

UNITERAMO

**MASTER di II livello in Geopolitics, Economics,
Globalization and International Institutions**

AA2011/2012

DIRITTO INTERNAZIONALE

DI

PACE

Rielaborazione e collazione di parti scelte, contenute nei seguenti Testi:

- “Diritto internazionale” a cura di P. Gaeta - Ed. il Mulino
- “Diritto internazionale II - Problemi della comunità internazionale” a cura di P. Gaeta - Ed. il Mulino
- “Il libro bianco della guerra” a cura di M. Byers – Newton Compton Editori

Capitolo I

Caratteri ed evoluzione

dell'Ordinamento Giuridico Internazionale

1. Introduzione

Ciascuno di noi vive nell'ambito di un determinato ordinamento giuridico nazionale. Per questa ragione, spesso inconsapevolmente, si è portati a credere che ogni altro ordinamento presenti caratteri simili a quelli dei sistemi statali. Si pensa dunque che, in ogni ordinamento, i destinatari delle norme giuridiche siano necessariamente gli individui e che vi siano sempre istituzioni centralizzate responsabili dell'attività di produzione normativa, della soluzione delle controversie e dell'attuazione coercitiva del diritto.

Nell'ordinamento internazionale le cose stanno però diversamente e presenta caratteristiche affatto peculiari.

All'interno delle *comunità statali*, gli individui costituiscono i *soggetti giuridici primari*, mentre i vari enti (pubblici e privati) dotati di personalità giuridica sono soggetti *secondari*. Nella *comunità internazionale*, invece, gli Stati, quali entità giuridiche con propria personalità, sono i *soggetti primari*, mentre gli individui svolgono *solo un ruolo secondario*.

La ragione per cui la comunità internazionale è composta di Stati sovrani e indipendenti è di natura storica; dopo la formazione dei primi Stati moderni (Inghilterra, Francia e Spagna), nel corso del XV secolo, i vari agglomerati umani presenti in Europa e altrove si sono gradualmente consolidati in comunità statali.

Nel Medioevo si era soliti affermare che fuori dalla Chiesa non vi era salvezza; oggi si può dire assai più realisticamente che, senza la protezione di uno Stato, le sofferenze e le avversità cui gli esseri umani vanno incontro sono indubbiamente maggiori di quante tocchino loro in sorte per il solo fatto di essere nati.

Occorre, tuttavia, subito precisare che, sebbene gli Stati siano i protagonisti principali della vita di relazione internazionale, ad essi si affiancano altri soggetti: gli *insorti*, i *movimenti di liberazione nazionale*, le *organizzazioni internazionali* e gli *individui*. A differenza degli Stati, tutti gli altri soggetti, in virtù dei loro caratteri inerenti, hanno però una *limitata capacità giuridica*.

Gli Stati, gli insorti e i movimenti di liberazione nazionale, sono i soggetti *tradizionali* della comunità internazionale; le organizzazioni internazionali, i movimenti di liberazione nazionale e gli individui hanno acquisito, invece, uno *status* internazionale solo nel corso

del XX secolo. L'emergere di questi *nuovi soggetti* costituisce un tratto distintivo della moderna comunità internazionale, che ha per ciascuno di essi una diversa giustificazione.

L'attribuzione della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali ha una ragione essenzialmente pratica; gli Stati, infatti, hanno preferito rinunciare alla gestione individuale di alcune problematiche, di carattere sempre più internazionale e transazionale, in favore della creazione di enti cui attribuire il compito di gestire tali questioni, in nome e per conto degli Stati membri. Questo fenomeno, che prese avvio già alla fine del XIX secolo, si è intensificato dopo la fine della Seconda guerra mondiale e si è caratterizzato per il fatto di affidare agli enti in questione poteri autonomi e diritti e obblighi distinti da quelli degli Stati membri. Oltre a ciò, un fattore di natura ideologica ha contribuito ad accentuare il ruolo delle organizzazioni internazionali, conferendo loro uno *status* internazionale. Si tratta dell'idea che, per prevenire la sciagura di un terzo conflitto mondiale, sarebbe stato opportuno istituire una fitta rete di organizzazioni internazionali, così da imporre nuovi e più ampi vincoli alla sfera di libertà degli Stati.

2. Produzione, accertamento e attuazione coercitiva del diritto

Gli ordinamenti giuridici interni sono molto evoluti. Oltre alle *norme sostanziali*, che impongono ai destinatari specifiche regole di condotta, vi sono complesse e sofisticate *norme di organizzazione*, che disciplinano la vita e la struttura di questi ordinamenti. Questa evoluzione ha avuto origine con l'emergere, all'interno dei vari aggregati umani, di un gruppo di individui, che riuscì ad appropriarsi del potere effettivo: quel gruppo ritenne conveniente creare un apparato istituzionale di governo, atto a cristallizzare i rapporti tra il gruppo al potere e tutti gli altri membri della comunità. Nel predisporre tale apparato istituzionale, si sviluppò, così - in tutti gli Stati moderni - un modello comune. Le tre principali attività tipiche di ogni ordinamento giuridico (ossia l'attività di *produzione, accertamento e attuazione del diritto*) furono affidate ad organi centrali, che agivano per conto dell'intera comunità. In particolare, il sovrano (e, in seguito, un'assemblea parlamentare) assunse il compito di produrre e modificare le leggi; l'accertamento delle violazioni del diritto fu affidato ai tribunali, spesso composti da giudici professionali; infine, corpi speciali di funzionari a ciò preposti (ad esempio, agenti di polizia) assunsero il compito di vegliare sull'attuazione coercitiva del diritto. Si tratta di vere e proprie *funzioni*, non di meri *poteri*, poiché tutte le attività sopra menzionate dovevano essere svolte nell'interesse dell'intera comunità.

