



Brevi considerazioni sul summit del “G7” del 2024

Domenico Pauciulo

Ricercatore di Diritto internazionale (RTDB), Università degli Studi di Trieste

1. Premessa – Il 1° gennaio 2024 l'Italia ha assunto – per la settima volta – la presidenza del c.d. *Gruppo dei 7 (G7)*, ospitando il 50° *Vertice dei Leaders* a Borgo Egnazia, nel Comune di Fasano, dal 13 al 15 giugno 2024. L'incontro ha visto la partecipazione dei Capi di Stato e di Governo dei sette Paesi partecipanti (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti d'America) e del Presidente del Consiglio europeo e della Presidente della Commissione europea in rappresentanza dell'Unione europea.

Come è prassi, sono intervenuti durante alcune sessioni di lavoro anche rappresentanti di altri Stati e organizzazioni su invito della Presidenza italiana¹: alcune sessioni hanno ospitato gli interventi anche del Sommo Pontefice, Papa Francesco, e del Presidente ucraino Volodymyr Zelenski.

2. Profili di diritto internazionale relativi al G7 – Tradizionalmente, i Vertici internazionali come il G7 vengono considerati uno strumento di concertazione informale che si svolge secondo una prassi regolarmente osservata, che permette di includere questi *summits* nel novero delle conferenze periodiche tra Stati. Infatti, l'assenza di una struttura dotata di organi permanenti, di un trattato istitutivo e di una “volontà” propria del Gruppo (e, in generale, anche di altri vertici come il G8, il G20 o il c.d. vertice “BRICS”) non permettono di poterli considerare vere e proprie organizzazioni internazionali né unioni istituzionali internazionali. Sono inoltre assenti requisiti formali per la *membership*, che sarebbe fondata su alcuni «capisaldi, ossia la necessità di reggersi su un'economia forte e di condividere i valori della democrazia, dello stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della libertà economica»². Alcuni autori hanno quindi identificato nel G7 un esempio di “*soft organizations*”, dove gli Stati partecipanti si limitano principalmente ad assumere impegni di carattere politico, escludendo volontariamente obblighi internazionali di carattere pattizio³.

¹ 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 quello a favore di istituzioni internazionali, blocchi regionali e altri Paesi; v. R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, V, 2012, pp. 1431-1442. Nel corso del Vertice del 2024 sono intervenuti i Capi di Stato e di Governo di Algeria, Brasile, Emirati Arabi Uniti, Giordania, India, Kenya, Mauritania, Tunisia, Turchia, nonché i più alti funzionari di Banca africana di sviluppo, Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

² Così R. VIRZO, *Il G7 e il multilateralismo*, 2024, in questo *Osservatorio*.

³ G. MARTINO, P. PENNETTA, *Nozione di organizzazione internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Milano, 2024, pp. 26-27.

Il G7 è quindi caratterizzato da flessibilità organizzativa, essendo nella pratica i suoi lavori “gestiti” e “organizzati” dallo Stato che occupa la Presidenza di turno, che dà impulso anche all’agenda dei lavori. Oltre al Vertice al più alto livello politico, il G7 prevede riunioni ministeriali e incontri preparatori. Nel corso del 2024, per esempio, si sono svolte a livello ministeriale il tradizionale incontro dei Ministeri degli esteri e i [meetings](#) dedicati a turismo, sviluppo, finanze, difesa, inclusione, tecnologia e digitale, commercio, salute e cultura. I temi discussi, quindi, variano di volta in volta, a seconda degli specifici interessi e delle situazioni occasionali.

Queste modalità operative caratterizzano anche gli atti che sono adottati al termine dei Vertici annuali: generalmente, si tratta di dichiarazioni finali che si sostanziano in raccomandazioni per gli appartenenti al Gruppo, il cui contenuto è essenzialmente negoziato dai rappresentanti dei leader (c.d. *sherpa*) durante gli incontri preparatori. Il documento principale è il *Leaders’ Communiqué*, il quale contiene posizioni comuni e le linee guida finalizzate ad armonizzare condotta e politiche dei Governi. Seguono poi le dichiarazioni adottate nell’ambito delle riunioni a livello ministeriale, con cui vengono normalmente sintetizzate posizioni comuni. Molto spesso questi atti sono accompagnati da 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 comunicati⁴. Chiaramente, secondo il diritto internazionale, nessuno di questi strumenti crea obblighi di natura convenzionale, rientrando a pieno titolo nella categoria degli atti di *soft law*⁵.

