

L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

Gabriele Capecchi, Nicoletta Parisi, Andrea Santini ()*

Sommario:

Parte I. Funzioni, organizzazione e atti. - 1. Introduzione. - 2. Fini e principi. - 3. La soggettività internazionale delle Nazioni Unite. - 4. I membri dell'Organizzazione. - 5. Organi e struttura. - 5.1. Caratteri generali. - 5.2. L'Assemblea generale. - 5.3. Il Consiglio di sicurezza. - 5.4. Il Segretariato. - 5.5. La Corte Internazionale di giustizia. - 5.6. Il Consiglio economico e sociale - 5.7. Il Consiglio di amministrazione fiduciaria. - 6. Atti. - **Parte II. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.** - 7. Premessa. - 8. La soluzione pacifica delle controversie. - 8.1. La funzione conciliativa del Consiglio di sicurezza. - 8.2. Il contributo degli altri organi delle Nazioni Unite nonché degli accordi e organizzazioni regionali alla soluzione pacifica delle controversie. - 9. L'azione del Consiglio di sicurezza rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione. - 9.1. I presupposti oggettivi per l'applicabilità del cap. VII della Carta. - 9.2. Le misure adottabili dal Consiglio di sicurezza: a) Le raccomandazioni *ex art. 39*; b) Le misure provvisorie; c) Le misure non implicanti l'uso della forza; d) Le misure implicanti l'uso della forza. - 9.3. L'incompetenza dell'Assemblea generale in materia di «azioni». - 10. Le operazioni di *peace-keeping*. - **Parte III. La tutela dei diritti dell'uomo.** - 11. Il quadro normativo. - 12. L'attività normativa e para-normativa delle Nazioni Unite in materia. - 12.1. Risoluzioni e dichiarazioni di principi. In particolare: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. - 12.2. L'elaborazione di norme pattizie. In particolare: i Patti internazionali del 1966. - 12.3. Il contributo delle Nazioni Unite alla creazione di norme di diritto internazionale generale in materia di diritti dell'uomo. - 13. I procedimenti di verifica del rispetto dei diritti dell'uomo. In particolare le procedure di tipo politico: il controllo sull'attività di singoli Stati. - 14. I procedimenti di tipo giuridico. - 14.1. I rapporti degli Stati. - 14.2. I ricorsi statali e individuali. - 14.3. Le attività operative dell'Organizzazione (rinvio). - 14.4. I procedimenti giudiziari internazionali per la repressione di crimini di diritto internazionale. - 15. Il rispetto dei diritti umani nell'esercizio delle attività sociali. - **Bibliografia.**

* *Si deve a Gabriele Capecchi la Parte I; a Nicoletta Parisi la Parte III; ad Andrea Santini la Parte II.*

Parte I. Funzione, organizzazione e atti

1. Introduzione

Sul finire del secondo conflitto mondiale, gli Stati prossimi alla vittoria promossero l'istituzione di un'organizzazione internazionale, a vocazione generale, cui affidare il funzionamento di un sistema di sicurezza collettivo, volto a prevenire l'insorgere di nuovi confronti armati.

Il principio, nobilissimo, era stato, in verità, già affermato nel corso della Conferenza della pace che aveva chiuso la Prima Guerra mondiale. In quella sede, infatti, gli orrori suscitati dalla "inutile strage" resero evidente la necessità di sottrarre la conservazione degli equilibri internazionali alla sola forza delle armi, affidandola ad un organo *super partes*. Questo era appunto il mandato della Società delle Nazioni, il cui Patto istitutivo (*Covenant*), firmato il 28 aprile 1919, impegnava gli Stati firmatari a rispettare e a mantenere l'integrità territoriale e l'indipendenza degli altri membri dell'organizzazione (art. 10).

La Società delle Nazioni presentava una struttura di una certa complessità: accanto al Segretariato, era, infatti, presente l'Assemblea, organo plenario ove sedevano tutti gli Stati membri, e il Consiglio, dove invece erano rappresentate permanentemente le sole Potenze alleate (con esclusione degli Stati Uniti, che firmarono, ma non ratificarono il *Covenant*), oltre ad alcuni Stati, non permanenti, nominati dall'Assemblea.

Il rispetto dell'obbligo di non belligeranza era appunto affidato al Consiglio che, in caso di violazione, poteva raccomandare l'interruzione delle relazioni economiche e commerciali, nonché l'adozione di sanzioni militari.

Mancò, però, alla Società delle Nazioni il necessario sostegno diplomatico, da parte delle grandi Potenze, che le sarebbe stato necessario per affrontare le gravissime crisi che si succedettero tra le due Guerre mondiali.

L'originaria assenza degli Stati Uniti, il recesso della Germania nazista e del Giappone nel 1933, l'applicazione delle sanzioni nei confronti dell'Italia fascista, nel 1935, a causa dell'aggressione dell'Etiopia, e la successiva espulsione dell'URSS, nel 1939, per il suo attacco alla Finlandia, non consentirono all'organizzazione di svolgere alcuna mediazione nel corso della Seconda Guerra mondiale.

La Società delle Nazioni, sostanzialmente inattiva dal 1939, fu formalmente sciolta il 18 aprile 1946, trasferendo taluni beni e funzioni all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Alla creazione delle Nazioni Unite si giunse attraverso più fasi, su iniziativa, come si accennava, degli Stati alleati contro le Potenze dell'Asse.

Sin dal 1941, Roosevelt e Churchill avevano puntualizzato, nella Carta atlantica del 18 agosto, alcuni principi che avrebbero dovuto guidare la riorganizzazione degli assetti mondiali, al termine del conflitto. Tra essi, figurava il ripudio della guerra nelle controversie internazionali e il desiderio di istituire, a tal fine, un sistema permanente di sicurezza collettiva. In seguito all'entrata in guerra degli Stati Uniti, Roosevelt promosse la sottoscrizione della Dichiarazione di Washington del 1° gennaio 1942, con la

quale ventisei Stati belligeranti, impegnandosi ad uno sforzo militare congiunto, adottarono, per la prima volta, la qualifica di Nazioni Unite.

La Dichiarazione nulla precisava in merito alla futura istituzione dell'organizzazione attualmente esistente, e, del resto, l'imminenza del conflitto imponeva ben altre priorità. Il proposito di istituire una organizzazione permanente non fu comunque abbandonato, e fu anzi, a più riprese, rivisto e raffinato, anche durante il perdurare dello stato di guerra.

Pur senza ripercorrere tutte le successive tappe diplomatiche che precedettero la Conferenza di San Francisco, istitutiva delle Nazioni Unite, è opportuno ricordare che, nel corso di alcune conferenze, tenutesi, rispettivamente a Dumbarton Oaks, nel 1944 e a Yalta, nel 1945, tale progetto cominciò ad assumere caratteri precisi: esso avrebbe rappresentato una sorta di istituzionalizzazione dello *status quo* determinato dal confronto bellico, attraverso la creazione di una organizzazione, volta al mantenimento della pace, che sarebbe stata diretta da Stati Uniti, Regno Unito, Cina e Unione Sovietica.

Sulla base di tali premesse, si aprì a San Francisco, il 25 aprile 1945, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale, cui poterono partecipare i Paesi, firmatari della Dichiarazione di Washington, che avevano dichiarato guerra alla Germania o al Giappone, prima del 1° gennaio 1945. Gli Stati dell'Asse (ma anche l'Italia che pure, a quella data, era co-belligerante con gli Alleati) non parteciparono dunque alla Conferenza. La Conferenza concluse i suoi lavori il 26 giugno 1945 (e pertanto in corso di guerra, atteso che il bombardamento atomico del Giappone avvenne nel successivo mese di agosto), approvando, per acclamazione, la Carta delle Nazioni Unite, entrata internazionalmente in vigore il 24 ottobre 1945.

2. Fini e principi

La Carta - il cui valore giuridico è quello di un trattato - è articolata in Capitoli, che disciplinano i fini e i principi generali dell'organizzazione (Capitolo I); le sue norme di struttura (Capitoli dal II al V e dal XIV al XIX); l'esercizio delle funzioni in materia di salvaguardia della pace (Capitoli dal VI all'VIII), di cooperazione sociale ed economica (Capitoli IX e X) e di amministrazione fiduciaria (Capitoli dall'XI al XIII).

L'art. 1 della Carta (o Statuto) enuncia i fini delle Nazioni Unite, primariamente identificandoli:

- a) nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali;
- b) nello sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni, fondate nel rispetto del principio di eguaglianza;
- c) nel conseguimento della cooperazione internazionale in materia economica, sociale, culturale ed umanitaria;
- d) nella promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Si tratta dunque di competenze assai ampie, che assegnano decisamente alle Nazioni Unite il carattere di organizzazione a vocazione universale, e che indussero gli Stati firmatari ad introdurre, all'art. 2, par. 7, una clausola di salvaguardia, il cui tenore riecheggia una previsione introdotta nel *Covenant* istitutivo

della Società delle Nazioni: «Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato».

Quale sia l'estensione di tale competenza interna (detta anche giurisdizione interna, dominio riservato o, in inglese, *domestic jurisdiction*) dello Stato è questione dibattuta. A tal riguardo, è stato affermato, tra le altre ipotesi, che la nozione di *domestic jurisdiction* opererebbe come un limite *ratione materiae*: le Nazioni Unite non potrebbero intervenire in quelle materie in cui lo Stato sia libero, in linea di principio, da obblighi internazionali. Si tratta di una tesi che sostiene una lettura evolutiva della Carta, atteso che, alla luce dell'attuale sviluppo della prassi internazionale, ben poche materie potrebbero dirsi totalmente sottratte ad obblighi internazionali di uno Stato (tra di esse, si annoverano, generalmente: la forma di governo; i requisiti per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza; la struttura e il funzionamento della pubblica amministrazione; etc.).

Per il perseguimento dei fini dell'organizzazione, gli Stati sono tenuti ad adempiere in buona fede agli obblighi assunti in conformità alla Carta (art. 2, par. 2). La norma appare una mera riaffermazione del principio di diritto consuetudinario *pacta sunt servanda*, mentre assai più interessanti sono gli ulteriori principi enunciati dall'art. 2. In primo luogo, viene ribadita la sovrana uguaglianza di tutti i membri dell'Organizzazione (art. 2, par. 1), che, ai sensi dei successivi paragrafi 3 e 4, accettano di risolvere le loro controversie con mezzi pacifici, astenendosi dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato. Si tratta, nella sostanza, del medesimo principio espresso nel *Covenant* della Società delle Nazioni, sebbene la prassi internazionale, successiva all'entrata in vigore della Carta, sembri aver garantito un maggior rispetto di tale impegno, tanto da far ritenere oramai formatasi una norma di diritto consuetudinario in argomento (vedi *infra*).

Ai sensi dell'art. 2, par. 5, gli Stati si impegnano altresì a prestare la loro assistenza in qualsiasi azione che le Nazioni Unite intraprendano ai sensi della Carta, astenendosi dall'assistere gli Stati colpiti da un'azione preventiva o coercitiva. La norma, come è evidente, impone pertanto agli Stati di fornire, se richiesti, assistenza anche di carattere militare; ciò ha posto non pochi problemi, come vedremo, per alcuni Stati neutralizzati, il cui rifiuto della forza armata è totale.

Infine, l'art. 2, par. 6, dispone che l'organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità ai suoi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Quest'ultima norma, pur nella sua chiarezza, è stata variamente interpretata, atteso che, secondo alcuni autori, essa imporrebbe (*rectius*: tenterebbe di imporre) obblighi anche a carico di Stati terzi. In verità, non pare contestabile che essa operi con limite *ratione personarum* all'attività dell'organizzazione, pur imponendo alle Nazioni Unite di ricercare il più ampio consenso internazionale al suo operato, per il fine supremo del mantenimento della pace.

3. La soggettività internazionale delle Nazioni Unite

Per il raggiungimento dei suoi fini, l'Organizzazione delle Nazioni Unite è dotata di una adeguata struttura operativa e gode di soggettività internazionale.

E' bene ricordare che la soggettività internazionale di una organizzazione è affermabile, al pari di quanto avviene per gli Stati, sulla base del principio di effettività: solo se l'organizzazione opera e viene, di fatto, accettata, dagli altri soggetti della comunità internazionale, come ente capace di assumere obblighi (per esempio, attraverso la conclusione di accordi internazionali) e di rivendicare diritti, essa potrà dirsi dotata di soggettività internazionale.

E con riferimento alle Nazioni Unite, non vi è dubbio alcuno sull'esistenza di tale requisito.

Le Nazioni Unite hanno, infatti, concluso numerosi accordi internazionali sia con Stati che con altre organizzazioni internazionali; intrattengono stabili relazioni diplomatiche; godono di privilegi e immunità e della protezione dei propri funzionari (vedi *infra*). L'organizzazione è stata inoltre talora ritenuta responsabile dei danni causati dalle forze di pace, e richiesta di corrispondere il risarcimento, cosicché essa opera, nel contesto internazionale, come soggetto perfettamente distinto dai suoi Stati membri e titolare di autonoma soggettività.

Da un punto di vista di diritto interno, benché ciò non possa considerarsi che un mero indice dell'esistenza di una soggettività internazionale, sarà opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 104 della Carta, gli Stati membri sono obbligati a riconoscere, nel loro territorio, la capacità giuridica necessaria alle Nazioni Unite per l'esercizio delle sue funzioni e per il conseguimento dei suoi fini. Di tale capacità di diritto interno le Nazioni Unite si sono spesso avvalse, concludendo contratti con soggetti privati o comparando in giudizio dinanzi a tribunali nazionali.

Ulteriore approfondimento merita la questione relativa ai privilegi e alle immunità delle Nazioni Unite e alla protezione dei suoi funzionari.

Esaminiamo distintamente le due questioni. Norma di riferimento, per entrambe, è l'art. 105 della Carta, il cui primo paragrafo dispone: «L'Organizzazione gode, nel territorio dei suoi membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini». Il quadro normativo si completa con la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, adottata nel 1946 dall'Assemblea e sottoposta all'adesione degli Stati membri, nonché con gli accordi di sede firmati con gli Stati Uniti, la Svizzera e l'Austria (ma molte altre convenzioni sono state concluse per la tutela dei funzionari impegnati in specifiche missioni).

Sulla base di tali norme, le Nazioni Unite godono di immunità al pari delle missioni diplomatiche. Le immunità di maggior importanza sono: inviolabilità delle sedi, dei locali e dei beni e degli archivi; sottrazione alla giurisdizione civile; esenzione dalle imposte dirette; libertà di comunicazione.

Il secondo paragrafo del menzionato art. 105 prevede poi che: «i rappresentanti dei membri delle Nazioni Unite ed i funzionari dell'Organizzazione godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione». Anche tale norma si completa con la menzionata Convenzione del 1946 e degli altri accordi sulle immunità.

La conclusione di questi ultimi accordi è necessaria poiché il diritto internazionale consuetudinario contempla unicamente l'obbligo per gli Stati di garantire l'immunità degli agenti diplomatici di altri Stati, mentre, in assenza di un formale accordo, gli Stati non sono tenuti a riconoscere analogo trattamento a favore dei funzionari delle organizzazioni internazionali.

E' poi bene ricordare che anche tali immunità sono sempre riconosciute a tutela della specifica funzione svolta, dalla persona fisica, nell'interesse dell'organizzazione e rappresentano dunque un diritto soggettivo non del singolo, ma dell'ente, che potrà pertanto liberamente rinunciarvi.

Le immunità generalmente riconosciute ai funzionari (individui che svolgono, a titolo professionale un incarico presso le Nazioni Unite) sono analoghe a quelle previste per gli agenti diplomatici e dunque, principalmente, esse consistono nell'immunità dalla giurisdizione dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni assegnate; nell'inviolabilità della libertà personale; nell'inviolabilità della corrispondenza; nella libertà di comunicazione con l'organizzazione e nell'esenzione fiscale sui compensi percepiti dalle Nazioni Unite.

Tutela ancor più ampia godono il Segretario generale, i suoi assistenti, (ma anche il coniuge e i figli minori) e i funzionari di rango più elevato. Per la particolare rilevanza della loro funzioni, essi sono equiparati *tout court* ad agenti diplomatici, cosicché le loro immunità si estendono sino a coprire gli atti compiuti nella loro vita privata.

Si ricorda infine che agli individui accreditati come rappresentanti permanenti degli Stati membri presso le Nazioni Unite vengono riconosciuti i privilegi e le immunità accordati ai membri di rango equivalente delle missioni diplomatiche.

Ma accanto a tali immunità e privilegi, le Nazioni Unite godono altresì del diritto alla protezione dei loro funzionari. I due aspetti sono distinti e non vanno confusi. Gli accordi sulle immunità impongono infatti agli Stati di garantire l'effettivo svolgimento della funzione svolta dai funzionari dell'Organizzazione. Ci si chiede se, accanto a tale impegno, sussista altresì l'obbligo di attivarsi per prevenire che terzi possano ledere o porre in pericolo l'incolumità di tali persone, e ciò a prescindere dall'esercizio della loro funzione.

Al riguardo, occorre premettere che il diritto internazionale consuetudinario contempla, a carico degli Stati, un generale dovere di protezione degli stranieri: lo Stato dovrebbe predisporre tutte le misure idonee per salvaguardare l'incolumità dei suoi ospiti stranieri, in una misura per lo meno analoga a quella adottata per i suoi cittadini.

In difetto, lo Stato di cui è cittadino lo straniero potrebbe attivare l'istituto della cd. protezione diplomatica, richiedendo allo Stato straniero che omise di tutelare il suo cittadino il risarcimento del danno prodotto alla vittima.

