

MARIO ODONI

IL RUOLO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA  
DELLE NAZIONI UNITE  
NELL'ATTUAZIONE DELLE SUE DECISIONI



JOVENE EDITORE 2023

## INDICE

Introduzione .....	p.	1
--------------------	----	---

### CAPITOLO PRIMO

#### LA RELAZIONE LOGICO-FUNZIONALE FRA L'ART. 39 E GLI ARTICOLI 41 E 42 DELLA CARTA LA RILETTURA DEGLI ARTICOLI 39, 41 E 42 DELLA CARTA ATTRAVERSO L'APPLICAZIONE DELLE REGOLE GENERALI DI INTERPRETAZIONE

1. Il significato della formula «measures [...] to maintain or restore international peace and security» usata nell'art. 39 e dell'espressione «enforcement measures» in altre norme della Carta .....	»	19
2. Il significato dell'espressione «in accordance with Articles 41 and 42» usata nell'art. 39: la relazione logico-funzionale fra le tre norme .....	»	26
3. I destinatari delle «raccomandazioni» ex art. 39 .....	»	30
4. L'espressione «to give effect to its decisions» nell'art. 41: l'improbabile idea di «dare effetto» a decisioni consiliari attraverso la coercizione di Stati ad adempierle .....	»	33
5. L'uso dell'espressione «to give effect to» in altre norme della Carta: <i>i)</i> nell'art. 64 par. 1 .....	»	35
6. <i>Segue: ii)</i> nell'art. 94 par. 2 .....	»	36
7. Conclusioni sul significato della frase «to give effect to its decisions» di cui all'art. 41: l'attuazione delle decisioni ex art. 39 sulle misure per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, attraverso l'attività svolta dagli Stati membri .....	»	47
8. La lettura proposta della relazione logico-funzionale fra l'art. 39 e gli articoli 41 e 42: le ragioni per la ricerca di conferme, attraverso i mezzi complementari d'interpretazione, dei risultati già ottenuti con gli ordinari criteri testuale e sistematico .....	»	49

CAPITOLO SECONDO  
 LA *DRAFTING HISTORY*  
 DEGLI ARTICOLI 39, 41 E 42 DELLA CARTA:  
 I DATI EMERGENTI DALL'ANALISI  
 DEI *TRAVAUX PRÉPARATOIRES*  
 E DEI *TRAVAUX PRÉ-PRÉPARATOIRES*

SEZIONE PRIMA

I DATI EMERGENTI  
 DA ALCUNI DOCUMENTI STATUNITENSIS  
 ANTERIORI ALLE *DUMBARTON OAKS*  
*CONVERSATIONS*

- |   |      |
|---|------|
| 9. I primi progetti per la creazione di una nuova organizzazione internazionale per il mantenimento della pace: l'«action» per mantenere o ristabilire la pace e la disciplina del contributo degli Stati membri alla sua attuazione .....  | » 54 |
| a) Il «Draft Constitution of International Organization» del 14 luglio 1943 .....   | » 54 |
| b) La «Charter of the United Nations» del 14 agosto 1943 .....  | » 57 |
| 10. Il significato di certi termini nei documenti dell'amministrazione statunitense: il verbo «to enforce» e il termine «enforcement» ....  | » 59 |
| 11. <i>Segue</i> : l'uso del verbo «to give effect to» in riferimento all'attività <i>esecutiva-applicativa</i> richiesta agli Stati membri per l'attuazione di una «international enforcement action» .....  | » 61 |
| 12. Il «Tentative Draft» del 13 marzo 1944 sulle «Non-Military Measures»: la «decision to invoke enforcement action» e la determinazione delle sue modalità applicative .....   | » 64 |
| 13. L'«action» in risposta a una minaccia alla pace o a una violazione della pace nel «Possible Plan for a General International Organization» del 29 aprile 1944: la distinzione fra «action» o «measures» raccomandate alle «parties» e «action» o «measures» adottate dall'organizzazione ed eseguite dagli Stati membri ..... | » 70 |
| 14. <i>Segue</i> : la distinzione fra «preventive action» ed «enforcement action» .....   | » 77 |
| 15. Le «Tentative Proposals for a General International Organization» del 18 luglio 1944: verso le <i>Dumbarton Oaks Conversations</i> .....  | » 80 |

## SEZIONE SECONDA

## I DATI EMERGENTI

DALLE DUMBARTON OAKS CONVERSATIONS  
E DALLE DUMBARTON OAKS PROPOSALS

16. L'attenzione riservata al profilo *esecutivo-applicativo* dell'azione collettiva e l'assenza di riferimenti a «decisioni» consiliari indirizzate agli Stati coinvolti in una minaccia alla pace o violazione della pace ..... p. 85
17. Il paragrafi 1 e 2 della Sez. B, Cap. VIII delle *Dumbarton Oaks Proposals*: l'ampia discrezionalità riservata al Consiglio di sicurezza nella decisione dell'azione da intraprendere per mantenere o ristabilire la pace ..... » 93
18. Il par. 3 della Sez. B, Cap. VIII: la determinazione delle «*measures not involving the use of armed force*», intese quali misure di *attuazione* delle decisioni sull'azione dell'Organizzazione per mantenere o ristabilire la pace ..... » 97
19. Il par. 4 della Sez. B, Cap. VIII: le forme di *attuazione* implicanti l'uso della forza armata ..... » 102
20. Il par. 4 della Sez. B, Cap. VI delle *Proposals*: l'obbligo degli Stati membri di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio per il mantenimento o il ristabilimento della pace e sicurezza internazionale ..... » 104