Pur trattandosi di strumenti non vincolanti, gli appartenenti al G7 sono però soliti monitorare l’effettiva realizzazione degli impegni (politici) assunti nelle loro dichiarazioni attraverso la prassi dei c.d. “seguiti”, oggetto di sezioni delle dichiarazioni finali (“follow up”) oppure di appositi documenti a carattere annuale, pluriennale o tematico (“progress reports”). Questa attività di controllo è condotta dall’*Accountability Working Group*, istituito sotto la Presidenza italiana del 2009, il quale, al fine di assicurare trasparenza e controllo da parte della società civile sull’operato del Gruppo, redige e pubblica un rapporto annuale su uno o più settori di intervento del G7, mentre un rapporto onnicomprensivo è pubblicato ogni tre anni. Nel corso del Vertice 2024, per esempio, è stato adottato il [G7 Apulia Progress Report 2024: Advancing Sustainable Development in Africa](#).

3. Il Vertice del 2024 – Nel corso delle riunioni che si sono svolte dal 13 al 15 giugno, i Capi di Stato e di Governo hanno riaffermato il proprio impegno a fronteggiare le sfide principali del panorama globale. Particolare attenzione è stata rivolta ai conflitti in corso, in modo particolare sul perdurare dell’aggressione della Federazione Russa all’Ucraina. Già il 24 febbraio scorso i *leaders* avevano adottato una [dichiarazione di](#)

⁴ Durante il vertice sono stati approvati i *G7 High-Level Principles on Anti-Corruption Capacity Building*, consultabili nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/2024-G7-HLPs-on-Anti-Corruption-Capacity-Building.pdf>, volti a delineare prassi e metodologie per l’assistenza tecnica in materia di contrasto alla corruzione.

⁵ In argomento, v. M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell’economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, pp. 55-58; F.M. PALOMBINO, *Introduzione al diritto internazionale*, III ed., Roma, 2024, pp. 166-170.

[supporto](#) allo Stato ucraino, richiedendo alla Federazione Russa «to immediately cease its war of aggression and completely and unconditionally withdraw its military forces from the internationally recognized territory of Ukraine», riconfermando la propria volontà di inasprire le misure coercitive già adottate nei confronti del Governo russo, attraverso l'ampliamento dei pacchetti sanzionatori e l'intensificazione dei controlli sulle esportazioni, in cooperazione con Paesi terzi. Inoltre, i Ministri degli esteri avevano espresso il proprio supporto verso le indagini del Procuratore della Corte penale internazionale.

Il contenuto di questo documento è stato ulteriormente rafforzato da una successiva [dichiarazione](#) in occasione del millesimo giorno di guerra, approvata il 16 novembre scorso, e dal *Leaders' Communiqué*. Resta, quindi, immutato il supporto dei Paesi G7 alla legittima difesa dell'Ucraina a fronte della violazione, da parte della Federazione Russa, dell'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite. In tal senso, come già affermato nella [Joint Declaration](#) adottata a Vilnius l'anno precedente, i Paesi G7 si sono impegnati a concludere accordi bilaterali con lo Stato ucraino per la fornitura continuativa di apparecchiature militari, di assistenza tecnica e addestramento alle truppe ucraine, e per la condivisione di informazioni di *intelligence*.

È inoltre da ricordare come anche i Ministri degli esteri dei Paesi G7 abbiano preso più volte posizione sulla guerra in corso, anche sui rischi di espansione del conflitto determinati dalla presenza di contingenti militari nord-coreani in territorio russo in ausilio all'esercito russo e sulla minaccia insita in una più intensa cooperazione militare tra i due Paesi, la quale costituirebbe una violazione di diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁶.

Nel [Leaders' Communiqué](#) il G7 ha espresso la volontà di continuare a supportare militarmente e finanziariamente lo Stato ucraino, iniziando a pensare anche alla fase di ricostruzione del Paese. È stato pertanto previsto un nuovo strumento denominato *Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans for Ukraine*, con cui si rendono disponibili prestiti per circa 45 miliardi di euro entro la fine del 2024. I fondi sono ricavati dall'immobilizzazione di beni sovrani russi detenuti dall'Unione europea e nelle giurisdizioni degli altri Stati del G7, in linea con il diritto interno di tali Stati e il diritto internazionale. Questo strumento è stato successivamente reso operativo dalla [dichiarazione](#) adottata dai Ministri delle finanze del G7 il 25 ottobre 2024, la quale prevede che i prestiti saranno gestiti dal Meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina (*Ukraine Loan Cooperation Mechanism*), istituito dal regolamento UE 2024/2773⁷. In sostanza, il 95% dei proventi generati dai depositi centrali di titoli legati ad attività e riserve della Federazione Russa saranno trasferiti all'Unione e utilizzati per il Meccanismo di cooperazione, il quale erogherà – a fondo perduto – queste risorse sotto