Si noti che la protezione diplomatica è diritto del solo Stato e non dell'individuo: ciò che viene tutelata non è infatti la posizione del singolo, ma il diritto dello Stato di vedere tutelati i suoi cittadini (quasi fossero beni), anche se essi si trovano all'estero.

Si è allora discusso se analogo diritto possa essere riconosciuto anche alle Nazioni Unite, nel caso in cui un loro funzionario non sia stato adeguatamente tutelato da uno Stato. Infatti, sebbene lo Stato ospite

dovrebbe comunque tutelare detto individuo, se cittadino straniero, a prescindere dalla sua appartenenza o meno alle Nazioni Unite, non è chiaro se l'organizzazione, nel caso in cui venisse colpito un suo funzionario, possa richiedere, oltre al risarcimento per il danno arrecato alla funzione da questi svolta, anche risarcimento del danno prodotto alla persona.

Malgrado un orientamento in senso affermativo sia già stato espresso dalla Corte internazionale di giustizia, nel 1949 (nel cd. caso "Bernadotte": un mediatore delle Nazioni Unite ucciso, nel 1948, a Gerusalemme, da parte di estremisti ebraici), si ritiene che il legame che vincola il funzionario all'organizzazione non sia assimilabile alla cittadinanza, unico presupposto per l'esercizio della protezione diplomatica. Deve pertanto escludersi che le Nazioni Unite possano vantare un diritto al risarcimento del danno prodotto ad un funzionario, se non nella misura in cui sia stata lesa la specifica funzione da questi svolta nello Stato ospite.

4. I membri dell'Organizzazione

Le Nazioni Unite sono una organizzazione universale e aperta: qualunque Stato, a talune condizioni, può infatti divenirne membro, così affiancandosi ai membri originari. Attualmente, la *membership* dell'organizzazione comprende la quasi totalità degli Stati esistenti (tra i pochi Stati non membri, il caso più noto è forse quello della Svizzera).

E' bene ricordare che, ai sensi dell'art. 3 della Carta, sono considerati membri originari quei soggetti che firmarono e ratificarono la Carta stessa; tra di essi, figuravano però alcuni enti cui, secondo il diritto internazionale, non era riconoscibile la qualifica di Stato, come ad esempio l'Ucraina e la Bielorussia, allora Stati federati dell'URSS, o le Filippine, a quel tempo non ancora indipendenti. Le ragioni che consentirono l'ingresso di tali soggetti alla Conferenza di San Francisco furono eminentemente politiche e, con riferimento all'ingresso dei nuovi Stati, non hanno più particolare rilevanza.

I nuovi soggetti che intendono fare parte dell'organizzazione debbono innanzitutto possedere alcuni requisiti essenziali (art. 4 della Carta). In primo luogo, essi debbono essere appunto identificabili come Stati, e pertanto, debbono essere enti in grado di esercitare un governo indipendente ed effettivo, su di un certa comunità territoriale. Indifferente sarà dunque il preventivo riconoscimento da parte degli altri Stati membri, così come non pare possano escludersi dalla *membership* dell'organizzazione i cd. mini-Stati. Agli altri soggetti internazionali non sarà invece concesso l'ingresso nelle Nazioni Unite, sebbene, nella prassi, si sia riconosciuto, ad organizzazioni internazionali, al Sovrano Militare Ordine di Malta, e a taluni movimenti di liberazione nazionale uno *status* di osservatore permanente che può comprendere finanche il diritto di partecipare attivamente al dibattito generale.

Gli Stati debbono inoltre essere amanti della pace, accettare gli obblighi della Carta ed essere capaci di adempierli. Difficile affermare di trovarsi dinanzi a requisiti oggettivamente verificabili: del resto, la capacità dello Stato di adempiere agli obblighi dello Statuto può essere liberamente valutata dall'organizzazione che, al riguardo, gode di notevole discrezionalità.

Proprio tale ampio potere decisorio dette vita, sul finire degli anni quaranta, al problema della cd. ammissione condizionata: Stati Uniti e Unione Sovietica, nel corso delle procedure che vedremo più avanti, condizionavano reciprocamente l'ingresso di Stati facenti parte delle contrapposte coalizioni all'ingresso di Stati della propria parte politica. La prassi, pur ritenuta illegittima in un parere reso dalla Corte, ha resistito a lungo.

Il requisito concernente l'impegno degli Stati ad accettare gli obblighi della Carta ha fatto sorgere, in passato, alcune perplessità sulla candidatura degli Stati neutralizzati. Parrebbe infatti un atteggiamento contraddittorio, per uno Stato, da un lato, impegnarsi solennemente, in un accordo internazionale, a non ricorrere, se non per legittima difesa, alle armi (è questo, in breve, il carattere di uno Stato neutralizzato), e, dall'altro, affermare di essere pronto al rispetto degli obblighi imposti dalla Carta, tra i quali, come si accennava, vi è anche l'obbligo di assistere le Nazioni Unite in operazioni militari, promosse ai sensi del Capitolo VII della Carta (vedi *infra*). Il problema si è posto con l'Austria e potrebbe riproporsi per la Svizzera. Più che sotto un profilo giuridico, la questione è stata risolta in via di compromesso politico: avvalendosi della discrezionalità riconosciutagli dall'art. 4, l'organizzazione ha infatti ammesso l'Austria nella propria compagine, ritenendola potenzialmente capace di adempiere agli obblighi statutari, salvo poi evitare di richiederne il sostegno armato nelle operazioni militari approvate dal Consiglio.

Ad ogni modo, anche uno Stato neutralizzato che sia stato ammesso nelle Nazioni Unite dovrebbe, se richiesto, prestare il proprio supporto militare, a pena di infrangere un obbligo imposto dalla Carta.

Gli Stati che possiedono i requisiti dianzi indicati possono presentare la loro candidatura al Segretario generale.

Su tale domanda, ai sensi dell'art. 4, par. 2 della Carta, si pronuncia l'Assemblea generale, su proposta del Consiglio di sicurezza. Il Consiglio approva la candidatura con il voto favorevole di almeno nove membri dei suoi componenti, inclusi i membri permanenti. L'Assemblea delibera successivamente con la maggioranza di due terzi. E' evidente il forte peso che, nell'ambito di tale procedura, riveste il Consiglio e, al suo interno, i membri permanenti, cui è rimesso un potere di veto sulle nuove ammissioni.

Una volta ammesso, lo Stato provvede ad inviare presso l'organizzazione le persone fisiche che lo rappresenteranno in seno all'Assemblea generale. Sarà poi l'Assemblea stessa a verificare le credenziali di tali persone, ossia a verificare che questi dispongano dei necessari poteri per rappresentare il loro Stato. Talvolta, è accaduto che più delegazioni reclamassero il diritto di rappresentare uno stesso membro: così avvenne, ad esempio, con riferimento al seggio cinese, assegnato al governo nazionalista di Taiwan e rivendicato, dal 1961, dal governo di Pechino, che effettivamente lo ottenne, con il sostegno dell'URSS, dieci anni dopo.

Anche in seguito alla sua ammissione, lo Stato può vedere sospeso il proprio *status* di membro, venendo così posto, temporaneamente, nell'impossibilità di esercitare i propri diritti e privilegi. La misura, avente chiara natura sanzionatoria, può essere adottata, ai sensi dell'art. 5 della Carta, quale sanzione accessoria nei confronti dello Stato nei cui confronti sia stata intrapresa, dal Consiglio di Sicurezza, un'azione preventiva o coercitiva. La decisione è assunta dall'Assemblea, con maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti e su decisione del Consiglio, che si esprime con il voto favorevole

di nove membri, inclusi i membri permanenti. Il Consiglio potrà poi ripristinare l'esercizio dei diritti e dei privilegi dello Stato. Il mancato pagamento di due anni di contributi finanziari, gravanti sullo Stato, può poi determinare una ipotesi minore di sospensione, limitata al solo diritto di voto in Assemblea (art. 19).

Lo Stato che abbia persistentemente violato gli obblighi previsti dalla Carta può poi essere espulso dall'Assemblea generale, su raccomandazione del Consiglio di sicurezza (art. 6). A tanto, non si è però mai giunti.

Non si dubita infine, pur in assenza di una espressa previsione, che lo Stato possa recedere dalla Carta, secondo le stesse modalità con cui, ai sensi del diritto internazionale, può recedere e denunciare un accordo internazionale.

La Carta, si diceva, deve essere considerata al pari di un trattato internazionale: sono dunque identiche le problematiche che essa pone con riferimento all'estinzione della personalità internazionale dello Stato o al mutamento della sua sovranità (*debellatio*, smembramento, secessione, fusione, incorporazione, mutamento radicale di governo). In questi casi, ove si possa rinvenire una continuità nella personalità giuridica del precedente soggetto con un nuovo Stato, dovrebbe potersi affermare la successione del nuovo Stato nella *membership* dell'organizzazione.

5. Organi e struttura

5.1. Caratteri generali

La struttura delle Nazioni Unite riprende lo schema della Società delle Nazioni, pur con alcune importanti integrazioni. Ai sensi dell'art. 7 della Carta, sono organi principali dell'organizzazione: l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, la Corte internazionale di giustizia e il Segretariato.

Accanto a tali organi, potranno poi essere istituiti, nei limiti dei poteri attribuiti all'organizzazione, quegli organi sussidiari che si rivelassero necessari. In tal modo, sono stati istituiti, tra gli altri l'*United Nations Conference of Trade and Development* (UNCTAD), con il mandato di promuovere il commercio internazionale con i Paesi in via di sviluppo, l'*United Nations Children Fund* (UNICEF), con il compito di assistere l'infanzia, soprattutto nei Paesi svantaggiati, e l'*United Environment Program* (UNEP), che si occupa di problematiche ambientali.

Si tengano poi ben distinti tali organi sussidiari dagli Istituti specializzati (vedi *infra*), quali l'ILO, l'UNESCO o la FAO, per citarne solo alcuni. Gli Istituti specializzati sono infatti organizzazioni del tutto autonome dalle Nazioni Unite e sono sorte sulla base di distinti trattati internazionali, anche se la loro *membership* ricomprende approssimativamente gli stessi membri delle Nazioni Unite. I rapporti tra quest'ultima organizzazione e gli Istituti specializzati vengono regolati, di volta in volta, sulla base di un accordo.

5.2. L'Assemblea generale

L'Assemblea costituisce l'organo plenario dell'organizzazione: in essa sono rappresentati tutti gli Stati membri. Ogni Stato ha diritto ad un solo voto (art. 18, par. 1), ma la delegazione con la quale esso prende parte ai lavori può avere sino a cinque rappresentanti.

Il sistema di votazione dell'Assemblea presenta alcune peculiarità.

Sulle questioni importanti, l'Assemblea decide a maggioranza di due terzi dei membri presenti e votanti (e gli astenuti, secondo il regolamento interno dell'Assemblea, sono assimilati agli assenti) (art. 18, par. 2).

Sulle altre questioni, compresa la determinazione di categorie aggiuntive da decidersi a maggioranza di due terzi, l'Assemblea decide a maggioranza dei membri presenti e votanti (art. 18, par. 3).

Ma quali questioni debbono considerarsi importanti? L'art. 18, par. 2, ne fornisce una elencazione, che ricomprende, tra le altre questioni, quelle relative alle raccomandazioni riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, all'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza, all'ammissione di nuovi membri nell'organizzazione, alla sospensione e all'espulsione di un membro. Nella prassi (ma l'argomento è fortemente dibattuto), l'elenco non è però considerato tassativo, cosicché è accaduto che l'Assemblea, pur senza modificare, per il futuro, l'elenco delle materie di cui al par. 2, abbia deciso, per singoli casi, di votare secondo la maggioranza più rigorosa.

L'Assemblea è inoltre spesso ricorsa alla procedura del *consensus*, benché questa non sia prevista dalla Carta. La pratica del *consensus* consiste nell'approvare una decisione senza una formale votazione ma limitandosi a sottoporre all'Assemblea una certa dichiarazione ed invitando ad una formale presa di posizione soltanto coloro che non sono ad essa favorevoli. Nel caso in cui nessuno esprima apertamente il proprio dissenso, la dichiarazione è considerata approvata. Tale procedura viene spesso adottata per favorire il raggiungimento di un accordo generico e di compromesso. Gli Stati non del tutto allineati su tale posizione possono evitare di esprimere apertamente il loro dissenso, senza comunque impedire l'approvazione della delibera: si eludono così imbarazzanti contrasti diplomatici.

Ai sensi dell'art. 20, l'Assemblea non ha, in linea di diritto, carattere permanente: essa infatti si riunisce in sessioni ordinarie (da settembre a dicembre di ogni anno) o speciali (su convocazione del Segretario generale, che procede dietro richiesta del Consiglio di sicurezza o della maggioranza dei membri dell'organizzazione).

La competenza dell'Assemblea è assai vasta, per non dire coincidente con la sfera di competenza dell'organizzazione. Ai sensi dell'art. 10, l'Assemblea può infatti discutere «qualsiasi questione od argomento» che rientri nei fini della Carta, e - con l'unico limite previsto, a tutela delle funzioni del Consiglio di sicurezza, dall'art. 12 (vedi *infra*) - può fare raccomandazioni ai membri delle Nazioni Unite o al Consiglio su qualunque di tali argomenti.

In particolare, ai sensi degli artt. da 11 a 14, l'Assemblea ha ampi poteri di discussione e di fare raccomandazioni su questioni relative al mantenimento della pace e alla sicurezza internazionali, incluse le tematiche del disarmo e della disciplina degli armamenti, nonché di intraprendere studi e raccomandazioni in materia di cooperazione internazionale in campo politico, legislativo, sociale, economico, culturale e umanitario.

Peraltro, come si accennava, l'esercizio di tali competenze non deve sovrapporsi o pregiudicare l'azione, sempre assai delicata, del Consiglio, ove questi intervenga, in conformità alla Carta, in una controversia internazionale. In questo caso, l'Assemblea non deve fare alcuna raccomandazione, se non richiesta dal Consiglio stesso (art. 12). E' bene infatti ricordare che la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è affidata, dall'art. 24, par. 1, al Consiglio di sicurezza.

Inoltre, l'Assemblea riceve ed esamina le relazioni annuali del Consiglio di sicurezza, incluso un resoconto sulle misure decise o intraprese per mantenere la pace e la sicurezza (art. 15).

Infine - aspetto per nulla secondario - l'Assemblea esamina ed approva il bilancio dell'organizzazione, ripartendo le quote di contribuzione tra i membri (art. 17).

5.3. Il Consiglio di sicurezza

Al Consiglio di sicurezza compete l'esercizio, in via principale, della più importante funzione assoluta dalle Nazioni Unite: la preservazione della pace e della sicurezza internazionali. Ciò giustifica, da un punto di vista politico, la particolare composizione del Consiglio, che, come si dirà, è comunque oggetto, da tempo, di richieste di riforma.

In seguito ad un emendamento della Carta, l'attuale numero di Stati membri del Consiglio è di quindici, di cui cinque (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) vi siedono permanentemente, mentre gli altri dieci sono eletti, ogni due anni, dall'Assemblea generale, che li vota a maggioranza dei due terzi, avuto riguardo, in primo luogo, al contributo dei membri dell'organizzazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e agli altri fini dell'organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica (art. 23). Ai sensi degli artt. 31 e 32, ai lavori del Consiglio, sia pur senza diritto di voto, possono altresì partecipare, dietro invito del Consiglio stesso, Stati non membri del Consiglio (o addirittura non membri delle Nazioni Unite), nel caso in cui questi siano parte della controversia o qualora i loro interessi siano particolarmente coinvolti nella vicenda sotto esame. Si badi che, alla luce di tali norme, il Consiglio ha talora autorizzato la partecipazione di governi insurrezionali, ancora privi delle caratteristiche di uno Stato. Ai sensi dell'art. 39 del regolamento interno del Consiglio, può poi essere ammessa l'audizione di singoli individui.

Malgrado i membri permanenti siano solo un terzo dei membri del Consiglio, il sistema di voto, previsto dalla Carta, riconosce ad essi un sostanziale diritto di veto.

Ed infatti, sebbene ogni membro del Consiglio disponga di un voto, per la validità delle decisioni su questioni di procedura è sufficiente il voto favorevole di nove membri, quali essi siano, mentre, per quelle che non vertano su questioni procedurali, è necessario che, nel novero dei nove membri favorevoli, siano ricompresi i voti dei membri permanenti. In sostanza, in relazione a queste ultime materie, sarà sufficiente il voto contrario di un solo membro permanente per impedire che il Consiglio possa deliberare.

Resta il problema di come stabilire, in via preliminare, se una questione rientri o meno tra quelle di procedura e se sia dunque possibile deliberare, in merito ad essa, con la maggioranza meno onerosa (ossia senza diritto di veto). La problematica si presta, evidentemente, a complicati bizantinismi, che, sin dal

1945, Cina, Regno Unito, Unione Sovietica e Stati Uniti cercarono di risolvere, in radice, dichiarando, in uno *Statement* nel corso della Conferenza di San Francisco, che siffatte questioni preliminari debbono essere sempre risolte con la maggioranza più gravosa. In altri termini, lo *Statement* - solitamente affiancato, quanto al suo valore giuridico, ai lavori preparatori - sancì una sorta di diritto di doppio veto, a favore dei membri permanenti, i quali, con il loro voto contrario, potranno impedire che una certa questione possa essere considerata di mera procedura, evitando così di sottrarla al *quorum* deliberativo più gravoso, previsto dall'art. 27, par. 3.

Questa rilevante preponderanza che il sistema di voto assegna ai soli cinque membri permanenti, cui di fatto viene demandato il potere di impedire l'adozione di decisione in delicatissime questioni di rilevanza internazionale, è stato giustificato, in passato, con il particolare ruolo assunto da questi Stati nel corso del secondo conflitto mondiale. A distanza di oltre cinquant'anni dal termine della guerra, numerose proposte invocano una riforma della struttura del Consiglio, ed una sua maggior rappresentatività.

