

GLI ATTORI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Segue: le Organizzazioni internazionali. Origine. Organizzazioni universali e regionali (europee). Caratteri e natura. Le funzioni e l'apparato istituzionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In particolare: il Consiglio di Sicurezza e la Corte internazionale di giustizia



2

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: ORIGINE E SVILUPPO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il governo della comunità territoriale può richiedere **forme di cooperazione o di coordinamento** con altri Stati che vengono affidati (a partire dalla fine dell'800) a enti pubblici (amministrazioni internazionali) istituiti da trattati.
- Il fenomeno dell'organizzazione internazionale **ha base convenzionale**. Un trattato internazionale multilaterale istituisce taluni organi (esecutivo, assemblea, segretariato) preposti a perseguire, con funzioni specifiche e distinte, determinate finalità (in genere tecniche, talora politiche) con gli strumenti (decisioni o raccomandazioni) previsti dal trattato.
- Le organizzazioni rappresentano forme, via via più evolute, **di «istituzionalizzazione»** della vita di relazione internazionale.
- L'origine storica (sotto il profilo metodologico) va individuata nelle **conferenze o congressi di pace** che hanno disciplinato la fine delle ostilità belliche, ad es. in Europa (Congresso di Vienna, 1815; Conferenza di Versailles, 1919; Conferenza di Parigi, 1946). Tali forme «flessibili» e destrutturate di cooperazione sono ancor oggi realizzate, soprattutto in materia di **governance economica** (congressi periodici denominati G7, G8, G20, ecc.).

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: ORIGINE E SVILUPPO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Tra la fine dell'800 e l'inizio del 900 gli Stati hanno istituito Organizzazioni «tecniche» con competenze limitate, di coordinamento o di regolamentazione (es. Unione postale universale, UPU, 1874; Commissione internazionale del Danubio, CID, 1921).
- È a partire dalla prima guerra mondiale che sorgono le prime Organizzazioni internazionali ampiamente rilevanti sotto il profilo giuridico, oltre che organizzativo (1919: **Società delle Nazioni** e **Organizzazione internazionale del Lavoro, OIT/ILO**).
- Il processo di istituzionalizzazione dei rapporti fra Stati si consolida e si sviluppa grandemente all'indomani della seconda guerra mondiale: con **l'Organizzazione delle Nazioni Unite** (San Francisco, 1945), organizzazione a finalità politica;
- con gli **Istituti specializzati** istituiti in collegamento con essa (quali l'ICAO, Organizzazione internazionale dell'aviazione civile, e, sotto il profilo dei diritti umani, la FAO, Food and Agriculture Organization: <http://www.fao.org/faolex/en/> ; o l'UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: <http://portal.unesco.org/>).

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: ORIGINE E SVILUPPO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La **finalità comune** sottesa all'istituzione di organizzazioni internazionali settoriali, sotto l'egida dell'ONU, è la soluzione o la rimozione **di problemi specifici sul piano mondiale** che possono condurre a nuovi conflitti mondiali (per esempio: la «fame nel mondo»: FAO; la promozione dell'educazione e della cultura: UNESCO) .
- A conferma, il Preambolo della Costituzione dell'UNESCO recita: «*That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed; That ignorance of each other's ways and lives has been a common cause, throughout the history of mankind, of that suspicion and mistrust between the peoples of the world through which their differences have all too often broken into war*».
- Tale finalità comune (di «pacificazione») è raggiunta, da ciascuna organizzazione, attraverso modalità differenziate, fra le quali si segnalano: la condivisione di esperienza tecnica e di buone prassi (con e fra le autorità statali competenti); il finanziamento di iniziative e la realizzazione di progetti pilota sul campo; attività di consulenza e promozionali a beneficio dei governi richiedenti. Sul piano giuridico, attraverso la progettazione di accordi e convenzioni che forniscono la cornice giuridica delle attività affidate all'organizzazione.

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: ORIGINE E SVILUPPO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Ma il fenomeno dell'organizzazione internazionale è molto ampio. Si sviluppa, per esempio, con distinte **iniziative convenzionali bilaterali o multilaterali** promosse dagli Stati in campo economico e commerciale, per la regolamentazione degli **scambi internazionale di beni e servizi**
- Un esempio importantissimo è fornito dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (***General Agreement on Tariffs and Trade, c.d. GATT***), istituito nel 1947 per l'abolizione progressiva delle barriere commerciali (dazi e altri ostacoli) che possono limitare gli scambi di prodotti fra Stati e sopprimere i «vantaggi comparati» della concorrenza internazionale per gli utenti di beni (e servizi).
- L'Accordo generale e i suoi conseguimenti sono confluiti in un'Organizzazione assai strutturata che presiede e disciplina il fenomeno della c.d. **globalizzazione dei commerci e dei servizi**: è **l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)**, fondata sull'accordo istitutivo e sui numerosi accordi plurilaterali firmati a Marrakesh nel 1994, in esito a quasi un decennio di negoziati nell'ambito dell'Uruguay Round, 1986-1994: v. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: ORIGINE E SVILUPPO