Nella comunità internazionale nessuno Stato o gruppo di Stati è finora riuscito ad esercitare un potere così diffuso e duraturo da imporre la propria volontà agli altri membri della comunità internazionale. Il potere è frammentato e disperso e, benché occasionalmente siano state create alleanze politiche e militari o si siano sviluppate forti convergenze di interessi tra due o più membri della comunità, tali legami non si sono mai consolidati in una struttura permanente di potere. Non essendosi ancora affermato un apparato istituzionale centralizzato, le relazioni internazionali si svolgono dunque quasi interamente a livello *orizzontale*.

La conseguenza più evidente della struttura orizzontale della comunità internazionale è che le sue norme di organizzazione hanno ancora carattere embrionale. Esse non predispongono apparati centralizzati cui affidare lo svolgimento delle suddette tre attività: esse, infatti, sono decentrate e spettano ad ogni Stato. Ecco che dunque, per quanto riguarda l'attività di produzione di norme giuridiche, ciascuno Stato (che può agire di concerto con altri) pone in essere i comportamenti necessari per creare o modificare norme giuridiche. Ciò accade principalmente con la stipulazione di trattati, le cui norme vincolano solo le parti contraenti oppure con la formazione di norme consuetudinarie, che vincolano tutti i membri della comunità internazionale, e si formano a seguito di un processo spontaneo cui partecipano i membri di questa comunità. Tra l'altro, fino ad epoca assai recente, ogni Stato era *giuridicamente* libero di stabilire il contenuto dei propri accordi internazionali: non esisteva, in altri termini, alcuna norma generale di carattere imperativo. Questa situazione è mutata nella seconda metà del secolo scorso, quando si è gradualmente affermata e consolidata, la nozione di *jus cogens*, che postula l'esistenza di un nucleo di norme consuetudinarie, poste a tutela di beni fondamentali per la comunità internazionale nel suo complesso, cui non è possibile derogare con accordi internazionali, pena la nullità del trattato.

Il *decentramento* dell'ordinamento internazionale si manifesta, come si è detto, anche nel campo di attività dell'accertamento e attuazione coercitiva del diritto. In questo ordinamento non esiste alcun organo internazionale munito di giurisdizione generale cui gli Stati siano obbligati a sottoporre le proprie controversie (essi sono liberi di non risolvere affatto le controversie, ovvero di scegliere il procedimento di soluzione che ritengano più adeguato). Infine, quanto all'attuazione coercitiva del diritto, spetta ancora ad ogni Stato che ritenga di aver subito un illecito internazionale, adoperarsi per ottenere la cessazione dell'illecito e la riparazione, eventualmente ricorrendo a misure di autotutela. Vi è, infine, da precisare che, nel prendere parte all'esercizio di ciascuna di queste attività, gli Stati non adempiono ad un dovere giuridico, né agiscono per tutelare gli interessi dell'intera comunità, bensì per quelli propri. Le tre attività in questione, insomma, non costituiscono in senso tecnico, esercizio di una corrispondente *funzione*, come invece avviene nei sistemi giuridici interni.

3. Responsabilità collettiva ed individuale

Negli ordinamenti giuridici interni prevale la nozione di *responsabilità individuale*, in base alla quale la violazione di una determinata norma giuridica è attribuita alla persona fisica o giuridica che, con il proprio comportamento, ha posto in essere quella violazione. Sarà dunque quella persona che subirà le conseguenze sfavorevoli della sua condotta illecita.

Nella società internazionale, invece, il concetto di responsabilità individuale ha un rilievo soltanto marginale, mentre è predominante quello di *responsabilità collettiva*. In concreto, ciò significa che quando l'organo di uno Stato viola il diritto internazionale (per esempio, quando un tribunale ignora un trattato che accorda certi diritti agli stranieri) lo Stato che ha subito l'illecito può rivalersi contro l'intera comunità cui appartiene quell'organo, anche se gli altri membri di tale comunità non hanno avuto alcun ruolo nel compimento dell'illecito. Ad esempio, lo Stato vittima dell'illecito internazionale può

pretendere il pagamento di una somma di denaro (da prelevarsi dall'erario dello Stato di appartenenza dell'organo che ha compiuto l'illecito) o porre in essere rappresaglie pacifiche (oggi denominate contromisure) che recano danni ad individui diversi dall'organo autore dell'illecito (ad esempio provvedendo all'espulsione dei cittadini dello Stato di appartenenza dell'organo, o sospendendo l'adempimento di un trattato commerciale nei confronti dello Stato in questione, etc.).

4. I rapporti tra gli ordinamenti (creazione e attuazione delle norme internazionali)

Le norme internazionali per essere concretamente applicate dagli Stati, di solito, necessitano di essere recepite dagli ordinamenti interni, ossia trasformate in norme nazionali. Ciò consente agli Stati sovrani di mantenere il controllo sugli individui sottoposti alla propria giurisdizione, decidendo se e in che misura le norme internazionali possono essere applicabili all'interno dell'ordinamento e stabilendo diritti e obblighi per i suoi soggetti

a. Le fonti di produzione giuridica e i rapporti tra norme

La *consuetudine* e i *trattati* sono le più importanti fonti di produzione normativa dell'ordinamento giuridico internazionale. Tali fonti sono contemplate da due norme fondamentali (si potrebbe dire *costituzionali*) dell'ordinamento, spesso enunciate con espressioni latine: *consuetudo est servanda* (i soggetti internazionali devono avere rispetto per gli obblighi imposti dal diritto consuetudinario) e *pacta sunt servanda* (le parti ad un trattato hanno l'obbligo di ottemperare alle norme in esso contenute).

