



## L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

1. Introduzione
2. Storia delle Nazioni Unite
3. I membri dell'ONU
4. Gli organi dell'ONU
  1. L'Assemblea Generale
  2. Il Consiglio di Sicurezza
  3. Il Segretariato
  4. Il Consiglio di Amministrazione fiduciaria o di tutela
  5. La Corte Internazionale di Giustizia
  6. Il Consiglio Economico e Sociale
5. Le funzioni delle Nazioni Unite
  1. Il mantenimento della pace
  2. La decolonizzazione e l'autodeterminazione dei popoli
  3. Le funzioni giurisdizionali
  4. La protezione dei diritti umani
  5. La cooperazione economica e l'azione per lo sviluppo
  6. Il reperimento dei mezzi finanziari necessari per le proprie funzioni
6. Vicende ed evoluzione delle Nazioni Unite

### 1. INTRODUZIONE

L'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) è un'organizzazione internazionale, ossia un'associazione di stati costituita in vista del raggiungimento di scopi comuni, e dotata, a tal fine, di una struttura istituzionale propria, destinata allo svolgimento di un'attività unitaria o concertata. È un'organizzazione aperta, ossia prevede variazioni nel numero originario di stati membri, universale, cioè potenzialmente planetaria e tendente a raggruppare tutti gli stati del mondo, e ad estesa competenza, ossia non specializzata su un particolare aspetto.

### 2. STORIA DELLE NAZIONI UNITE

L'ONU è il risultato di una lunga serie di sforzi finalizzati a promuovere la cooperazione internazionale.

Verso la fine del diciottesimo secolo, il filosofo tedesco IMMANUEL KANT propose una federazione o lega delle nazioni, nella convinzione che questa potesse consentire ai paesi di unirsi e punire gli atti di aggressione commessi da ogni paese; con tale federazione egli voleva cioè realizzare l'idea di "sicurezza collettiva".

Dopo le guerre napoleoniche, che si chiusero con il Congresso di Vienna nel 1815, si ebbe in Europa un primo abbozzo di collaborazione europea, conosciuto con il nome di Concerto Europeo.

L'idea di KANT prese corpo dopo la prima guerra mondiale: le atrocità del conflitto avevano rafforzato le aspirazioni di pace in tutti i paesi, alcuni dei quali, soprattutto Francia e Stati Uniti, si adoperarono fin dagli ultimi anni della guerra perché fossero varate misure concrete per evitare in futuro il ripetersi di simili sciagure. Di tali sentimenti si fece portavoce il presidente americano WOODROW WILSON, il quale, nei "14 punti" da lui elaborati in previsione di un giusto assetto politico del mondo nel dopoguerra, propose la costituzione di una *Società delle Nazioni*, avente un duplice compito: 1) garantire la pace e la sicurezza internazionale prevenendo o reprimendo gli eventuali conflitti, 2) sviluppare la collaborazione fra le nazioni per favorire il progresso sociale e culturale.

La vittoria degli Alleati rese possibile l'attuazione del progetto di WILSON: la Società delle Nazioni venne creata col trattato di Versailles, con il quale si pose fine alla prima guerra mondiale nel 1919.

Essa rappresenta la prima realizzazione di un'organizzazione internazionale non avente uno scopo limitato ma tendente all'universalità. Poteva farne parte ogni "Stato, dominio o colonia che si governa liberamente"; accanto ai 32 membri fondatori, i vincitori della guerra firmatari dei trattati di pace, altri stati furono successivamente ammessi.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Società era dotata di tre organi: 1. L'Assemblea, organo deliberante composto da tre delegati per ogni stato membro, all'interno della quale ogni stato aveva un voto; 2. Il Consiglio, anch'esso organo deliberativo, che si occupava di comporre dispute politiche e della riduzione degli armamenti; era composto da membri permanenti - Francia, Italia, Gran Bretagna, Giappone, Unione Sovietica e più tardi Germania - e da altri non permanenti, eletti dall'assemblea; 3. Il Segretariato permanente, organo tecnico con funzioni amministrative ed esecutive. A questi si aggiunse, nel 1921, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale, supremo organo giurisdizionale.<sup>1</sup>

Fin dall'inizio, la Società non ebbe l'appoggio degli Stati Uniti, cioè della nazione che più d'ogni altra aveva contribuito alla sua creazione: il Senato americano si rifiutò di ratificare il trattato di Versailles a causa dell'articolo X, il quale conteneva la richiesta che tutti i membri preservassero l'indipendenza territoriale di tutti gli altri; l'efficacia dell'organizzazione fu, pertanto, notevolmente indebolita.

Dopo una fase di intensa attività nella metà degli anni 20, in un clima di distensione, la Società si dimostrò impotente davanti alla grande crisi del '29; i suoi progetti di disarmo divennero irrealizzabili per le risorte rivalità internazionali, per gli insorgenti nazionalismi e per le politiche di forza attuate in Europa e nel resto del mondo, che portarono all'uscita dall'organizzazione di numerosi stati contro cui essa aveva preso posizione, tra cui Giappone e Germania, e all'espulsione dell'Unione Sovietica.

Ormai debole e inerme, la Società delle Nazioni assistette impotente a tutti gli eventi che precedettero la seconda guerra mondiale, che non fu in grado di evitare.

Nonostante il fallimento della Società, l'idea di una lega tra nazioni non morì; fu, anzi, in questo contesto che iniziarono gli sforzi per la costituzione di quella che diventò l'Organizzazione delle Nazioni Unite: durante la seconda guerra mondiale si determinò un movimento con il fine di dare alla comunità internazionale un'organizzazione più so-

lida, che fosse idonea a prevenire le crisi di violenza nelle relazioni internazionali e a reprimere gli atti di aggressione.

I primi disegni di una nuova organizzazione internazionale si trovano in atti emanati da un gruppo di Stati alleati in guerra.