⁶ Si veda lo *statement* dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 del 25 novembre 2024, adottato nella riunione di Fiumicino-Anagni, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Foreign-Ministers-Meeting-Statement-Fiumicino-Anagni-25-26-November.pdf>, nonché la dichiarazione dei Ministri degli esteri dei Paesi G7 e di Australia, Repubblica di Corea, Nuova Zelanda e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 5 novembre 2024, consultabile nel sito <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Statement-on-the-deployment-of-DPRK-troops-to-Russia.pdf>.

⁷ Regolamento (UE) 2024/2773 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2024 che istituisce il meccanismo di cooperazione per i prestiti all'Ucraina e fornisce assistenza macrofinanziaria eccezionale all'Ucraina.

forma di sostegno finanziario all'Ucraina, al fine di assisterla nel servizio e nel rimborso dei prestiti che verranno erogati dall'Unione stessa e da altri Paesi del G7.

Il *Communiqué* ha inoltre prestato particolare attenzione al tema delle “sanzioni” economiche nei confronti della Russia: il G7 ha infatti riaffermato la necessità di impedire l'aggiramento di queste politiche e di attuare misure anche nei confronti di soggetti – pubblici e privati – localizzati in Paesi terzi, come la Cina, che facilitano la fornitura di materiali e apparecchiature per l'industria della difesa russa. I Paesi del G7, quindi, si sono impegnati a «impose restrictive measures consistent with our legal system to prevent abuse and restrict access to our financial systems for targeted individuals and entities in third countries, including Chinese entities, that engage in this activity». Il riferimento sembra essere, quindi, alle c.d. “sanzioni secondarie”, la cui legittimità è molto discussa sia nel diritto internazionale generale sia in relazione a regimi specifici, come il diritto multilaterale del commercio internazionale⁸.

Altre sezioni del documento finale riguardano la situazione in Medio Oriente. Per il conflitto nella regione di Gaza, i Paesi del G7 hanno reiterato come la soluzione dei due Stati resti l'unica percorribile per assicurare una pace e una stabilità perdurante nell'area, rinnovando l'invito al cessate il fuoco come previsto dalla risoluzione 2735 (2024) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁹. In questo senso, si notano nella dichiarazione diverse richieste al Governo israeliano, alcune concernenti l'assistenza umanitaria alle popolazioni civili di Gaza e Rafah, la quale dovrebbe essere assicurata in maniera piena, rapida e sicura come previsto dal diritto internazionale umanitario, altre riguardanti un deciso *stop* nelle politiche di espansione delle colonie israeliane nei cd. Territori palestinesi.

La dichiarazione dei *leaders* è stata poi completata dal [documento](#) adottato all'esito della riunione dei Ministri degli esteri del 25-26 novembre 2024, il quale si è interessato anche del nuovo fronte del conflitto, apertosi a seguito delle azioni militari nell'area della c.d. *Linea blu* che divide il nord di Israele dal sud del Libano, controllato da Hezbollah. La dichiarazione invita ad un immediato cessate il fuoco tra le parti e all'attuazione della [risoluzione](#) 1701 del 2006 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Il documento esprime inoltre condanna per gli attacchi missilistici del governo iraniano ai danni di Israele e le azioni di destabilizzazione da parte di gruppi collegati al regime iraniano come gli Houti.

Il *Communiqué* del Vertice si occupa anche di altre questioni: la cooperazione con le nazioni africane, finalizzata all'attuazione dell'Africa Union Agenda 2063¹⁰; lo sviluppo sostenibile e la sicurezza alimentare; la transizione energetica; i fenomeni

⁸ In argomento, si veda T. RUYLS, C. RYNGAERT, *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, in *British Yearbook of International Law*, 2020, pp. 1-116.

⁹ S/RES/2735(2024), 10 giugno 2024. La risoluzione prevede un piano di pace in tre fasi: la prima imporrebbe il cessate il fuoco, il rilascio degli ostaggi detenuti da Hamas, uno scambio di prigionieri tra le parti e il ritorno della popolazione civile nelle proprie abitazioni; la seconda fase il pieno ritiro delle forze israeliane da Gaza; la terza un piano di ricostruzione.

¹⁰ Il documento, approvato nel 2013 dall'Unione africana, racchiude la strategia di sviluppo sostenibile del continente africano.

migratori; la *cyber*-sicurezza; questioni legate al commercio, alla finanza e all'economia. Queste sezioni, specificamente, riprendono gli esiti delle riunioni a livello ministeriale che si sono svolte nell'arco di tutto il 2024 ospitate da varie città italiane.

