioni politiche ed economiche, incluse quelle dei P5.

Queste problematiche compromettono l'efficienza del CdS e riducono la sua autorità come istituzione centrale per la gestione dei conflitti e delle crisi internazionali.

Il presente policy brief riporta i risultati del progetto "Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dopo la fine della Guerra Fredda: ruolo e proposte di riforma", finanziato e promosso dall'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica

della Direzione Generale della Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale¹.

Come riformare il CdS?

La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CdS) è da tempo discussa nelle sedi diplomatiche, accademiche e della società civile. L'assenza di consenso tra gli stati membri e, in particolare, tra i P5, ha impedito qualsiasi cambiamento sostanziale. La necessità di un aggiornamento delle sue strutture e delle sue modalità decisionali è evidente, specialmente alla luce delle trasformazioni geopolitiche avvenute dalla fine della Guerra Fredda a oggi.

Di seguito, vengono presentate le principali direttrici di riforma: l'ampliamento della rappresentanza, la modifica del diritto di veto, il rafforzamento della rendicontabilità e il coinvolgimento di attori regionali.

Ampliamento della rappresentanza

Uno dei problemi più evidenti del CdS è la mancanza di rappresentatività. Attualmente, i cinque membri permanenti (P5) – Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti – riflettono un ordine geopolitico risalente alla Seconda guerra mondiale. Sebbene il numero di membri eletti (E10) sia stato aumentato nel 1965, il CdS continua a non rappresentare in modo equo il mondo contemporaneo. I principali squilibri si riscontrano nei seguenti ambiti:

- Rappresentanza geografica: l'Africa, con 54 stati membri dell'ONU, non ha alcun seggio permanente, mentre l'Asia, che ospita quasi il 60% della popolazione mondiale, è sottorappresentata rispetto al peso demografico ed economico della regione.
- Rappresentanza economica: il Giappone e la Germania, rispettivamente terza e quarta economia mondiale, non sono membri permanenti, nonostante il loro

¹ Per una argomentazione più completa, inclusi i dati sulle votazioni nel CdS, le motivazioni che hanno portato i membri permanenti ad usare il proprio veto e le principali proposte di riforma, si rimanda al report finale del progetto, che può essere consultato sul sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, disponibile all'indirizzo: <https://www.esteri.it/uapsds/analisi-e-programmazione/progetti-di-ricerca/>. Una seconda versione rielaborata, in inglese, è stata pubblicata sulla rivista scientifica *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, col titolo "The Reform of the UN Security Council: What Are the Issues?" 31(2), 137-162, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1163/19426720-03102003>.

contributo finanziario alle Nazioni Unite sia superiore a quello di alcuni P5.

- Rappresentanza demografica: l'India, il paese più popoloso del mondo, non ha un seggio permanente, a differenza di paesi con popolazioni significativamente inferiori.

L'ampliamento del CdS potrebbe avvenire in diverse modalità, ma il dibattito principale verte sulla questione se i nuovi membri dovrebbero avere lo stesso status dei P5 o meno. Nel corso degli anni, sono state presentate diverse proposte: African Group, Paesi CARICOM, Group of 4 (G4), Group of Arab States, L69 Group, e più recentemente la proposta italiana United for Consensus. Le proposte di riforma finora presentate possono essere suddivise in tre categorie principali:

- Modello dell'allargamento limitato: questo approccio prevede l'aggiunta di nuovi membri permanenti senza diritto di veto. Il Gruppo dei 4 (Brasile, Germania, India e Giappone) ha proposto questa soluzione, sostenendo che il loro ingresso rafforzerebbe la legittimità del CdS senza aumentare il rischio di paralisi decisionale.
- Modello della rotazione rafforzata: si propone di introdurre seggi con mandati più lunghi rispetto ai due anni attuali, consentendo la rielezione immediata. Questo garantirebbe maggiore continuità e una rappresentanza più stabile.
- Modello della rappresentanza regionale: un'idea innovativa suggerisce di assegnare alcuni seggi permanenti non a singoli stati, ma a blocchi regionali (ad esempio, un seggio per l'Unione Africana o per l'ASEAN, oltre all'Unione Europea). Questo modello ridurrebbe i conflitti tra candidati nazionali e rafforzerebbe il coordinamento regionale sulle questioni di sicurezza.

Sebbene un allargamento possa migliorare la legittimità politica del CdS, è necessario considerare il rischio di una maggiore complessità nei processi decisionali. Per questo motivo, un ampliamento del numero dei membri dovrebbe essere accompagnato da riforme delle procedure decisionali.