Il 14 agosto 1941 il presidente americano FRANKLIN DELANO ROOSVELT e il primo ministro inglese WINSTON CHURCHILL firmarono un documento, la cosiddetta *Carta Atlantica*, che proponeva un set di principi per la collaborazione internazionale, per il mantenimento della pace e per un sistema di sicurezza collettiva capace di scoraggiare le aggressioni; non prevedeva, invece, la costituzione di un'organizzazione che potesse prendere il posto della Società delle Nazioni.

L'11 gennaio 1942 i rappresentanti delle 26 nazioni Alleate si riunirono a Washington; essi firmarono la *Dichiarazione delle Nazioni Unite*, con cui s'impegnarono a condurre insieme la guerra contro il Patto Tripartito, ad accettare i principi della Carta Atlantica e a collaborare in campo economico e sociale. Il nome "Nazioni Unite", coniato dal presidente ROOSVELT, venne usato ufficialmente per la prima volta.

Fu con la *Conferenza di Mosca*, del 30 ottobre 1943, che la costituzione di un'organizzazione internazionale venne ufficialmente prevista: nella relativa *Dichiarazione* le quattro potenze partecipanti - Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna e Cina - riconobbero "la necessità di dar vita nel più breve tempo possibile ad un'organizzazione internazionale generale, basata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti gli stati membri ed aperta a tutti gli stati, grandi e piccoli, amanti della pace, con lo scopo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

Le stesse potenze si riunirono nella *Conferenza di Dumbarton Oaks*, tra l'agosto e l'ottobre del 1944, per gettare le basi della futura organizzazione: furono decisi gli aspetti riguardanti le finalità, gli organi (un'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza - composto da 5 membri permanenti, Stati Uniti, Cina, Unione Sovietica, Francia e Gran Bretagna, e altri membri nominati dall'Assemblea -, un Segretariato, una Corte di Giustizia, un Consiglio Economico e Sociale), la struttura ed il funzionamento, mentre nulla fu convenuto sul sistema di voto. Tale questione fu discussa alla *Conferenza di Yalta*, del febbraio 1945, tra CHURCHILL, ROOSVELT e STALIN: prese qui corpo la regola che attribuisce a ciascuno dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza il cosiddetto "diritto di veto", ossia la possibilità di bloccare con un voto negativo l'adozione di qualsiasi delibera da parte del Consiglio che non sia meramente procedurale; tale regola fu chiamata "formula di Yalta". Le tre potenze partecipanti decisero di convocare, per il 25 aprile 1945, una *Conferenza delle Nazioni Unite a San Francisco*, con il compito di elaborare la Carta della nuova organizzazione, secondo le linee proposte a Dumbarton Oaks.

Alla conferenza furono invitati 50 stati, quelli firmatari della Dichiarazione delle Nazioni Unite di Washington, cui si aggiunsero Argentina, Danimarca e due repubbliche appartenenti all'Unione Sovietica, Bielorussia e Ucraina. Essa si concluse il 26 giugno con l'approvazione della Carta, nel suo complesso, all'unanimità e con la firma da parte di tutti i partecipanti.

La *Carta delle Nazioni Unite* risulta dunque essere un trattato internazionale, ossia un accordo tra stati, elaborato durante una conferenza internazionale, che contiene: 1)

norme regolanti la condotta degli stati partecipanti e 2) inoltre, le norme costituzionali di un'organizzazione internazionale denominata, appunto, Nazioni Unite.

Secondo l'articolo 3, questi 50 stati costituiscono i membri originari; a questi venne aggiunta la Polonia: essa, che pure aveva sottoscritto la Dichiarazione di Washington, non partecipò alla Conferenza, data la presenza nel Paese di due governi rivali (uno filooccidentale e uno filorusso) e non riuscendo quindi le Grandi Potenze a mettersi d'accordo sul governo da invitare; consolidatosi, a conferenza chiusa, il regime comunista, la Polonia fu equiparata agli stati partecipanti e considerata come membro originario.

Secondo l'articolo 110 paragrafo 3 della Carta, essa sarebbe entrata in vigore nel momento in cui l'avessero ratificata i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza oltre alla maggioranza degli stati firmatari; questa condizione si verificò il 24 ottobre 1945. L'organizzazione delle Nazioni Unite iniziò ad operare, invece, il 10 gennaio 1946, data della prima riunione dell'Assemblea Generale.

La Società delle Nazioni, che era formalmente sopravvissuta alla seconda guerra mondiale, si sciolse nell'aprile del 1946, quando l'ONU era già in piena attività. Risoluzioni parallele delle Assemblee delle due organizzazioni stabilirono il trasferimento dalla Società all'ONU di tutta una serie di funzioni di carattere non politico, nonché della maggior parte dei beni mobili ed immobili.

La sede dell'organizzazione non fu fissata dalla Carta, ma decisa dall'Assemblea nel 1951: dopo diversi spostamenti, la sede scelta fu New York.

### 3. I MEMBRI DELL'ONU

L'ONU è un'organizzazione internazionale tra stati; l'adesione all'organizzazione è volontaria, ossia fa seguito alla manifestazione di volontà dello stato di farne parte.

Essa è un'organizzazione aperta a "tutti gli stati amanti della pace": l'elemento che la caratterizza rispetto a tutte le altre organizzazioni internazionali è la sua vocazione all'universalità, ossia la tendenza a comprendere il maggior numero di stati, e la tendenza a considerarsi come l'organizzazione dell'intera comunità internazionale.

La Carta delle Nazioni Unite regola sia i soggetti che possono diventarne membri, sia i procedimenti per ottenere tale qualità.

Per quanto riguarda i soggetti, possono diventare membri dell'ONU solo *stati*, ossia apparati effettivi ed indipendenti di governo di una comunità territoriale.<sup>2</sup>

La Carta, agli articoli 3 e 4, non riproduce le regole usate nel Patto della Società delle Nazioni, che ammetteva "ogni stato, dominio o colonia che si governa liberamente".

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la Carta prevede due procedimenti, distinguendo tra "membri originari" e membri successivamente ammessi.

