

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