L'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (CIG), nello specificare il diritto applicabile per la soluzione delle controversie di natura giuridica, fa espresso riferimento a queste due fonti (in ciò, si potrebbe intravedere una sorta di codificazione delle due norme in questione).

La consuetudine e i trattati non costituiscono però le uniche fonti di produzione giuridica dell'ordinamento internazionale. L'art. 38 stesso ne menziona altri due: i *principi generali del diritto* riconosciuti dalle Nazioni civili e le *decisioni giudiziarie* adottate *ex aequo et bono* (ossia, alla luce dei principi di equità).

Le altre fonti di produzione normativa, non indicate dall'art. 38 dello Statuto della CIG, ma previste dal diritto internazionale generale e alle quali anche la CIG ha attinto nel corso della sua attività giudiziaria, sono gli *atti unilaterali* degli Stati aventi natura normativa e le fonti previste da *accordi*.

Alcune delle fonti in questione possono essere definite *primarie*: è questo il caso della consuetudine, dei trattati e degli atti unilaterali degli Stati di natura normativa. Le fonti previste da accordo e le decisioni giudiziarie emanate *ex aequo et bono* sono, invece, fonti *derivate* o *secondarie*, perché previste da norme prodotte da una fonte primaria.

Anche i principi generali del diritto sono fonti derivate, giacché la norma sulla fonte che li contempla ha natura consuetudinaria; ad essi, tuttavia, si può ricorrere solo in

via *sussidiaria*, ossia quando non sia applicabile alcuna norma posta da una fonte primaria o secondaria.

Come accade nel diritto interno, anche nel diritto internazionale il rapporto tra le norme prodotte da fonti dello stesso grado è normalmente regolato dal *principio della successione* delle norme nel tempo (secondo cui la norma successiva modifica o abroga la precedente) e dal *principio della specialità* (secondo cui la norma a carattere speciale prevale su quella generale). Sotto il profilo della loro forza giuridica, le norme consuetudinarie e le norme convenzionali erano tutte poste sullo stesso piano e tra loro derogabili: una norma contenuta in un trattato poteva derogare ad una norma consuetudinaria e viceversa; in caso di contrasto tra una norma consuetudinaria ed una convenzionale, si dovevano quindi applicare i principi generali che regolano i rapporti tra norme di pari grado.

Naturalmente, la piena derogabilità tra norme internazionali operava soltanto nei rapporti tra *norme primarie*, mentre essa non poteva operare tra norme aventi diversa forza giuridica (com'è il caso di norme *primarie* e *secondarie*).

Tale derogabilità tra norme discendenti tra fonti primarie (in particolare, quelle derivanti dalla consuetudine o da accordi internazionali) si è, oggi, incrinata giacché si è progressivamente affermata l'idea che, anche nell'ordinamento internazionale, esistano valori *intrasgressibili* che l'ordinamento protegge attraverso norme internazionali di natura imperativa. In effetti, dopo la Seconda guerra mondiale, si è progressivamente formata l'idea che esistano norme generali sulle quali gli Stati non possano derogare attraverso la stipula di trattati, in quanto esse incorporano valori supremi dell'ordinamento giuridico internazionale nel suo complesso, che non sono negoziabili: dette norme costituiscono il c.d. *jus cogens* internazionale, la cui prima consacrazione a livello internazionale si è avuta con l'adozione della Convenzione di Vienna del 1969, *sul diritto dei trattati* (in particolare, gli artt. 53 e 64).

Alla fine degli anni '60, sotto la pressione dei Paesi socialisti e di quelli in via di sviluppo, si è affermata l'idea che alcune norme fondamentali, formatesi in via consuetudinaria, dovessero avere una posizione gerarchicamente superiore rispetto alle altre norme internazionali e rendere nulli i trattati con esse contrastanti. Tra queste norme, i Paesi in via di sviluppo annoveravano quelle sull'*autodeterminazione dei popoli*, sul *divieto di aggressione*, sulla *proibizione del genocidio*, della *schiavitù*, della *discriminazione razziale* e, in particolare, della *segregazione razziale* (o *apartheid*).

La definizione dello *jus cogens* che si può ricavare dalla lettura dell'art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 certamente non consente di stabilire quali norme di diritto internazionale rientrino nella categoria, giacché tale articolo non contiene alcun elenco esemplificativo atto a orientare l'interprete. Neppure la CIG, cui la Convenzione di Vienna attribuisce giurisdizione obbligatoria in materia di nullità dei trattati per contrarietà allo *jus cogens*, è stata mai investita di tali questioni e nessun

tribunale internazionale è stato mai chiamato a pronunciarsi direttamente sulla natura cogente o meno di una norma internazionale.

Un utile punto di riferimento, in tal senso, è costituito dal testo dell'originario art. 19 del Progetto di articoli sulla responsabilità (come adottato in prima lettura dalla CDI nel 1996). Nell'articolo si faceva riferimento ad alcune norme che ponevano obblighi "*così essenziali per la tutela degli interessi fondamentali della comunità internazionale che la loro violazione doveva essere riconosciuta come crimine dalla comunità internazionale nel suo complesso*". A titolo esemplificativo l'art. 19 menzionava le norme che pongono il divieto di aggressione, quelle che vietano l'instaurazione o il mantenimento con la forza dei regimi coloniali, la schiavitù, il genocidio, l'*apartheid* e l'inquinamento massiccio dell'atmosfera e dei mari.