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- L'Organizzazione mondiale del commercio, con i suoi 164 membri (Stati e organizzazioni internazionali: fra cui, dal 1.1.1995, l'Unione europea) non solo presiede alla riduzione delle barriere commerciali nel rispetto del principio del «trattamento nazionale» in materia di scambi di merci (ex GATT 1947). Attua, altresì, gli accordi relativi al commercio dei servizi («trade in services»), alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (brevetti marchi e altre forme di privativa industriale e commerciale) e alla soluzione delle controversie fra Stati membri. È dunque il principale foro dove i problemi commerciali internazionali possono essere risolti (per es. dove possono essere mitigate le tensioni fra Stati sostenitori della libertà degli scambi e Stati sostenitori della tutela della salute dei consumatori o della tutela dell'ambiente)
- Come si vede le Organizzazioni si distinguono innanzitutto in ragione della **finalità o funzione** che gli Stati partecipanti (mediante il trattato istitutivo) hanno conferito loro (si tratta, infatti, di enti di natura funzionale); in secondo luogo, in ragione della **relativa autonomia** loro garantita rispetto agli Stati che ne fanno parte; infine, in ragione dell'intensità dei **poteri decisionali** loro conferiti (di vincolare detti Stati attraverso atti «derivati»)

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI REGIONALI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- I maggiori conseguimenti, in termini di «effettività» nella realizzazione degli scopi statutari, sono stati realizzati dalle **organizzazioni c.d. regionali**, ossia da enti di cooperazione o di integrazione istituiti fra gruppi limitati di Stati con tradizioni, culture e scopi comuni, innanzitutto europei, la cui esperienza è stata poi seguita in altre aree del mondo. Fra queste si segnalano, per la loro rilevanza:
- In campo **politico e giuridico**, il **Consiglio d'Europa** (Strasburgo, 1948), organizzazione che ha lo scopo di promuovere la democrazia e il principio dello «stato di diritto», nonché il rispetto dei diritti umani, attraverso strumenti giuridici (convenzioni multilaterali: www.coe.int).
- La sua principale realizzazione è la **Convenzione europea dei diritti dell'Uomo** (CEDU; anche ECHR o CEDH, Roma, 1950: www.echr.org/), che consiste di un catalogo di diritti fondamentali che gli Stati membri (attualmente: 47) s'impegnano a garantire a chiunque; la verifica del rispetto di tali diritti è affidata a un **organo giurisdizionale di controllo**, attivabili dagli Stati membri e dagli individui che si pretendono lesi (la Corte europea dei diritti dell'uomo)

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI REGIONALI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- In **campo militare**, la **NATO** (Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord firmato a Washington, 1949: v. il testo online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm): è formata da 30 Stati membri dell'area europea e nord-americana; suo compito principale è garantire la mutua difesa di ciascuno Stato partecipante in caso di attacco armato proveniente dall'esterno (v. art. 5 Trattato).
- In **campo economico**, le **Comunità economiche europee** (1951-1957) ora, cumulativamente, l'**Unione europea**. Fondata su due Trattati, il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, entrati in vigore il 1.12.2009, costituita da 27 Stati membri, è un organismo di integrazione giuridica dalle vastissime competenze e poteri (cui è dedicato un apposito Corso). La sua finalità è

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI REGIONALI

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- A fianco dell'Unione europea operano altre **Organizzazioni economiche di studio e coordinamento** che dal livello regionale (OECE, 1948) hanno assunto portata universale (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico: **OCSE/OECD**, istituita dal Trattato di Parigi, 1960). L'OCSE, con 36 Paesi membri più l'Unione europea, mira a favorire la convergenza delle politiche economiche dei membri e lo sviluppo economico sostenibile attraverso la predisposizione di studi e consulenze sulla migliore governance (in materia di occupazione, ambiente, innovazione tecnologica, contrasto dell'evasione fiscale internazionale, ecc.)
- Talune delle organizzazioni indicate (**Unione europea, CEDU nell'ambito del Consiglio d'Europa**) hanno finalità trasversali e molto ampie, costituendo modelli assai avanzati di organizzazioni internazionali. Dispongono infatti di poteri decisionali o normativi estesi e hanno grande incidenza nel diritto interno degli Stati partecipanti.