Modifica del diritto di veto

Il potere di veto dei P5 è il principale fattore di stallo nelle decisioni del CdS. Introdotto per garantire il coinvolgimento delle grandi potenze e prevenire conflitti diretti tra di loro, il veto è spesso utilizzato per bloccare risoluzioni che riguardano gli interessi strategici di uno dei P5, indipendentemente dalla loro rilevanza per la sicurezza globale.

L'analisi che abbiamo svolto sulle votazioni effettuate mostra che nella maggior parte dei casi il CdS raggiunge addirittura l'unanimità. Il fatto che quantitativamente i casi di disaccordo siano pochi, conferma che la rivalità internazionale si concentra su poche

questioni. Dal 1990, il veto è stato usato principalmente per questioni relative al Medio Oriente, alla protezione dei regimi alleati e alla competizione geopolitica tra le grandi potenze. I dati mostrano che:

- Gli Stati Uniti hanno posto il veto principalmente su risoluzioni riguardanti Israele e Palestina.
- La Russia ha usato il veto per proteggere i suoi interessi in Siria e in Ucraina.
- La Cina ha iniziato a porre il veto solo in tempi recenti, e quasi sempre in linea con la Russia.

Le proposte di riforma del diritto di veto includono:

- Limitazione tematica: alcuni propongono di escludere l'uso del veto per crimini contro l'umanità, genocidi e altre gravi violazioni del diritto internazionale. Questo ridurrebbe la capacità dei P5 di bloccare interventi umanitari urgenti.
- Veto collettivo: un'altra proposta suggerisce che il veto possa essere esercitato solo se almeno due membri permanenti si oppongono a una risoluzione. Questo scoraggerebbe l'uso del veto per motivi puramente nazionali.
- Superamento del veto con maggioranza qualificata: l'Assemblea Generale potrebbe essere autorizzata a invalidare un veto se una larga maggioranza degli stati membri si oppone ad esso.
- Obbligo di giustificazione: la risoluzione dell'Assemblea Generale del 2022 ha introdotto un meccanismo per cui un P5 che pone il veto deve giustificare la sua decisione in una sessione dell'Assemblea Generale. Questa misura, sebbene non vincolante, mira a rendere l'uso del veto più costoso in termini di reputazione internazionale.

Limitare il potere di veto sarebbe un passo significativo verso un CdS più efficace e rappresentativo, ma la resistenza dei P5 a rinunciare a questo privilegio è il principale ostacolo a una riforma in questa direzione. L'art. 108, che regola la procedura di voto prevista dalla Carta per l'adozione di un emendamento, infatti, prevede che l'emendamento sia ratificato dai due terzi dei membri dell'ONU, compresi i cinque membri permanenti.

Nell'attuale situazione, sembra difficile che si giunga all'abolizione del veto. La possibilità di ridurre e, in prospettiva, eliminare il veto dei P5 è volontaristica, e si può conseguire solo se i P5 decidono di non usarlo. L'unica speranza è che Stati Uniti, Russia e Cina seguano l'esempio di Francia e Regno Unito, che non hanno più usato il veto negli ultimi decenni. C'è da sperare che, qualora il veto sia ancora usato, esso venga recepito con

crescente disapprovazione dall'opinione pubblica e dalla comunità internazionale. Le azioni diplomatiche intraprese dal Segretariato Onu, dagli E10 e dall'Assemblea Generale possono avere un effetto positivo nel rendere il veto sempre più anacronistico (Gifkins, 2021).

Rafforzamento della trasparenza e della rendicontabilità

Un altro problema del CdS è la mancanza di trasparenza nei processi decisionali e la scarsa rendicontabilità dei membri eletti. I paesi che ottengono un seggio non sono soggetti ad alcun meccanismo formale di rendicontazione verso i loro gruppi regionali o la comunità internazionale.

Nel momento in cui uno stato è eletto nel CdS, esso deve agire in rappresentanza degli interessi generali globali, di quelli del collegio che rappresenta o solamente del proprio stato? Secondo Lai e Lefler (2017) il comportamento di voto degli E10 non corrisponde alle preferenze degli stati dei collegi regionali, come esse sono espresse dalle votazioni presso l'Assemblea Generale. Gli E10 seguono dunque le proprie preferenze e non quelle della regione che rappresentano.