Nel concludere l'esame delle procedure di voto, si ricorda che l'art. 27, par. 3 prevede una ipotesi di astensione obbligatoria: lo Stato che sia parte di una controversia (anche di carattere locale) deve astenersi dal voto (*nemo iudex in re sua*).

Nella prassi, si è posto poi il problema di comprendere come dovesse essere interpretata la condotta del membro permanente che si sia astenuto volontariamente dal voto o che non abbia nemmeno preso parte alla seduta. La sua astensione (o la sua assenza) potranno impedire la formazione della volontà consiliare? Malgrado il testo dell'art. 27, par. 3 richieda espressamente, per le questioni non procedurali, il voto favorevole di nove membri, nel quale siano compresi i voti di tutti i membri permanenti, la prassi interpretativa, avallata dalla Corte, è orientata nel senso che l'astensione o l'assenza del membro non significa che esso si oppone all'approvazione della proposta: per impedire l'adozione di una risoluzione che richiede l'unanimità dei membri permanenti, un membro permanente sarebbe dunque sempre tenuto ad esprimere espressamente il suo voto contrario.

Si ricordi infine che, anche per il Consiglio, come per l'Assemblea, è invalso l'uso di adottare talune risoluzioni per *consensus*.

Le funzioni del Consiglio di sicurezza attengono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; i membri delle Nazioni Unite si impegnano ad accettarne e a eseguirne le decisioni in materia (art. 25). Per un più ampio esame di siffatte funzioni e dei connessi poteri, si rinvia alla parte seconda.

5.4. Il Segretariato

Il Segretariato costituisce l'apparato amministrativo permanente delle Nazioni Unite. Esso comprende un Segretario generale e un nutrito personale di supporto (art. 97). Il Segretario generale è nominato dall'Assemblea generale, su proposta del Consiglio e rappresenta il più alto funzionario amministrativo dell'organizzazione; in forza di tale ruolo e per l'autorevolezza che ne discende, il Segretario generale spesso è chiamato ad intervenire nelle controversie internazionali, su mandato dell'Assemblea o del Consiglio (art. 98). Nella prassi, benché non sia previsto dalla Carta, che gli assegna il solo potere di

attirare l'attenzione del Consiglio su questioni che possano minacciare la pace e la sicurezza internazionali (art. 99), il Segretario ha inoltre talora agito, di sua iniziativa, quale mediatore in situazioni di crisi.

Nell'adempimento dei loro doveri, sia il Segretario che il personale del Segretariato agiscono in piena indipendenza: essi non sollecitano né ricevono istruzioni da alcun governo o autorità esterna dell'organizzazione. In altri termini, essi non sono rappresentanti di alcuno Stato, nemmeno dello Stato di provenienza, ma agiscono unicamente su base individuale. Il personale è nominato dal Segretario generale, secondo le norme stabilite dall'Assemblea. Per la risoluzione di eventuali vertenze giuslavoristiche, insuscettibili di essere risolte dinanzi a giudici nazionali, incompetenti (*rectius*: privi di giurisdizione) a giudicare le Nazioni Unite (vedi *supra*), è stato istituito dall'Assemblea un Tribunale amministrativo.

Delle particolari immunità e dei privilegi del Segretario e dei funzionari si è già detto *supra*.

Infine, degna di menzione, è la particolare funzione svolta dal Segretariato in ordine alla registrazione dei trattati internazionali (art. 102). Dispone tale norma che ogni trattato e ogni accordo internazionale stipulato da un membro delle Nazioni Unite debba essere registrato, al più presto, presso il Segretariato, e da questo pubblicato. In mancanza, il trattato o l'accordo non potranno essere invocati dinanzi ad un organo delle Nazioni Unite.

5.5. La Corte internazionale di giustizia

La Corte internazionale di giustizia, che ha sede a L'Aja, rappresenta «il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite» (art. 92), sebbene, al di là di tale definizione, possa discutersi circa l'ampiezza dei suoi poteri.

Essa è composta da quindici giudici che, al pari del personale che compone il Segretariato, agiscono a titolo individuale e in piena autonomia. Come prevede lo Statuto della Corte, annesso alla Carta, anche i giudici godono dei privilegi e delle immunità diplomatiche.

Funzione principale della Corte è la cd. giurisdizione contenziosa, ossia la risoluzione delle controversie tra Stati (art. 38, par. 1, Statuto) (giurisdizione contenziosa).

A tal fine, è però necessario che gli Stati accettino preventivamente, caso per caso, la giurisdizione della Corte (peraltro, ai sensi dell'art. 36, par. 2 dello Statuto, la scelta potrebbe anche avvenire una volta per tutte), cosicché l'incisività di tale potere viene assai svilito.

Lo Stato che non intende far giudicare una determinata controversia internazionale dalla Corte, si limiterà infatti a non accettarne la giurisdizione, paralizzando qualunque potere dell'organo di pronunciarsi sul punto.

Accanto a tali interventi in materia contenziosa, la Corte svolge anche una attività consultiva, ogni qual volta ciò le sia richiesto dall'Assemblea generale, dal Consiglio di sicurezza nonché, su autorizzazione dell'Assemblea, dagli altri organi o dagli Istituti specializzati (art. 96 Carta). I pareri, però, oltre ad essere facoltativi non sono nemmeno vincolanti, pur essendo innegabile l'autorevolezza delle opinioni in essi espresse.

Manca alla Corte qualunque potere di interpretare, in modo vincolante per gli altri organi e per gli Stati membri, il contenuto della Carta o di statuire circa la legittimità degli atti emessi dagli organi, come invece avviene all'interno della Comunità europea. A tal riguardo, si ritiene che siffatta competenza sia affidata, in una forma di sindacato diffuso, a ciascun organo, nell'esercizio indipendente delle sue funzioni. Ma in caso di contrasti duraturi tra gli organi o tra questi e gli Stati membri, circa un problema legato all'interpretazione della Carta o alla legittimità di un atto, la questione non potrà allora essere risolta che per vie diplomatiche.

5.6. Il Consiglio economico e sociale

Il Consiglio economico e sociale, composto da cinquantaquattro membri delle Nazioni Unite, eletti dall'Assemblea generale, ha il compito di coadiuvare quest'ultima nell'adempiere alle funzioni dell'organizzazione in tema di cooperazione internazionale economica e sociale (artt. 60 e 61).

A tal fine, il Consiglio economico e sociale può promuovere o compiere studi e relazioni su questioni internazionali economiche, sociali, culturali, sanitarie e simili; fare raccomandazioni per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; predisporre progetti di convenzione da sottoporre all'Assemblea generale; convocare conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza (art. 62).

Inoltre, detto organo ha il potere di istituire commissioni per lo studio di specifiche problematiche (art. 68). Il Consiglio economico e sociale ha così istituito numerose Commissioni tecniche, impegnate nello studio di determinate materie (diritti umani; sviluppo sociale; condizione della donna; etc.) e Commissioni economiche regionali.

Nel Consiglio economico e sociale ogni membro dispone di un voto, e le decisioni sono prese a maggioranza dei membri presenti e votanti. L'organo è inoltre tenuto ad invitare ogni membro delle Nazioni Unite a partecipare, senza diritto di voto, ai suoi lavori, ogni qual volta si discuta di una questione di particolare interesse per tale Stato membro (art. 68).

Il Consiglio economico e sociale ha svolto, accanto all'Assemblea generale, un importante ruolo nello sviluppo dell'attività delle Nazioni Unite nel campo della cooperazione economica a favore dei Paesi in via di sviluppo, anche attraverso la deliberazione e l'esecuzione di programmi di assistenza tecnica e di aiuto.

5.7. Il Consiglio di amministrazione fiduciaria

Al termine della prima guerra mondiale, lo sfaldamento degli imperi ottomano e tedesco pose il problema, per le Potenze vincitrici, di come amministrare i territori delle loro ex-colonie, formalmente destinate a costituire nuovi Stati indipendenti. Fu così introdotto l'istituto del mandato, in base al quale veniva conferito ad alcune Potenze mandatarie il compito di amministrare i territori ex-coloniali, nell'interesse delle popolazioni locali, al fine di avviarle ad una effettiva indipendenza.

Il problema si ripropose nel corso della Conferenza di San Francisco e suggerì l'istituzione di uno specifico organo, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, con il compito di vigilare (blandamente) sulla gestione svolta nei territori sottoposti a tale forma di amministrazione (artt. 86 ss.).

Il raggiungimento dell'indipendenza da parte di questi territori ha reso anacronistico il mantenimento in vita del Consiglio di amministrazione fiduciario, oramai inoperante.

Permane comunque, in capo all'organizzazione, la competenza a promuovere l'indipendenza dei popoli coloniali (non si confondano peraltro i territori ex-coloniali, già sottoposti a regime di amministrazione fiduciaria, con le colonie vere e proprie, eufemisticamente definite dall'art. 73 - norma che la dottrina ritiene peraltro doversi considerare oramai abrogata - come «territori non autonomi»).

Originariamente, proprio ai sensi di detto art. 73, era da escludersi l'esistenza di un obbligo degli Stati membri di avviare all'indipendenza i popoli coloniali. L'articolo merita di essere riprodotto, per l'accortezza diplomatica con cui è stato elaborato: «I membri delle Nazioni Unite, i quali abbiano od assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia, riconoscono il principio che gli interessi degli abitanti di tali territori sono preminenti, ed accettano come sacra missione l'obbligo di promuovere al massimo, nell'ambito del sistema di pace e di sicurezza internazionali istituita dalla presente Carta, il benessere degli abitanti di tali territori».

La prassi delle Nazioni Unite ha fatto giustizia di una così limitata visione dei rapporti tra Nord e Sud del mondo, dando vita ad una norma consuetudinaria che quantomeno impone, al contrario, agli Stati membri di non ostacolare l'indipendenza delle loro colonie, riconoscendo alle Nazioni Unite la competenza a pronunciarsi sul punto. Siffatta prassi, ispirata ai principi dell'uguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, enunciati all'art. 1, par. 2 della Carta, si è sviluppata attraverso l'adozione di numerose dichiarazioni solenni e di risoluzioni (in merito al valore giuridico di tali atti, vedi *infra*), tra le quali è bene ricordare la Dichiarazione del 1960 sull'indipendenza dei popoli coloniali e la Dichiarazione del 1970 sulle relazioni amichevoli e la collaborazione tra gli Stati.

6. Atti

Gli atti emanati dalla Nazioni Unite possono essere distinti, come avviene per molte altre organizzazioni internazionali, tra atti a rilevanza interna ed esterna.

I primi sono rappresentati da atti interorganici, ossia da quegli atti che un organo rivolge ad un altro organo dell'organizzazione. Tali sono, per citarne alcuni, le proposte del Consiglio di sicurezza all'Assemblea generale per l'ammissione di nuovi membri (art. 4); le raccomandazioni dell'Assemblea generale al Consiglio di sicurezza nelle questioni di sua competenza (art. 10); le deleghe e le direttive dell'Assemblea generale (artt. 60; 85 e 98); le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza (art. 12, par. 2). Nei casi in cui, a tali atti interni, debba riconoscersi carattere obbligatorio (così, l'Assemblea generale non può decidere sull'ammissione di un nuovo membro in assenza di una proposta del Consiglio di sicurezza),

l'eventuale atto finale, che fosse emanato in assenza dell'atto interorganico, ad esso necessariamente prodromico, dovrebbe considerarsi illegittimo, poiché contrario alla Carta.

Tra gli atti a rilevanza esterna - la cui efficacia e vincolatività è rivolta verso gli Stati membri - si annoverano, in primo luogo le raccomandazioni e, primariamente, le raccomandazioni che l'Assemblea può indirizzare agli Stati nelle questioni di sua competenza (art. 10). Tali atti non hanno però efficacia vincolante: gli Stati cui essi sono rivolti restano liberi di aderire o meno alle indicazioni raccomandate. La dottrina, nello sforzo di non circoscrivere le raccomandazioni nel campo del non-diritto, ne ha comunque evidenziato l'idoneità a produrre alcuni effetti giuridicamente rilevanti. In primo luogo, si ritiene che atti di siffatta natura - per i quali è stata coniata l'espressione *soft law* - produrrebbero il cd. effetto di liceità: allo Stato che, per conformarsi ad essi, abbia violato un obbligo internazionale assunto nei confronti di un altro Stato membro, non potrà rimproverarsi la commissione di un illecito internazionale.

Il principio deve peraltro essere correttamente inquadrato: innanzitutto l'effetto di liceità potrà operare soltanto a fronte di raccomandazioni legittime e tali non sarebbero, ad esempio, le raccomandazioni pronunciate su materie che non fossero di competenza dell'organo.

Ma anche in tal caso, ove si intenda rivendicare la sussistenza di un effetto di liceità della raccomandazione, la determinazione dell'ambito di competenza dell'organo dovrebbe essere letta secondo un principio di tassatività.

In altri termini, la pronuncia di raccomandazioni che, senza doversi considerare illegittime, vertano su materie vagamente definite e non espressamente attribuite nell'ambito di competenza dell'organo (si veda l'art. 62 che, nel definire le questioni su cui il Consiglio economico e sociale può emanare raccomandazioni fa riferimento a «questioni internazionali economiche, sociali, culturali, educative, sanitarie e simili») non sembra consentire allo Stato, che ad esse si conforma, di violare un precedente obbligo internazionale.

Accanto alle raccomandazioni, il sistema delle Nazioni Unite presenta le decisioni, dal carattere pienamente vincolante per lo Stato cui sono indirizzate. Tra di esse, spiccano senz'altro le decisioni che il Consiglio di sicurezza può assumere, ai sensi dell'art. 41, qualora ritenga necessario, per tutelare la pace, ricorrere a misure sanzionatorie.

Inoltre, la prassi evidenzia il ricorso da parte dell'Assemblea alle Dichiarazioni di principi, ossia ad atti, indirizzati agli Stati, nei quali vengono solennemente enunciati principi di carattere generale. A tali atti, l'Assemblea ha fatto spesso ricorso per affermare la tutela di diritti fondamentali. Si ricordino, tra le altre, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; la Dichiarazione sul genocidio del 1948; la già citata Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali del 1960; Dichiarazione e il Programma d'azione per l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale del 1974; la Dichiarazione sul divieto dell'uso di armi nucleari e termonucleari del 1961 e, infine, la Dichiarazione sul 50° anniversario delle Nazioni Unite del 1995, indicata come testo di riferimento dell'attività dell'organizzazione in materia di cooperazione per lo sviluppo.

Le Dichiarazioni non possono considerarsi come atti vincolanti, sebbene esse rivestono, anche in virtù dell'autorevolezza della loro fonte, un vitale ruolo propulsivo nello sviluppo del diritto internazionale e, in

particolare, del diritto umanitario. Il loro formale recepimento da parte degli Stati membri può poi costituire, in quanto prassi internazionale, un primo momento nella formazione di una norma internazionale consuetudinaria, che peraltro, per quanto attiene la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, può da tempo dirsi formata.

Parte II. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali

7. Premessa

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è il primo dei fini delle Nazioni Unite enunciati dall'art. 1 della Carta. Di tali fini esso è anche il principale, potendo gli altri essere conseguiti - come ha affermato la Corte internazionale di giustizia nel parere del 20 luglio 1962 su *Certe spese delle Nazioni Unite* - solo se è realizzata questa condizione fondamentale.

Il perseguimento del citato obiettivo si fonda su alcuni capisaldi. Vi è innanzitutto la previsione, a carico degli Stati membri delle Nazioni Unite, dell'obbligo di astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia e dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato (art. 2, par. 4, della Carta). Come la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto nella sentenza del 27 giugno 1986 nel caso delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*, questo principio, profondamente innovativo rispetto al diritto internazionale generale vigente al tempo della redazione della Carta, ha ormai assunto il valore di norma consuetudinaria, valevole quindi per tutti gli Stati, membri e non delle Nazioni Unite; esso va anzi classificato tra le norme di diritto internazionale generale aventi carattere imperativo (c.d. *ius cogens*). Valore consuetudinario ha del resto anche l'eccezione al divieto della minaccia e dell'uso della forza rappresentata dalla legittima difesa individuale e collettiva a fronte di un attacco armato, che la Carta qualifica come un «diritto naturale» (art. 51).

I due ulteriori capisaldi del sistema di tutela della pace e della sicurezza internazionali predisposto dalla Carta delle Nazioni Unite si collocano l'uno a monte e l'altro a valle del divieto della minaccia e dell'uso della forza. Da un lato, l'art. 2, par. 3, della Carta sancisce l'obbligo per gli Stati membri di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici; e proprio alla soluzione pacifica delle controversie è dedicato il cap. VI della Carta, che delinea la funzione che il Consiglio di sicurezza può svolgere in questo ambito.

Dall'altro lato, l'efficacia del sistema richiede una pronta reazione nel caso in cui sia violato il divieto della minaccia e dell'uso della forza. A tale scopo il cap. VII della Carta - che riguarda appunto l'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione - attribuisce al Consiglio di sicurezza rilevanti poteri, fino a quello di adottare misure implicanti l'uso della forza.

Alla soluzione pacifica delle controversie e alle misure che possono essere adottate nel quadro delle Nazioni Unite per fronteggiare le minacce e le violazioni della pace sono dedicati i due paragrafi che seguono (8 e 9). Centrale in essi sarà l'analisi dei poteri spettanti al Consiglio di sicurezza in virtù dei cap.