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Conviene descrivere alcuni caratteri propri alle organizzazioni internazionali che le distinguono dagli Stati, così come dalle conferenze o congressi fra Stati e dalle organizzazioni c.d. non governative (o privatistiche).
- Le organizzazioni internazionali presentano 5 caratteri comuni. Si tratta di:
 - i) *enti non territoriali*
 - ii) *retti e operanti in base a strumenti (accordi) internazionali*
 - iii) *limitate nei fini e nei poteri d'azione* (in base al principio di specialità)
 - iv) *dotate di un apparato istituzionale stabile*
 - v) e *di soggettività internazionale* (in generale)
- Qui di seguito l'illustrazione di tali caratteri.
 - i) Le organizzazioni **non hanno una base territoriale propria**, bensì una base territoriale (e personale) coincidente con quella degli Stati membri. Le organizzazioni, anche le più evolute, **non amministrano direttamente** le popolazioni degli Stati che vi partecipano.



LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Debbono invece affidarsi all'apparato normativo e coercitivo degli Stati membri per l'esecuzione dei loro «atti» vincolanti (sistema detto di **amministrazione «indiretta»**)
- ii) sono **rette dal diritto internazionale**. Il trattato istitutivo è un accordo fra Stati regolato dal diritto dei trattati (v. **le fonti del diritto internazionale**). Nelle organizzazioni più evolute il trattato istitutivo determina un «ordinamento giuridico» particolare, derivato dal diritto internazionale ma a esso assimilabile solo parzialmente, in via residuale.
- Tale carattere le differenzia dalle **organizzazioni internazionali «privatistiche»**. Queste ultime, le c.d. ONG o **organizzazioni non governative**, sono **disciplinate dal diritto dello Stato secondo il quale sono state costituite e/o in cui hanno la sede** (si tratta di persone giuridiche di diritto privato). Esse sono costituite da individui, agenti in qualità di privati, per il perseguimento di finalità umanitarie o ambientali (Comitato della croce rossa internazionale, Medici senza frontiere, Amnesty International, International Greenpeace, WWF).
- iii) Le organizzazioni **hanno scopi e poteri d'azione limitati**. A differenza degli Stati, che sono liberi nei fini, le organizzazioni hanno natura funzionale e «derivata».

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Operano dunque in base al **principio dei «poteri attribuiti», detto anche di «specialità»**: in conseguenza, possono esercitare solo le funzioni devolute loro dal trattato istitutivo, sia esplicitamente, sia implicitamente. Dispongono dei poteri puntualmente indicati dal trattato fondativo, e degli altri poteri necessari per portare a effetto le finalità statutarie (secondo la **teoria dei poteri impliciti**: v. parere della CIG dell'11.4.1949 sulla **Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite**). Il trattato mediante il quale gli Stati hanno conferito poteri e competenze all'Organizzazione costituisce il fondamento, e il limite, delle attività che gli organi dell'Organizzazione possono esercitare. Gli atti dell'organizzazione che travalicano detti poteri o competenze sono invalidi (per vizio di «incompetenza»: in presenza di un organo internazionale d'accertamento) o, almeno, «inopponibili» agli Stati membri (non producono effetti giuridici).
- Esempio. Durante la crisi economica conseguente all'epidemia di coronavirus (marzo-aprile 2020) da vari governi è stata proposta la soluzione «europea» consistente nell'istituzione di «corona-bond»: ossia l'emissione di titoli di debito (pubblico) europei miranti a fornire liquidità agli Stati con finanze pubbliche dissestate. **Si pone il problema del se Consiglio o Banca centrale europea abbiano, in base ai Trattati sull'Unione, tale capacità.** La risposta si trova **agli art. 122-125 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o TFUE** (leggere e discuterne).

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- iv) Le organizzazioni sono **dotate di un apparato istituzionale stabile**. Gli organi sono per lo più **formati da rappresentanti di Stati** (dimensione «intergovernativa» dell'organizzazione internazionale), più raramente da **individui agenti nella propria capacità** (caso degli organi giurisdizionali o degli organi con funzioni meramente segretariali – esecutive – organizzative). I metodi decisionali sono in genere **la maggioranza** (eventualmente qualificata o **ponderata**: v. es. art. 27, par. 3, Carta ONU, infra) ovvero, per le decisioni più «sensibili», **l'unanimità, talora semplificata nel c.d. consensus**.
- Il «consenso» è regola pratica sovente applicata per sormontare le difficoltà determinate dalla regola dell'unanimità (es. OECD; WTO). È descritto come segue nell'art. 2, par. 4, dell'Accordo sulle regole e procedure per la soluzione delle controversie, in seno all'Organizzazione mondiale del commercio, per quanto riguarda le decisioni dell'Organo per la risoluzione delle controversie (DSB): «*The DSB shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no Member, present at the meeting of the DSB when the decision is taken, formally objects to the proposed decision*».
- L'apparato istituzionale stabile distingue tali organizzazioni da **altri enti, operanti su base empirica e sforniti di base istituzionale** (simili alle «conferenze di Stati» del passato: G7, G8, G20 ad esempio).

