



Le sfide della cooperazione internazionale verso il Vertice G20 di Roma

Domenico Pauciulo

Professore a contratto di Diritto internazionale, SSML Carlo Bo, Firenze

1. **Il summit di Roma.** – Il prossimo Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi appartenenti al *Gruppo dei 20* (G20) si terrà a Roma dal 30 al 31 ottobre prossimo. Tale incontro rappresenta ogni anno il principale momento di dialogo informale tra i *leaders* e il più importante processo di *governance* globale, costituendo il contesto in cui vengono delineate linee guida e priorità per la cooperazione internazionale e durante il quale sono affrontate le questioni più urgenti. Il Governo italiano ha assunto la presidenza del Vertice dal 1° dicembre 2020, dando impulso all'intenso lavoro di negoziazione da condursi nelle riunioni ministeriali, nei gruppi di lavoro e negli incontri degli *engagement groups*. La presidenza italiana arriva in un anno chiaramente cruciale, in cui permangono le sfide del contenimento della pandemia di *Covid-19*, della distribuzione universale dei vaccini e del sostegno alla ripresa economica: tali temi saranno oggetto di discussione in tutte le riunioni del G20, fino al *summit* finale di Roma. Obiettivo di questo contributo è introdurre i *dossier* sul tavolo del negoziato, chiarendo funzioni e ruolo del G20 e della presidenza italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

2. **Il G20: origine e funzionamento.** – Il Vertice dei 20 è stato convocato per la prima volta nel 1999 come incontro informale tra i Ministri delle Finanze e i Governatori delle Banche centrali per affrontare la grave crisi dei mercati asiatici¹. Tale *forum* ha origine dagli incontri a composizione ben più ristretta iniziati a partire dagli anni Settanta del XX secolo, i quali, nelle loro diverse “formazioni”, erano utilizzati principalmente per discutere di politica macroeconomica, commercio internazionale e relazioni con i Paesi in via di sviluppo².

Qualche anno dopo, nel 2008, al fine di coordinare la reazione alla grave crisi finanziaria che aveva avuto origine proprio negli Stati Uniti, il Presidente statunitense

¹ Nel corso del vertice dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali del G7 del 1999 fu proposto «to broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all», invitando alcuni di tali Paesi al successivo *meeting* di Berlino del 1999, cfr. *Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, 25 settembre 1999, par. 19, consultabile nel sito <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm>. Sulle origini del G20 si veda P.I., HAJNAL, *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*, II ed., Abingdon, New York, 2019; R. KATHURIA, P. KUKREJA, *Introduction*, in R. KATHURIA, P. KUKREJA (eds.), *20 Years of G20*, Singapore, 2019, pp. 1-16; G20, *The Group of 20. A History*, consultabile nel sito www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 67-72.

² Il primo di tali incontri si tenne a Rambouillet, in Francia, nel novembre 1975, con la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo di Francia, Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Giappone e Italia. A loro si unirono il Canada al vertice di Porto Rico del 1976 e la Comunità economica europea al Vertice di Londra del 1977, creando il c.d. *Gruppo dei 7* (G7): con la successiva partecipazione della Federazione Russa – ufficializzata con il *summit* di Birmingham del 1998 – nacque formalmente il *Gruppo degli 8* (G8), che da allora ha avuto cadenza annuale, parallelamente al G7. Tuttavia, nel mese di marzo 2014, in risposta alle azioni intraprese dalla Russia in Ucraina, i *leaders* del G7 hanno annunciato la sospensione della loro partecipazione al Vertice di Sochi del G8 ospitato dalla Russia, tenendo una riunione del G7 a Bruxelles nelle date originariamente previste: da allora, non ci sono state riunioni del G8.

George W. Bush convocò il primo *summit*³. Da allora, il G20 riunisce ogni autunno i Capi di Stato e di Governo di Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Russia, Stati Uniti, Sud Africa e Turchia, insieme al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo in rappresentanza dell'Unione europea. A questi Paesi si aggiungono la Spagna, invitato permanente del G20, e i rappresentanti di alcune organizzazioni internazionali e regionali (queste ultime spesso rappresentate dal *Chair* di turno)⁴. È prassi, inoltre, che il Paese che detiene la presidenza possa invitare a partecipare altri Stati e organizzazioni internazionali in qualità di osservatori⁵: tali “inviti” occasionali rispondono alle ricorrenti critiche di scarsa rappresentatività e di composizione elitaria di tali Vertici, che in passato hanno determinato l'allargamento del G7 e la stessa nascita del più “inclusivo” G20 e che oggi determinano l'allargamento ad istituzioni internazionali, blocchi regionali e ad altri Paesi⁶.