VI e VII della Carta. Peraltro, come emerge dall'art. 24 della Carta, il Consiglio di sicurezza è l'organo al quale gli Stati membri hanno conferito la «responsabilità principale», ma non esclusiva, del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali: ampliando lo sguardo oltre le norme dei due capitoli citati si cercherà dunque di cogliere il contributo che anche altri organi delle Nazioni Unite danno al raggiungimento del primario obiettivo dell'Organizzazione.

Nel par. 10, infine, ci si soffermerà su una peculiare modalità d'azione delle Nazioni Unite, non prevista dalla Carta ma affermata nella prassi e oggetto di significativi sviluppi soprattutto a partire dalla fine della guerra fredda: le c.d. operazioni per il mantenimento della pace o *peace-keeping operations*.

8. La soluzione pacifica delle controversie

Già si è rilevato che alla soluzione pacifica delle controversie la Carta dedica specificamente il cap. VI. Questo verte essenzialmente sulla funzione conciliativa che può essere esercitata dal Consiglio di sicurezza a fronte di controversie o di situazioni la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (par. 8.1). Alla soluzione pacifica delle controversie possono poi contribuire, in virtù di altre disposizioni della Carta, anche l'Assemblea generale e il Segretario generale, oltre che, su un piano strettamente giuridico, la Corte internazionale di giustizia; un rilevante ruolo è infine assegnato agli accordi e organizzazioni regionali contemplati dal cap. VIII (par. 8.2).

8.1. La funzione conciliativa del Consiglio di sicurezza

Due premesse paiono utili a inquadrare l'analisi delle disposizioni del cap. VI. In primo luogo, si deve osservare che è alla volontà delle parti, più che al Consiglio di sicurezza, che la Carta rimette la soluzione pacifica delle controversie. Non a caso l'art. 33, par. 1, che apre il cap. VI, non menziona il Consiglio di sicurezza, bensì ribadisce - riprendendo quanto già sancito dall'art. 2, par. 3, più sopra ricordato - l'obbligo a carico delle parti di una controversia di perseguirne la soluzione con mezzi pacifici; i più comuni di tali mezzi (cioè negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso a organizzazioni o accordi regionali) sono anche espressamente citati dalla norma, che peraltro non preclude il ricorso a qualsiasi altro mezzo pacifico, così riconoscendo alle parti la più ampia libertà di scelta. Coerentemente con questa impostazione, nell'ambito del cap. VI il Consiglio di sicurezza può adottare solo atti aventi valore di raccomandazioni, privi dunque di carattere vincolante nei riguardi dei destinatari.

In secondo luogo, va rilevato che la Carta sembra assumere l'esistenza di una distinzione tra controversia e situazione suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Se infatti alcune norme del cap. VI menzionano sia l'una che l'altra come possibili presupposti dell'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza dei poteri ad esso conferiti, altre disposizioni fanno riferimento unicamente all'esistenza di una controversia. La differenza tra le due nozioni, se anche dovesse sussistere (punto sul quale vi sono in dottrina opinioni discordi), non pare comunque avere

effettivo rilievo pratico, stante la discrezionalità della quale il Consiglio di sicurezza gode nello stabilire se siano verificati i presupposti per un suo intervento ai sensi del cap. VI.

Le misure nelle quali si sostanzia la funzione conciliativa del Consiglio di sicurezza sono di tre tipi. Innanzitutto, ai sensi dell'art. 33, par. 2, esso, ove lo ritenga necessario, può invitare le parti a regolare la loro controversia mediante i mezzi pacifici enunciati al par. 1 dello stesso articolo. Si tratta in questo caso di un invito generico, il che distingue questa ipotesi da quella disciplinata dall'art. 36. In virtù di questa seconda disposizione, il Consiglio di sicurezza, in qualsiasi fase di una controversia o di una situazione che siano suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, può raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati: in tal caso dunque il Consiglio indica alle parti lo specifico mezzo che esso reputa più appropriato per giungere a una composizione pacifica della controversia o situazione. Infine, *ex art. 37* il Consiglio di sicurezza può anche spingersi fino a raccomandare alle parti la soluzione che ritenga adeguata, in altre parole può entrare nel merito di una controversia indicandone termini di regolamento.

Le tre ipotesi appena delineate - a ciascuna delle quali corrisponde una ampia prassi - vanno considerate anche sotto il profilo procedurale. Si deve al riguardo rilevare la differenza che dalla Carta emerge tra le prime due, da un lato, e la terza, dall'altro. L'intervento del Consiglio di sicurezza ai sensi degli artt. 33, par. 2, e 36 non è infatti subordinato a specifiche condizioni, fatta salva ovviamente la sussistenza di una controversia o di una situazione suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali (che del resto, come già detto, è un presupposto nel cui accertamento il Consiglio gode di ampia discrezionalità). Una simile controversia o situazione può dunque giungere all'esame del Consiglio di sicurezza - e tale esame condurre all'adozione di un generico invito alla soluzione pacifica ovvero di una più precisa indicazione di procedimenti e metodi di sistemazione - in diversi modi: per iniziativa autonoma dello stesso Consiglio; per iniziativa di un qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite, o di uno Stato non membro che sia parte della controversia e accetti preventivamente, riguardo ad essa, gli obblighi di regolamento pacifico previsti dalla Carta (art. 35); e, infine, per iniziativa dell'Assemblea generale o del Segretario generale (artt. 11, par. 3, e 99).

Diversa è l'ipotesi contemplata dall'art. 37. Questo infatti assume come presupposto che le parti di una controversia non riescano a regolarla con i mezzi indicati dall'art. 33, par. 1, e impone ad esse, in una simile eventualità, l'obbligo di deferire la controversia al Consiglio di sicurezza, il quale potrà limitarsi a indicare procedimenti o metodi di sistemazione secondo quanto già previsto dall'art. 36 oppure raccomandare termini di regolamento. Nella prassi, peraltro, il Consiglio ha mostrato di non ritenersi vincolato al rispetto delle condizioni poste dall'art. 37, indicando talvolta termini di regolamento senza che la controversia fosse stata ad esso sottoposta dalle parti o senza verificare l'effettiva impossibilità per queste ultime di regolare la controversia mediante altri mezzi di soluzione pacifica.

Comune alle tre ipotesi di cui si sta discutendo è invece l'applicabilità sia del principio *nemo iudex in re sua*, sia del limite rappresentato dalla *domestic jurisdiction* degli Stati (su questi aspetti v. *supra*).

Un'ultima disposizione del cap. VI della Carta sulla quale occorre soffermarsi è l'art. 34. Questo attribuisce al Consiglio di sicurezza il potere di «fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi

situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali». Il potere di inchiesta in tal modo conferito al Consiglio di sicurezza è dunque strumentale all'esercizio, da parte dello stesso organo, degli altri poteri che gli sono riconosciuti dal cap. VI, ma è comunemente ammesso che esso non si limiti a questo ambito; d'altra parte, è di per sé evidente che lo svolgimento di un'indagine può condurre alla constatazione che sussistono i presupposti per il ricorso non già ai poteri di cui il Consiglio di sicurezza è titolare ai sensi del cap. VI, ma a quelli previsti dal cap. VII.

Nella prassi, fino agli anni ottanta il Consiglio di sicurezza ha in genere affidato lo svolgimento delle inchieste a commissioni *ad hoc*, composte da suoi membri; negli anni più recenti, ha invece frequentemente dato delega al Segretario generale, sia affinché egli agisse in prima persona o mediante un suo rappresentante, sia perché costituisse apposite commissioni di esperti.

8.2. Il contributo degli altri organi delle Nazioni Unite e degli accordi e organizzazioni regionali alla soluzione pacifica delle controversie

Il Consiglio di sicurezza non è l'unico organo al quale la Carta assegna una funzione conciliativa. Un'analogha competenza è infatti riconosciuta alla Assemblea generale, la quale, *ex art.* 14 della Carta, può raccomandare misure per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione che essa ritenga suscettibile di pregiudicare il benessere generale o le relazioni amichevoli tra le nazioni.

La norma, come è facile osservare, è congegnata in termini assai ampi. Da un lato, il presupposto per l'intervento dell'Assemblea è delineato in maniera più generica che nel cap. VI, non essendo necessario verificare la sussistenza di una controversia o di una situazione suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, ma rivelandosi sufficiente un potenziale pregiudizio al benessere generale o alle relazioni amichevoli tra le nazioni. Dall'altro lato, oggetto delle raccomandazioni dell'Assemblea sono tutte le misure finalizzate al regolamento pacifico, e dunque si deve ritenere che l'Assemblea possa ricorrere a tutte le misure che già si sono considerate con riguardo al Consiglio di sicurezza (inviti generici, raccomandazione di procedimenti e metodi di sistemazione ovvero di termini di regolamento). A ciò si aggiunga che la dottrina riconosce come implicito nella competenza dell'Assemblea in tema di regolamento pacifico delle controversie anche il potere di inchiesta (che la Carta invece conferisce espressamente al solo Consiglio).

Un limite alla funzione conciliativa dell'Assemblea generale si ritrova peraltro nell'art. 12, ai sensi del quale l'Assemblea, durante l'esercizio da parte del Consiglio di sicurezza delle funzioni assegnategli dalla Carta nei riguardi di una controversia o di una situazione, non deve adottare alcuna raccomandazione relativamente ad essa, a meno che non ne sia richiesta dallo stesso Consiglio. Tale norma - coerente con l'art. 24, che affida al Consiglio la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali - pone il problema di determinare in che senso vada inteso l'esercizio da parte del Consiglio delle funzioni che gli sono proprie. La prassi è orientata nel senso che il limite non venga in rilievo per il

solo fatto che una questione è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio, essendo invece necessario che esso se ne stia attivamente occupando.

Un utile contributo alla soluzione pacifica delle controversie può essere apportato anche dal Segretario generale, secondo due diverse modalità. In primo luogo, ai sensi dell'art. 98 della Carta, il Segretario generale esplica quelle funzioni che gli siano affidate, tra gli altri, dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza. Questi due organi possono dunque delegare al Segretario generale l'esercizio delle loro funzioni, tra cui ovviamente anche quella conciliativa; e di frequente la delega ha una formulazione generica, che lascia un ampio margine di autonomia al Segretario.

In secondo luogo, il Segretario generale ha spesso svolto una funzione conciliativa anche in assenza di delega dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza. Secondo alcuni autori, questa prassi ha il proprio fondamento giuridico nell'art. 99 della Carta, in virtù del quale il Segretario generale può richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; secondo altri, invece, si tratta di una prassi che si colloca al di fuori delle previsioni della Carta, ma che appare del tutto compatibile con la carica di Segretario generale.

Alla soluzione pacifica delle controversie contribuisce poi la Corte internazionale di giustizia, in particolar modo attraverso l'esercizio della propria giurisdizione in materia contenziosa. Al riguardo, va anzi segnalato che l'art. 36 della Carta - che, come si è già visto, attribuisce al Consiglio di sicurezza il potere di raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione - precisa che, nell'adottare tali raccomandazioni, lo stesso Consiglio deve tener presente che le controversie giuridiche dovrebbero, di regola, essere deferite dalle parti alla Corte internazionale di giustizia. La Carta sembra così prefigurare una ripartizione delle competenze tra la Corte e il Consiglio di sicurezza, ai sensi della quale, perlomeno in via di principio, sono di competenza della prima le controversie giuridiche e del secondo quelle politiche; ovvero, nell'ambito di una stessa controversia, spetta alla Corte la valutazione dei profili giuridici e al Consiglio la valutazione dei profili politici, secondo quella che è stata definita in dottrina come una forma di cooperazione funzionale tra i due organi.

Da ultimo, e al di fuori del quadro istituzionale proprio delle Nazioni Unite, la Carta riconosce un ruolo cruciale nella soluzione pacifica delle controversie anche agli accordi e organizzazioni regionali. Questi non solo sono menzionati dall'art. 33, par. 1, tra i mezzi pacifici ai quali possono fare ricorso le parti di una controversia, ma ad essi è anche dedicato il cap. VIII della Carta. In particolare, per quanto qui rileva, l'art. 52 - dopo aver sancito la legittimità degli accordi od organizzazioni regionali per la trattazione delle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali che si prestino a un'azione regionale, a condizione che tali accordi od organizzazioni e le loro attività siano conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite - afferma che gli Stati membri delle Nazioni Unite che partecipano ad essi devono fare ogni sforzo per giungere a una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale mediante tali accordi od organizzazioni prima di deferire simili controversie al Consiglio di sicurezza.

In merito a tale disposizione, si devono innanzitutto chiarire le nozioni di accordo e organizzazione regionale, in assenza di una definizione fornita dalla Carta. Al riguardo, la dottrina sottolinea che la differenza tra le due nozioni attiene al diverso livello di istituzionalizzazione (maggiore nel caso delle organizzazioni), anche se in entrambi i casi appare necessario un certo grado di stabilità, dovendosi dunque escludere i semplici meccanismi di consultazione privi di un apparato organico permanente. In secondo luogo, il carattere regionale degli accordi e organizzazioni non va inteso in senso strettamente geografico, bensì geo-politico, cosicché, a titolo di esempio, anche organizzazioni a prevalente ma non esclusiva *membership* europea, quali la NATO e l'OSCE, sono da considerare regionali ai sensi del cap. VIII della Carta. Non sono invece rilevanti per la Carta - come emerge anche, con specifico riferimento alla Commissione del bacino del lago Ciad, dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia dell'11 giugno 1998 nel caso della *Frontiera terrestre e marittima tra il Camerun e la Nigeria, eccezioni preliminari* - quegli accordi od organizzazioni che, pur avendo carattere regionale, non hanno tra i propri fini quello di regolare questioni attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Quanto al ruolo che il ricordato art. 52 della Carta assegna agli accordi od organizzazioni regionali, va osservato che diverse interpretazioni sono state date in dottrina della nozione di controversia di carattere locale. Sembra peraltro da accogliere un'interpretazione flessibile di tale nozione, ai sensi della quale sono controversie di carattere locale quelle controversie alle quali si applicano i meccanismi di composizione previsti dall'accordo o dall'organizzazione regionale di volta in volta rilevante. In maniera non rigorosa - e cioè come tendenziale, ma non assoluta, priorità dei meccanismi dell'accordo od organizzazione regionale - sembra da interpretare anche la regola per cui, in presenza di una siffatta controversia, ogni sforzo per la sua soluzione pacifica va esperito mediante l'accordo od organizzazione regionale prima di deferire la controversia stessa al Consiglio di sicurezza.

9. L'azione del Consiglio di sicurezza rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione

Se il Consiglio di sicurezza non è l'unico organo delle Nazioni Unite titolare di una funzione conciliativa e se nell'esercizio di questa esso può solo adottare atti non vincolanti, lo scenario muta radicalmente qualora si constati l'esistenza non di una semplice controversia o situazione la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, bensì di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. In queste ipotesi, infatti, il Consiglio di sicurezza gode di poteri ben più incisivi, fino a poter adottare misure coercitive; queste ultime, per di più, paiono di esclusiva competenza dello stesso Consiglio.

Nelle pagine seguenti si analizzeranno dapprima le nozioni di minaccia alla pace, violazione della pace e atto di aggressione, in quanto presupposti oggettivi per l'applicabilità del cap. VII della Carta (par. 9.1); in secondo luogo, si esamineranno i poteri spettanti al Consiglio di sicurezza in virtù dei diversi articoli di tale capitolo (par. 9.2); infine, ci si interrogherà in merito all'eventuale competenza dell'Assemblea generale ad adottare le misure previste dal cap. VII (par. 9.3).

9.1. I presupposti oggettivi per l'applicabilità del cap. VII della Carta

Il cap. VII della Carta si apre con una disposizione - l'art. 39 - che, nella sua prima parte, attribuisce al Consiglio di sicurezza la competenza ad accertare la sussistenza dei presupposti oggettivi per l'applicabilità dello stesso cap. VII. Questi presupposti, come già accennato, sono da identificare nell'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, nozioni che peraltro non sono ulteriormente precisate dalla Carta.

Della nozione di aggressione, invero, un'ampia definizione è stata data dall'Assemblea generale nella risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974, che vi ricomprende una serie di ipotesi che vanno dall'invasione o attacco contro il territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato, al bombardamento, al blocco dei porti, fino alla messa a disposizione del proprio territorio per il compimento di atti di aggressione da parte di un altro Stato e all'invio o al sostanziale coinvolgimento nelle operazioni di bande o gruppi armati, forze irregolari o mercenari. La definizione adottata dall'Assemblea generale ha comunque un valore relativo, non solo perché nella stessa risoluzione si afferma che l'elenco degli atti di aggressione in essa contenuto non è esaustivo, ma anche perché essa ha nei riguardi del Consiglio di sicurezza il carattere di una mera raccomandazione.

A ciò si deve aggiungere che il Consiglio di sicurezza, nelle delibere fino ad oggi adottate ai sensi del cap. VII della Carta, non ha mai qualificato una situazione come aggressione, preferendo piuttosto ricorrere, nelle ipotesi di maggiore gravità, alla nozione di violazione (o rottura) della pace: così ha fatto, per esempio, nella risoluzione 660 (1990) del 2 agosto 1990 con riguardo all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq.