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- L'operato di questi ultimi enti è **riconducibile «collettivamente»** agli Stati membri (se illecito, è individualmente e solidalmente loro imputabile). Si tratta insomma di organizzazioni prive di « personalità internazionale », operanti piuttosto come «**organi comuni**» degli Stati che vi partecipano.
- v) Le organizzazioni sono, infine, **dotate di personalità internazionale**.
- Pertanto le situazioni giuridiche soggettive derivanti dal trattato e dal diritto internazionale sono **riconducibili («imputabili») autonomamente all'organizzazione**, non ai suoi Stati membri.
- La personalità (distinta da quella degli Stati membri, che permane inalterata) dipende dall'autonomia che è riconosciuta all'organizzazione dal trattato istitutivo e, in fatto, dai rapporti da essa posti in essere nella vita di relazione internazionale.
- Tale principio è stato sancito dal parere della CIG dell'11.4.1949 sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, cit.

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Per accertare se l'ONU (neocostituita) potesse agire in protezione diplomatica contro Israele (Stato terzo) per i danni conseguenti alla illecita uccisione, a opera di estremisti israeliani, del mediatore Bernadotte, agente dell'ONU, la Corte deve previamente accertare se l'ONU abbia soggettività internazionale. Nel silenzio della Carta, conclude in senso positivo.
- Gli elementi di valutazione per il riconoscimento della personalità internazionale dell'ONU sono ricavati, dalla Corte:
- 1) *dal sistema e dagli obiettivi della Carta di San Francisco*: l'ONU ha una missione primaria di mantenimento della pace che può esplicarsi solo sul piano internazionale o dei rapporti fra Stati; ciò, sebbene non vi siano nella Carta previsioni sulla personalità internazionale dell'ente. Il potere convenzionale d'agire sul piano internazionale è stabilito in base alla nozione dei «poteri impliciti» necessari per dare attuazione agli obiettivi sanciti dalla Carta; e
- 2) *dai rapporti concretamente intrattenuti dall'Organizzazione* sul piano internazionale: secondo la Corte l'ONU, nella prassi ossia nella sua azione concreta ha dimostrato di esercitare la titolarità di diritti e obblighi internazionali distinti da quelli degli Stati membri, e la capacità di farli valere (autonomia ed effettività).

LE ORGANIZZAZIONI: CARATTERI E NATURA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La Corte trova un punto teorico di unità (e di compromesso) tra la *tesi «consensualista»*, secondo cui la personalità deriva dal trattato istitutivo in ragione del grado di autonomia conferito all'organizzazione (dottrina anglosassone) e la *tesi «obiettivistica»*, secondo cui occorre invece guardare alla prassi internazionale, all'azione concreta dell'organizzazione e al riconoscimento in fatto che questa riceve dagli Stati anche terzi. In entrambe le posizioni, come in quella assunta dalla Corte, la «personalità» discende, in presenza delle indicate condizioni, da una norma del diritto internazionale generale (consuetudinario)
- Il modello delle organizzazioni internazionali odierne è costituito dalle **Nazioni Unite**
- Si tratta di una organizzazione istituita dalla **Carta delle Nazioni Unite**, adottata a San Francisco il 26.6.1945, sulla base delle posizioni espresse dalle potenze alleate (Regno Unito e USA) nella Carta Atlantica (concordata su un incrociatore nella Baia di Terranova nel 1941) e nella Dichiarazione delle Nazioni Unite (1.1.1942, sottoscritta da 26 Paesi). Le Nazioni Unite costituiscono oggi l'organizzazione internazionale universale di maggiore importanza (per i fini perseguiti e per il riconoscimento e la deferenza tributata sul piano internazionale)

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI: LE NAZIONI UNITE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- L'ONU ha vocazione universale e finalità generali (art. 1 Statuto).
- Il suo **scopo primario** (cui gli altri sono strumentali) è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 1, par. 1, e art. 2, par. 4).
- Fra gli **scopi ulteriori, strumentali alla realizzazione del primo**, vi sono quello di favorire *le relazioni amichevoli fra gli Stati fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli* (art. 1, par. 2), nonché la **cooperazione internazionale in numerosi settori**, inclusa la promozione del **rispetto dei diritti umani fondamentali** (art. 1, par. 3: «*To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*»).
- Tali finalità, perseguite dagli Stati membri, sono attuate da 6 organi che formano la struttura istituzionale dell'Organizzazione e che operano in base a funzioni differenziate.

