



Anteprima dell'80^a Assemblea generale delle Nazioni Unite

Rapporto del Consiglio federale destinato alle Commissioni della politica estera

del 20 giugno 2025

1. Anteprima dell'80^a Assemblea generale delle Nazioni Unite

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite (AG-ONU) è l'unico organo dell'ONU in cui sono rappresentati tutti i 193 Stati membri. Il periodo di sessione comprende tutte le conferenze, le riunioni e i negoziati nel periodo compreso tra settembre di un anno e settembre dell'anno successivo. Ai sensi dell'articolo 10¹ dello Statuto delle Nazioni Unite, l'AG-ONU può discutere qualsiasi questione che rientri nei fini dello Statuto, motivo per cui si occupa di una vasta gamma di argomenti. Anche se l'AG-ONU e i suoi organi subordinati non possono adottare decisioni giuridicamente vincolanti, le loro risoluzioni hanno un peso politico e possono influenzare le decisioni internazionali.

La presente anteprima offre una panoramica dei processi più importanti dell'80^a AG-ONU (settembre 2025–settembre 2026) dal punto di vista della Svizzera. L'attenzione si concentra sugli sconvolgimenti nel sistema dell'ONU che sono stati osservati sempre più spesso dall'inizio del 2025.

a. Sistema dell'ONU in forte cambiamento

i. Valutazione della situazione del multilateralismo

L'imminente AG-ONU segna l'80° anniversario dell'istituzione delle Nazioni Unite. Questo anniversario giunge in un momento di profondi cambiamenti a lungo termine del sistema multilaterale. Le strutture che per decenni sono state alla base della cooperazione internazionale sono messe in discussione. Il **ruolo delle Nazioni Unite** nella diplomazia, nel mantenimento della pace e soprattutto nell'ambito dello sviluppo sostenibile e dell'ordine giuridico internazionale è messo in discussione da pochi ma potenti Stati membri. Il principio dello Stato di diritto tra gli Stati, il diritto internazionale e altre norme e standard internazionali sono in **netto contrasto con la loro politica del potere**, che si basa sul diritto del più forte. Allo stesso tempo, **bruschi tagli dei mezzi finanziari e cambiamenti di rotta politici** da parte di singoli Paesi – per esempio nella politica climatica e ambientale o nell'attuazione dell'Agenda 2030 – generano incertezze e compromettono un'efficace cooperazione globale. La situazione è aggravata dal fatto che non tutti gli Stati membri adempiono in modo affidabile i loro obblighi finanziari. Di conseguenza, l'ONU non ha mai a disposizione l'intero budget concordato dagli Stati stessi. L'organizzazione si trova quindi da anni in una **crisi di liquidità** che limita sempre più la sua capacità di azione. Spesso mandati importanti possono essere attuati solo con ritardi o in forma ridotta, il che indebolisce ulteriormente la credibilità e l'efficacia delle Nazioni Unite. Anche la sede di Ginevra è direttamente interessata da questi sviluppi.

ii. Necessità di una riforma

Gli sviluppi attuali inducono le Nazioni Unite a portare avanti le riforme. Questo di per sé non è una novità. Sin dalla sua istituzione, l'organizzazione ha dovuto adattarsi costantemente a nuove circostanze geopolitiche, economiche e sociali. Tuttavia, il segretario generale dell'ONU ha solo poteri limitati per avviare o attuare riforme in modo indipendente. Le **competenze decisionali spettano in gran parte agli Stati membri**, i cui interessi divergono notevolmente in molti ambiti. In passato ciò ha comportato il blocco, il ritardo o la mancata attuazione dei progetti di riforma. La situazione attuale non deve quindi essere vista solo come una **sfida, ma anche come un'opportunità**, un'occasione per dare nuovo **slancio** alle riforme più urgenti. Allo stesso tempo, non bisogna sottovalutare i

¹Art. 10 Funzioni e poteri: l'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione od argomento che rientri nei fini del presente Statuto, o che abbia riferimento ai poteri ed alle funzioni degli organi previsti dal presente Statuto o, salvo quanto disposto dall'articolo 12, può fare raccomandazioni ai Membri delle Nazioni Unite od al Consiglio di Sicurezza, o agli uni ed all'altro, su qualsiasi di tali questioni od argomenti.

cambiamenti improvvisi che ne derivano. La **forte dipendenza dell'ONU** – in particolare dal punto di vista finanziario – da pochi attori influenti è attualmente evidenziata in modo brutale e sta mettendo **a dura prova** il sistema.