A questo elenco si potrebbe aggiungere la norma sul divieto della minaccia e dell'uso della forza, la norma consuetudinaria che vieta la discriminazione e quella che proibisce la tortura, nonché le norme generali in materia di autodeterminazione dei popoli. Inoltre, nel corso della Conferenza di Vienna, un certo numero di delegati affermò che appartenevano allo *jus cogens* i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario.

b. La consuetudine internazionale

I rapporti tra soggetti di diritto internazionale sono regolati, anzitutto, da norme non scritte, suscettibili di indirizzarsi anche agli enti che non hanno partecipato direttamente alla loro formazione, e che sono conosciute come *consuetudini internazionali* (art. 38, lett. B, Statuto CIG elenca tra le fonti cui la Corte può attingere "*la consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto*". E' questa la definizione più autorevole della c.i.; essa riflette la diffusa opinione secondo cui la consuetudine consta di due elementi: una prassi generalizzata (*usus* o *diuturnitas*) e la convinzione che questa prassi corrisponda al diritto vigente (*opinio juris*) o sia dettata da impellenti esigenze sociali, economiche o politiche (*opinio necessitatis*).

Il carattere precipuo del processo di formazione delle norme consuetudinarie è che non si tratta di un processo formalizzato (vale a dire, gli Stati che partecipano al loro processo di creazione non agiscono con l'intento predeterminato in tal senso). Trattasi, dunque, di attività di creazione inconsapevole e non intenzionale...di un processo spontaneo).

La teoria oggi prevalente circa gli elementi costitutivi della consuetudine è quella secondo la quale il processo di formazione di norme consuetudinarie richiede la presenza di due elementi. L'uno è il c.d. elemento oggettivo o materiale, ossia l'esistenza di una prassi generalizzata e diffusa (*diuturnitas*), l'altro è l'elemento soggettivo, ossia la convinzione da parte degli Stati che quella prassi corrisponda al diritto (*opinio juris ac necessitatis*).

L'opera di rilevazione della consuetudine è assai delicata e richiede che vari elementi siano presi in considerazione. Fra questi assumono particolare importanza i documenti diplomatici degli Stati, le posizioni assunte da questi ultimi in seno a conferenze multilaterali, la giurisprudenza internazionale, la legislazione e la giurisprudenza nazionale e finanche i trattati internazionali stipulati in una certa materia.

Uno Stato, in passato, avrebbe potuto sottrarsi all'applicabilità, nei propri confronti, di una norma consuetudinaria se tale Stato si fosse persistentemente ed inequivocabilmente opposto alla sua formazione (c.d. teoria dell'obiettore persistente "*persistent objector*"). Ai nostri giorni prevale, tuttavia, la tesi secondo cui la consuetudine non necessita, per la sua formazione del sostegno di tutti i membri della comunità internazionale (c.d. teoria volontaristica); si richiede solo che un dato comportamento sia diffuso tra la maggioranza dei soggetti internazionali, unitamente alla convinzione di questi ultimi che tale comportamento sia obbligatorio. Le norme consuetudinarie, pertanto, vincolerebbero tutti i soggetti, ivi compresi quelli che non hanno direttamente partecipato alla loro formazione (c.d. teoria della creazione spontanea).

c. I trattati internazionali

La conclusione dei trattati è senza dubbio il metodo più utilizzato per la creazione di norme internazionali. Nella prassi si parla di *trattati, accordi, protocolli, patti* e via dicendo. La terminologia cambia, ma in sostanza si intende sempre fare riferimento al medesimo fenomeno: la convergenza di volontà di due o più soggetti di diritto internazionale, ciascuno dei quali si impegna a rispettare nei confronti degli altri la disciplina contenuta in un documento scritto o in più documenti tra loro connessi.

Gran parte delle regole relative alla vita dei trattati (si parla di: procedimento di formazione, efficacia, cause di nullità, estinzione e sospensione, etc.) è contenuta in un importante strumento di codificazione, la Convenzione di Vienna del 1978, cui partecipano numerosi Stati, tra cui l'Italia. Molte delle disposizioni contenute nella Convenzione sono dichiarative del diritto consuetudinario esistente, oppure hanno dato origine a regole consuetudinarie corrispondenti al disposto convenzionale; altre, invece, non corrispondono al diritto consuetudinario, bensì tendono al suo sviluppo progressivo.

Con il termine *stipulazione*, si fa riferimento all'espressione del consenso di uno Stato o altro soggetto ad essere vincolato dalla disciplina giuridica contenuta nel testo di un trattato. Gli Stati e gli altri soggetti di diritto internazionale hanno piena libertà in ordine alla modalità con cui esprimere tale consenso; in altri termini, nel diritto internazionale vige il principio della *libertà dei modi di stipulazione dei trattati*. Tuttavia, nel corso degli anni, nella prassi diplomatica sono emerse due principali forme di stipulazione.

La prima è la *forma solenne* con la quale il consenso ad essere vincolati da un trattato è espresso in un atto formale di ratifica da parte del Capo dello Stato o di altra Autorità nazionale competente.

La seconda è la *forma semplificata* con cui la manifestazione di volontà dello Stato a ritenersi giuridicamente vincolato avviene con la semplice apposizione della firma da parte del plenipotenziario che ha negoziato il trattato, oppure attraverso lo scambio delle note diplomatiche o in altra forma.

Sia per i trattati conclusi in forma semplificata, sia per quelli conclusi in forma solenne, *l'iter formativo*, ha normalmente inizio con i *negoziati*, condotti dai plenipotenziari (ossia dai rappresentanti dello Stato ai quali siano stati conferiti, da parte degli organi nazionali competenti, i *pieni poteri* ad intraprendere le trattative) e nel corso delle quali le parti cercano un accordo sulla disciplina giuridica che dovrà costituire il testo del trattato.