LE NAZIONI UNITE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Si tratta de: l'Assemblea generale, il Consiglio di Sicurezza, il Segretariato (con a capo il Segretario generale), il Consiglio economico e sociale, (il Consiglio di amministrazione fiduciaria e) la Corte internazionale di giustizia. I primi tre organi svolgono funzioni politiche o di coordinamento.
- La Corte internazionale di giustizia assicura invece la funzione giudiziaria: essa costituisce il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, e opera in continuità con la cessata Corte permanente di giustizia internazionale (art. 92 Carta: «*The International Court of Justice shall be the principal judicial organ of the United Nations. It shall function in accordance with the annexed Statute, which is based upon the Statute of the Permanent Court of International Justice and forms an integral part of the present Charter*»).
- Salvo la Corte internazionale di giustizia e il Segretario generale, tutti i restanti organi sono formati da rappresentanti degli Stati parte, che esprimono la volontà dei governi nazionali (carattere inter-governativo)

LE NAZIONI UNITE: IL MANTENIMENTO DELLA PACE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La funzione principale dell'ONU consiste nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Essa è realizzata mediante due principi giuridici di base.
- i) Il primo consiste nella **proibizione del ricorso alla minaccia o all'uso della forza** da parte degli Stati membri, *«sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite»* (art. 2.4 Carta).
- Il divieto è (quasi) assoluto.
- L'unica eccezione prevista è il ricorso alla **legittima difesa** (individuale o collettiva: art. 51 Carta) in caso di attacco o **aggressione armata**.
- Esso si risolve dunque nella proibizione imposta agli Stati membri di **far attivamente uso** della forza armata (l'impiego è invece selettivamente ammesso per scopi difensivi)

LE NAZIONI UNITE: LA FUNZIONE REPRESSIVA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- ii) Dall'altro la Carta **concentra la gestione della forza armata** nelle mani del Consiglio di Sicurezza, che garantisce, con funzioni di polizia, **l'ordine pubblico internazionale** (Cap. VII Carta).
- A tale scopo il Consiglio può **adottare misure coercitive e deliberare o autorizzare interventi militari da parte di gruppi di Stati** (art. 39-42 e 51).
- Il Consiglio può anche delegare (art. 53 Carta) l'esercizio di dette funzioni alle **organizzazioni regionali** preposte al mantenimento della pace (art. 52 Carta) e, nella prassi, a gruppi di Stati membri.
- Nel sistema della Carta, alla **funzione repressiva** (delle minacce alla pace o della rottura della pace) svolta dall'ONU (testé descritta) è associata una **funzione preventiva** (di prevenzione dei conflitti), indicata qui di seguito.

LE NAZIONI UNITE: LA FUNZIONE CONCILIATIVA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il Capitolo VI della Carta ONU mira a evitare che una controversia fra Stati (per motivi politici o giuridici) si radicalizzi nel tempo, portando a un inasprimento dei rapporti reciproci, a misure e contromisure incrociate (c.d. **escalation**) e al rischio di un conflitto armato fra i contendenti (v. es. controversia sugli armamenti nucleari tra USA e Corea del Nord, 2009-2018).
- Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite prevede dunque, **come corollario**, obblighi degli Stati membri e poteri del Consiglio di Sicurezza intesi a **prevenire il sorgere di conflitti**. Si tratta de:
 - i) l'obbligo degli Stati membri di **comporre le proprie controversie con mezzi pacifici** (art. 2, par. 3; art. 33 Carta) e
 - ii) il potere del Consiglio di Sicurezza di svolgere una **importante funzione «conciliativa»**, ossia di avvicinare le posizioni degli Stati in lite raccomandando soluzioni anche di merito (art. 33.2 fino a 38 Carta)

LE NAZIONI UNITE: IL SISTEMA ISTITUZIONALE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- I due pilastri descritti danno forma alla previsione della Carta (art. 24) secondo cui il Consiglio di Sicurezza è investito della «*primary responsibility for the maintenance of international peace and security*». A esso gli Stati membri conferiscono i poteri di cui erano detentori in materia, avendo concordato che il Consiglio agisce a loro nome nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tuttavia le fondamentali funzioni assicurate dal Consiglio devono tener conto della specificità della sua composizione e delle regole deliberative al suo interno, che ne limitano l'efficacia e l'imparzialità dell'azione.
- Conviene dunque dare uno sguardo alla composizione e alle funzioni dei **4 organi principali** delle Nazioni Unite:
- L'**Assemblea generale** (art. 9-22 Carta), talora rappresentata come un «parlamento internazionale», costituisce una conferenza di rappresentanti degli Stati (al massimo 5 per Stato membro), i quali si trovano tutti in situazione paritaria (ogni Stato membro ha diritto a un voto: art. 18, par. 1).
- L'Assemblea ha una competenza generale (anche in materia di pace e sicurezza internazionale, ma solo su richiesta del Consiglio: art. 12). Tuttavia dispone solo del potere di discutere e di formulare raccomandazioni.