Tale flessibilità “organizzativa” riflette la natura del G20 quale strumento di concertazione informale, privo di una struttura dotata di organi permanenti e di un accordo istitutivo, che permette di includere i *summit* nel novero delle conferenze periodiche tra Stati, non potendo considerarli vere e proprie organizzazioni internazionali, né unioni istituzionali internazionali⁷. Inoltre, sono assenti requisiti formali per la *membership*: la necessità primaria, all'epoca dell'istituzione del Vertice, fu infatti identificata nel coinvolgimento delle economie emergenti nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale, assicurando un adeguato bilanciamento geografico.

Oggi i Paesi membri del G20 rappresentano due terzi della popolazione mondiale, circa l'80% del PIL mondiale e il 75% degli scambi commerciali a livello internazionale, pur non esprimendo le prime venti economie del globo⁸. Proprio tale elevato livello di rappresentatività, insieme alla flessibilità organizzativa, ha permesso l'ampliamento dell'agenda del *forum* con l'inclusione di nuovi temi quali l'occupazione, le tecnologie dell'informazione e altre questioni a carattere transnazionale, come la lotta al terrorismo e il contrasto alla criminalità organizzata, la sicurezza internazionale, la

³ Si veda la *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington, 15 novembre 2008, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.

⁴ Nel corso del Vertice di Riad, Arabia Saudita, del 21 e 22 novembre 2020 (che si è tenuto virtualmente), hanno partecipato rappresentanti della Food and Agriculture Organization (FAO), del Financial Stability Board (FSB), dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del Fondo monetario internazionale (FMI), della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), del Gruppo della Banca mondiale, dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nonché di diverse organizzazioni a carattere regionale.

⁵ Si veda il par. 74 del *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, adottato al termine del Vertice di Seul, 12 novembre 2010, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html>, il quale prevede che tali inviti possano essere indirizzati a non più di 5 Stati di cui almeno 2 del continente africano.

⁶ In argomento, si vedano R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, V, 2012, pp. 1431-1442, e M. VELLANO, *Verso il superamento dei principi della parità formale degli Stati nel governo dell'economia mondiale*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber Amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 153 ss.

⁷ R. VIRZO, *Vertici internazionali*, cit., p. 1432. È da sottolineare come per una parte della dottrina, tali Vertici sarebbero classificabili come “pseudo-organizzazioni” in virtù della frequenza delle riunioni che darebbero vita ad una prassi caratterizzata da continua osservanza ed effettività, cfr. M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, pp. 11-24.

⁸ I Paesi Bassi e la Svizzera, per esempio, sono annoverati tra le prime venti economie da diversi strumenti statistici, ma non fanno parte del G20.

protezione dei diritti umani, il controllo degli armamenti e la non proliferazione nucleare. Con l'approvazione dei [Sustainable Development Goals](#) delle Nazioni Unite e dell'[Accordo di Parigi](#) nel 2015, poi, il contrasto al cambiamento climatico, le migrazioni, i sistemi sanitari, la parità di genere e gli aiuti allo sviluppo hanno iniziato ad essere tematiche sempre più trattate durante gli incontri annuali, nell'ottica di offrire una risposta collettiva a tali emergenze globali. In aggiunta, al fine di avere un processo decisionale più inclusivo, gli ultimi *meetings* di Ministri e Capi di Stato sono stati affiancati da riunioni degli [engagement groups](#), gruppi di lavoro rappresentativi della c.d. "società civile" che seguono specifici temi e forniscono raccomandazioni prima del vertice finale.