Sono membri originari "quegli stati che, avendo partecipato alla Conferenza delle Nazioni Unite a San Francisco, o avendo precedentemente firmato la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1° gennaio 1942, firmano la presente Carta e la ratificano in conformità all'articolo 110" (art.3). Il primo procedimento consiste, dunque, nella ratifica della Carta, ossia si fonda sulla sola volontà dello stato interessato; esso è utilizzabile soltanto da un gruppo determinato di stati: i partecipanti alla Conferenza di San Francisco (50 stati), e gli stati che, pur non avendovi preso parte, avevano firmato la Dichiarazione.

zione del '42 (questo è il caso della sola Polonia, come precedentemente accennato). I membri originari sono, dunque, in tutto, 51.

Il secondo procedimento è l'ammissione: si tratta di un procedimento complesso, costituito dalla domanda formale di uno stato di voler far parte dell'ONU, e da una pronuncia dell'organizzazione diretta ad attribuire allo stato richiedente la qualità di membro.

L'articolo 4 paragrafo 1 della Carta prevede che "possano diventare membri delle Nazioni Unite tutti gli altri stati amanti della pace che accettino gli obblighi della presente Carta e che, a giudizio dell'Organizzazione, siano capaci di adempiere tali obblighi e siano disposti a farlo."

In linea di principio, quindi, a nessuno stato è preclusa la possibilità di partecipare all'ONU; gli unici requisiti sono, come indicato, l'essere uno stato pacifico, l'accettazione e l'adempimento degli obblighi della Carta.

"L'ammissione quale membro delle Nazioni Unite di uno stato che adempia a tali condizioni è effettuata con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza" (art.4 par.2): la domanda di ammissione è esaminata preliminarmente dal Consiglio di Sicurezza, cui spetta valutare se lo stato richiedente risponde ai requisiti indicati; la deliberazione ("raccomandazione") del Consiglio, è valida se vi è il voto favorevole di almeno sette membri, purché nessuno degli stati membri permanenti abbia dato voto contrario. La pronuncia dell'ammissione è emessa poi dall'Assemblea, con deliberazione adottata con la maggioranza dei due terzi: dalla data di questa delibera, lo stato ammesso acquista la qualità di membro.

Al momento gli stati membri dell'ONU sono 185.

Ogni stato che assume la qualità di membro dell'ONU diventa destinatario delle norme di tale organizzazione, che impongono determinati obblighi e conferiscono determinati diritti.

Gli obblighi sono raggruppabili in due categorie:

1. limitazioni alla condotta degli stati membri, tra cui l'obbligo di astenersi nelle relazioni internazionali all'uso della forza e della minaccia, l'obbligo di regolare le controversie con mezzi pacifici, l'obbligo di sottoporre al Consiglio di Sicurezza le controversie con altri stati suscettibili di minacciare la pace e la sicurezza e di comunicarvi le misure intraprese nell'esercizio del diritto di autotutela contro un attacco armato.

2. obblighi consistenti in prestazioni, con cui si attua una cooperazione dei singoli membri per il conseguimento di fini sociali, tra cui l'obbligo di contribuire alle spese per il funzionamento dell'organizzazione, l'obbligo di tenere a disposizione del Consiglio di Sicurezza forze armate e di fornire assistenza ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

I diritti possono essere altrettanto suddivisi in due categorie:

1. diritti ad ottenere prestazioni dall'ONU o da altri membri, nel caso in cui vengano avviate particolari procedure;

2. diritti relativi alla partecipazione agli organi e al funzionamento dell'organizzazione, tra cui il diritto di voto in Assemblea, l'eleggibilità ai vari organi.

Anche se la Carta distingue tra membri originari e membri ammessi ai fini della partecipazione, tale distinzione non ha nessuna rilevanza né sullo stato giuridico né sul pia-

no pratico: "l'ONU è fondata sul principio dell'eguaglianza sovrana di tutti i suoi membri" (art.2); tale principio trova l'attuazione più rigorosa nelle norme sul funzionamento dell'Assemblea, nella quale ciascuno stato ha un voto, indipendentemente dalla sua potenza politica o economica. Esistono, tuttavia, alcune deviazioni di tale principio di eguaglianza; è il caso del contributo annuo dovuto all'ONU, che è commisurato in modo da tener conto della capacità contributiva dei singoli stati, o, in modo più evidente, del trattamento riservato ai 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.

Gli stati membri dell'ONU possono incorrere nella perdita di tale status di membri.

Ciò avviene quando vengono meno i presupposti per essere membro dell'organizzazione, quali la perdita della qualità di stato.

Esistono, poi, altre cause specifiche: la sospensione, totale o parziale, l'espulsione e il recesso.

La Carta prevede un'ipotesi di sospensione totale dall'esercizio dei diritti connessi allo status di membro: secondo l'articolo 5, lo stato membro contro il quale il Consiglio di Sicurezza abbia intrapreso un'azione punitiva o coercitiva, può essere sospeso dall'esercizio di tutti i suoi diritti e privilegi in seno all'Organizzazione con un'apposita deliberazione dell'Assemblea Generale presa su proposta del Consiglio di Sicurezza; a quest'ultimo spetta poi la competenza esclusiva per la revoca della sospensione.

Una forma di sospensione parziale è prevista dall'articolo 19, in base al quale lo stato membro che sia in ritardo nel pagamento dei contributi finanziari dovuti all'Organizzazione non ha diritto di voto nell'Assemblea se il suo arretrato corrisponde alle somme che esso deve per i due anni precedenti; tale sospensione è automatica e, comunque, può essere impedita dall'Assemblea qualora questa accerti che il ritardo non sia imputabile allo stato.

La Carta, all'articolo 6, prevede l'ipotesi dell'espulsione: un membro che abbia persistentemente violato i principi della Carta stessa può essere espulso dall'ONU da parte dell'Assemblea Generale, su proposta del Consiglio di Sicurezza.