Nel caso i negoziati vadano a buon fine, si procede all'*adozione* del testo; l'art. 9 della Convenzione di Vienna stabilisce che l'adozione del testo debba avvenire all'unanimità, salvo che il trattato sia elaborato nel corso di una conferenza internazionale. In tal caso, l'adozione avviene a maggioranza dei due terzi degli Stati presenti e votanti, oppure secondo altre regole di votazione concordate tra le Parti.

All'adozione del testo segue, di regola, la *firma* da parte dei plenipotenziari. Nel caso degli accordi in forma semplificata, la firma è sufficiente a manifestare la volontà dello Stato a ritenersi giuridicamente vincolato dalla disciplina giuridica contenuta nel testo. Nel caso, invece, degli accordi stipulati in forma solenne, la firma ha mero valore di *autenticazione* del testo scaturito dai negoziati. Alla firma dovrà seguire la *ratifica* formale del Capo dello Stato.

Una volta ratificato, *l'iter* di formazione del trattato stipulato in forma solenne non è ancora concluso; affinché il trattato *entri in vigore* occorre infatti che gli Stati procedano allo *scambio degli strumenti di ratifica* oppure al loro *deposito* presso uno degli Stati che ha partecipato ai negoziati o presso una organizzazione internazionale. Nel caso in cui il trattato sia stato stipulato in forma semplice, invece, l'entrata in vigore avviene al momento dell'apposizione della firma o dello scambio degli strumenti che costituiscono il testo del trattato.

Lo Stato che intenda aderire ad un trattato multilaterale, ma che ritenga tuttavia le sue clausole troppo onerose, può formulare delle riserve, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, secondo il quale una *riserva* è "*una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua articolazione o denominazione, fatta da uno Stato quando sottoscrive, ratifica, accetta o approva un trattato o vi aderisce, attraverso la quale esso mira ad escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione allo Stato medesimo*"

Le riserve possono dunque essere di due tipi: sono *eccettuitive* quando, attraverso la riserva, lo Stato intende escludere l'applicazione nei propri confronti di talune regole

del trattato; sono invece *interpretative* quelle con le quali lo stato intende modificare nei propri confronti l'effetto giuridico di talune norme del trattato, precisando l'esatto significato che esso vuole attribuire a tali norme.

Capitolo II

L'Organizzazione delle Nazioni Unite

1. Introduzione

In epoca moderna, gli Stati hanno sempre più avvertito l'esigenza di istituire particolari strutture per rendere più agevole la gestione di interessi comuni, in particolari casi creando organismi autonomi per lo svolgimento di specifiche attività capaci di perseguire determinati scopi, si parla delle cosiddette unioni amministrative per la cooperazione (si veda, al riguardo, l'Unione postale universale del 1875, l'Istituto internazionale di agricoltura del 1905 o alcune Commissioni fluviali, come quella del Reno istituita nel 1815 con il Congresso di Vienna).

Alla fine della Prima guerra mondiale si assiste allo sviluppo di una nuova fase della cooperazione fra Stati caratterizzata dal tentativo di creare organismi con fini politici di più ampia portata; in particolare il 1919, con la creazione nell'ambito del Trattato di Versailles della Società delle Nazioni (SdN), segna il punto di svolta venendosi in tal modo a costituire la prima organizzazione internazionale a vocazione universale, cui gli Stati membri attribuiscono competenze generali (vds. promuovere: la cooperazione internazionali, la pace e la sicurezza attraverso il disarmo, la soluzione pacifica delle controversie, ecc.)¹.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il processo di creazione di organizzazioni internazionali si è intensificato investendo diversi settori: quello politico (vds. organizzazioni a vocazione universale, come l' Organizzazione delle Nazioni Unite, altre di natura geopolitica più limitata o regionale, quali l'Organizzazione degli Stati americani, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati africani o la Lega degli Stati arabi), quello militare (vds. la NATO o l'Organizzazione del Patto di Varsavia), quello della cooperazione economica (vds. organizzazioni a vocazione universale, quali il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale o l'Organizzazione mondiale del commercio), quello regionale (vds. la Comunità europea), sociale (vds. la FAO) o culturale (vds. l'UNESCO).

Le Organizzazioni internazionali, per essere propriamente tali, devono essere dotate di un apparato organico stabile cui gli Stati membri abbiano affidato il compito di perseguire le finalità indicate nel trattato istitutivo, attraverso l'esercizio dei poteri e delle funzioni. Tale apparato, quando esiste, è solitamente costituito da un segretariato permanente; un organo assembleare, al quale partecipano tutti gli Stati membri, che si riunisce periodicamente; un organo esecutivo, composto da un numero limitato di Stati, con compiti di gestione.

2. La soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali

¹ it.wikipedia.org/wiki/Società_delle_Nazioni

La questione della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali comincia a porsi con la creazione della Società delle Nazioni (SdN), ossia quando gli Stati decidono di dar vita ad un ente a vocazione universale con competenza generale.

Se la questione delle soggettività internazionale della SdN fu risolta in senso affermativo dalla maggioranza della dottrina, un'opposta soluzione fu prospettata da alcuni studiosi per altri enti internazionali dell'epoca.