## SEZIONE TERZA

I LAVORI DELLA DELEGAZIONE STATUNITENSE  
DIETRO LE QUINTE DELLA CONFERENZA DI SAN FRANCISCO:  
CRONACA DELLA NASCITA  
DI UN EMENDAMENTO SCOMODO E INCOMPRESO  
(TUTTA "COLPA" DI JOHN FOSTER DULLES)

21. L'interpretazione dell'espressione «*any measures*» nel par. 1 della Sez. B del Cap. VIII delle *Dumbarton Oaks Proposals*: le nefaste profezie di Dulles sul "rischio" di *raccomandazioni* consiliari sui termini di regolamento di una controversia irrisolta ..... » 107
22. La proposta degli *advisers* americani per la riformulazione dei paragrafi 1, 2 e 3: un tentativo inconcludente, ma non ermeneuticamente inutile ..... » 116
23. La proposta statunitense conclusiva di emendamento dei paragrafi 1 e 2 della Sez. B, Cap. VIII delle *Proposals*: il sostanziale ritorno all'*escamotage* suggerito da Dulles (il riferimento al *carattere* di *policing measures*) ..... » 120

24. La reazione di Regno Unito, Unione Sovietica e Cina all'iniziativa statunitense di modifica e la proposta di emendamento presentata congiuntamente dalle quattro Potenze invitanti in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite ..... p. 123

## SEZIONE QUARTA

IL PASSAGGIO ALLA CONFERENZA DI SAN FRANCISCO  
DELL'EMENDAMENTO AL PAR. 2, SEZ. B, CAP. VIII  
DELLE *PROPOSALS*, PRESENTATO DALLE POTENZE INVITANTI:  
L'ULTIMO MIGLIO VERSO IL TESTO DEFINITIVO  
DELL'ART. 39 DELLA CARTA

25. Il sostanziale silenzio, in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite, sulla *ratio* della proposta d'inserire la frase «set forth in paragraphs 3 and 4 of this Section» nel par. 2 della Sez. B, Cap. VIII ..... » 128
26. Il rapporto finale del *Rapporteur* del *Committee III/3* e la non sovrapponibilità dei significati di alcuni termini-chiave nelle lingue inglese e francese ..... » 136
27. Le ultime trasformazioni subite dal testo corrispondente all'odierno articolo 39 della Carta nella fase dell'esame in seno al *Coordination Committee* ..... » 144
28. I contorni sfuggenti delle «raccomandazioni» ex art. 39 della Carta: un ruolo residuale, schiacciato fra la funzione conciliativa ex Cap. VI e la «concorrenza» delle «provisional measures» ex art. 40 ..... » 151

## CAPITOLO TERZO

L'APPLICAZIONE DELLE DECISIONI  
DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA  
ALLA LUCE DELLA PRASSI

## SEZIONE PRIMA

GLI ATTI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA INDIRIZZATI  
ALLE PARTI COINVOLTE NELLA SITUAZIONE DI CRISI

29. Il pronunciamento del Consiglio contro una o più delle parti coinvolte quale criterio decisivo per distinguere le «raccomandazioni» ex art. 39 dalle «misure provvisorie» ex art. 40: il caso degli «incidenti alla frontiera greca» ..... » 164