Contrariamente al Patto della Società delle Nazioni, la Carta dell'ONU non prevede esplicitamente il recesso, ossia la facoltà per il singolo stato di sciogliere unilateralmente il vincolo associativo.<sup>3</sup>

#### 4. GLI ORGANI DELL'ONU

Come si è detto, l'ONU è una organizzazione internazionale: non si tratta di un gruppo di stati che agiscono collettivamente secondo norme che coordinano la loro attività, ma è un soggetto di diritto internazionale, ossia un'istituzione distinta dai singoli stati membri e avente propri diritti. Essa esplica le sue funzioni attraverso i suoi organi.

La Carta dell'ONU (art.7) prevede sei organi, che definisce "principali", ossia ritenuti i più importanti dell'organizzazione: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Tutela, la Corte Internazionale di Giustizia e il Segretariato.

Aggiunge che possono essere istituiti, qualora necessari, organi "sussidiari", intesi come organi che servono ad agevolare il funzionamento di quelli principali.

Il funzionamento degli organi è disciplinato dalla Carta nonché dai Regolamenti interni adottati da ciascuno.

Gli organi delle Nazioni Unite producono, mediante le proprie deliberazioni, degli atti (raccomandazioni, decisioni, risoluzioni organizzative e operative, dichiarazioni di principi) aventi differenti caratteristiche.

La *raccomandazione* è l'atto tipico che gli organi hanno il potere di emanare; non è vincolante, ossia non vincola lo stato o gli stati cui si dirige a seguire quanto raccomandato; tuttavia, molti ricollegano alla raccomandazione l'obbligo degli stati di considerarne in buona fede il contenuto, in seguito al principio stabilito dall'articolo 2 paragrafo 2 della Carta ("I membri devono adempiere in buona fede gli impegni da essi assunti in conformità della presente Carta"). Ne segue che il destinatario della raccomandazione debba accettare il dibattito sul "merito" di questa, e debba esporre, sempre nel merito, i motivi della sua condotta difforme.

Le *decisioni* hanno effetti pienamente vincolanti per gli stati cui si indirizzano; esse, tuttavia, non sono molte nel sistema delle Nazioni Unite (tra queste, le decisioni dell'Assemblea Generale che approvano il bilancio e ripartiscono le spese, le decisioni del Consiglio di Sicurezza sulle misure non implicanti l'uso della forza, gli atti relativi allo status di membro, come le delibere dell'Assemblea sulla sospensione o sull'espulsione).

Le *risoluzioni organizzative* sono quelle delibere che istituiscono organi o provvedono ad eleggerne i membri; queste sono obbligatorie per tutti.

Le *risoluzioni operative* sono quelle delibere che prevedono un'azione direttamente condotta dall'ONU (quali, ad esempio, le delibere costitutive di forze armate, le risoluzioni che istituiscono un'inchiesta o a quelle che predispongono i programmi di assistenza); esse appartengono alla fase strutturale e non a quella normativa del sistema delle Nazioni Unite.

Le *Dichiarazioni di principi dell'Assemblea Generale* contengono principi concernenti non solo rapporti internazionali, ma anche e soprattutto rapporti interni alle varie comunità statali. Talvolta queste si limitano a riprodurre norme internazionali preesistenti (norme consuetudinarie o contenute nella Carta); in questi casi i principi dichiarati sono obbligatori, ma tale obbligatorietà ha il suo fondamento negli atti preesistenti contenenti tali norme.

Negli altri casi, le Dichiarazioni non sono obbligatorie, ma sono mere raccomandazioni, sia pure di carattere generale e solenni, cui gli stati restano liberi di conformarsi o meno.

## 1- L'ASSEMBLEA GENERALE

**1. Composizione.** L'Assemblea generale è un organo collegiale di cui fanno parte tutti i membri dell'organizzazione mediante propri delegati (non superiori a 5, art.9), cui possono aggiungersi supplenti, consiglieri, esperti e persone ritenute necessarie per lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea; ogni stato membro ha diritto ad un voto. Si realizza così, nel funzionamento dell'Assemblea, il principio di uguaglianza dei membri: tutti gli stati ne fanno parte e il voto di ciascuno ha uguale peso.

**2. Sessioni.** Essa si riunisce in sessioni ordinarie annuali, di regola dal terzo martedì di settembre fino a circa la metà di dicembre.

Su richiesta del Consiglio di Sicurezza o della maggioranza dei membri, possono essere convocate sessioni speciali di carattere straordinario, quando le circostanze lo richiedono (art.20).

**3. Deliberazioni.** L'Assemblea è il principale organo deliberativo; se nella Società delle Nazioni il criterio normale con cui le deliberazioni venivano adottate era l'unanimità, la Carta dell'ONU ha adottato il criterio della maggioranza, semplice o qualificata.

Le decisioni su "questioni importanti" sono prese a maggioranza di due terzi dei membri presenti e votanti; tali questioni comprendono, per disposto dell'articolo 18, tra le altre, le raccomandazioni sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'elezione dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'ammissione di nuovi membri, la sospensione dei diritti e dei privilegi e l'espulsione dei membri, le questioni di bilancio.

Le decisioni su "altre questioni" sono prese a maggioranza dei membri presenti e votanti (art.18).

**4. Funzioni e poteri.** Secondo l'articolo 10, l'Assemblea può occuparsi di qualsiasi questione che rientri nel quadro della Carta o che si riferisca ai poteri e alle funzioni di uno qualsiasi degli organi previsti; su tali questioni, essa formula "raccomandazioni" rivolte agli stati: queste, come visto, non hanno potere vincolante, ma hanno l'autorità morale derivante dal fatto che esprimono l'opinione della comunità internazionale.