L'informalità che contraddistingue le modalità operative del G20 caratterizza anche gli atti che sono adottati al termine dei Vertici annuali⁹. Generalmente, si tratta di dichiarazioni finali e comunicati che si sostanziano in raccomandazioni per gli appartenenti al *Gruppo*. Il contenuto di questi documenti è essenzialmente negoziato dai rappresentanti dei *leader* (c.d. *sherpa*) durante alcuni incontri preparatori: i documenti principali sono la *Leaders' declaration*, che contiene le direttive finalizzate ad orientare la condotta dei Governi nell'ottica di armonizzare le politiche e le prassi nazionali e sovranazionali, e i *Communiqué* della Conferenza ministeriale e dei Governatori delle Banche centrali, i quali normalmente sintetizzano posizioni comuni sulla situazione economica. Molto spesso questi atti sono accompagnati o preceduti dall'adozione di documenti programmatici variamente denominati (*Action Plans, Principles, Policy Priorities, Framework* o anche *Conclusions*) che servono a esplicitare disposizioni ben più generali contenute in dichiarazioni e comunicati finali. Chiaramente, secondo il diritto internazionale, tali strumenti non creano obblighi di natura convenzionale, rientrando a pieno titolo nella categoria degli atti di *soft law*: nonostante tale natura giuridica, può registrarsi un elevato livello di *compliance* da parte degli Stati membri con gli impegni contenuti in tali documenti, come testimoniato dai [reports](#) dei ricercatori del *G20 Information Centre* dell'Università di Toronto. Chiaramente, le organizzazioni internazionali (in particolare quelle a carattere finanziario), in virtù della loro stretta correlazione con il G20, contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle azioni decise nel corso del Vertice attraverso l'adozione di propri atti.

3. L'agenda italiana per il Vertice 2021: la salute delle persone. – Per la prima volta nella storia, l'Italia assume la presidenza del G20. Tale ruolo permette al nostro Governo di delineare l'ordine del giorno dei vari incontri, in considerazione anche degli interessi e delle esigenze prioritarie per il Paese ospitante. Il Governo italiano guidato da Mario Draghi affronta, dunque, il difficile compito di rilanciare la cooperazione internazionale al più alto livello politico dopo le incertezze degli ultimi periodi e in un anno decisivo per fronteggiare la crisi sociale, sanitaria ed economica generata dalla pandemia di *Covid-19*.

Il [programma](#) del Vertice di Roma è articolato intorno al motto "Persone, Pianeta, Prosperità": l'obiettivo dichiarato è la ricerca di risposte coordinate, eque ed efficaci per un futuro sostenibile, incoraggiando un modello economico più "green" e più attento a

⁹ M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 71.

ridurre le diseguaglianze, anche nell'accesso al progresso tecnologico. Il G20 a presidenza italiana si propone quindi di guidare una ripresa che, a partire dalla risposta alla pandemia in corso, contribuisca a dare forma ad un modello diverso di società globale, incentrando le azioni politiche (internazionali e interne) sulla persona.

Il tema essenziale, pertanto, è quello della salute, dalla quale dipende il benessere collettivo: la pandemia ha, infatti, dimostrato come la stabilità economica e la prosperità possano essere pregiudicate dalle minacce alla salute umana¹⁰. L'Italia ospiterà, pertanto, oltre al tradizionale incontro tra i Ministri della salute del G20, anche il *Global Health Summit*, una conferenza internazionale dedicata ai temi sanitari, nell'auspicio di porre le basi per lo sviluppo di più rigorose capacità di prevenzione, preparazione e risposta alle emergenze sanitarie secondo il c.d. *One Health Approach*. Data la situazione attuale, però, sembra chiaro che il contrasto alla pandemia (in particolare l'avanzamento della campagna vaccinale) monopolizzerà l'attenzione del Vertice. Tale argomento era già stato oggetto di un *meeting* dedicato nel corso del G20 di Riad, nel quale i Capi di Stato e di Governo si erano impegnati ad un robusto sostegno politico ed economico alla ricerca di un vaccino e, inoltre, ad assicurarne una distribuzione equa¹¹.

Già in tale occasione i Paesi del G20 avevano manifestato la propria adesione all'*Access to Covid-19 Tools (ACT) Accelerator*, il principale quadro di *partnership* pubblico-privata per lo sviluppo e la distribuzione di dosi vaccinali, promosso dall'OMS, dalla Commissione europea, dalla Francia e dalla *Bill e Melinda Gates Foundation*. Il sistema ACT-A dispone di una piattaforma dedicata (*COVAX*), gestita dal *GAVI – Vaccine Alliance*, volta a reperire fondi per sostenere ricerca, sviluppo e produzione su ampia scala di vaccini anti-Covid: *l'obiettivo*, piuttosto ambizioso, è di avere due miliardi di dosi disponibili entro la fine del 2021 e di poterle distribuire in misura eguale tra tutti i Paesi dell'alleanza. In pratica, *COVAX* si propone prima di tutto come uno strumento di finanziamento per l'acquisto da parte dei Paesi più poveri e soprattutto tende ad assicurare una "solidarietà vaccinale". I *dati* attuali dimostrano infatti come i Paesi ricchi si siano accaparrati molte più dosi rispetto al proprio fabbisogno e che oltre il 75% del totale delle dosi siano state somministrate finora da Unione europea, Stati Uniti, Israele, Regno Unito, Cina ed India, con oltre 40 Paesi che ancora non hanno ricevuto una singola dose di vaccino¹². *COVAX*, tuttavia, sembra non essere stato finanziato adeguatamente: l'OMS *riporta* l'ammacco di oltre 22 miliardi di dollari statunitensi nel *budget* del programma.