iii. Stato delle riforme ONU in corso e coinvolgimento della Svizzera

Durante il suo mandato, il segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha avviato diversi progetti di riforma. Il suo **pacchetto di riforme** del 2017 nei settori 1) pace e sicurezza, 2) sviluppo e 3) gestione si è concentrato sulle strutture interne dell'ONU. Ciò ha reso più coerenti alcune attività dell'organizzazione e ne ha migliorato la reattività. Tuttavia, gli Stati membri non sono riusciti a trovare un accordo su alcuni punti, come l'introduzione di un back office comune per centralizzare i compiti amministrativi quali le finanze e le risorse umane. Alcune proposte di riforma non sono quindi mai state attuate. Nel 2021 Guterres ha presentato un'altra proposta di riforma con l'iniziativa La Nostra Agenda Comune, questa volta incentrata sull'intero sistema multilaterale. Uno dei risultati di questa iniziativa è il **Patto per il futuro** che, adottato dagli Stati membri nel settembre 2024, definisce diversi ambiti in cui avviare le riforme. Gli Stati membri sono chiamati a cogliere questi impulsi e a tradurli in negoziati concreti. Un esempio è la **riforma del Consiglio di sicurezza**, che potrebbe trovare nuovo slancio attraverso il Patto per il futuro. Gli Stati membri discutono anche una **riforma dell'architettura di pace delle Nazioni Unite**, con l'obiettivo di rendere più flessibili le operazioni di pace e più mirate le misure di promozione della pace. In questo modo si dovrebbe essere in grado di reagire meglio alle mutate circostanze – per esempio riducendo o aumentando più rapidamente gli effettivi delle truppe – e allo stesso tempo di ridurre i costi. Anche la ridefinizione del ruolo delle Nazioni Unite nel settore della **digitalizzazione**, in particolare per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, sarà oggetto di dibattito. Un'altra pietra miliare nell'anno in rassegna sarà il **Vertice mondiale sullo sviluppo sociale** che mira a riaffermare gli sforzi globali per lo sviluppo sociale e a dare nuovo slancio all'attuazione dell'Agenda 2030. L'ultima e attualmente più importante riforma, annunciata nel marzo del 2025 dal segretario generale delle Nazioni Unite, è l'**iniziativa UN80** – una riforma che intende riallacciarsi direttamente alle misure del 2017. L'UN80 si articola in tre ambiti d'intervento principali: 1) individuazione del potenziale di efficienza, 2) verifica dell'attuazione dei mandati e 3) adeguamenti della struttura organizzativa. In questo modo, l'ONU vuole svolgere i propri compiti in modo più mirato con meno risorse finanziarie e adattare il sistema ONU alle esigenze del XXI secolo. Sebbene l'iniziativa segni ufficialmente l'80° anniversario dell'ONU, deve essere vista anche come una reazione all'attuale difficile contesto geopolitico e alla crescente pressione sul multilateralismo. Anche se non sono ancora state avanzate proposte concrete, è chiaro che le discussioni saranno di grande importanza per la Ginevra internazionale. Nella seconda metà del 2025 l'ONU prevede di presentare agli Stati membri le prime proposte da negoziare in occasione dell'80^a AG-ONU.

Per la Svizzera le discussioni in merito a possibili riforme dell'ONU sono sempre state una priorità. Le delegazioni partecipano ai processi di riforma in corso² e si impegnano affinché le Nazioni Unite attuino i loro mandati **in modo efficace ed efficiente**, soprattutto quando è necessario un coordinamento globale e gli attori regionali o locali raggiungono i loro limiti. Un aspetto centrale è il rafforzamento della **coerenza** interna al sistema dell'ONU, per evitare doppioni e utilizzare in modo efficiente le risorse esistenti. Per esempio, la Svizzera si impegna a collegare meglio e a utilizzare in modo più mirato le capacità esistenti a Ginevra nel settore della digitalizzazione. Nel contesto dei dibattiti sulle riforme in

² Ne è un esempio la partecipazione attiva della Svizzera al cosiddetto Gruppo ACT, un gruppo interregionale di 27 Paesi di piccole e medie dimensioni fondato nel 2013 con l'obiettivo di rendere più trasparenti i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

corso, per la Svizzera è inoltre di fondamentale importanza posizionare chiaramente gli interessi della sede di Ginevra. Ciò significa sottolineare il valore aggiunto strategico di Ginevra per il sistema multilaterale e allo stesso tempo mettere in guardia dai rischi di un approccio frammentato alle riforme. Ciò vale in particolare anche per quanto riguarda l'interesse della Svizzera ad utilizzare e rafforzare le strutture esistenti (ad esempio l'inse-diamento di nuovi segretariati di convenzioni). Un'eccessiva dispersione geografica delle attività delle Nazioni Unite – come viene in parte suggerito nelle discussioni nell'ambito di UN80 – può rendere più difficile la cooperazione e ridurre il potenziale di sinergie. L'impe-gno attivo della Svizzera nelle questioni riguardanti le riforme è di particolare rilevanza anche in virtù del suo ruolo di Stato ospite: un'ONU efficiente, capace di agire e che gode di ampio consenso rafforza anche Ginevra come sede e il suo ruolo nel sistema multila-terale.

b. Diritto internazionale e guerra

L'AG-ONU svolge un ruolo importante nello sviluppo e nella codificazione del diritto inter-nazionale, anche se le sue risoluzioni non sono giuridicamente vincolanti. Attraverso le sue decisioni, l'AG-ONU può fornire importanti impulsi.