Per migliorare la trasparenza, si potrebbe introdurre un sistema in cui:

- Gli stati candidati devono presentare un programma di lavoro pubblico prima della loro elezione.
- I membri eletti devono fornire un resoconto annuale delle loro attività e del loro operato.

Inoltre, è necessario affrontare il problema delle pressioni economiche e politiche che influenzano i membri eletti. Studi empirici hanno dimostrato che gli E10 tendono a votare in linea con i paesi donatori da cui ricevono aiuti. Non solo, accade spesso che gli stati candidati cercano di acquisire voti usando come strumenti di negoziazione gli aiuti economici forniti ai paesi in via di sviluppo (si vedano, tra le analisi empiriche, Dreher et al., 2009, 2011; Reinsberg, 2019). Gli stati ricchi e potenti fanno campagna elettorale promettendo denaro e hanno così più possibilità di essere eletti di quelli poveri e deboli.

Per mitigare questo fenomeno, si potrebbe creare un sistema di rotazione più frequente, come proposto dall'Italia nel 1995, per ridurre l'influenza prolungata delle potenze economiche sui membri eletti.

Coinvolgimento delle organizzazioni regionali

Un aspetto spesso trascurato del dibattito sulla riforma del CdS è la possibilità di coinvolgere attori diversi dagli stati sovrani, come le organizzazioni regionali. Il mondo multipolare contemporaneo vede un crescente ruolo delle organizzazioni regionali nella

gestione della sicurezza internazionale. Fino a quando il CdS resterà, come gran parte del sistema delle Nazioni Unite, composto esclusivamente da stati sovrani, la sua autorevolezza sull'opinione pubblica mondiale sarà limitata. Mentre le ricerche empiriche mostrano che c'è un forte desiderio da parte dell'opinione pubblica mondiale di far svolgere un ruolo più rilevante alle Nazioni Unite (Ghassim et al., 2022).

Includere entità come l'Unione Africana, l'ASEAN e l'Unione Europea potrebbe:

- Migliorare la rappresentatività del CdS, permettendo alle regioni di esprimere posizioni comuni.
- Rafforzare la cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali nella gestione delle crisi.
- Ridurre la competizione tra stati per i seggi elettivi.

Anche se la Carta dell'ONU prevede solo stati come membri del CdS, una modifica delle procedure potrebbe consentire la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni regionali senza diritto di voto, almeno come osservatori permanenti.

Raccomandazioni di policy

Il presente policy brief è diretto ai decisori politici, in particolare al Governo e al Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, che sono gli organi deputati a negoziare in seno alle Nazioni Unite. La riforma del CdS è una necessità sempre più urgente. Se il CdS è paralizzato, si attivano inevitabilmente altre modalità di gestione globale che sono ancora meno trasparenti e rappresentative. Un CdS che non funziona ci riporta insomma ancor di più in un pianeta governato dalla forza bruta. La combinazione di allargamento della rappresentanza, maggiore trasparenza e coinvolgimento delle organizzazioni regionali potrebbe rendere il CdS un organo più efficace e legittimato. Tuttavia, qualsiasi cambiamento richiederebbe un consenso internazionale molto ampio, in un contesto in cui i principali attori globali hanno spesso interessi divergenti. Ogni riforma "formale", infatti, è regolata dall'art. 108 della Carta e prevede che un emendamento alla Carta debba essere adottato dall'Assemblea a maggioranza di 2/3 e ratificato successivamente da 2/3 degli stati membri, P5 compresi. Mentre, una revisione "sostanziale" dovrebbe seguire la procedura delineata dall'art. 109, ancora più complessa e finora mai messa in pratica.

Ad ogni modo, i risultati dello studio raccomandano di:

- Ampliare la membership del CdS per includere altri stati può servire a rendere l'organo più rappresentativo, ma non risolverebbe alla radice il fatto che spesso decisioni cruciali sono bloccate per il veto di un solo stato.
- Rendere più difficile e oneroso il ricorso al potere di veto aiuterebbe a rendere il CdS più efficace e autorevole.
- Occorre superare l'idea che i membri del CdS debbano essere solo gli stati. I primi candidati potrebbero essere le organizzazioni regionali, quali Unione Europea, ASEAN, Unione Africana, Organizzazione degli Stati Americani e Lega Araba, favorendo la pluralità e aumentando autorevolezza
- Rafforzare trasparenza e responsabilità dei membri eletti.