E' tuttavia la nozione di minaccia alla pace quella più ricorrente nelle delibere che il Consiglio adotta nel quadro del cap. VII. In dottrina è stato rilevato come essa abbia il vantaggio di non comportare necessariamente l'attribuzione di specifiche responsabilità a una determinata parte, cosa che può rivelarsi controversa o politicamente delicata; inoltre, si tratta di una nozione dai contorni sfumati, che perciò garantisce al Consiglio di sicurezza un ampio margine di discrezionalità. Come minaccia alla pace sono dunque state qualificate le più differenti situazioni, caratterizzate per esempio da disordini o guerre civili all'interno di uno Stato, da gravi violazioni di norme fondamentali della comunità internazionale o da vere e proprie emergenze umanitarie. La prassi recente è purtroppo ricca di esempi, dalle risoluzioni sulla ex Jugoslavia a quelle sulla Somalia e sul Ruanda e molte altre ancora; ma merita di essere ricordato come anche in piena guerra fredda il Consiglio di sicurezza si fosse servito della nozione di minaccia alla pace al fine di sanzionare condotte meramente interne a uno Stato e nelle quali non era per di più insito l'uso della violenza bellica, come le politiche di discriminazione razziale poste in essere nella Rhodesia del Sud e in Sud Africa. Al riguardo, va anche sottolineato che la *domestic jurisdiction* degli Stati, quale che sia l'estensione che le si voglia riconoscere, non rappresenta un limite all'ampia discrezionalità del Consiglio di sicurezza nell'accertamento dei presupposti per l'applicabilità del cap. VII, poiché lo stesso art. 2, par. 7, della Carta, che sancisce il principio del rispetto della sfera della competenza interna degli Stati, espressamente afferma che tale principio non pregiudica l'applicazione di misure coercitive a norma del cap. VII.

Un ultimo punto da discutere concerne il rapporto tra l'accertamento dei presupposti oggettivi dei quali si è detto e la norma della Carta relativa alla legittima difesa (art. 51). E' di per sé chiaro che, qualora uno Stato usi la forza in legittima difesa, il suo comportamento non integra alcuna delle fattispecie menzionate dall'art. 39 della Carta. In quest'ottica, pone tuttavia dei problemi la tendenza da parte di alcuni Stati a estendere la nozione di legittima difesa oltre i limiti che paiono propri di essa ai sensi sia dell'art. 51 della Carta, sia del diritto internazionale generale. Si deve in particolar modo rilevare che la legittima difesa presuppone un attacco armato contro lo Stato che la invoca, sicché non paiono fondate, per esempio, quelle tesi - fatte valere nella prassi soprattutto dagli Stati Uniti e da Israele - volte a sostenere il diritto alla legittima difesa preventiva, o a ricomprendere nella nozione di legittima difesa gli interventi a protezione dei propri cittadini la cui vita sia in pericolo nel territorio di un altro Stato. Occorre inoltre tenere presente che l'esercizio della legittima difesa deve rispettare i criteri della necessità, della proporzionalità e dell'immediatezza rispetto all'attacco armato di cui uno Stato sia vittima; e che, qualora la legittima difesa sia esercitata da uno o più Stati terzi che intervengono a difesa dello Stato che abbia subito un attacco armato (c.d. legittima difesa collettiva), è necessaria la richiesta o il consenso di quest'ultimo Stato.

Sul piano procedurale, infine, il rispetto della legalità richiede che lo Stato che agisce in legittima difesa comunichi immediatamente al Consiglio di sicurezza le misure adottate, e desista da esse a partire dal momento in cui il Consiglio adotti misure concretamente idonee a tutelare lo Stato in questione.

9.2. Le misure adottabili dal Consiglio di sicurezza

a) Le raccomandazioni ex art. 39

Una volta accertata la sussistenza di uno degli indicati presupposti, il Consiglio di sicurezza ha a disposizione un ampio ventaglio di possibilità.

Esso può innanzitutto, ai sensi dell'art. 39 della Carta, limitarsi a fare raccomandazioni: ipotesi, questa, che pare da ricondurre in sostanza a un esercizio da parte del Consiglio di sicurezza della funzione conciliativa, che d'altronde è logico riconoscere al Consiglio non solo quando sussista una controversia o situazione la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (come previsto dal cap. VI), ma anche a fronte di una situazione più grave, nella quale si riscontri una minaccia o addirittura una violazione della pace.

Vi è peraltro una rilevante differenza procedurale tra l'ipotesi in cui il Consiglio di sicurezza adotti raccomandazioni ai sensi del cap. VI e quella in cui il fondamento giuridico del suo intervento sia rappresentato dall'art. 39: in questo secondo caso, infatti, come del resto in tutti gli altri casi in cui il Consiglio agisce nell'ambito del cap. VII, lo Stato che sia nello stesso tempo membro del Consiglio e parte della controversia sulla quale questo si pronuncia non è tenuto ad astenersi dal voto (e ovviamente, se è un membro permanente del Consiglio, può esercitare il proprio diritto di veto).

b) Le misure provvisorie

Venendo alle più specifiche misure previste dalle disposizioni del cap. VII, si devono innanzitutto considerare le misure provvisorie, contemplate dall'art. 40 della Carta.

Il testo dell'articolo già svela le fondamentali caratteristiche di queste misure, che sono adottate dal Consiglio di sicurezza «al fine di prevenire un aggravarsi della situazione» e che inoltre «non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate». Rientrano dunque in questa categoria, a titolo di esempio, le risoluzioni che invitano le parti in conflitto a cessare il fuoco, così come quelle che chiedono il ritiro di truppe o lo scambio di prigionieri di guerra.

Una seconda indicazione che si può trarre dalla lettera dell'art. 40 è che le misure provvisorie sono oggetto di raccomandazioni: il Consiglio di sicurezza può infatti solamente «invitare» le parti interessate a ottemperare a quelle misure provvisorie che esso reputi necessarie o desiderabili.

Infine, l'art. 40 sembra presupporre una gradualità degli interventi del Consiglio di sicurezza, poiché prevede che questo faccia ricorso alle misure provvisorie prima di adottare altre raccomandazioni o di decidere misure non implicanti l'uso della forza. Nella prassi, tuttavia, tale regola non è interpretata rigidamente: così, misure provvisorie possono anche essere oggetto di una delibera che contemporaneamente adotti altre misure previste dal cap. VII, o possono essere raccomandate dal Consiglio perfino dopo che esso abbia già adottato altre risoluzioni in base a questo capitolo. Un esempio di ciò si può individuare nelle risoluzioni adottate durante la crisi nel Kosovo: infatti, il Consiglio di sicurezza ha chiesto un cessate-il-fuoco con la risoluzione 1199 (1998) del 23 settembre 1998, dopo che con la risoluzione 1160 (1998) del 31 marzo 1998 aveva già rivolto alle parti raccomandazioni fondate sull'art. 39 e aveva deciso un embargo di armi e materiale bellico *ex art.* 41.

c) Le misure non implicanti l'uso della forza

Ai sensi dell'art. 41 della Carta, il Consiglio di sicurezza «può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure». Si tratta in questo caso di misure coercitive, che hanno carattere sanzionatorio. Esse comprendono, in virtù dello stesso art. 41, misure quali un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche e via radio, e la rottura delle relazioni diplomatiche; tale elenco ha peraltro valore meramente esemplificativo, potendo dunque essere adottate *ex art.* 41 tutte quelle ulteriori misure sanzionatorie che il Consiglio reputi opportune, fermo restando che esse non devono comportare l'uso della forza.

L'art. 41 non è privo di ambiguità per quanto concerne la natura delle risoluzioni con le quali il Consiglio di sicurezza adotta simili misure. Mentre infatti la prima parte della norma, nella quale compare il verbo «decidere», lascerebbe intendere che si tratti di risoluzioni vincolanti, nel prosieguo della stessa frase si afferma che il Consiglio può «invitare» gli Stati membri ad applicare tali misure, con una terminologia tipicamente usata con riguardo agli atti aventi mero valore raccomandatorio. L'ambiguità della norma pare riflettersi anche nella prassi, che negli anni della guerra fredda - nei quali peraltro il ricorso all'art. 41 è stato assai raro, a causa della difficoltà di superare la paralisi decisionale del Consiglio di sicurezza determinata dall'esercizio, da parte dei membri permanenti, del diritto di veto - è stata contrassegnata dall'adozione sia di risoluzioni aventi valore vincolante (in particolare, quelle volte a

sanzionare la Rhodesia del Sud e il Sud Africa per la già ricordata politica di discriminazione razziale posta in essere nei due Stati), sia di mere raccomandazioni. Dopo la fine della guerra fredda, non solo l'adozione di misure *ex art. 41* è divenuta assai più frequente, ma si è anche registrato un costante orientamento in favore dell'adozione di atti vincolanti, che d'altra parte - al di là della registrata ambiguità letterale dell'art. 41 - appaiono più rispondenti allo spirito della Carta e alla logica intrinseca di simili misure, la cui efficacia dipende dal generalizzato rispetto di esse.

Con il frequente ricorso da parte del Consiglio di sicurezza alle misure *ex art. 41*, negli ultimi anni sono risultati evidenti alcuni problemi, non privi di rilevanza giuridica, connessi alla loro applicazione e ai quali si può qui solo accennare. Da un lato, si pone la necessità di garantire il pieno rispetto delle sanzioni: a ciò si collega in particolar modo la prassi del Consiglio di sicurezza di autorizzare taluni Stati a realizzare operazioni di sorveglianza e di interdizione dei traffici, specie marittimi o fluviali. In questo contesto, tali Stati sono autorizzati ad adottare le «misure necessarie in relazione alle circostanze del momento», formula assai cauta che tuttavia comporta in sostanza un'autorizzazione a fare ricorso anche alla forza. Si pone dunque il problema di valutare quale sia il fondamento giuridico di tale prassi: punto sul quale in dottrina sono state sostenute diverse tesi, fino alla ricostruzione di un ipotetico articolo «41 e mezzo» per sottolineare come l'uso della forza nelle descritte circostanze si collochi a metà strada tra le fattispecie previste dagli artt. 41 e 42 della Carta.

Dall'altro lato, l'attuazione delle sanzioni solleva delicati problemi, di ordine non solo giuridico, ma anche politico e morale, con riguardo alle ripercussioni negative che esse possono avere sia nei confronti di Stati che, pur non essendone l'oggetto, sperimentano particolari difficoltà economiche derivanti dalla loro esecuzione, sia nei confronti delle popolazioni degli Stati soggetti a tali sanzioni. Solo la prima di tali eventualità è presa in esame dalla Carta, che si limita peraltro a introdurre una regola procedurale, disponendo all'art. 50 che gli Stati - membri e non delle Nazioni Unite - che si trovino in particolari difficoltà economiche per effetto di misure adottate contro un altro Stato hanno diritto di consultare il Consiglio di sicurezza al fine di individuare una soluzione a tali difficoltà; ciò può tradursi nella concessione di specifiche forme di assistenza o di limitate deroghe alle misure decise *ex art. 41*. Limitate deroghe sono talvolta stabilite, pur in assenza di qualsiasi previsione nella Carta, anche al fine di garantire alle popolazioni direttamente colpite dalle sanzioni la fornitura di beni primari, quali generi alimentari e medicinali.

d) Le misure impicanti l'uso della forza

La più incisiva modalità di intervento del Consiglio di sicurezza in caso di minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione è quella delineata dall'art. 42 della Carta. Ai sensi di questo articolo, il Consiglio può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

L'art. 42 configura dunque un'ipotesi di ricorso alla forza armata, e non subordina tale ipotesi alla previa adozione di misure non impicanti l'uso della forza: il Consiglio di sicurezza può infatti decidere di usare la forza non solo se misure già adottate *ex art. 41* si sono dimostrate inadeguate, ma anche se esso

ritiene, prima ancora di avere adottato simili misure, che esse siano inadeguate rispetto alla situazione esistente.

Le concrete modalità per rendere possibile il ricorso alla forza da parte del Consiglio di sicurezza sono individuate negli artt. 43 e seguenti. Questi prevedono, in particolare, che gli Stati membri delle Nazioni Unite mettano a disposizione del Consiglio di sicurezza le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie allo scopo; e ciò in base ad appositi accordi speciali conclusi tra il Consiglio di sicurezza e i singoli membri, o gruppi di membri, dell'Organizzazione e soggetti a ratifica da parte degli Stati firmatari. I piani per l'impiego delle forze armate così rese disponibili sono poi stabiliti dal Consiglio di sicurezza, coadiuvato dal Comitato di stato maggiore istituito dall'art. 47.

Se l'obiettivo di queste disposizioni era la costituzione, attraverso i contingenti forniti dagli Stati membri, di vere e proprie forze armate delle Nazioni Unite, esso è stato frustrato dalla mancata conclusione degli accordi speciali dei quali si è detto. Infatti, nonostante l'art. 43 disponesse che gli accordi speciali dovessero essere negoziati «al più presto possibile», e nonostante dalla lettera dello stesso art. 43 sia ricostruibile al riguardo un obbligo *de contrahendo* a carico degli Stati membri, la conclusione di tali accordi è stata resa impossibile da insuperabili divergenze tra gli Stati in merito, tra l'altro, all'entità, alla composizione e alla dislocazione delle costituende forze armate dell'Organizzazione.

Quest'ultima circostanza non ha tuttavia impedito nella prassi il ricorso alla forza a fronte di violazioni della pace o minacce alla pace: il Consiglio di sicurezza si è servito a questo scopo dello strumento della autorizzazione agli Stati membri, volta a consentire direttamente a questi ultimi di usare la forza in deroga al divieto posto dall'art. 2, par. 4, della Carta. A una simile modalità operativa si fece ricorso già all'inizio degli anni cinquanta, quando il Consiglio di sicurezza dapprima raccomandò agli Stati membri, con la risoluzione 83 (1950) del 27 giugno 1950, di soccorrere la Corea del Sud, fornendole l'assistenza necessaria a respingere l'attacco armato della Corea del Nord e a ristabilire la pace e la sicurezza nella regione, e pochi giorni dopo, con la risoluzione 84 (1950), autorizzò l'uso della bandiera e degli emblemi delle Nazioni Unite per l'azione militare a difesa della Corea del Sud, condotta da una coalizione a comando statunitense.

Quello appena citato resta peraltro l'unico esempio di autorizzazione all'uso della forza lungo tutto il periodo della guerra fredda, consentito dalla momentanea assenza dell'Unione Sovietica dalle riunioni del Consiglio di sicurezza per protesta contro la mancata assegnazione del seggio della Cina alla Repubblica Popolare invece che al Governo nazionalista insediato a Taiwan. I veti incrociati tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza hanno in seguito impedito ogni analoga deliberazione, fino al superamento della rigida contrapposizione tra i blocchi al termine degli anni ottanta.

Nel decennio appena trascorso, il meccanismo della autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza agli Stati membri ad usare «tutti i mezzi necessari» per reagire a violazioni della pace - come nel caso dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq - o per far fronte a guerre civili e connesse emergenze umanitarie all'interno di singoli Stati - come nella ex Jugoslavia, in Somalia o in Ruanda - è stato spesso impiegato. E' dunque necessario porsi la questione della sua legittimità sul piano giuridico.

A questo proposito, si può partire dalla constatazione della differenza esistente tra l'autorizzazione agli Stati membri *uti singuli* e quella che invece ne prevede l'azione nel quadro degli accordi od organizzazioni regionali di cui essi siano parte. Infatti, il ricorso da parte del Consiglio agli accordi od organizzazioni regionali per azioni coercitive da condurre sotto la sua direzione è espressamente contemplato dall'art. 53 della Carta, ed è dunque sicuramente legittimo; nulla invece prevede la Carta con riguardo all'ipotesi dell'autorizzazione rivolta agli Stati membri *uti singuli*. La dottrina è in ogni caso chiaramente orientata a riconoscere la legittimità anche di questa seconda modalità di intervento; è tuttavia divisa quanto al suo fondamento giuridico, che secondo alcuni autori sarebbe da individuare nello stesso art. 42 della Carta; secondo altri sarebbe da identificare in una regola non scritta in corso di formazione all'interno del sistema delle Nazioni Unite; e secondo altri ancora andrebbe cercato fuori da tale sistema, nel diritto internazionale generale.

Allo stato attuale del diritto internazionale, un punto pare comunque da sostenere: e cioè che, al di fuori dell'ipotesi della legittima difesa, l'uso della forza da parte degli Stati, singolarmente o nel quadro delle organizzazioni o degli accordi regionali di cui siano parte, è da considerare legittimo solo in presenza di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza; inoltre, poiché il ricorso alla forza è un'ipotesi eccezionale, che deroga al divieto posto dalla Carta e dal diritto internazionale generale, si deve ritenere necessaria a tal fine un'autorizzazione esplicita. In quest'ottica, non sembrano da ritenere legittimi sotto il profilo giuridico (con ciò, volendo prescindere da qualsiasi altra valutazione) i bombardamenti condotti dalla NATO sulla Repubblica Federale di Jugoslavia nel corso del 1999, in relazione alla crisi in atto nel Kosovo. Nelle diverse risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in merito a tale crisi non si ritrova infatti nessuna autorizzazione all'uso della forza né da parte della NATO né da parte di singoli Stati, bensì solo, nella già citata risoluzione 1199 (1998), l'affermazione che il Consiglio - in caso di mancata attuazione delle misure da esso domandate in quella stessa risoluzione e nella precedente risoluzione 1160 (1998) - prenderà in considerazione un'azione ulteriore e misure aggiuntive per mantenere o ristabilire la pace e la stabilità nella regione: formula in tutta evidenza troppo vaga per fondare su di essa una deroga al divieto dell'uso della forza sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta e dal diritto internazionale generale.

9.3. L'incompetenza dell'Assemblea generale in materia di «azioni»

A conclusione dell'esame dei poteri conferiti dal cap. VII della Carta al Consiglio di sicurezza, resta da domandarsi se questi poteri possano essere esercitati anche dall'Assemblea generale.

Il dato testuale da cui prendere le mosse per esaminare tale questione è rappresentato dall'art. 11, par. 2, della Carta, ai sensi del quale, da un lato, l'Assemblea generale può discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e fare al riguardo raccomandazioni (a meno che della questione si stia già occupando il Consiglio di sicurezza: v. *supra*, par. 8.2); dall'altro, essa deve però deferire al Consiglio qualsiasi questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali «per cui si renda necessaria un'azione». Risulta in tal modo fissato un limite alle competenze dell'Assemblea generale, la cui portata dipende dal significato che si attribuisce al termine azione.