LE NAZIONI UNITE: IL SISTEMA ISTITUZIONALE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Delibera a maggioranza semplice e, su **questioni importanti** (indicate all'art. 18, par. 2), **a maggioranza qualificata** (2/3 dei presenti e votanti).
- A maggioranza qualificata adotta decisioni o raccomandazioni relative: al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, all'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, all'ammissione, alla sospensione e all'espulsione degli Stati membri e alle questioni di bilancio (art. 18, par. 2)
- Va rilevato sin d'ora (con approfondimenti trattando delle **fonti del diritto internazionale**) che l'Assemblea generale svolge **due ulteriori importanti funzioni** (quasi-normative):
- Svolge una funzione promozionale **dello sviluppo del diritto internazionale e della sua codificazione** (art. 13, par. 1, lett. a); promuove inoltre **la cooperazione internazionale in vari campi, in particolare il rispetto dei diritti fondamentali della persona** (essendo all'origine di importanti atti esortativi e simbolici, di gran valore morale, sin dal 1948) (art. 13, par. 1, lett. b)

LE NAZIONI UNITE. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- In secondo luogo, in base alla prassi, adotta **risoluzioni particolarmente solenni, chiamate «dichiarazioni di principi»** (per es. la Dichiarazione del 1970 sulle relazioni amichevoli fra gli Stati; sulla nozione di aggressione; ecc.).
- Tali dichiarazioni assumono valore di strumenti di *codificazione flessibile del diritto internazionale* («*codifying the lex lata*») ovvero di strumenti interpretativi dei vincoli derivanti dalla Carta stessa.
- Il **Consiglio di Sicurezza** (art. 23-32 Carta), organo ristretto in funzione permanente (art. 28, par. 1), si compone di **15 membri, di cui 5 permanenti** (i medesimi sin dalla sua istituzione: art. 23, par. 1) **e 10 eletti dall'Assemblea, per un periodo di 2 anni** (membri c.d. non permanenti), secondo i criteri fissati dalla Carta (si tratta del contributo al mantenimento della pace e di quello dell'equa distribuzione geografica) (art. 23, par. 1 e 2, Carta).
- All'interno del Consiglio ruolo di spicco assume **la Presidenza** (art. 30), esercitata ogni mese a rotazione da uno Stato membro.
- La Presidenza manifesta, secondo la prassi, a partire dal 1994, la volontà politica del Consiglio, adottando dichiarazioni a suo nome (c.d. ***Statements on Behalf of the Council***)

LE NAZIONI UNITE. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Ogni Stato facente parte del Consiglio **vi invia un rappresentante, che dispone di un voto** (art. 23, par. 3, e art. 27, par. 1). Il Consiglio delibera **a maggioranza semplice** (9 voti su 15) sulle **questioni procedurali** (art. 27, par. 2).
- Sulle **questioni sostanziali** (ivi compresa la decisione in merito al carattere procedurale o sostanziale della deliberazione), nella maggioranza **dev'essere compreso il «voto favorevole» dei membri permanenti** (art. 27, par. 3).
- È previsto un **obbligo di astensione dal voto** a carico dello Stato che **è parte nella controversia** oggetto di decisione (v. art. 27, par. 3, ultima frase, espressione del principio generale del diritto: «nemo iudex in re sua»). Tale obbligo è, tuttavia, limitato all'esercizio della funzione conciliativa consiliare (Cap. VI) e alla risoluzione di controversie locali mediante accordi regionali (art. 52, par. 3 Carta).
- Nella **prassi applicativa** dell'art. 27, par. 3 (delibera valida ed efficace solo se vi è incluso il voto favorevole dei membri permanenti) l'astensione di un membro permanente è equiparata a voto favorevole. Dunque la deliberazione è bloccata solo in caso di «assenza» di un membro permanente o di suo voto contrario (interpretazione *restrittiva* dell'art. 27, par. 3).