Dopo la Seconda guerra mondiale, a fronte del crescente ruolo e diffusione delle organizzazioni intergovernative nelle relazioni internazionali, il problema della soggettività internazionale di tali enti si è posto in misura sempre crescente. In linea generale, oggi non si può più certo dubitare che gli Stati, attraverso un apposito strumento internazionale, possano creare enti autonomi ed indipendenti, dotati di soggettività internazionale propria, ossia distinta da quella degli Stati che ad essa danno vita, anche se, va precisato, che detti enti possono svolgere soltanto i compiti che sono stati ad essi affidati.

In altri termini, secondo quanto messo ben in luce dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) nel parere sulla *Liceità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato*² del 8 luglio 1996, n° 93, le organizzazioni internazionali:

sono soggetti di diritto internazionale che, a differenza degli Stati, non posseggono una competenza generale ma s'informano al "principio della specialità". Ciò significa che i poteri che sono ad esse attribuite dagli Stati che le hanno istituite incontrano limiti stabiliti in funzione degli interessi comuni che le organizzazione devono promuovere su affidamento degli Stati membri.

È, altresì, vero che non a tutte le organizzazioni internazionali può essere riconosciuta la soggettività internazionale; essa dipende dall'idoneità dell'ente ad agire sul piano internazionale in maniera autonoma ed indipendente e di manifestare una propria volontà che non sia la somma degli Stati che lo compongono.

Per stabilire se una certa organizzazione è soggetto di diritto internazionale si può fare ricorso, allora, a due criteri principali indicati dalla CIG nel 1949 *Riparazione per i danni subiti da funzionari delle NU nel corso del servizio prestato per le Nazioni Unite*³:

- in primo luogo, occorre verificare se gli Stati membri, nell'istituire l'ente e nell'attribuirgli determinate funzioni, abbiano anche voluto attribuire ad esso le competenze necessarie per lo svolgimento di quelle funzioni (vds. ad esempio, la circostanza che gli organi dell'ente adottino delibere vincolanti a maggioranza e non solo all'unanimità);
- in secondo luogo, occorre che l'organizzazione agisca effettivamente in maniera autonoma ed indipendente dagli Stati membri.

3. Le norme internazionali applicabili

² <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/7407.pdf>

³ <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>

Le organizzazioni internazionali dotate di soggettività internazionale sono destinatarie di alcune norme consuetudinarie.

Anzitutto, esse hanno il potere di stipulare trattati internazionali in materie rientranti nell'ambito di competenza dell'organizzazione. Fra i trattati stipulati dalle organizzazioni internazionali si possono menzionare quelli concernenti gli accordi di sede, le convenzioni sui privilegi e le immunità dei funzionari dell'organizzazione, i trattati concernenti le attività proprie dell'organizzazione.

Le organizzazioni internazionali hanno, inoltre, il diritto di pretendere l'immunità dalla giurisdizione statale per le attività poste in essere dall'organizzazione; in particolare, esse sono immuni dalla giurisdizione statale in relazione alle controversie che possono sorgere in materia di impiego con l'organizzazione. La *ratio* di questa norma risiede nella circostanza che, altrimenti, gli Stati potrebbero interferire nell'attività dell'organizzazione.

In terzo luogo, esse hanno diritto alla protezione dei propri funzionari da parte degli Stati in cui tali funzionari si trovino a svolgere le proprie mansioni, come autorevolmente sostenuto dalla CIG in occasione del parere consultivo sulla *Riparazione per i danni subiti da funzionari delle NU* del 11 aprile 1949, n° 4; non solo, le organizzazioni hanno diritto di avanzare pretese a livello internazionale al fine di ottenere la riparazione dei danni causati dagli Stati membri e dagli Stati terzi ai beni dell'organizzazione o dei suoi agenti.

Le organizzazioni internazionali non sempre hanno i mezzi necessari per assicurare il rispetto dei diritti e dei poteri di cui si è fatto cenno. Certamente, esse possono agire sul piano internazionale come, ad esempio, ricorrere ad organi di giustizia, ove disponibili (naturalmente, a condizione che lo Stato responsabile abbia accettato la competenza di quegli organi). Tuttavia, in caso di inadempimento da parte degli Stati dei propri obblighi internazionali e delle decisioni relative all'accertamento di tali illeciti, le organizzazioni internazionali spesso non hanno la possibilità di assicurare l'attuazione coercitiva di quegli obblighi o di quelle decisioni, salvo la facoltà di privare temporaneamente lo Stato responsabile del diritto di partecipare ai lavori dell'organizzazione o del diritto di voto, oppure di espellerlo dall'organizzazione.

4. L'Organizzazione delle Nazioni Unite

Fra le numerose organizzazioni internazionali esistenti, un rilievo del tutto particolare assume l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) che rappresenta, ai nostri giorni, l'unica organizzazione politica a vocazione universale cui è affidata un'ampia competenza *ratione materiae*. L'ONU, negli anni, ha concretamente esercitato quest'ampia competenza, intervenendo e trattando delle più svariate questioni e dando vita a strutture organiche o istituzionali nei diversi settori di attività che non ha precedenti nella vita delle relazioni internazionali.

Essa senza alcun dubbio tra i vari enti che operano sulla scena mondiale l'unico attore "globale" non statale.

a. La creazione dell'Organizzazione

Non era ancora terminata la Seconda guerra mondiale che divenne evidente a molti Stati il fatto che occorresse pianificare, da subito, la creazione di un *nuovo sistema* internazionale.

Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna si assunsero questo compito ed elaborarono rispettivamente due progetti.