Al riguardo, non vi è dubbio che l'art. 11, par. 2, intenda quanto meno riferirsi alle misure implicanti l'uso della forza, che lo stesso art. 42 qualifica come azioni. Invero, nella risoluzione nota come *Uniting for Peace*, del 3 novembre 1950, l'Assemblea generale sostenne la propria competenza a raccomandare agli Stati membri l'adozione di misure collettive - compreso, nel caso di una violazione della pace o di un atto di aggressione, l'uso della forza armata - qualora il Consiglio di sicurezza, in presenza dei presupposti oggettivi per l'applicabilità del cap. VII, risulti paralizzato dalla mancanza di unanimità tra i membri permanenti. La dottrina prevalente sottolinea peraltro l'illegittimità di questa risoluzione, contraria alla lettera e allo spirito della Carta; ed esclude che sulla sua base si sia potuta formare una consuetudine modificativa della stessa Carta, mancando sia l'elemento della *diuturnitas* (stante la limitata prassi fondata su tale risoluzione), sia quello della *opinio iuris ac necessitatis* (stante la persistente opposizione degli Stati socialisti alla tesi sostenuta nella risoluzione, nonché le diverse posizioni in seguito assunte dagli stessi Stati che la avevano approvata).

Il limite alle competenze dell'Assemblea generale posto dall'art. 11, par. 2, sembra in secondo luogo da riferire anche alle misure non implicanti l'uso della forza, anch'esse misure coercitive che configurano quella stessa reazione collettiva a fronte dell'esistenza di minacce alla pace o violazioni della pace che può culminare nel ricorso alla forza armata. Tra le risoluzioni con le quali peraltro l'Assemblea ha in talune occasioni raccomandato agli Stati membri l'adozione di misure sanzionatorie non implicanti l'uso della forza, la dottrina tende comunque ad ammettere la legittimità se non altro di quelle che si limitano a ribadire sanzioni già decise o raccomandate dal Consiglio di sicurezza.

Del tutto legittima appare invece l'adozione da parte dell'Assemblea generale di risoluzioni che si limitino a raccomandare misure provvisorie, le quali per le loro caratteristiche, sopra esaminate, non sembrano integrare una modalità di «azione», anche se frequentemente precedono o accompagnano l'adozione di misure coercitive. E senza dubbio legittimo è infine, anche in presenza dei presupposti oggettivi per l'applicabilità del cap. VII, l'esercizio da parte dell'Assemblea generale della funzione conciliativa che si è già visto esserle specificamente attribuita dall'art. 14 della Carta.

10. Le operazioni di *peace-keeping*

Nella prassi delle Nazioni Unite, alle misure per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali previste dalla Carta si è fin dagli anni cinquanta affiancata un'ulteriore modalità d'azione, rappresentata dalle c.d. operazioni di *peace-keeping*.

Con questa denominazione si fa riferimento a operazioni che, anche se condotte da forze armate (i c.d. caschi blu), si differenziano sotto diversi profili dalle azioni a carattere coercitivo prefigurate dagli artt. 42 e seguenti della Carta. In primo luogo, infatti, esse non sono condotte da forze armate permanentemente a disposizione delle Nazioni Unite, ma da truppe fornite volontariamente e in base ad accordi *ad hoc* dagli Stati membri di volta in volta disposti a contribuire a tali operazioni. Secondariamente, le operazioni di *peace-keeping* non hanno carattere coercitivo, ma si fondano piuttosto sul consenso delle parti in conflitto,

rispetto alle quali anzi assumono un ruolo imparziale; per di più, nella loro realizzazione l'uso della forza è di regola consentito solo per legittima difesa.

Ciò premesso, occorre rilevare che a partire dalla fine degli anni ottanta la prassi delle operazioni di *peace-keeping* ha conosciuto notevoli sviluppi. Se le operazioni realizzate nei decenni precedenti si inserivano per lo più in conflitti internazionali, con compiti di interposizione tra le parti, negli anni più recenti forze di *peace-keeping* sono state istituite prevalentemente in relazione a conflitti interni, e svariati sono stati i compiti ad esse assegnati: da obiettivi umanitari, come la distribuzione di aiuti alle popolazioni civili, a più ampie funzioni di riorganizzazione della vita civile e delle istituzioni democratiche (c.d. *peace-building*), fino a compiti di prevenzione rispetto al possibile scoppio di conflitti (così nel caso dell'UNPREDEP in Macedonia).

A ciò si deve aggiungere che in alcune occasioni il mandato delle forze di *peace-keeping* è stato esteso fino a comprendere il ricorso alla forza al di fuori dell'ipotesi di legittima difesa, per fini di imposizione della pace (c.d. *peace-enforcement*). E' questo in particolare il caso dell'UNPROFOR nella ex Jugoslavia e dell'UNOSOM II in Somalia; ma, per la verità, già precedenti operazioni (e in special modo quella dell'ONUC in Congo, all'inizio degli anni sessanta) erano state caratterizzate da mandati formulati in termini assai ampi riguardo al possibile uso della forza.

Sotto il profilo giuridico, si pone innanzitutto il problema di individuare il fondamento delle operazioni di *peace-keeping*. Anche questa, come già altre affrontate nelle pagine precedenti, è questione in merito alla quale le più differenti tesi sono state sostenute in dottrina. Vi è così chi, puntando l'attenzione sul carattere consensuale di tali operazioni, le ritiene fondate sul cap. VI della Carta; altri richiamano invece il cap. VII, e in particolare l'art. 40 o l'art. 42; quest'ultimo articolo sembra peraltro appropriato solo quando le forze di *peace-keeping* ricevono un mandato ampliato al *peace-enforcement*. Ancora, vi sono autori che giustificano le operazioni di *peace-keeping* alla luce della teoria dei poteri impliciti, o che ne trovano la base nei poteri generali che deriverebbero al Consiglio di sicurezza dalla «responsabilità principale» che l'art. 24 della Carta gli conferisce in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Infine, vi è chi rinuncia a individuare un preciso fondamento giuridico nella Carta, e ritiene piuttosto che le operazioni di *peace-keeping* facciano leva su una norma consuetudinaria ormai consolidatasi. Senza voler entrare nel merito, si deve rilevare come tutte queste tesi riconoscano la legittimità delle operazioni di *peace-keeping*.

Dalla soluzione che si accoglie riguardo al fondamento giuridico delle operazioni di mantenimento della pace derivano inevitabilmente differenti valutazioni in merito a quali organi delle Nazioni Unite siano competenti a deliberarne la realizzazione. E' chiaro infatti, a mero titolo di esempio, che se si considerano queste operazioni come azioni ai sensi dell'art. 42 della Carta, da ciò non può che discendere la competenza esclusiva del Consiglio di sicurezza; se invece si inquadra il *peace-keeping* nel cap. VI, diventa possibile ammettere una competenza concorrente dell'Assemblea generale.

Nella prassi, a parte rare eccezioni - la più nota delle quali è peraltro rappresentata proprio dalla prima forza di *peace-keeping*, l'UNEF I, istituita dall'Assemblea generale con la risoluzione 1000 (ES-I) del 5 novembre 1956 - le operazioni di *peace-keeping* sono stabilite mediante risoluzione del Consiglio di

sicurezza, di regola su proposta del Segretario generale. A quest'ultimo sono poi affidati compiti operativi attinenti al reperimento delle forze armate e al comando delle operazioni.

Parte III. La tutela dei diritti dell'uomo

11. Il quadro normativo

Fino alla stipulazione della Carta di San Francisco il diritto internazionale non era intervenuto sul terreno della tutela di quei diritti della persona definiti nella tradizione del costituzionalismo moderno fondamentali, innati e inviolabili se non in modo sporadico, per esempio con alcune poche norme di diritto umanitario (codificate nelle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 e poi trasfuse e arricchite nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, integrate dai due Protocolli del 1977), ovvero prevedendo clausole pattizie destinate a vincolare gli Stati al rispetto delle minoranze nazionali presenti nel proprio territorio (come accadde con i Trattati di pace che conclusero la prima Guerra mondiale).

La Carta delle Nazioni Unite rappresenta dunque - con le sue disposizioni in materia di diritti dell'uomo: gli artt. 1.3, 13, 55, lett. c), 62.2-4 e 68 - un fatto rivoluzionario: è stata la risposta della comunità internazionale al clima politico che si era venuto a creare nel periodo fra le due guerre mondiali; periodo che vide l'affermarsi di regimi dittatoriali, e dunque come tali suscettibili di per se stessi di violare alcuni fondamentali diritti dell'uomo, quali per esempio la libertà di riunione, di pensiero, di espressione; ma nel quale soprattutto - sempre a motivo dell'affermarsi di quei particolari regimi politici - si compirono atrocità che hanno trovato poi una qualificazione (come crimini di guerra, crimini contro la pace, crimini contro l'umanità) e una codificazione nel quadro dell'attività svolta dai Tribunali di Norimberga e di Tokyo.

Una lettura tradizionale dell'art. 1 della Carta di S. Francisco insegna che i fini delle Nazioni Unite riguardano quattro differenti campi: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; la decolonizzazione sia in campo economico che in campo politico; e, appunto, la tutela dei diritti dell'uomo. A quest'ultimo proposito l'art. 1.3 precisa che le Nazioni Unite devono «conseguire la cooperazione internazionale (...) nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione»; gli artt. 13 e 62 affidano la relativa responsabilità all'Assemblea generale e, sotto la responsabilità di questa, al Consiglio economico e sociale. Essi l'hanno esercitata dando anche vita a organi sussidiari, fra i quali in prima battuta occorre ricordare la Commissione per i diritti umani, istituita già nel 1946.

Tuttavia, la prassi che si è andata sedimentando in più di cinquantanni di attività dell'Organizzazione ha dimostrato come quest'ultima materia non abbia una propria autonomia, ma sia viceversa trasversale agli altri fini dell'Organizzazione: il rispetto dei diritti dell'uomo - e, specularmente, la loro violazione - è infatti oggi considerato fattore che condiziona lo sviluppo economico e sociale degli Stati più poveri (v. per esempio la risoluzione dell'Assemblea generale 41/128 sul diritto allo sviluppo), la sostanziale

attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli (v. la risoluzione dell'Assemblea generale 53/164 del 25 febbraio 1999 sull'esigenza di auto-amministrazione del Kosovo all'interno della sovranità territoriale della Repubblica Iugoslava), nonché il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (v. la risoluzione del Consiglio di sicurezza 688 del 5 aprile 1991 relativa alla repressione di civili iracheni appartenenti alla nazione curda). Proprio a motivo di questa sua trasversalità la materia non è più di esclusiva responsabilità di Assemblea generale e Consiglio economico e sociale in particolare, nella misura in cui la violazione dei diritti dell'uomo sia apprezzata come fattore suscettibile di determinare la rottura della pace, non può essere escluso l'intervento del Consiglio di sicurezza, nell'esercizio delle competenze stabilite dai capitoli VI e VII della Carta di San Francisco (per le quali v. *supra*, par. 2 e *infra*, par. 3.4.4).

I diritti dell'uomo sono dunque diventati di *international concern*, non potendosi più opporre da parte degli Stati il rispetto della propria sfera di *domestic jurisdiction*, pure garantita dall'art. 2.7 della Carta, ma non più per questa materia.

Gli artt. 1.4 e 56 aggiungono indicazioni importanti in ordine alle modalità della loro tutela nell'ambito delle Nazioni Unite: l'Organizzazione rappresenta il centro per il coordinamento dell'attività degli Stati, in capo ai quali incombe l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo individualmente, ma anche collettivamente, così come in collaborazione con l'Organizzazione internazionale, all'interno della sua struttura, come al di fuori di essa.

L'attività svolta in materia può essere sinteticamente ricondotta a tre diverse modalità di intervento. Si è assistito anzitutto ad un'attività normativa o para-normativa destinata agli Stati membri dell'Organizzazione, volta a dar vita a *standards* universali di rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, taluni con portata generale, altri posti a favore di singole categorie di persone o per la protezione di specifici diritti (par.3.2). All'interno dell'Organizzazione è stato poi favorito - già a partire dal 1946 - il dibattito politico sul compimento di gravi e diffuse violazioni dei diritti dell'uomo (c.d. *gross violations*) da parte di singoli Paesi (par. 3.3). Sono stati creati infine procedure di controllo giuridico sull'esecuzione degli obblighi internazionali degli Stati in materia (par. 3.4).

12. L'attività normativa e para-normativa delle Nazioni Unite in materia

Assemblea generale e Consiglio economico e sociale non detengono in materia poteri normativi vincolanti. Essi operano attraverso la predisposizione di studi, la convocazione di conferenze e, soprattutto, l'adozione di raccomandazioni, le quali possono però infine condurre alla stipulazione di accordi internazionali (v. par. 3.2.2) o alla formazione di norme di diritto internazionale generale (v. par. 3.2.3). Il solo elenco di tutti questi atti - oltre a risultare un'arida compilazione - sarebbe in grado di esaurire l'intero spazio a disposizione. Conviene allora organizzare il discorso, in modo sintetico, intorno a due punti di riferimento principali: si darà conto separatamente degli atti di *soft law* e di quelli di *hard law* e, all'interno di questi ambiti, degli atti a portata generale e di quelli a portata settoriale.

12.1. Risoluzioni e dichiarazioni di principi. In particolare: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Assemblea generale e Consiglio economico e sociale sono anzitutto intervenuti in materia con risoluzioni che enunciano criteri-guida per l'attività degli organi di governo degli Stati: si tratta di risoluzioni che, a motivo della materia che considerano, non hanno la pretesa di indicare regole di comportamento che gli Stati debbono obbligatoriamente seguire, né di essere ricognitive del diritto internazionale esistente, ovvero di anticipare la stipulazione di accordi internazionali dei quali potrebbero rappresentare la piattaforma negoziale. Nella prassi questo tipo di risoluzioni è stato privilegiato in materia di politica criminale degli Stati; ricordo a mero titolo esemplificativo, le risoluzioni del Consiglio economico e sociale 663C del 31 luglio 1957 su *The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* e 1984/50 del 25 maggio 1984 su *Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Those Facing the Death Penalty*; o, ancora, le risoluzioni dell'Assemblea generale 45/112 del 14 dicembre 1990 sulle *Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency* e 40/33 del 29 novembre 1985 contenente *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (le c.d. "Regole di Pechino").

Ad una seconda categoria di risoluzioni appartengono quelle che proclamano diritti dell'uomo non di pacifica accettazione in quello specifico momento storico: è questo tipicamente il caso che si è verificato allorché l'Assemblea generale - o altro organo di pari autorità morale appartenente ad un'Organizzazione internazionale parte della famiglia delle Nazioni Unite - si è pronunciata in materia di autodeterminazione dei popoli e decolonizzazione (risoluzione dell'Assemblea generale 41/128 del 4 dicembre 1986 *on the Right to Development*; risoluzione dell'Assemblea UNESCO del 28 novembre 1978 *on Race and Racial Prejudice*), ovvero su questioni economiche e sociali controverse (risoluzione dell'Assemblea generale 2542-XXIV dell'11 dicembre 1986 *on Social Progress and Development*).

Infine a un terzo tipo di risoluzioni appartengono quelle dichiarazioni di principio che, a motivo della loro veste formale, hanno effetti giuridici di tipo esclusivamente raccomandatorio, oltre a un alto valore morale; ma che sono suscettibili di conseguire effetti giuridicamente vincolanti sul piano sostanziale, vuoi perché ricognitive del diritto internazionale esistente in quella specifica materia (o perché tali sono divenute in un momento successivo), vuoi perché qualificabili come accordi (in forma semplificata) fra gli Stati che hanno contribuito a determinarne il contenuto e ad adottarle con il proprio voto favorevole in seno all'Assemblea generale.

La più nota di queste risoluzioni è senz'altro la *Universal Declaration of Human Rights* (217A-III del 10 dicembre 1948). Con essa viene proclamata l'esistenza e l'intangibilità di diritti e libertà fondamentali dell'individuo che fanno perno su alcuni pochi capisaldi: la protezione della persona fisica (cioè il suo diritto alla vita e il divieto che ad essa vengano applicati atti di tortura o trattamenti inumani e degradanti); l'identità spirituale dell'individuo (dunque il diritto alla libertà di espressione del pensiero, del credo religioso e politico); l'uguaglianza di ciascun individuo (perciò il divieto di atti discriminatori determinati da qualsiasi motivo) nella vita individuale come in quella associata, nella famiglia, nel lavoro, nelle relazioni politiche. Significativamente la Dichiarazione non dimentica di affermare l'esistenza di doveri di

ogni individuo verso la comunità in cui vive e nella quale è possibile il pieno e libero sviluppo della sua personalità.

Con questo atto gli Stati accettarono per la prima volta la prospettiva che le relazioni internazionali non potessero esaurirsi in meri rapporti fra enti sovrani ma dovessero tener conto anche dell'individuo, ponendosi al suo servizio.