LE NAZIONI UNITE. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il c.d. **diritto di veto** dei membri permanenti previsto dall'art. 27, par. 3, Carta, deve essere messo in rapporto con la funzione cruciale che il Consiglio esercita nel sistema di sicurezza collettivo. La **regola del veto** è applicabile, in particolare, nel caso di **esercizio di poteri coercitivi da parte Consiglio** (adozione di misure d'accertamento e di sanzione in caso di minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione: art. 39-42 Carta; adozione di misure coercitive a carico dello Stato che non si è conformato a una sentenza della CIG: art. 94.2 della Carta). Detti poteri **possono essere paralizzati se diretti contro un membro permanente o i suoi Paesi «alleati»**
- Il Consiglio esprime insomma un sistema decisionale fondato sulla **“diplomazia multilaterale”** (scarsi elementi giuridici, notevole dimensione politico-strategica). Le risoluzioni del Consiglio possono avere o meno, **a seconda del fondamento giuridico** (es. art. 41 Carta, art. 39 Carta), **valore vincolante** per gli Stati membri.
- Se la deliberazione consiliare ha valore vincolante, dev'essere **rispettata e attuata dagli Stati membri in buona fede** (art. 25 Carta). A condizione, tuttavia, che **il Consiglio abbia deliberato, come impone la Carta, nel rispetto** dei fini e dei principi delle Nazioni Unite (art. 24, par. 2, prima frase).

LE NAZIONI UNITE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Il **Segretariato** (art. 97-101), a capo del quale vi è il **Segretario Generale**, svolge funzioni apicali di gestione amministrativa dell'Organizzazione (tre sedi amministrative dell'ONU, New York, Ginevra e Vienna).
- Il Segretario generale ha un ruolo di coordinamento, di collegamento ed esecutivo (esegue i mandati che il Consiglio di Sicurezza o gli altri organi politici gli affidano: art. 98, prima frase).
- Rappresenta l'organizzazione nei fora internazionali.
- Il Segretario generale **è nominato** dall'Assemblea generale su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza (art. 97).
- È caratterizzato da **indipendenza** rispetto agli Stati membri, che sono oggetto di obblighi corrispondenti: art. 100.

LE NAZIONI UNITE

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Secondo la sua sensibilità «politica» svolge un'importante **funzione propulsiva** in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.
- Può, a tal fine, **sottoporre al Consiglio** ogni questione che a suo giudizio metta in pericolo la pace o la sicurezza internazionale (art. 98), affinché il Consiglio s'attivi.
- In tempi recenti importante e singolare è stato il contributo del Segretario generale alla **ricostruzione e allo sviluppo di regole (consuetudinarie) del diritto internazionale** sull'impiego unilaterale della forza.
- È la dottrina della c.d. «**Implementing the Responsibility to Protect**», discendente dal rapporto dell'ex Segretario generale Ban Ki-moon's adottato il 12 gennaio 2009.

LE NAZIONI UNITE. LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (CIG)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La **Corte internazionale di giustizia** (notizie ulteriori al sito dedicato: www.icj-cij.org/) è il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite (art. 92 Carta ONU). La sua composizione e il suo funzionamento sono disciplinati dalla Carta, dallo Statuto (che è fondato su quello della Corte Permanente di Giustizia internazionale, 1919, rispetto alla quale la giurisprudenza si pone in linea di continuità) e, infine, dal regolamento di procedura.
- È formata da **15 giudici**, individui indipendenti dotati di competenze assai elevate (*«...persons of high moral character, who possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices, or are jurisconsults of recognized competence in international law»*: art. 2 Statuto).
- I giudici sono **eletti separatamente** dall'Assemblea generale e dal Consiglio di Sicurezza, senza considerazioni relative alla nazionalità (art. 2), in base a **liste nazionali di candidati**, facenti parte della «Corte permanente di arbitrato» (art. 4, par. 1, Statuto).

LE NAZIONI UNITE. LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (CIG)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Dette liste sono compilate e sottoposte dal Segretario Generale. Risultano eletti in pratica i candidati che ottengono **in ciascuno degli organi la maggioranza assoluta dei voti espressi** (art. 10, par. 1, Statuto). I **criteri che il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale seguono nell'elezione** sono: la competenza e la moralità individuale, e l'equilibrio geografico-culturale della composizione complessiva della Corte. Il Collegio infine nominato deve assicurare «*the representation of the main forms of civilization and of the principal legal systems of the world*» (art. 9 Statuto).
- Il **mandato dei giudici dura 9 anni ed è rinnovabile** (art. 13, par. 1, Statuto). Il Collegio è parzialmente rinnovato, sin dalle origini, per 1/3 ogni 3 anni e per 1/3 ogni 6), in modo da preservare la continuità della giurisprudenza.
- La CIG, che ha sede all'Aja (Olanda) nel Palazzo della Pace, svolge una **funzione giurisdizionale** che può avere:
 - **natura contenziosa** (soluzione delle controversie fra Stati che le sono deferite) ovvero
 - **natura consultiva** (espressione di autorevoli pareri sulle questioni giuridiche «astratte» sottoposte).