Il primo, fortemente caldeggiato da Cordell Hull (Segretario di stato americano) e dal Presidente Roosevelt, basato su pochi punti fondamentali:

- 1) il divieto di ricorrere alla forza armata nelle relazioni internazionali;
- 2) la formazione di una organizzazione internazionale a vocazione universale, creata da tutte le Nazioni amanti della pace, volta a sostenere *uti singoli* gli Stati, le alleanze militari e politiche, e il meccanismo delle sfere d'influenza e dell'equilibrio del potere;
- 3) il riconoscimento, in seno all'organizzazione, di un ruolo dominante degli alleati più potenti che combattevano contro le potenze dell'Asse (ossia gli Stati Uniti d'America, l'Unione Sovietica, la Gran Bretagna, la Francia e la Cina). A detti Stati occorreva affidare il ruolo di "poliziotti del mondo", responsabili di imporre la pace;
- 4) la promozione della cooperazione economica e sociale per favorire il progresso economico e favorire le condizioni di lavoro, così da prevenire lo scoppio di conflitti derivanti da profonde disuguaglianze economiche;
- 5) lo smantellamento (per ragioni ideologiche, politiche ed economiche) di imperi coloniali, soprattutto se appartenenti a Nazioni deboli.

Il progetto britannico, tenacemente sostenuto da Churchill (Primo ministro inglese), condivideva con quello americano l'idea di vietare il ricorso alla forza nelle relazioni internazionali e di promuovere la cooperazione economica e sociale. A differenza del progetto statunitense, però, esso si ispirava al principio *regionalista*, muovendo dall'assunto che la sicurezza mondiale potesse essere meglio salvaguardata attraverso la creazione di consigli regionali, controllati da un consiglio mondiale. Inoltre esso prevedeva il mantenimento degli imperi coloniali o, in alternativa, la loro graduale trasformazione in sistemi di autogoverno.

Fra i due progetti alla fine prevalse quello proposto dallo Stato più potente sia dal punto di vista industriale che militare, ossia quello statunitense. Gli Stati Uniti, però, dovettero scendere a compromessi con la Gran Bretagna sulla questione coloniale anche perché appoggiata dalla Francia che non voleva neppure essa rinunciare al proprio impero coloniale.

I principi fondamentali della futura Carta delle Nazioni Unite furono delineati in vari momenti: anzitutto, con l'adozione della Carta atlantica, elaborata nel 1941 dagli Stati

Uniti e dalla Gran Bretagna; in seguito, nel corso di una serie di incontri al vertice delle tre potenze vincitrici (USA, Gran Bretagna e URSS), cui partecipò alla fine anche la Cina. Si tratta di *summit* tenuti a Mosca (ottobre 1943), a Dumbarton Oaks (Washington DC, agosto-ottobre 1944), Yalta (febbraio 1945, senza la partecipazione della Cina). Dal 25 aprile al 26 giugno 1945, si tenne a San Francisco la Conferenza diplomatica che elaborò e adottò il testo della Carta⁴ delle NU. In teoria, era possibile modificare quel progetto a maggioranza di due terzi; sotto il profilo politico, però, gli emendamenti erano possibili solo su questioni minori.

I 50 Stati riuniti a San Francisco rappresentavano la maggior parte degli Stati del mondo fra cui, oltre le potenze invitanti (USA, Gran Bretagna, URSS, Cina e Francia), anche i 42 Stati che avevano dichiarato guerra alla Germania o al Giappone. Tutti questi Stati non potevano che accettare le norme fondamentali contenute nel progetto di Statuto della futura Organizzazione, su cui si erano già accordate le 5 *grandi Potenze*; fra queste vi era la norma che prevedeva la creazione di un organo composto da pochi membri, in cui avessero un ruolo predominante i cinque membri permanenti muniti di un potere di veto e che doveva essere responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

I *Paesi minori* partecipanti alla Conferenza furono, però, in grado di contribuire alla stesura di alcune norme della Carta, soprattutto per quanto riguarda il diritto della legittima difesa individuale e collettiva contenuto nell'art. 51; l'ampliamento delle competenze dell'Assemblea Generale, che è l'organo collettivo ove ogni Stato membro ha un seggio e un voto, cui fu affidato il compito di discutere di qualsiasi questione rientrante nei fini statutari, sia il potere di fare raccomandazioni sulle questioni riguardanti la pace e la sicurezza internazionale, purché non durante l'esercizio delle funzioni da parte del Consiglio di Sicurezza (vds. artt. 10, 11 e 12 della Carta).

Un punto controverso fu l'adozione della norma sul dominio riservato (*domestic jurisdiction*) che accoglie il principio della non ingerenza dell'Organizzazione negli affari interni degli Stati, a cui tenevano in particolare gli Stati dell'America Latina e alcuni altri piccoli Paesi; la proposta avanzata da detti Stati fu accolta dalla Conferenza e fu accolta con la maggioranza dei due terzi anche se il principio di non ingerenza non fu incluso, come proposto, nella norma che vieta la minaccia e l'uso della forza ma in una norma apposita (vds. art. 2, par. 7⁵) che protegge il dominio riservato degli Stati da indebite interferenze da parte dell'Organizzazione.

⁴ <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>

⁵ Carta delle Nazioni Unite- Articolo 2

L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'articolo 1, devono agire in conformità ai seguenti principi:

1. ...Omississ...

È importante rilevare che fin da subito la nuova Organizzazione fu concepita come istituzione politica dominata dalle *grandi Potenze* che non intendevano fare concessioni importanti agli Stati minori sulle questioni considerate d'importanza cruciale.

b. I fini e la struttura

Gli scopi principali dell'attività dell'ONU sono enunciati all'art.1: a) *mantenere la pace e la sicurezza internazionale* (art.1, par.1); b) *attraverso mezzi pacifici, promuovere la soluzione delle controversie internazionali e risolvere le questioni che potrebbero portare alla rottura della pace* (art.1, par.1); c) *sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni sulla base del rispetto del principio di uguaglianza e di autodeterminazione dei popoli* (art.1, par.2); d) *promuovere la cooperazione economica e sociale* (art.1, par.3 e art.55); e) *promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali a vantaggio di tutti gli individui* (art.1, par.3 e art. 55).