30. La «questione indonesiana» davanti al Consiglio di sicurezza: l'indicazione di misure *implicitamente* fondate sull'art. 40, onde evitare una presa di posizione nel merito della vicenda e soprassedere sull'eccezione d'incompetenza consiliare nel caso *de quo* .... p. 172
31. *Segue*: l'uso di termini perentori in relazione alle richieste consiliari alle parti e la tesi del loro presunto carattere «vincolante» ... » 175
32. *Segue*: ulteriori riscontri circa il tipo di contenuti incompatibili con l'art. 40, ma contemplati nella competenza a «fare raccomandazioni» di cui all'art. 39 ..... » 179
33. *Segue*: l'accordo di tregua fra le parti in conflitto, la successiva ripresa delle ostilità da parte dei Paesi Bassi e la tesi della violazione delle risoluzioni consiliari fondata sull'art. 25 della Carta ... » 181
34. *Segue*: le sollecitazioni, da parte di alcuni Stati membri, per un cambiamento di approccio nella gestione consiliare della crisi .... » 183
35. *Segue*: le allusioni implicite alla competenza a «fare raccomandazioni» ex art. 39 nel corso dei dibattiti consiliari preliminari all'adozione della Ris. 67 (1949) ..... » 187
36. Riflessioni sui termini «perentori» usati dal Consiglio di sicurezza per indirizzare le sue richieste alle parti coinvolte nella situazione di crisi: l'esempio «pilota» dell'«ordine» di cessare le ostilità nel caso del conflitto in Palestina fra Israele e certi Stati arabi ..... » 195
37. Gli atti indirizzati alle parti coinvolte nella situazione di crisi e i loro effetti giuridici per la *Membership* dell'Organizzazione: la relazione sinergica con le «decisioni» ex art. 39 sugli *obiettivi concreti* dell'azione consiliare. Il caso esemplare dell'invasione irachena del Kuwait ..... » 203
38. *Segue*: la posizione «ambivalente» dello Stato Membro soggetto passivo di un'azione nel quadro del Cap. VII, *destinatario* tanto di «inviti» ex art. 40, o di «raccomandazioni» ex art. 39, quanto di «decisioni», sempre ex art. 39, sugli *obiettivi concreti* dell'azione intrapresa dalle Nazioni Unite ..... » 215
39. Considerazioni complessive sulla natura e la funzione delle «raccomandazioni» che il Consiglio, a norma dell'art. 39, può rivolgere alle parti coinvolte in una situazione di crisi ..... » 223
40. *Segue*: la controversa questione della portata applicativa dell'art. 25 della Carta. La *ratio* originaria di tale norma, consistente nell'assicurare l'apporto operativo della *Membership* chiamata a realizzare l'azione collettiva dell'Organizzazione ..... » 226
41. *Segue*: il «binding effect» dell'art. 25 esteso alle «parties concerned», in qualità di Membri delle Nazioni Unite partecipanti al meccanismo applicativo di un'azione *dell'Organizzazione* ..... » 241

42. *Segue*: il *tentativo* di estendere il «binding effect» dell'art. 25 oltre la sua *originaria* portata soggettiva e oggettiva, quale forma surrettizia di coercizione «giuridica» a sostegno delle «obligations of compliance» imposte alle «parties concerned» ..... p. 251
43. *Segue*: la vera natura delle «obligations of compliance» imposte dal Consiglio alle «parties concerned» nell'esercizio della sua *police function* e la necessità di non confonderle con le «decisioni» alle quali le misure ex art. 41 mirano a «dare effetto» ..... » 260

## SEZIONE SECONDA

GLI ATTI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA RIVOLTI  
 ALLA *MEMBERSHIP*: LE DECISIONI PER MANTENERE  
 O RISTABILIRE LA PACE E LA SICUREZZA INTERNAZIONALE  
 E IL MECCANISMO PER LA LORO APPLICAZIONE

44. La prassi delle «decisioni» ex art. 39 della Carta sugli *obiettivi concreti* dell'azione intrapresa e le possibili articolazioni della relazione funzionale con le «misure» per la loro *attuazione*: osservazioni sulla prima applicazione dell'art. 41 da parte del Consiglio (il caso della Rhodesia del Sud) ..... » 270
45. *Segue*: un esempio di adozione *simultanea* delle «decisioni» (ex art. 39 più ex art. 41 della Carta) in una *draft resolution* sul caso del personale diplomatico statunitense in ostaggio a Teheran ..... » 276
46. *Segue*: la decisione *in generale* sulle misure collettive da adottare per rispondere alla situazione di pericolo, in una «*umbrella*» *draft resolution* sottoposta al Consiglio (caso della presenza del Sud Africa nel territorio della Namibia) ..... » 281
47. *Segue*: dalla «decision in principle» ex art. 39, sulla misura da adottare «to restore and maintain peace», alla (successiva) decisione ex art. 41 sul suo meccanismo di *attuazione* (il caso dell'istituzione del Tribunale penale internazionale ad hoc per l'ex Jugoslavia) ..... » 287
48. La potenziale intrusività del ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza nel disciplinare l'esecuzione delle proprie «decisioni» ex art. 39: la portata *oggettiva* e *soggettiva* della *frase finale* dell'art. 2, par. 7 della Carta ..... » 303
49. *Segue*: alcuni esempi d'intervento nella «domestic jurisdiction» degli *Stati Membri chiamati ad applicare* le «decisioni» consiliari, analizzati alla luce dell'*ultima frase* dell'art. 2, par. 7 ..... » 316
50. Le cosiddette «legislative obligations» introdotte con le Risoluzioni 1373 (2001) e 1540 (2004): la riscoperta delle «preventive

measures» nell'azione consiliare contro le "nuove" minacce alla pace, originate da comportamenti di «non-State actors» .....	p. 329
51. <i>Segue</i> : il <i>preteso</i> limite del carattere «specifico» delle situazioni oggetto di possibile azione da parte del Consiglio .....	» 335
52. <i>Segue</i> : il carattere non <i>intrusivo</i> delle decisioni consiliari sulle «legislative obligations» .....	» 344
53. <i>Segue</i> : la <i>pretesa</i> natura "legislativa" delle decisioni adottate con le Risoluzioni 1373 (2001) e 1540 (2004) .....	» 348

### CONCLUSIONI

Il ruolo del Consiglio di sicurezza nell'armonizzazione delle attività degli Stati membri volte al mantenimento o al ristabilimento della pace .....	» 363
<i>Bibliografia essenziale</i> .....	» 383