Un'ampia sezione del documento è dedicata al tema dello sviluppo tecnologico: la preoccupazione principale dei *leaders*, già affrontata nel corso del Vertice del 2023 sotto la presidenza giapponese, è la regolamentazione dell'uso dell'intelligenza artificiale (IA), oggetto del c.d. *G7 Hiroshima AI Process*, il quale enuncia dei [Principi](#) e un [Codice di condotta](#) per le società che sviluppano sistemi di IA¹¹. I Paesi del G7 si sono pertanto impegnati a incrementare consultazioni e forme di collaborazione tra le proprie autorità nazionali dedicate al mondo digitale per coordinare l'attuazione e l'evoluzione dell'impianto normativo e regolatorio dedicato a questo fenomeno, nonché a sviluppare sistemi di monitoraggio del settore privato. Inoltre, grazie all'attività congiunta della presidenza italiana, dell'UNESCO e dell'OCSE, la riunione ministeriale su tecnologia e digitalizzazione ha adottato il [G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector](#), una guida per lo sviluppo e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale generativa nelle pubbliche amministrazioni dei Paesi partecipanti.

4. Osservazioni conclusive – Il Vertice (e le diverse riunioni a livello ministeriale) del 2024 hanno affrontato temi molto diversi, ma tutti ugualmente “urgenti”. Buona parte dei lavori è stata occupata dai conflitti in corso, anche in virtù del forte impegno degli Stati partecipanti al contrasto della guerra di aggressione della Federazione Russa. D'altra parte – a differenza del G20, il quale nasce principalmente quale foro per la cooperazione in materia economica – gli affari politici, la pace e la sicurezza sono sempre stati all'ordine del giorno delle riunioni del Gruppo, anche negli anni in cui la sua configurazione prevedeva la partecipazione della Federazione Russa (c.d. G8).

I documenti adottati, benché delineino linee guida, modalità di azione e programmi per far fronte a sfide molto attuali della cooperazione internazionale, sembrano però “timidi” su alcune questioni. In primo luogo, in relazione ai conflitti, non ci sono riferimenti a possibilità di mediazione, buoni uffici o alla necessità di instaurare trattative tra le parti per evitare l'*escalation* delle azioni militari e per giungere ad una pace duratura. Sono elencate infatti misure sanzionatorie, necessità e in alcuni casi anche “responsabilità” specifiche delle parti in conflitto; si ritrovano richiami ai principi e valori della Carta ONU e a risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma non vi sono soluzioni o proposte, che pure sembrerebbero necessarie e sicuramente autorevoli, provenendo da alcuni Stati *leader* della politica internazionale. In secondo luogo, nelle sezioni dedicate alla cooperazione in materia economica, sociale e ambientale, il G7 si limita a riaffermare obiettivi programmatici e iniziative varie, senza realmente dimostrare di tenere in considerazione l'urgenza di alcune situazioni, come quella legata al clima. Di certo, il tenore delle dichiarazioni, oltre a discendere dalle caratteristiche di foro “politico” e di indirizzo del Vertice G7, può anche essere dovuto alla situazione politica degli ultimi mesi, dove alle elezioni per il rinnovo dell'amministrazione statunitense e delle istituzioni

¹¹ In argomento si rimanda a S. RUTIGLIANO, [Le principali questioni inerenti alla digitalizzazione, scienza e tecnologia al vaglio del G7](#), in questo *Osservatorio*, 2024.

europee si sono intrecciate crisi di governo più o meno profonde in Germania, Francia e Regno Unito.

Va però dato merito alla Presidenza italiana del G7 di aver tentato di rilanciare il multilateralismo, anche attraverso l'estensione di inviti a partecipare al Vertice a Paesi del c.d. *Global South* come Argentina, Kenya e Tunisia e, soprattutto, verso due membri del gruppo BRICS come Brasile e India, circostanza che forse potrebbe favorire il dialogo con aree del mondo che sembrano sempre più lontane dalle democrazie occidentali.

In conclusione, il G7 sembra ancora una volta aver prodotto limitati risultati concreti. Fa eccezione l'accordo per i prestiti all'Ucraina provenienti da *assets* russi congelati, il quale verrà gestito dall'Unione europea per conto degli Stati G7 e che permette un sostegno continuativo – fino a 45 anni – ad un Paese martoriato da un conflitto che non accenna a chiudersi.

Dicembre 2024