Gli altri scopi dell'Organizzazione, pur considerati di minore importanza dai suoi fondatori, erano: f) *promuovere il disarmo e la disciplina degli armamenti* (art.11, par.1); g) *promuovere il rispetto del diritto internazionale e la sua codificazione* (art.13, par.1, lett. b).

Quanto alla struttura, gli organi principali dell'ONU sono l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Segretariato, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria e la Corte internazionale di giustizia.

L'*Assemblea Generale* (AG) si compone di tutti gli Stati membri, a ciascuno dei quali è attribuito il diritto di voto. Essa ha una vasta competenza *ratione materiae*. L'Assemblea è, infatti, autorizzata a discutere e pronunciarsi su qualsiasi questione rientrante negli scopi perseguiti dall'Organizzazione. Sulle questioni riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rispetto alle quali il Consiglio di Sicurezza stia esercitando le sue funzioni, essa incontra però il limite di natura procedurale previsto dall'art.2, par.1 della Carta delle NU; questa norma impedisce all'Assemblea di fare raccomandazioni durante l'esercizio, da parte del CdS, delle sue funzioni, a meno che ciò non sia richiesto dallo stesso Consiglio.

Le delibere dell'AG (*risoluzioni, raccomandazioni e dichiarazioni*), sia quelle prese a maggioranza di due terzi (le più importanti, di cui all'art.18, par.2), sia quelle prese a maggioranza semplice (le meno importanti, di cui all'art.18, par.3), *non hanno natura vincolante* per gli Stati membri, fatta eccezione per quelle riguardanti la "vita interna"

7. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII.

dell'Organizzazione (vds. a titolo d'esempio: le delibere riguardanti la ripartizione delle spese ordinarie, l'adozione di regole di procedura, l'elezione di membri di altri organi dell'ONU come il CdS, o l'ECOSOC, l'elezione del Segretario Generale, l'elezione dei membri della CIG).

Il *Consiglio di Sicurezza* (CdS) è composto da 15 membri, alcuni permanenti (i c.d. *Big Five*, i cinque grandi: Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti), altri eletti ogni due anni dall'AG. La sua competenza è "limitata" al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Le delibere sono adottate a maggioranza di nove membri; tuttavia, quelle su questioni di natura sostanziale devono essere prese con il voto favorevole dei cinque membri permanenti (*che però possono astenersi*). Il voto contrario di uno di essi impedisce l'adozione della risoluzione; è questo il cosiddetto diritto di veto previsto dall'art.27, par.3⁶ della Carta.

Gli atti del CdS possono consistere in *raccomandazioni*, sprovviste di natura vincolante per i destinatari, o in *decisioni*, che hanno invece efficacia giuridica vincolante (art.25 della Carta).

L'AG ed il CdS sono gli organi di vertice dell'Organizzazione. Il loro operato è concretamente reso possibile grazie all'attività di un Segretariato, guidato dal Segretario Generale (SG).

Il *Consiglio Economico e Sociale* (ECOSOC) è il vero fulcro di tutte le attività svolte dalle NU nel campo della cooperazione economica, sociale e culturale; tra i suoi compiti principali vi è anche quello di coordinare l'azione delle agenzie specializzate (come l'OIL, l'UNESCO, la FAO e l'OMS, ossia di organizzazioni collegate all'ONU da uno speciale accordo). A seguito di una serie di risoluzioni dell'AG, è stato, nel tempo, aumentato il numero dei membri del Consiglio fino a che, con la Risoluzione 2847 del 1971, entrata in vigore nel 1973, il numero dei componenti è stato portato agli attuali 54, eletti numericamente per suddivisione geografica e che restano in carica per tre anni.

Il *Consiglio di Amministrazione Fiduciaria* per le questioni coloniali, composto dai membri che amministravano territori in amministrazione fiduciaria (AF), da membri del CdS che non amministrano territori in AF, e da alcuni altri membri eletti ogni tre anni dall'AG. Esso, posto alle dipendenze dell'AG, è stato concepito come un organo la cui rilevanza era destinata a ridursi nel tempo, in quanto creato per facilitare il progressivo avviamento dei

⁶ Carta delle Nazioni Unite - Articolo 27

1. ...Omississ...

3 Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti: tuttavia nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un Membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto.

territori posti sotto la sua amministrazione verso forme di autogoverno o di indipendenza: dopo di che la sua ragion d'essere viene meno (cosa realmente accaduta nel 1994, quando Palau, isola del gruppo delle Marianne e sottoposta all'amministrazione fiduciaria degli USA, ha raggiunto l'indipendenza).

La *Corte internazionale di giustizia* (CIG) è l'organo giudiziario principale dell'ONU. Essa ha il compito di dirimere le controversie internazionali fra gli Stati per mezzo di sentenze di natura vincolante, oppure di emanare pareri consultivi su richiesta dell'AG, del CdS o di qualsiasi altro organo o agenzia specializzata delle NU a ciò autorizzati dall'AG. La Corte è composta da 15 giudici eletti dall'AG e dal CdS; un giudice della CIG, per essere eletto, è sufficiente che ottenga la maggioranza assoluta dei voti (otto), a prescindere che essi includano il voto favorevole dei 5 membri permanenti.