Cinquant'anni dopo la sua adozione le condizioni della comunità internazionale sono profondamente mutate: basti pensare che i poco più di 50 Stati allora membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sono oggi più che triplicati, essendo 189. Ampliandosi, la comunità internazionale - e insieme le Nazioni Unite - ha perso quella omogeneità che allora la contraddistingueva: di essa fanno oggi parte Stati sorti vuoi dalla decolonizzazione, vuoi dallo smembramento di sintesi politiche allora create dalle esigenze della *real politik*. Questi si sono dati Carte costituzionali che affermano l'esistenza di diritti individuali inalienabili e che accollano allo Stato stesso la responsabilità della loro promozione e della loro tutela. Questi stessi Paesi hanno stipulato Trattati che li vincolano reciprocamente al rispetto dei diritti dell'uomo: a livello universale una posizione significativamente incisiva è occupata dai due Patti del 1966, anch'essi maturati all'interno delle Nazioni Unite (par. 3.2.2); a livello regionale ogni ambito ha espresso proprie Carte e Accordi, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sez. II, cap. 1, par. 1.4), la Convenzione americana sui diritti dell'uomo (*ibid.*, par. 3.3), la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (*ibid.*, par. 4.3). A questi strumenti che tutelano in generale i diritti e le libertà fondamentali si sono nel tempo affiancati dichiarazioni e risoluzioni che proteggono determinate categorie di persone particolarmente deboli o tutelano ogni individuo da specifici tipi di violazioni. Fra le tante ricordo: la *Declaration on the Rights of the Child* (1386-XIV del 20 novembre 1959), la *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women* (2263-XXII del 7 novembre 1967), la *Declaration against Torture* (3059-XXVIII del 2 novembre 1973), la *Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities* (36/55 del 25 novembre 1981). La protezione della persona si è insomma articolata a partire dalla Dichiarazione universale per ambiti di successiva elaborazione, dal più elementare al più complesso.

Col tempo la Dichiarazione si è arricchita di nuovi significati. Infatti è nata come un invito rivolto agli Stati: una raccomandazione, autorevole a motivo dell'organo da cui è promanata e a motivo dei principi che afferma, ma pur sempre una raccomandazione, dunque del tutto priva del valore giuridicamente vincolante proprio di un trattato. Oggi essa viene considerata in gran parte acquisita al patrimonio del diritto internazionale generale. E' nata come strumento programmatico; ed essa è stata infatti il terreno dal quale hanno preso ispirazione i ricordati strumenti internazionali. Questo valore programmatico ha però pure contribuito alla specificazione di principi generali comuni a tutti gli Stati: essa cioè è venuta ad assumere il valore di un quadro imprescindibile di riferimento che guida obbligatoriamente l'azione interna e internazionale.

12.2. L'elaborazione di norme pattizie. In particolare: i Patti internazionali del 1966

Alcune delle dichiarazioni di principio adottate dall'Assemblea generale in materia di diritti dell'uomo portano in allegato anche il testo di un trattato da sottoporre alla ratifica degli Stati. E' questo il caso della risoluzione 2200-XXI, del 16 dicembre 1966, che raccomanda agli Stati la ratifica dei due annessi Patti internazionali, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti sociali, economici e culturali.

Dichiarazione e Patti fanno parte di un unico disegno volto a provvedere la comunità internazionale di un catalogo di diritti e libertà fondamentali la cui osservanza fosse in grado di vincolare gli Stati. Questo disegno si perfezionò per tappe successive: nel 1948, come detto con la Dichiarazione universale; nel 1966, quando l'Assemblea generale terminò di rielaborare la proposta già approvata dalla Commissione di diritto internazionale nel 1954: con la citata risoluzione (approvata all'unanimità) gli Stati si sono così dotati di un "codice" di comportamento vincolante, che rappresenta lo *standard* minimo di garanzia a livello universale in materia di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona. Ritengo importante sottolineare questo aspetto: i Patti infatti non hanno l'aspirazione a sostituirsi a diversi e più significativi e incisivi strumenti di tutela di questi diritti; essi hanno piuttosto lo scopo di individuare una soglia minima, al di sotto della quale gli Stati non possono situarsi; così (come peraltro dichiara l'art. 5 di ciascuno dei due accordi) essi sono cedevoli nei confronti di norme interne o convenzioni internazionali che predispongono un livello di protezione più alto, sono cioè compatibili con garanzie apprestate per esempio a livello regionale.

I due Patti sono entrati in vigore internazionalmente il 3 gennaio 1976 (per l'Italia il 15 dicembre 1978, a seguito dell'avvenuto deposito della ratifica autorizzata con legge 25 ottobre 1977, n. 881). Sono oggi Parti contraenti di essi (n.?) Stati.

La scelta di dedicare due diversi strumenti alla materia - anziché di mantenere la sua unità formale, come fatto con la Dichiarazione universale - fu determinata da un certo numero di considerazioni. Da più parti allora si espresse la convinzione che nella materia economica, sociale e culturale fosse più difficile porre agli Stati vincoli stringenti e di immediata osservanza: che dunque, da una parte, il tenore letterale della norme ivi stabilite a tutela dei fondamentali diritti della persona dovesse risentire di questa più marcata programmaticità; e che, da un'altra parte ma consequenzialmente, il sistema di controllo sull'adempimento da parte degli Stati degli obblighi convenzionali dovesse essere informato a logiche differenti (*infra*, par. 3.4). E' tuttavia indubbio che anche talune norme che garantiscono particolari diritti civili e politici debbano avere questa stessa struttura programmatica; basta pensare al diritto a libere elezioni: la norma che lo prevede non è certamente idonea ad essere applicata immediatamente, esigendo per il suo concreto operare l'adozione di misure nazionali. Credo, viceversa, che i veri motivi della scelta allora operata siano da individuare in considerazioni di carattere politico: gli Stati erano, e sono rimasti, restii a limitare l'esercizio della propria sovranità nelle questioni che attengono a scelte di politica economica, le quali sono anche il presupposto di scelte in campo sociale. La formulazione degli impegni internazionali assunti in questi settori nasce così condizionata.

Ambedue i Patti “aprono” con la proclamazione del diritto di autodeterminazione (art. 1) e, parallelamente, del principio di non discriminazione (art. 2), dell’uguaglianza fra uomini e donne (art. 3) e delle possibili deroghe che possono legittimamente porsi in materia (art. 4). Ciascuno di essi ha poi contenuti propri. L’uno comprende l’intero catalogo dei diritti civili e politici già dettato dalla Dichiarazione universale, con specificazioni interessanti, come là dove (art. 27) si precisano i diritti degli individui appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche. L’altro enuncia diritti economici, sociali e culturali quali il diritto al lavoro e ad eque condizioni del suo esercizio; il diritto ad un livello di vita adeguato; il diritto di sciopero e di formare sindacati liberi; il diritto a forme di assistenza e sicurezza sociale; la protezione della famiglia, della maternità e dell’infanzia; il diritto all’istruzione, a partecipare alla vita culturale e a godere dei benefici che derivano dal progresso scientifico.

Gli Stati conservano il diritto di apporre riserve o dichiarazioni interpretative. L’Italia, in particolare, all’atto della ratifica ne ha depositate sei (tutte relative al Patto sui diritti civili e politici): esse riguardano l’interpretazione delle espressioni «arresto o detenzione illegali» (art.9.5) e dell’art. 15 (prima frase), il diritto di entrare liberamente nel proprio Paese (art. 12.4, in relazione alla XIII disposizione transitoria della Costituzione italiana), il processo *in absentia* (art. 14.3, d), il doppio grado di giurisdizione in materia penale (art. 14.5, in relazione agli artt. 90 e 96 Costituzione italiana), la disciplina delle trasmissioni radiotelevisive (art. 19.3).

Il Patto sui diritti civili e politici istituisce il Comitato dei diritti dell’uomo, organo di controllo sull’esecuzione degli obblighi convenzionali, composto da diciotto membri scelti per le garanzie di indipendenza e di competenza in grado di offrire (*infra*, par. 3.4.1).

Come è accaduto sul piano della *soft law*, anche sul piano pattizio la tutela si è andata specializzando: le NU hanno proposto agli Stati progetti di convenzioni indirizzate a tutelare singole categorie di persone, ovvero a garantire il godimento di specifici diritti. Esemplificando sinteticamente è stata favorita la stipulazione di accordi a tutela della donna (sui diritti politici della donna, 10 dicembre 1952; sull’eliminazione di ogni forma discriminazione nei confronti della donna, 18 dicembre 1979); dei minori (sui diritti del bambino, 20 novembre 1989, che sarà accompagnato da un protocollo in via di elaborazione relativo all’età minima consentita per la loro partecipazione ai conflitti armati); degli apolidi (sullo *status* degli apolidi, 28 settembre 1954) e dei rifugiati (sullo status dei rifugiati, 31 gennaio 1967, accompagnato dal Protocollo del 31 gennaio 1967); ovvero, contro le pratiche di genocidio (9 dicembre 1948), di tortura (10 dicembre 1984), di discriminazione razziale (21 dicembre 1965).

12.3. Il contributo delle Nazioni Unite alla creazione di norme di diritto internazionale generale in materia di diritti dell’uomo

L’attività normativa e para-normativa svolta dalle Nazioni Unite nel campo della protezione dei diritti della persona ha contribuito in misura determinante alla nascita di norme di diritto internazionale generale. Si è insomma assistito ad una circolarità per la quale all’ iniziale attività dell’Organizzazione - espressa dalle ricordate risoluzioni, dichiarazioni di principio, predisposizione di testi di accordi - è succeduta un’ attività degli Stati per dare esecuzione negli ordinamenti interni a quanto raccomandato o

imposto dal diritto internazionale: attività che si è espressa anzitutto sul piano normativo, ma che si è nel tempo arricchita del contributo della giurisprudenza nazionale. Tale articolata prassi ha rappresentato a propria volta il solido terreno dal quale hanno preso vita norme e principi non scritti di diritto internazionale. Così - per fare solo un esempio, certamente il più significativo, - è proprio guardando alla prassi internazionale e alla conforme prassi interna maturata dal secondo dopo guerra in poi che autorevole dottrina può oggi affermare che si sia formato un principio di diritto internazionale non scritto secondo il quale qualsiasi situazione lesiva della dignità della persona umana - e non soltanto le cosiddette *gross violations* - è sottratta alla sfera del dominio riservato dello Stato e dunque ricompresa nell'ambito dell'attività dell'Organizzazione (Conforti).

13. I procedimenti di verifica del rispetto dei diritti dell'uomo. In particolare le procedure di tipo politico: il controllo sull'attività di singoli Stati

Vi è naturalmente motivo di soddisfazione nell'osservare il crescente numero di strumenti internazionali che affiancano le vie interne di tutela dei diritti dell'uomo. Peraltro si osserva anche che le violazioni di tali diritti sono sempre consistenti, e che al diminuire di alcune, se ne aggiungono altre di nuovo tipo. Il che fa pensare che la "gabbia" della strumentazione giuridica debba essere perfezionata e modulata sulle esigenze concrete.

Già dai primi anni di funzionamento dell'Organizzazione venne instaurata la prassi di provocare dibattiti pubblici su violazioni dei diritti della persona particolarmente significative per la loro efferatezza o per la loro diffusione. Con questa finalità la Assemblea generale (o, per essa, la Commissione dei diritti dell'uomo) ha provveduto a organizzare gruppi di lavoro e a nominare relatori speciali, per poi riferire in sede di Assemblea generale e di Consiglio economico e sociale, ed eventualmente attivare il Consiglio di sicurezza. Due situazioni si segnalano in particolare. Anzitutto ricordo il caso del Sud Africa: a motivo delle pratiche di *apartheid* ivi messe in atto, nel 1962 l'Assemblea creò una Commissione speciale incaricata di presentare annualmente un rapporto scritto; essa fu sostituita da nel 1967 da un *Working Group of Experts on Human Rights in Southern Africa*, divenuto poi permanente. A queste misure di carattere politico si affiancarono anche misure giuridiche: il Consiglio di sicurezza adottò a più riprese risoluzioni comportanti sanzioni nei confronti della Rhodesia del Sud e del Sud Africa proprio a motivo della politica discriminatoria sostenuta dai rispettivi regimi politici.

Il secondo caso riguarda Israele e il trattamento da questo Stato riservato ai territori occupati dopo il conflitto arabo-israeliano del 1967: anche in questo caso l'Assemblea creò, nel 1968, un Comitato speciale, incaricato di investigare sulle pratiche suscettibili di violare i diritti delle persone di nazionalità araba residenti nei territori occupati; le indagini furono approfondite e comportarono anche l'audizione di testimoni, ma Israele sempre si oppose a che il Comitato conducesse verifiche in luogo.

Già da tempo funziona un meccanismo di controllo politico a portata più generale: con risoluzione 1503(XLVIII), del 27 maggio 1970 il Consiglio economico e sociale ha autorizzato la Commissione dei diritti dell'uomo e il suo organo sussidiario, la Sotto-commissione per la prevenzione delle discriminazioni razziali e delle minoranze, a trattare in via confidenziale ogni "comunicazione" pervenuta

all'Organizzazione volta a denunciare episodi di *gross violations* dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il sistema si è dimostrato negli anni efficiente, dando esiti indirizzati a rendere pubblico il compimento di queste violazioni attraverso la creazione di commissioni di inchiesta *ad hoc*, l'apertura di dibattiti in seno al Consiglio economico e sociale, l'adozione di raccomandazioni allo Stato interessato da parte dell'Assemblea generale.

14. I procedimenti di tipo giuridico

Le garanzie giuridiche di accertamento delle violazioni, di attuazione del diritto ovvero di controllo internazionale messe a punto nell'ambito delle NU per la tutela dei diritti della persone sono molteplici. Quelle di esse indirizzate a controllare l'attività degli Stati si caratterizzano per un dato comune: si risolvono tutte in atti non vincolanti, cosicché si rivelano piuttosto fragili di fronte a pratiche odiose che spesso tendono a riprodursi nel tempo.

14.1. I rapporti degli Stati

Lo strumento più diffusamente utilizzato è quello dei rapporti (richiesti agli Stati contraenti di singoli strumenti pattizi) sulle misure adottate in esecuzione degli obblighi convenzionali. Sottoposti a comitati di esperti costituiti per singoli ambiti di protezione, tali rapporti danno vita a un pubblico dibattito che si chiude con l'adozione di "osservazioni", "raccomandazioni", "constatazioni", ecc. dell'organo di controllo.

In particolare: il Patto sui diritti civili e politici prevede che ciascuno Stato parte presenti un rapporto entro un anno dall'entrata in vigore del Patto stesso, poi ogniqualvolta richiesto dal Comitato dei diritti dell'uomo. Al termine dell'esame - che si svolge alla presenza del delegato dello Stato interessato - il Comitato può formulare *reports* e *general comments* indirizzati al Consiglio economico e sociale e allo Stato, il quale può rispondere con *comments* (art. 40).

Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali stabilisce che gli Stati parte presentino rapporti "*in stages*", cioè a intervalli di tempo, secondo un calendario stabilito dall'ECOSOC (artt. 16-17). Al fine di verificare lo stato di attuazione di questi diritti, rapporti analoghi possono essere richiesti anche agli Istituti specializzati (art. 18). Investita del loro esame, la Commissione dei diritti dell'uomo può predisporre studi e formulare raccomandazioni di carattere generale indirizzate agli Stati (che possono rispondere con proprie osservazioni: art. 20) e all'Assemblea generale (art. 21).

In modo analogo si articola la funzione di controllo affidata, dai pertinenti accordi, ai diversi Comitati da essi istituiti nell'ambito delle ricordate convenzioni che tutelano i diritti dei bambini (art. 45d), contro le pratiche di discriminazione razziale (art. 9), di tortura (art.), di discriminazione nei confronti delle donne (art. 18), ecc. Si instaura in tal modo un dialogo costruttivo tra ogni Stato contraente e il Comitato, dialogo che si avvantaggia della vasta e articolata prassi di indirizzare raccomandazioni di carattere generale, le quali sempre più spesso non si limitano a prendere in esame le informazioni specifiche fornite da ciascuno Stato, ma «esprimono il punto di vista del Comitato sulla portata e sul significato delle norme

esaminate, nonché sui livelli di protezione che devono essere osservati nella loro applicazione» (Pocar), innalzando il livello di protezione e meglio articolandolo alla luce delle evoluzioni della prassi.

14.2. I ricorsi statali e individuali

All'interno del sistema di garanzia predisposto dal Patto sui diritti civili e politici è stabilito un duplice sistema di ricorsi contro gli Stati inadempienti. Il Patto prevede che lo Stato, che abbia fatto apposita dichiarazione di accettare la competenza del Comitato dei diritti dell'uomo, possa presentare un ricorso contro un altro Stato (che abbia ugualmente accettato la competenza del Comitato: art. 41). La procedura è di dubbia utilità, stante il non interesse dello Stato a farsi carico delle violazioni commesse da altri Stati, senza che ricorra un proprio specifico e immediato interesse e dato che essa si chiude comunque con un atto non vincolante (Gaja): accertata infatti l'impossibilità di una soluzione amichevole, il Comitato conclude il proprio compito con un rapporto indirizzato ai soli Stati interessati; e, se gli Stati consentono, con la nomina di una commissione di conciliazione (art. 42).

Molto più interessante e ricco di implicazioni è viceversa il sistema dei ricorsi individuali allo stesso Comitato, istituito dal Protocollo facoltativo sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea generale con la stessa risoluzione 220 (XXI). Il Comitato istruisce una procedura semi-giudiziale, che si chiude con l'adozione di *views* (constatazioni) indirizzate allo Stato in causa e al ricorrente. Si tratta anche in questo caso di atto non vincolante, ma altamente autorevole, e dunque suscettibile di determinare effetti di ricaduta sull'interpretazione e applicazione delle norme del Patto.

14.3. Le attività operative dell'Organizzazione (rinvio)

La prassi dell'ultimo decennio ha dato vita a modalità di promozione e di tutela dei diritti dell'uomo che si concretano in attività vicarie destinate ad affiancare l'attività di questo o quello Stato, suscettibili di penetrare all'interno dello Stato stesso, incidendo in ambito interindividuale e quindi venendo in diretto contatto con la società civile.