Essa può occuparsi anche dei problemi attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza; essa deve, in compenso, astenersi dalle questioni che rientrano essenzialmente nell'esclusiva competenza nazionale di uno stato, da raccomandazioni su questioni o controversie finché queste sono di competenza del Consiglio di Sicurezza e rinviare a questo le questioni riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che richiedano un intervento (art.12). Dal 1950, con la risoluzione "Unione per il mantenimento della pace", è stata autorizzata a prendere provvedimenti se il Consiglio di Sicurezza non dovesse giungere ad una decisione unanime dei suoi membri permanenti, in tutti quei casi in cui si evidenzia l'esistenza di una minaccia o di un atto di aggressione e può autorizzare l'uso della forza armata per mantenere o ristabilire la pace.

Essa, inoltre, intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico, economico, culturale, dei diritti umani, secondo quanto stabilito all'articolo 13.

All'Assemblea spetta l'approvazione del bilancio dell'organizzazione e la ripartizione delle spese tra gli stati membri (art.17).

**5. Organi sussidiari.** L'Assemblea può istituire gli organi sussidiari che ritiene necessari per l'adempimento delle proprie funzioni; in effetti, essa si è molte volte avvalsa della facoltà prevista dall'articolo 22, soprattutto per le azioni relative alla cooperazione economica, come si vedrà più avanti.

I lavori dell'Assemblea si svolgono sotto la direzione di un Ufficio di presidenza, composto dal Presidente dell'Assemblea (eletto ad ogni sessione e scelto annualmente a turno tra i rappresentanti degli stati raggruppati geograficamente - stati dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina, dell'Europa Orientale, dell'Europa Occidentale e di altri stati -), da 15 vicepresidenti e dai 7 presidenti delle cosiddette "Grandi Commissioni"; elegge, inoltre, la Commissione di verifica dei poteri.



Tali Commissioni sono composte da un delegato per ogni stato membro; state istituite dall'Assemblea su temi specifici:

1. disarmo e relativi problemi di sicurezza internazionale;
2. questioni politiche speciali;
3. questioni economiche e finanziarie;
4. questioni sociali, umanitarie e culturali;
5. questioni di decolonizzazione;
6. questioni amministrative e di bilancio;
7. questioni giuridiche.

L'Assemblea rinvia la maggior parte delle questioni poste all'inizio di ogni sessione a queste Grandi Commissioni; alcune vengono esaminate solo in assemblea plenaria e non in commissione. Le questioni sono tutte oggetto di un voto in Assemblea dopo essere state esaminate dalle commissioni che presentano dei progetti di risoluzione.

## 2- CONSIGLIO DI SICUREZZA

**1. Composizione.** Anche il Consiglio di Sicurezza è un organo collegiale, i cui componenti sono gli stati; per tale organo non viene applicato, tuttavia, il principio di uguaglianza dei membri, poiché esso è composto da un gruppo ristretto di stati, 15 (fino al 1965 erano 11), divisi in due categorie: membri permanenti e membri temporanei elettivi (o non permanenti).

I membri permanenti sono indicati nominativamente dalla Carta all'articolo 23, e sono: Cina, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Unione Sovietica (cui è succeduta la Russia).

La designazione di questi cinque stati è spiegabile con considerazioni di tipo politico: essi sono gli stati vincitori dalla seconda guerra mondiale e a tali "grandi potenze" è stata attribuita una posizione preminente, dato che ad essi, come si vedrà, spettano compiti di più rilevante responsabilità.<sup>4</sup>

I 10 membri non permanenti sono eletti, con una scelta discrezionale, dall'Assemblea con la maggioranza dei due terzi. Tutti gli stati che non sono membri permanenti sono ugualmente eleggibili; la Carta si limita ad indicare all'Assemblea alcuni criteri direttivi dell'elezione: il contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, agli altri fini dell'organizzazione e il criterio dell'equa distribuzione geografica. I membri elettivi sono nominati per la durata di due anni, e ogni anno l'Assemblea procede all'elezione di tre membri. Essi non sono immediatamente rieleggibili (art.23).

**2. Sessioni.** Il Consiglio di Sicurezza non tiene sessioni in date fisse, ma si riunisce immediatamente quando le circostanze lo esigono. Esso è organizzato in modo da poter esercitare le sue funzioni permanentemente; a tal fine, ogni membro del Consiglio deve avere, in qualsiasi momento, un rappresentante nella sede dell'ONU a New York. Esso, comunque, può tenere riunioni in località diverse dalla sede, che, a suo giudizio, possono meglio facilitare i suoi lavori (art.28).

**3. Deliberazioni.** Come nell'Assemblea, ogni membro ha diritto ad un voto. Le decisioni sono prese a maggioranza di 9 voti, ma il modo di calcolare questa maggioranza varia secondo l'oggetto della deliberazione.

Per le questioni di procedura, la maggioranza si computa senza distinguere tra membri permanenti e non.

Per tutte le altre questioni, le decisioni sono prese "con voto favorevole di 9 membri, nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti" (art.27); si tratta del famoso "diritto di veto" (o "unanimità delle grandi potenze"), per cui il voto contrario, o la semplice astensione o assenza anche di un solo membro permanente impedirebbero l'adozione di deliberazioni. Nella prassi, nonostante il tenore letterale della Carta, tale regola viene interpretata nel senso che per aversi una deliberazione valida si richiede che nessun membro permanente abbia dato voto contrario.

Ogni membro dell'ONU che non sia membro del Consiglio di Sicurezza può partecipare, senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione a questo sottoposta, qualora il Consiglio ritenga che gli interessi di tale membro siano particolarmente coinvolti (art.31).

Ogni membro dell'ONU che non sia membro del Consiglio di Sicurezza o ogni stato che non sia parte dell'ONU, qualora sia parte in una controversia in esame davanti al Consiglio, sono invitati a partecipare, senza diritto di voto, alla discussione relativa (art.32). 3

Nelle decisioni del Consiglio relative a controversie tra stati membri, i membri del Consiglio, permanenti o elettivi, che sono parte della controversia, non hanno diritto di voto (art.27).

**4. Funzioni e poteri.** La funzione ("responsabilità") principale del Consiglio di Sicurezza è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art.24).