Nell'attuale situazione geopolitica, le tensioni internazionali e i conflitti armati hanno con-seguenze significative per un numero crescente di persone e hanno un impatto sul diritto internazionale e sulle sue istituzioni. La guerra in Ucraina e i conflitti in Medio Oriente, nel Corno d'Africa, in Sudan e in Myanmar testimoniano la sofferenza delle popolazioni e la pressione sul diritto internazionale e sui principi fondamentali sanciti dallo Statuto delle Nazioni Unite, sempre più messi in discussione. Gli attuali **conflitti armati** saranno og-getto di varie risoluzioni durante l'80ª AG-ONU. Inoltre, istituzioni di diritto internazionale come la Corte internazionale di giustizia, la Corte penale internazionale e meccanismi di indagine ad hoc hanno intensificato le loro attività con l'obiettivo di perseguire i più gravi reati di diritto internazionale (come i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il crimine di aggressione). Il diritto internazionale è poi un **tema trasversale**. Si svolgeranno molte-plici discussioni e negoziati su questioni di diritto internazionale relative a temi come il **mantenimento della pace, la protezione dell'ambiente, i diritti umani e la sicurezza**.

Per la Svizzera, un ordine internazionale basato sul diritto internazionale rimane un obiet-tivo centrale. Nell'ambito dell'AG-ONU, il Paese si impegnerà per il rispetto e il rafforza-mento del diritto internazionale in tutti i testi negoziali. Particolare attenzione è rivolta alle discussioni che riguardano direttamente le attuali fonti di conflitto. In questo modo, la Sviz-zera sottolinea la sua volontà di difendere il diritto internazionale come strumento di crea-zione dell'ordine, anche in tempi in cui la sua validità e pertinenza sono messe in discus-sione.

c. Sistema finanziario internazionale

Nel 2024 l'AG-ONU ha deciso di avviare i negoziati per una convenzione internazionale in materia fiscale. I primi colloqui sono iniziati nel febbraio del 2025 e i negoziati dovreb-bero concludersi entro il 2027. L'andamento del processo durante l'80ª AG-ONU avrà un ruolo decisivo nel gettare le basi per l'ultimo anno di negoziati. Questi saranno caratteriz-zati anche dai risultati della Conferenza dell'ONU sul finanziamento dello sviluppo del luglio 2025. Ulteriori negoziati potrebbero avere ripercussioni anche sugli interessi di po-litica estera e di politica economica esterna della Svizzera.

Anche questi processi sollevano questioni fondamentali per la Svizzera riguardo al ruolo dell'AG-ONU e al coinvolgimento più efficace ed efficiente possibile dell'organismo. Le discussioni in corso sul sistema finanziario internazionale riguardano numerosi attori del

sistema multilaterale, tra cui le istituzioni di Bretton Woods (Fondo monetario internazionale, Banca Mondiale), ma anche organizzazioni esterne al sistema delle Nazioni Unite, come le banche di sviluppo regionali e l'OCSE. In questo contesto, la Svizzera è favorevole a una chiara distribuzione dei compiti tra le istituzioni e a uno scambio continuo tra gli attori. L'obiettivo è garantire che l'AG-ONU prenda decisioni che consentano di intervenire laddove sono necessarie soluzioni globali, tenendo conto dei mandati delle organizzazioni internazionali esistenti e senza creare ridondanze. Ciò favorisce una maggiore coerenza del sistema multilaterale e promuove l'accettazione e l'attuazione delle decisioni dell'AG-ONU.

2. Basi per il posizionamento della Svizzera

La posizione della Svizzera si basa su altri documenti guida pertinenti del Consiglio federale. Tra questi, la Strategia di politica estera 2024–2027, la Strategia di politica economica esterna, la Strategia di cooperazione internazionale 2025–2028, il Rapporto sulla politica di sicurezza, la Strategia di controllo degli armamenti e di disarmo 2022–2025 e tutte le strategie del Consiglio federale specificamente pertinenti. Anche nei negoziati annuali sul budget, basati sul consenso, nell'ambito dell'AG-ONU, la Svizzera si ispira ai documenti pertinenti e si batte per un finanziamento sufficiente ma mirato dei mandati adottati dagli Stati membri. Particolare attenzione è rivolta alla Ginevra internazionale (p. es. al finanziamento dei lavori di ristrutturazione della sede principale europea dell'ONU), ai diritti umani, a una vigilanza efficace e all'obbligo di rendiconto.