LE NAZIONI UNITE. LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (CIG)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- La **funzione contenziosa è attivabile solo dagli Stati** (non dagli individui e neppure dalle organizzazioni internazionali) (art. 34, par. 1, Statuto). In sostanza né gli individui, né i soggetti pubblici internazionali diversi dagli Stati, possono legittimamente «adire» la Corte nella funzione litigiosa.
- I **presupposti** per l'azione di ciascuno Stato sono i seguenti:
 - 1) **essere membro (Parte Contraente) dello Statuto** (art. 35 Statuto), avendovi aderito, ove si tratti di Stati terzi all'Organizzazione. Gli Stati membri dell'ONU sono perciò automaticamente parti dello Statuto; tutti gli altri Stati debbono aderirvi, avendo accettato le regole di composizione e funzionamento della CIG, con un atto ad hoc;
 - 2) aver riconosciuto **la competenza giurisdizionale («obbligatoria») della Corte sulla specifica controversia di cui la Corte è investita** (fondamento «volontario» della giurisdizione della CIG sulla controversia). Si tratta di un requisito sostanziale molto importante. Gli **strumenti** mediante i quali la competenza della CIG può essere riconosciuta sono di 3 tipi:
 - a) **convenzionali**: mediante accordi fra Stati, preesistenti, e anche riferiti alla CPGI o ad altri organi giudiziari internazionali, purché di contenuto omologo, ovvero sopravvenuti rispetto alla controversia (art. 36, par. 1, e art. 37 Statuto);

LE NAZIONI UNITE. LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (CIG)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- b) **unilaterali**: atto o dichiarazione unilaterale di ciascuno Stato interessato svolto in qualsiasi momento, anche sottoposto a condizioni, purché bilaterale e di contenuto corrispondente (art. 36, par. 2, Statuto);
- c) **comportamenti concludenti**: si tratta di un titolo di competenza problematico. Secondo parte della dottrina internazionale, lo Stato convenuto, che non soddisfi le condizioni precedenti, può accettare «in fatto» la giurisdizione **stando in giudizio senza contestazione della competenza**. In tal caso dal comportamento dello Stato s'evince la sua accettazione tacita o implicita della giurisdizione della Corte (si tratta dell'istituto della «**proroga tacita di competenza**» o c.d. *forum prorogatum*)
- Una volta instaurato il procedimento, se nel collegio giudicante della Corte (Sezione) non siede un giudice «nazionale», il collegio stesso viene integrato con un «**giudice ad hoc**». In conseguenza la Corte assomiglia a un «collegio arbitrale internazionale» precostituito.
- **L'oggetto delle controversie («legal disputes»)** che possono essere sottoposte alla Corte è descritto esemplificativamente dall'art. 36, par. 2. Si tratta delle questioni relative all'interpretazione di un trattato, all'accertamento di un fatto costitutivo di illecito internazionale, all'entità della riparazione dovuta. Sono escluse dunque solo **le controversie «politiche»**. La Corte stessa decide sul problema della competenza

LE NAZIONI UNITE. LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA (CIG)

Gli attori del diritto internazionale: in generale

Gli Stati (e altri enti)

Le organizzazioni internazionali

L'individuo

- Caratteristica fondamentale della giurisdizione della Corte in sede contenziosa è che le sentenze (e le ordinanze: per esempio sulle misure cautelari) adottate **vincolano gli Stati parte al procedimento**. Lo Stato soccombente è dunque tenuto a conformarsi alla sentenza (art. 94, par. 1, Carta). Se non vi si conforma, **l'altra parte può attivare il Consiglio di Sicurezza**, il quale può assumere le misure necessarie (art. 94, par. 2, Carta, soggetto al «diritto di veto» dei membri permanenti (sopra)).
- La funzione contenziosa della CIG **non ha carattere esclusivo, bensì residuale**. Gli Stati membri possono scegliere infatti e attivare, in suo luogo, qualsiasi altro mezzo di composizione della controversia disponibile (art. 95)
- **La competenza non contenziosa (consultiva)** è attivabile, su ogni questione giuridica, solo da **organismi determinati**. Si tratta:
 - dell'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza, senza limitazioni;
 - da Organizzazioni internazionali, purché siano autorizzate dall'Assemblea generale e la questione sollevata graviti nel loro ambito di competenza (art. 96 Carta; art. 65 Statuto).
- Il parere emesso dalla CIG **non ha valore vincolante** (ma fornisce, talora, una autorevole ricostruzione del diritto internazionale vigente)