Esso agisce su iniziativa propria, dell'Assemblea Generale, del Segretario Generale o di uno stato.

Di fronte ad una controversia o ad una situazione che potrebbe provocare un disaccordo tra le nazioni, può *indagare e raccomandare* i mezzi (negoziato, mediazione, conciliazione, arbitrato, ricorso alla Corte di Giustizia Internazionale ecc.) per risolverla (artt.33-34).

Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace, devono *perseguire una soluzione pacifica*, e possono essere invitate dal Consiglio di Sicurezza a fare ciò (art.33); esso può fare *indagini* su controversie con tali caratteristiche.

Se constata l'esistenza di una minaccia alla pace o di una violazione della pace o un atto di aggressione, ha il potere non solo di *raccomandazione*, ma anche di *intervento diretto*: può imporre sanzioni economiche o diplomatiche; può, eventualmente, intraprendere un'azione militare contro l'aggressore facendo intervenire le forze militari degli stati membri che essi si sono impegnati di tenere a disposizione. Per tali interventi si rimanda alle funzioni dell'ONU.

### 3- SEGRETARIATO

**1. Composizione.** Il Segretariato è l'organo amministrativo dell'organizzazione e comprende un Segretario Generale e il personale che l'organizzazione richiede.

Il personale è nominato dal Segretario Generale, secondo le norme stabilite dall'Assemblea nello "Statuto del Personale" ("Staff Regulations"). Esso è composto da fun-

zionari, diplomatici, amministratori, esperti, consulenti, che lavorano su tutte le materie, le operazioni e i programmi intrapresi dall'organizzazione. Nel reclutare il personale e nel determinare le condizioni di impiego, la considerazione preminente deve essere data alla necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità; inoltre, è ritenuto importante scegliere il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile (art.101).

Nell'adempimento dei propri doveri, il personale e il Segretario Generale non possono sollecitare né ricevere istruzioni da nessun governo o da nessuna autorità estranea all'organizzazione, e devono astenersi da qualunque azione che possa compromettere la loro posizione di funzionari internazionali responsabili solo davanti all'ONU; d'altra parte, ciascun membro si impegna a rispettare il carattere esclusivamente internazionale delle funzioni del Segretario generale e del personale e a non cercare di influenzarli nell'adempimento delle loro mansioni (art.100).

Il Segretario Generale è nominato dall'Assemblea Generale a maggioranza semplice, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza, per un periodo di cinque anni ed è rieleggibile. Il Consiglio può scegliere un candidato da qualsiasi paese, ma una tradizione non scritta vuole che la carica ruoti geograficamente, ossia che il Segretario sia scelto da una regione diversa ogni due mandati; altra regola non scritta è quella di non scegliere un Segretario proveniente dai paesi più potenti, al fine di garantire maggiore neutralità e oggettività e per non dare ancor più influenza alle nazioni già forti.

Egli è definito "il più alto funzionario amministrativo dell'organizzazione" (art.97); come tale egli partecipa, personalmente o tramite propri rappresentanti, a tutte le riunioni degli altri organi principali (ad eccezione della Corte Internazionale di Giustizia) e vi può prendere parola. Egli presenta all'Assemblea Generale una relazione annuale sul lavoro svolto dall'ONU (art.98).

Non è soltanto il capo del personale, ma anche un organo investito di funzioni squisitamente politiche, dato che, secondo l'articolo 99, può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Egli esplica, inoltre, tutte quelle altre funzioni che gli sono affidate dagli organi principali (art.98) e può essere da questi delegato ad esercitare funzioni anche al di fuori dall'ordinamento interno dell'ONU ed eccedenti l'ordinaria amministrazione.

In effetti, nel corso degli anni, i suoi compiti si sono sempre più caratterizzati in senso politico e la sua figura è probabilmente diventata la più prestigiosa dell'organizzazione; egli ha acquistato importanti poteri direttivi e diplomatici, intervenendo personalmente nelle principali controversie internazionali come mediatore neutrale.

#### 4- CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE FIDUCIARIA O DI TUTELA

L'istituto dell'amministrazione fiduciaria è stato creato propria dalla Carta dell'ONU (artt.75-85 e 86-91): si tratta di un istituto a carattere transitorio finalizzato ad educare politicamente, economicamente e socialmente quei territori (rientranti in determinate categorie) usciti dal regime coloniale, al fine di avviarli rapidamente all'autogoverno prima e all'indipendenza poi.

**1. Composizione.** Il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria è un organo collegiale composto, secondo quanto disposto dall'articolo 86, da: - i membri che amministrano territori in amministrazione fiduciaria, - i membri del Consiglio di Sicurezza, - altri membri, eletti per la durata di tre anni dall'Assemblea, in misura tale che, in seno al Consiglio di Amministrazione, il numero di stati membri aventi amministrazione fiduciaria sia uguale a quello dei membri liberi da tale incarico. Risulta, quindi, che il Consiglio ha una composizione variabile, in relazione al numero degli stati posti sotto tutela.

**2. Funzioni e poteri.** La funzione di questo organo è di controllare e supervisionare l'amministrazione dei territori posto sotto il regime di tutela, affinché tale istituto sia improntato ai principi e alle finalità determinate dalla Carta.

Poiché non vi sono più territori in amministrazione fiduciaria (l'ultimo ha raggiunto l'indipendenza nel 1994) tale organo risulta, ormai, obsoleto.

## 5- LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

La Corte Internazionale di Giustizia è succeduta alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale (CPGI), che fu creata nel 1921 dalla Società delle Nazioni.

**1. Composizione.** È un organo collegiale composto da individui e non da stati; funziona in conformità al proprio Statuto (basato su quello della CPGI), che è annesso e forma "parte integrante" della Carta dell'ONU (art.92).