Intendo anzitutto riferirmi alle operazioni di *peace-keeping*, e fra queste più propriamente a quelle che assolvono anche funzioni di *peace-building*, deliberate dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale al fine di assistere Paesi, devastati da conflitti interni o internazionali, a ricostruire l'ordinata convivenza civile, promuovendo il rispetto dei diritti dell'uomo e il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche. Ricordo, sempre a titolo esemplificativo, la missione in Kosovo (UNMIK), istituita dal Consiglio di sicurezza - al termine delle operazioni militare ivi compiute dalla NATO - con la risoluzione 1244 del 10 giugno 1999; nonché le numerose missioni ad Haiti (UNMIH, 1993-1996; UNSMIH, 1996-1997; UNTMIH, 1997; MIPONUH, 1997-1998), che hanno ricoperto funzioni miste di *peace-keeping*, di *peace-building* e l'ultima anche di polizia.

La materia è strettamente pertinente all'ambito delle competenze che le Nazioni Unite ricoprono ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: si rinvia dunque a quella sede per i necessari approfondimenti (par. 2.3).

14.4. I procedimenti giudiziari internazionali per la repressione di crimini di diritto internazionale

Nel quadro delle attività delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti dell'uomo si inserisce anche l'iniziativa del Consiglio di sicurezza - nell'esercizio dei suoi poteri per mantenere e ripristinare la pace internazionale - di dare vita a tribunali penali internazionali per giudicare i responsabili di gravi violazioni dei diritti dell'uomo. Ci si intende riferire alle risoluzioni 827 (1993) del 25 maggio 1993 e 955 (1994) dell'8 novembre 1994 che hanno istituito, rispettivamente, il Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia e il Tribunale per il Ruanda. A tale iniziativa si apparenta pure l'attività di concertazione, favorita soprattutto dall'Assemblea generale, che ha infine determinato la convocazione di una conferenza internazionale chiusasi con l'adozione del trattato istitutivo di una Corte penale internazionale (Roma, 17 luglio 1998).

Queste iniziative sono peraltro solo la punta emergente di un fenomeno di più vaste proporzioni che ha trovato nell'ambito delle NU una cornice assai adatta, in tutte le differenti modalità nella quali si è articolata. Proprio a motivo di spinte emerse soprattutto nell'ambito della Commissione del diritto internazionale dell'Assemblea generale si va assistendo infatti al consolidamento del concetto di crimine internazionale dell'individuo, di quel comportamento individuale che pregiudica direttamente la comunità internazionale (perché suscettibile di violare la pace e la sicurezza internazionali) o l'intera umanità (perché suscettibile di pregiudicare valori umanitari). Tale concetto emerge nitidamente non solo dagli statuti delle tre corti penali appena menzionate, ma anche dal progetto di Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità (1996), che accoglie l'esistenza di *core crimes* e la loro distinzione dai crimini sui quali non si è ancora cristallizzato il consenso diffuso della comunità internazionale. I primi - diffusamente denominati *delicta iuris gentium* - originano dalla codificazione attuata con gli Statuti dei Tribunali di Norimberga e di Tokyo, che tiene conto della distinzione fra le tre - o forse ormai quattro, se si vuole riconoscere autonomia ai fatti di genocidio- *figurae criminis* accolte dal diritto internazionale generale: i crimini contro la pace, i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità. I secondi sono oggi solo previsti da trattati settoriali, i quali riguardano per esempio il traffico di sostanze psicotrope, il terrorismo, ecc. A seguito della enucleazione dei *core crimes*, è emerso anche il concetto di responsabilità penale individuale personale dell'individuo che opera per lo Stato, agisca esso come organo ovvero - ma l'ipotesi è residuale, anche se non del tutto escludibile - a titolo personale.

Peraltro tale responsabilità non è suscettibile di assorbire quella propria dello Stato in quanto soggetto di diritto internazionale. Appunto nella consapevolezza che i crimini di diritto internazionale non sono quasi mai il frutto di un'iniziativa individuale, isolata, ma sono piuttosto l'espressione di un'attitudine dell'apparato statale nella sua interezza lo Stato stesso è chiamato a rispondere di queste violazioni direttamente, sul piano dei rapporti interstatali, secondo un regime giuridico che ha visto un imponente sforzo di codificazione nel progetto predisposto, ancora una volta dalla Commissione del diritto internazionale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella sua cinquantaduesima sessione (agosto 2000).

Agli Stati incombe il compito di individuare il piano - quello interno, del proprio ordinamento, ovvero quello internazionale - volta a volta più efficace per far valere la responsabilità penale individuale. Ciò significa dire, con altre parole, che in via di principio nulla impedisce che il sistema repressivo dei crimini di diritto internazionale si articoli sulla concorrenza di corti interne (sistema indiretto) e di corti internazionali (sistema diretto), ovvero - detto con parole diverse - sull'esercizio della competenza penale interna secondo i tradizionali criteri di giurisdizione, integrati da quello della universalità della giurisdizione penale, oppure sull'attività di corti internazionali, quali sono appunto i due attuali tribunali *ad hoc*. Tuttavia il sistema della repressione indiretta ha presentato sino ad oggi limiti gravi che ne hanno reso assai difficile il suo funzionamento. La prassi in materia di attività repressiva nei confronti di presunti responsabili di *delicta iuris gentium*, oltre a essere scarsa dal punto di vista quantitativo, è anche assai scarsa sotto il profilo contenutistico: fin dall'entrata in vigore degli strumenti pattizi volta a volta pertinenti (per esempio in tema di genocidio, tortura, persecuzioni su basi politiche, razziali, religiose o etniche, schiavitù, presa di ostaggi, crimini di guerra) le corti interne hanno incontrato ostacoli pressoché insormontabili a giudicare i presunti responsabili. La carenza di giurisdizione in materia, ovvero l'impossibilità di ricorrere al criterio della universalità della giurisdizione penale, è stata volta a volta motivata sulla base di ostacoli di natura oggettiva (la qualificazione del conflitto quale fatto internazionalmente rilevante, piuttosto che quale conflitto interno o, ancor più, quale mera «azione di polizia»), piuttosto che relativi alla qualità della persona presunta responsabile (per esempio perché protetta da un regime di immunità, in quanto organo dello Stato); alla non presenza di essa sul territorio dello Stato che vorrebbe perseguirlo; al regime della prescrizione; alla difficoltà di rilevare e interpretare le norme internazionali in materia, norme che si presentano spesso ampiamente indeterminate e richiedono comunque una esatta trasposizione nel diritto interno a motivo della loro incidenza in campo penale, tradizionalmente coperto negli ordinamenti interni di tradizione democratica dalla riserva di legge.

L'istituzione di corti penali internazionali è dunque la conseguenza dell'inadeguatezza dimostrata dagli ordinamenti nazionali nel far fronte sia sul piano normativo che su quello giudiziario ad un'efficace repressione dei *delicta iuris gentium*.

Oggi il rapporto fra giurisdizioni penali interne e internazionali si articola secondo due diversi principi. I due Tribunali *ad hoc* detengono una posizione di prevalenza rispetto alle corti interne, in virtù dell'autorità che loro deriva dall'essere stati stabiliti con risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate sulla base del capitolo VII della Carta di San Francisco, rafforzate dal disposto dell'art. 103 della Carta stessa. A motivo di questa priorità essi sono titolati a richiedere formalmente alla corte nazionale in ogni fase del procedimento il trasferimento dello stesso alla loro competenza quando si tratti di giudicare su comportamenti che ricadono all'interno della loro sfera di competenza. La futura Corte penale internazionale si trova invece situata rispetto alle giurisdizioni nazionali in una posizione di complementarità. Essa ha infatti una competenza limitata ai «*most serious crimes of international concern*» quando ricorrano alcune poche condizioni di ricevibilità, quali sono l'incapacità (*inability*) o la non volontà (*unwillingness*) dello Stato di esercitare la propria giurisdizione nei confronti del presunto responsabile di quei crimini

Il concreto operare di corti penali internazionali per la repressione dei *delicta juris gentium* “apre” alla cruciale questione dei rapporti fra esse e autorità nazionali. E’ indiscutibile che proprio la struttura dell’attuale comunità internazionale fa sì che esse dipendano in larga misura dalla cooperazione degli Stati. Queste corti infatti non dispongono, se non in misura ridottissima, di un corpo di polizia o di carceri, né tanto meno di un territorio sul quale far valere la propria autorità: ne risulta che la realizzazione del compito per il quale esse sono stabilite non può prescindere dalla cooperazione di almeno uno Stato, quello nel quale ha trovato rifugio la persona presunta responsabile. Sono perciò le disposizioni sulla cooperazione fra Stati e corti internazionali a determinare in larga misura la capacità di queste ultime di funzionare con efficacia quando le autorità nazionali risultino incapaci di assicurare esse stesse la repressione o quando, pur essendo in grado di farlo, non vogliano in concreto perseguire efficacemente il responsabile di uno dei crimini che rientrano nella competenza delle corti internazionali. Il carattere nevralgico delle disposizioni stabilite per tracciare il percorso della cooperazione fra esse e gli Stati emerge anche dalla disposizione contemplata in tutti e tre gli atti istitutivi delle corti: in via di principio non è consentita la celebrazione di processi *in absentia*, potendo essere giudicati soltanto gli accusati detenuti e messi a disposizione delle corti internazionali. Dunque, l’attività statale volta alla ricerca dei sospetti - ovvero a consentire a queste corti di investigare - sul proprio territorio, nonché a consegnare le persone perché vengano giudicate, il più delle volte è determinante in ordine alla possibilità stessa di celebrare il processo. Non a caso gli Statuti dei due Tribunali *ad hoc* e della Corte penale internazionale dedicano spazio alle modalità di cooperazione fra esse e gli Stati (art. 29 Statuto del Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia; art. 28 Statuto del Tribunale internazionale per il Ruanda; art. 86 ss. Statuto della Corte penale internazionale).

Occorre infine in materia dare conto di due evoluzioni. Si sta assistendo anzitutto alla tendenza a sviluppare la cooperazione nella direzione del rispetto del criterio di reciprocità: in questo senso vanno per esempio le richieste di assistenza inoltrate al Tribunale per il Ruanda dalle autorità del Belgio, Paese nel quale è stato possibile avviare più di un procedimento per crimini di guerra e crimini contro l’umanità commessi in relazione al conflitto etnico ruandese. Di questa esigenza di cooperazione reciproca tiene conto lo Statuto della Corte penale internazionale, che detta una disciplina in gran parte speculare a quanto disposto per l’ipotesi di richieste di assistenza indirizzate dalla Corte stessa agli Stati.

In secondo luogo la prassi di istituire tribunali *ad hoc* va diffondendosi: un’iniziativa analoga è stata suggerita dal Consiglio di sicurezza ai fini del ristabilimento della pace in Sierra Leone: con risoluzione 1315(2000) del 14 agosto 2000 si invita il Segretario generale delle Nazioni Unite a stipulare un accordo con il Governo locale in vista di creare un tribunale speciale indipendente competente a perseguire le persone responsabili di crimini contro l’umanità, di crimini di guerra, di altre violazioni gravi del diritto internazionale umanitario nonché di crimini stabiliti dal diritto della Sierra Leone. Un’analoga iniziativa sta per essere avviata a Timor est e in Cambogia.

E’ indubbio che, al di là della funzione concretamente assolta, queste corti penali internazionali potrebbero dimostrarsi preziose ad altri fini, per esempio ad esercitare un’attività promozionale del diritto in due diverse direzioni. Nei confronti delle autorità statali (sia legislative che giudiziarie) potrebbero

funzionare da stimolo, obbligando ciascuna di esse, nel rispetto del proprio ambito di competenze, a prendere atto dell'ipotesi tutt'altro che astratta che un'istanza eteronoma rispetto all'ordinamento interno assuma l'iniziativa repressiva, rivelando proprio quell'inadeguatezza di cui si è detto; stimolo che potrebbe tradursi vuoi, finalmente, nell'adeguamento sul piano normativo del diritto interno al diritto internazionale, vuoi in un più stringente utilizzo degli strumenti giurisdizionali che pur sempre esistono, anche in assenza di un compiuto adattamento, se non altro sul piano della cooperazione giudiziaria. Inoltre già sin d'ora, e nonostante l'esigua prassi, l'attività di queste corti internazionali si è rivelata significativamente utile ai fini della rilevazione del diritto internazionale esistente e di una progressiva evoluzione di esso inducendo in definitiva effetti anche di tipo preventivo.

15. Il rispetto dei diritti dell'uomo nell'esercizio delle attività sociali

Il discorso non sarebbe completo se si tralasciasse di sottolineare che le stesse Nazioni Unite sono tenute al rispetto dei diritti umani nella misura in cui esercitano attività suscettibili di esplicare effetti non esclusivamente sul piano delle relazioni internazionali, ma anche nella sfera interindividuale. Infatti l'Organizzazione delle Nazioni Unite è persona di diritto internazionale e dunque è titolare di obblighi (e diritti) sul piano del diritto internazionale, sebbene funzionalmente limitati all'ambito delle competenze stabilite dalla Carta di San Francisco. Due situazioni mi sembrano significative al riguardo.

Vi è anzitutto la questione dell'applicabilità del diritto umanitario alle forze di pace delle Nazioni Unite. L'Organizzazione non è parte delle Convenzioni di Ginevra del 1949, né è assimilabile a una "parte" di un conflitto armato in relazione al quale essa tuttavia opera. E' d'altra parte indubbio che il diritto umanitario si sia oggi trasfuso in norme di diritto internazionale generale, come tali indirizzate a tutti i componenti della comunità internazionale. Dunque, la responsabilità per eventuali violazioni del diritto umanitario che si verificano nel corso di operazioni condotte dalle Nazioni Unite, dagli Stati su loro mandato o congiuntamente da Stati e Organizzazione ricadono su tutti loro, secondo un criterio di ripartizione che tiene conto del reale controllo esercitato dagli uni o dall'altra. L'art. 20.a della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato codifica tale situazione.

Un'altra situazione significativamente rilevante dalla prospettiva della tutela dei diritti umani attiene all'esercizio di attività giurisdizionali penali che si manifesta attraverso la creazione e l'operare dei ricordati Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda: tale attività deve essere rispettosa di quei principi che attengono all'amministrazione della giustizia, espressi per esempio nell'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. Non a caso i Regolamenti di procedura e prova dei due organi giurisdizionali dispongono norme a garanzia dell'imputato, sia nella fase del suo arresto che del procedimento in senso stretto.

Bibliografia

1. KELSEN, *The Law of the United Nations*, London, 1950; SESSA, *Il Segretariato delle Nazioni Unite*, CINT, 1972, 329; BENVENUTI, *Corte internazionale di giustizia*, in DDP, vol. IV, Torino, 1989, 241; ARANGIO-RUIZ, *Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, RCADI, 1990-VI, n. 225; FINLEY, *The Structure of the UN General Assembly*, Dobbs Ferry (N.Y.), 1990, 2 voll.; COT, PELLET (sous la dir. de), *La Charte des Nations Unies*, Paris, 1991, 2^a ed.; SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, 1994; WOLFRUM, PHILIPP (eds.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Munich, 1995, 2 voll.; BAILEY, DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford, 1998, 3^a ed.; PICCHIO FORLATI (a cura di), *Le Nazioni Unite*, Torino, 1998; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, 6^a ed.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.

2. RONZITTI, *Forza (uso della)*, DDP, vol. VII, Torino, 1991, 1; DUPUY (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, Dordrecht, 1993; STARACE, *Usa della forza nell'ordinamento internazionale*, EG, vol. XXXII, Roma, 1994, 197; GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT (ed.), *The United Nations at Age Fifty*, The Hague, 1995, 39; PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; ALEXANDROV, *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*, The Hague, 1996; MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets. Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot, 1996; PECK, *The United Nations as a Dispute Settlement System. Improving Mechanisms for the Prevention and Resolution of Conflict*, The Hague, 1996; LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997; PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I: Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998; VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, CINT, 1998, 428; CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, 1999; ARANGIO-RUIZ, *On the Security Council's «Law-Making»*, RDI, 2000, 609; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, cit.; SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. Parte I: Caratteri generali ed evoluzione della comunità internazionale*, Milano, 2000.

3. GAJA, *I patti internazionali sui diritti sociali economici e culturali e sui diritti civili e politici*, in VITTA, GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, 47; HENKIN (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 1981; VILLANI, *Diritti dell'uomo*, in NDI-App., vol. II, Torino, 1981, 1134; MERON, *Human Rights Law-making in the United Nations*, Oxford, 1986; TOLLEY, *The UN Rights Commission Human Rights*, Boulder, 1987; ALSTON (ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, 1992; POCAR, *Human Rights and the Problem of Transition towards Democracy*, in *Prospects for Reform of the United Nations System, International Symposium*, Roma (SIOI), 1993, 339; KSENTINI OUHACHI, *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme*, Paris, 1994; BUERGENTHAL, *International Human Rights*, St. Paul (Minn.), 1995, 2^a ed.; SOHN (ed.), *The human rights movement: from Roosevelt's Four Freedoms to the interdependence of peace, development and human rights*, Cambridge, 1995; HANNUM, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, in *Ga. Int. Comp. Law*, 1995-1996, 287; CONDORELLI, LA ROSA, SCHERRER (sous la dir. de), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Paris, 1996; LATTANZI, SCISO (a cura di), *Dai Tribunali penali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli, 1996; BUONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Roma, 1997; VITUCCI, *Il tribunale ad hoc per la ex Jugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, 1998; POCAR, *Livelli di protezione e procedure delle Nazioni Unite*, *Pol. int.*, 1999, 49; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., 246.

La documentazione delle Nazioni Unite è disponibile nel sito Internet www.un.org