Riferimenti bibliografici

- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- Dreher, A., Lang, V., Rosendorff, B.P., & Vreeland, J.R. (2011). Bilateral or multilateral? International financial flows and the dirty-work hypothesis. *The Journal of Politics*, 84(4), pp.1932-1946.
- Dreher, A., Sturm, J.-E., & Vreeland, J. R., (2009). Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, 88(1), 1–18.
- Ghassim, F., Koenig-Archibugi, M., & Cabrera, L. (2022). Public opinion on institutional designs for the United Nations: An international survey experiment. *International Studies Quarterly*, 66(3), pp.1-19.
- Gifkins, J. (2021). Beyond the veto: Roles in UN Security Council decision-making. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 27(1), pp.1-24.
- Hosli, M.O., & Dörfler, T. (2019). Why is change so slow? Assessing prospects for United Nations Security Council reform. *Journal of Economic Policy Reform*, 22(1), pp.35-50.
- Lai, B., & Lefler, V.A. (2017). Examining the role of region and elections on representation in the UN Security Council. *The Review of International Organizations*, 12, pp.585-611.
- Reinsberg, B. (2019). *Do countries use foreign aid to buy geopolitical influence?* Evidence from donor campaigns for temporary UN Security Council seats (No. 2019/4). Wider Working Paper.

Acknowledgements

Questo lavoro nasce dal progetto “Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dopo la fine della Guerra Fredda: ruolo e proposte di riforma”, finanziato e promosso dall’Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica della Direzione Generale della Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. I risultati preliminari sono stati discussi con alcuni colleghi nel corso di un incontro tenutosi presso l’Irpps-Cnr (Roma, 11 giugno 2024), in occasione del convegno Sovranità e coercizione. The United Nations in the Web of Power Politics, International Progress Organization (Istanbul, 12 settembre 2024) e al dialogo su Democratizing Globalization, Bard College New York, Berlin Campus (Berlino, 16 settembre 2024). Desideriamo ringraziare i partecipanti per i loro contributi alla discussione e per le indicazioni fornite. Abbiamo beneficiato dei suggerimenti di Giuliana Del Papa, Giorgio Cammareri, Andrea Cofelice, Alessandro Costa e Chiara Luti dell’UPA-MAECI. Si ringraziano inoltre Costanza Cossu, Andrea Crescenzi, Mathias Koenig-Archibugi, Nicoletta Pirozzi e Tommaso Visone. Un riconoscimento particolare va a Sebastiano Cardi, ex Rappresentante Permanente d’Italia presso le Nazioni Unite, che con la sua esperienza diretta di rappresentante italiano al Consiglio di Sicurezza ha fornito informazioni e commenti preziosi. Desideriamo inoltre ringraziare i colleghi del DSU-CNR per i suggerimenti ricevuti. Resta inteso che le tesi qui sostenute sono solo degli autori e non coinvolgono in alcun modo il Ministero degli Affari Esteri.

Informazioni sugli autori

Daniele Archibugi è dirigente presso il CNR-IRPPS di Roma e professore all’Università di Londra, Birkbeck College, dove insegna Innovation, Governance & Public Policy. Si occupa di economia e politica della scienza, tecnologia e innovazione e di teoria politica delle relazioni internazionali. Ha lavorato presso le Università di Sussex, Cambridge, London School of Economics and Political Science, Harvard e Roma LUISS ed è stato visiting professor in atenei come California-Santa Barbara, Buenos Aires e Autonoma di Madrid. Tra i suoi libri: *The Global Commonwealth of Citizens* (Princeton UP, 2008), *Crime and Global Justice* (con Alice Pease, Polity, 2018) e *Claiming Citizenship Rights in Europe* (con Ali Emre Benli, Routledge, 2017).

Marco Cellini è ricercatore presso il CNR-IRPPS. Con una formazione in scienze politiche e relazioni internazionali conseguita presso la LUISS Università di Roma, si occupa di teoria della democrazia, democratizzazione, misurazione della democrazia, disuguaglianza economica e di genere, globalizzazione e governance globale, oltre che degli aspetti sociali della transizione energetica. Ha partecipato a diversi progetti di ricerca europei.

Azzurra Malgieri è prima tecnologa presso il CNR-IRPPS. Ha lavorato nel Dipartimento di Scienze Umane e Sociali del CNR su progettazione europea e divulgazione scientifica. Dal 2014 al 2016 ha collaborato con la Commissione Europea sui temi delle migrazioni internazionali e della scienza per la società. Dal 2019 è entrata a far parte dell'IRPPS-CNR, dove si occupa di politiche di ricerca e comunicazione scientifica, coordinando l'Ufficio Comunicazione dell'Istituto.