Tutti i membri dell'organizzazione sono partecipanti *ipso facto* dello Statuto della Corte; a questo possono aderire anche stati non membri, alle condizioni stabilite caso per caso dall'Assemblea su proposta del Consiglio di Sicurezza (art.93). Ma anche gli stati non membri e non aderenti allo Statuto possono, per disposto dell'articolo 35 di quest'ultimo, aver accesso alla Corte alle condizioni determinate dal Consiglio di Sicurezza e sempre in modo da non porre le parti in condizioni di ineguaglianza davanti ad essa.

La Corte è il "principale organo giurisdizionale" delle Nazioni Unite; è composto da 15 giudici indipendenti, di cittadinanza diversa, eletti a maggioranza assoluta dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza, agenti separatamente (all'interno Consiglio non si discrimina tra membri permanenti e non, per il computo dei voti). L'elezione è un atto discrezionale, anche se tale discrezionalità è limitata in quanto, di regola, i due organi elettori devono scegliere in una lista di candidati, di cui lo Statuto regola la formazione.

Deve trattarsi di persone di alta levatura morale, e che possiedano i requisiti richiesti nei loro paesi per la nomina alle più alte cariche giudiziarie, o che siano giuristi di notoria competenza in materia di diritto internazionale; l'Assemblea e il Consiglio devono fare in modo che alla Corte siano rappresentate, attraverso i giudici, le grandi forme di civiltà ed i principali sistemi giudiziari del mondo (artt.2,9,10 dello Statuto).

I membri della Corte sono eletti per nove anni, al termine dei quali sono rieleggibili, e il rinnovo di un terzo di essi avviene ogni tre anni; essi eleggono il Presidente della Corte ed il Vice Presidente per un periodo di tre anni, nominano il proprio Cancelliere e possono nominare gli altri funzionari che siano necessari.

**2. Sessioni.** La Corte ha sede all'Aia, ma può riunirsi ed esercitare le proprie funzioni altrove, qualora lo ritenga opportuno; essa resta in sessione in permanenza.

Essa si riunisce in seduta plenaria, ma, su richiesta delle parti, ha facoltà di costituire organi più ristretti.

**3. Funzioni e poteri.** La Corte ha una doppia funzione: una giudiziaria e una consultiva.

Per quanto riguarda la funzione giudiziaria, solo gli stati possono essere parti nei processi davanti ad essa; la competenza della Corte si estende a tutte le controversie che gli stati volontariamente le sottopongono ed a tutti i casi previsti dalla Carta e da altri trattati.

Gli stati partecipanti allo Statuto possono in ogni momento riconoscere come obbligatoria la giurisdizione della Corte nei reciproci rapporti su tutte le controversie giuridiche previste dall'articolo 36 dello Statuto (interpretazione di un trattato, questioni di diritto internazionale, esistenza di qualsiasi fatto che, se accertato, costituirebbe la violazione di un obbligo internazionale, la natura o la misura della riparazione dovuta per la violazione di un obbligo internazionale), incondizionatamente o in condizione di reciprocità tra stati.

Questa attività della Corte resta quindi ancora fondamentalmente ancorata al principio caratteristico del diritto internazionale per cui un giudice internazionale comunque costituito non può mai giudicare se la sua giurisdizione non è stata preventivamente accettata da tutti gli stati parti di una controversia.

Per la soluzione delle controversie, la Corte applica la consuetudine internazionale, le convenzioni internazionali riconosciute dagli stati all'origine del contenzioso, i principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili, e le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più qualificati delle varie nazioni come mezzi sussidiari per la determinazione di norme giuridiche. La sentenza emessa ha potere vincolante per le parti, è definitiva e senza appello.

La funzione consultiva, che consiste nel dare un parere consultivo su questioni giuridiche (art.65 Statuto), può essere esplicita solo su richiesta dell'Assemblea, del Consiglio di Sicurezza o di altri organi ed organizzazioni eventualmente autorizzati dall'Assemblea (sono state autorizzate, tra le altre, le istituzioni specializzate e il Consiglio Economico e Sociale).

I pareri chiesti dall'Assemblea del Consiglio di Sicurezza possono toccare "qualsiasi questione giuridica", mentre quelli chiesti dagli altri organi possono occuparsi solo delle "questioni giuridiche che sorgono nell'ambito delle rispettive attività" (art.96 Carta); i pareri sono facoltativi e non vincolanti, non avendo gli organi né l'obbligo di chiederli, né l'obbligo di conformarvisi.

#### 6- IL CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE (ECOSOC)

Il Consiglio Economico e Sociale è un organo ausiliario dell'Assemblea Generale, in quanto esplica le proprie funzioni (promozione della cooperazione internazionale in campo economico e sociale) "sotto la direzione dell'Assemblea" (art.60).

Esso non trova corrispondenza negli organi principali della Società delle Nazioni e ciò sta a significare la particolare importanza attribuita dall'ONU allo sviluppo della cooperazione economica e sociale.

**1. Composizione.** È un organo collegiale di stati, composto da 54 membri dell'ONU (originariamente 18, poi 27), ripartiti geograficamente.

I membri sono eletti dall'Assemblea Generale, a maggioranza assoluta, per tre anni rinnovabili.

**2. Sessioni.** L'ECOSOC si riunisce in sessione ordinaria due volte l'anno e in sessione straordinaria quando lo richiede la maggioranza dei suoi membri o nei casi previsti dal Regolamento interno dell'organo.

**3. Deliberazioni.** Ogni membro del Consiglio dispone di un voto, in base al principio di uguaglianza, e le decisioni sono prese a maggioranza dei membri presenti e votanti (art.67).

Il Consiglio inviterà ogni membro delle Nazioni Unite a partecipare, senza diritto di voto, alle sue deliberazioni su qualsiasi questione di particolare interesse per tale membro (art.69).

**4. Funzioni e poteri.** L'ECOSOC è l'organo principale di coordinamento delle attività economiche e sociali di tutta l'organizzazione, avente la funzione di promuovere la collaborazione internazionale in tali campi.