¹⁰ Tale tema era già stato toccato in più occasioni nel corso dei precedenti *summit*, cfr. le conclusioni del *G20 Leaders' Communiqué* adottato durante il Vertice di Antalya, 16 novembre 2015, secondo cui «We agree that attention should be paid to global health risks, such as antimicrobial resistance, infectious disease threats and weak health systems. These can have a significant impact on growth and stability. [...] we stress the importance of a coordinated international response and reiterate our determination to address these issues to combat the negative impacts on the global economy». L'attenzione per il tema sanitario ha portato all'inclusione, in occasione del Vertice di Amburgo del 2017, della prima riunione dei Ministri della salute dei Paesi del G20, appuntamento confermato anche negli esercizi successivi.

¹¹ Cfr. G20, *Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19*, in videoconferenza da Riad, 26 marzo 2020, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html>.

¹² Il 18 gennaio 2021, il Direttore generale dell'OMS, nel corso del discorso introduttivo alla riunione dell'Executive Board dell'Organizzazione, ha definito un eccessivo squilibrio nell'allocazione dei vaccini come una possibile «catastrophic moral failure», cfr. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

Il G20, pertanto, dovrà provare a reperire nuovi finanziamenti per tale iniziativa e, quindi, dimostrare come l'accesso equo ai vaccini costituisca una necessità per la *governance* globale: l'argomento è stato toccato piuttosto recentemente nel corso del primo incontro dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle Banche centrali, il cui comunicato riflette come tale tema costituisca una “*top priority*”¹³. L'Italia potrebbe svolgere un ruolo importante, cercando di incoraggiare i contributi finanziari dei membri del G20 a favore di COVAX e dell'OMS, promuovendo azioni collettive e concertate volte a porre fine alla pandemia.

4. Segue: la cooperazione in materia ambientale. – Un secondo tema prioritario per il Vertice di Roma è la transizione verso economie “verdi”. La protezione dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico, con la contestuale riduzione delle emissioni e lo sfruttamento di energie rinnovabili, sono oggetto di un percorso molto ambizioso a livello internazionale: il G20 sembra il foro ideale per discutere di queste tematiche, non solo per l'innata capacità del Vertice di guidare la cooperazione internazionale, ma soprattutto perché i Paesi membri sono responsabili di oltre il 70% delle emissioni di gas serra mondiale. Il “cambio di rotta” sull'ambiente, più volte annunciato, è stato finora lentamente attuato: tuttavia diversi Paesi del G20, insieme all'Unione europea, nell'ultimo anno hanno proclamato l'obiettivo di raggiungere la c.d. neutralità climatica, in linea con l'Accordo di Parigi. Questo è sicuramente un passaggio molto importante, che testimonia l'impegno dei *leaders* nell'assicurare un futuro sostenibile.

L'attenzione per l'ambiente ha portato alla convocazione di un apposito incontro tra i Ministri dell'ambiente e dell'energia a partire dal Vertice di Osaka del 2019, confermato anche per gli esercizi successivi e programmato, sotto presidenza italiana, per il 22-23 luglio 2021 a Napoli. Principalmente, l'attività dei Ministri ha riguardato l'*endorsement* di iniziative legate all'economia circolare e relative all'efficienza e alla sicurezza energetica¹⁴. In particolare, i Paesi del G20 si sono impegnati ad appoggiare la piattaforma *Circular Carbon Economy* promossa dal Governo saudita nel corso del Vertice di Riad¹⁵: l'idea alla base è l'estensione dei principi dell'economia circolare (“Reduce, Reuse, Recycle”) all'uso dei combustibili fossili, con l'aggiunta di una ulteriore fase – “Remove” – che prevede processi di cattura e stoccaggio del carbonio, insieme a soluzioni a base naturale per rimuovere le emissioni dalle industrie e dall'atmosfera¹⁶.

Sul tema della transizione ecologica può dirsi che il Governo italiano abbia dimostrato un notevole impegno, sia a livello interno (si pensi, per esempio, alla *ratio* dei vari “eco-bonus” per le ristrutturazioni energetiche degli edifici) sia nel contesto europeo, con il Green Deal e il Next Generation EU, la cui maggioranza dei fondi deve essere necessariamente spesa in progetti che prevedono la riconversione energetica.

¹³ Cfr. G20, *First Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Press release del 26 febbraio 2021, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210226-finance.html>.

¹⁴ Si veda il *Communiqué* adottato il 16 giugno 2019 durante il Vertice a presidenza giapponese, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-energy-environment-communication.html>.

¹⁵ G20, *Leaders' Declaration del Summit di Riad*, 21 novembre 2020, consultabile nel sito <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>, par. 32.

¹⁶ In argomento, si veda l'analisi del *think tank* Chatham House, consultabile nel sito <https://www.chathamhouse.org/2020/11/g20-endorses-circular-carbon-economy-do-we-need-it>.

L'Italia, inoltre, insieme al Regno Unito, organizzerà la prossima [COP26](#) di Glasgow, dando vita ad una serie di incontri preparatori che si svolgeranno a fine settembre: tale appuntamento costituirà un nuovo ed ambizioso tentativo verso una più intensa cooperazione internazionale al fine di ridurre le emissioni.

Il nostro Governo ha quindi una occasione unica di influenzare l'agenda climatica globale: il G20 costituirà un appuntamento importante per fornire risposte concrete alle esigenze del nostro pianeta, al fine di aumentare il benessere collettivo e creare le condizioni per la pace e la sicurezza internazionale¹⁷.

5. Osservazioni conclusive. – Il Vertice 2021 avrà numerosi altri temi in agenda: il G20 si occuperà, come di consueto, di aiuti allo sviluppo, anche al fine di alleviare l'impatto della pandemia sulle economie dei Paesi più poveri, essendo i suoi Membri responsabili per buona parte del supporto economico ai Paesi meno avanzati. Tuttavia, la recessione economica di alcuni Paesi donatori (tra cui l'Italia) potrebbe portare ad una diminuzione dei fondi a disposizione. Inoltre, commercio internazionale, stimolo agli investimenti, infrastrutture sono temi tradizionali dei Vertici, strettamente connessi con la tematica ambientale. In particolare, il Governo italiano ha posto un particolare accento sulla necessità di finanziare la [digitalizzazione](#), sia a livello infrastrutturale, sia a livello di capitale umano. La “rivoluzione tecnologica”, se sfruttata adeguatamente, può migliorare concretamente le condizioni di vita dei cittadini in tutti gli aspetti della loro vita ed è pertanto un tema prioritario di confronto.

In conclusione, il Governo italiano si trova ad affrontare un compito molto difficile: mentre generalmente la presidenza del G20 gioca un ruolo modesto, più logistico e organizzativo che politico, quest'anno sicuramente il Vertice non potrà caratterizzarsi come “*business as usual*” vista la crisi sanitaria, economica e sociale in corso. L'Italia dovrà provare a rilanciare la cooperazione internazionale multilaterale, che durante l'“era Trump” ha raggiunto il picco della propria crisi: la pandemia ha però dimostrato la necessità di soluzioni condivise per affrontare le sfide globali e l'Italia, uno dei primi Paesi ad essere colpito dal virus, è in grado di sollecitare una maggiore solidarietà tra Nazioni. L'insediamento alla Casa Bianca della nuova amministrazione guidata da Joe Biden, sicuramente più incline a restaurare un clima di fiducia nel multilateralismo e nelle istituzioni internazionali, dovrebbe facilitare la ripresa d'iniziativa da parte di un foro come il G20.

Oltre alle più immediate preoccupazioni di natura sanitaria, l'Italia può inoltre usare la propria presidenza per promuovere altri temi essenziali per l'agenda globale, incluso il cambiamento climatico e più in generale il tema ambientale, che hanno dominato l'attenzione della comunità internazionale e della società civile negli ultimi anni e sui quali il nostro Paese ha dimostrato grande attenzione e costante impegno politico.

¹⁷ Il rapporto tra ambiente e sicurezza internazionale è stato oggetto di un dibattito - a livello ministeriale - nel quadro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite lo scorso 17 settembre: diversi Membri hanno sottolineato come il cambiamento climatico, la desertificazione, la scarsità di cibo e risorse idriche sono spesso cause di estremismo e violenza e possono mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale. Il resoconto video dell'incontro è consultabile nel sito <http://webtv.un.org/watch/humanitarian-effects-of-environmental-degradation-and-peace-and-security-security-council-open-vtc/6191918775001/>.

Marzo 2021