Tra i suoi compiti vi sono la *programmazione* dello sviluppo economico, *l'assistenza tecnica e finanziaria* ai paesi meno sviluppati, la promozione di *studi* e relazioni su questioni sociali, economiche, culturali, educative e sanitarie; può fare raccomandazioni all'Assemblea Generale su tali materie, sulle quali può anche convocare conferenze internazionali (art.62).

È l'organo che, sotto la direzione dell'Assemblea, maggiormente interferisce nell'attività interna degli stati membri, specie per quanto riguarda lo sviluppo economico e la tutela dei diritti umani, perseguendo anche un'azione diretta nell'ambito degli stati stessi su richiesta dei medesimi.

**5. Organi sussidiari.** In conformità all'articolo 68 della Carta, il Consiglio, per l'espletamento delle proprie funzioni, ha istituito nel corso degli anni numerosi organi sussidiari (commissioni e comitati) composti da delegati degli stati o da esperti scelti a titolo individuale; tali organi si riuniscono regolarmente e consegnano all'ECOSOC delle relazioni; essi sono:

- *9 commissioni funzionali o tecniche* (per le statistiche, per la popolazione e lo sviluppo, per lo sviluppo sociale, per i diritti umani, per la condizione della donna, per gli stupefacenti, per la scienza e la tecnica al servizio dello sviluppo, sullo sviluppo sostenibile, per la prevenzione del crimine e sulla giustizia);

- *5 commissioni economiche regionali* (per l'Europa, per l'Asia e l'Estremo Oriente, per l'America Latina, per l'Africa).

Alle due specie di commissioni si aggiunge una serie di *comitati*, sia intergovernativi che di esperti, alcuni permanenti, altri creati quando necessari. Tra questi, vi sono il Comitato per il programma e il coordinamento, per le organizzazioni non governative, per l'energia e le risorse naturali.

Al fine di conseguire meglio i suoi scopi, la Carta affida al Consiglio il compito di curare il coordinamento con le cosiddette "istituzioni specializzate" le quali sono organizzazioni intergovernative, ossia create da accordi tra stati, che hanno vocazione universale e competenza specializzata, indipendenti dall'ONU, ma ad essa collegate per le

finalità e coordinate tra loro mediante, appunto, l'ECOSOC, il quale può anche fare loro delle raccomandazioni e richiedere rapporti.

Per disciplinare i rapporti con le diverse istituzioni specializzate, il Consiglio si avvale del Comitato per i negoziati con esse.

Il Consiglio può, inoltre, per disposto della Carta (art.71), consultare organizzazioni non governative sui problemi di cui esse si occupano e che interessano l'ONU; esse possono esprimere al Consiglio o ai suoi organi sussidiari le opinioni di propri membri.

## **5. LE FUNZIONI DELLE NAZIONI UNITE**

La Carta delle Nazioni Unite ha creato un'istituzione distinta dai singoli stati membri allo scopo di far sì che alcune esigenze di interesse della comunità degli stati membri, anziché essere soddisfatte esclusivamente attraverso una coordinazione dell'attività dei singoli stati, venissero soddisfatte mediante un'attività unitaria esplicita dagli organi dell'organizzazione: questa rappresenta il mezzo tecnico per l'esercizio unitario delle funzioni sociali.

I fini ed i principi delle Nazioni Unite sono enunciati agli articoli 1 e 2.

I fini sono:

- 1- mantenere la pace e la sicurezza internazionale;
- 2- sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli, fondate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;
- 3- conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzioni;
- 4- costruire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volte al conseguimento di questi fini comuni.

I principi cui devono attenersi i membri sono:

- 1- principio della sovrana eguaglianza di tutti i membri dell'organizzazione;
- 2- adempimento in buona fede, da parte dei membri, degli obblighi assunti;
- 3- risoluzione delle controversie con mezzi pacifici;
- 4- astensione, nelle relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza;
- 5- assistenza all'ONU in qualsiasi azione da questa intrapresa e astensione dall'assistenza a stati contro cui siano state prese azioni preventive o coercitive da parte dell'ONU;
- 6- fare in modo che gli stati non membri agiscano in conformità a questi principi, per quanto necessario ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;
- 7- nessuna disposizione della Carta autorizza l'ONU ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno stato.

Nell'ultimo paragrafo dell'articolo 2 viene espresso il limite all'azione dell'ONU: "le questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna", nel rispetto della sovranità nazionale degli stati membri.

Vengono ora analizzate le funzioni dell'organizzazione, in relazione alle finalità enunciate all'articolo 1.

## 1- MANTENIMENTO DELLA PACE E DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE

È questa una delle funzioni più importanti delle Nazioni Unite, che ne ha ispirato la fondazione.

L'organo cui la Carta assegna "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale" è il Consiglio di Sicurezza (art.24), anche se sia l'Assemblea Generale sia il Segretario Generale, come visto in precedenza, hanno alcune competenze.

Per il raggiungimento del fine del "mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", enunciato all'articolo 1 della Carta, l'ONU intraprende diverse tipologie di azioni, alcune non esplicitamente previste dalla Carta.

Tre sono le categorie in cui è possibile distinguere tali operazioni, secondo l'obiettivo specifico.

1. Le *operazioni di osservazione* hanno l'obiettivo di controllare una determinata situazione o il regolare svolgimento di una determinata procedura (come le elezioni); si concretano in atti di accertamento e in rapporti; sono caratterizzate dall'imparzialità e dal contenuto essenzialmente civile, ossia non militare e possono pertanto essere svolte anche da personale civile. In tale categoria rientra, ad esempio, l'UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission), stabilita dal Consiglio di Sicurezza al termine della guerra del Golfo per osservare una zona smilitarizzata tra i due stati.

2. Le *operazioni di mantenimento della pace "in senso stretto"* (peace-keeping operations) hanno un obiettivo essenzialmente cautelare, ossia volto ad evitare che una situazione che minaccia la pace o la sicurezza possa aggravarsi e degenerare in un conflitto, e volto a riportare la pace e la sicurezza in aree di conflitti. Sono svolte da personale militare, messo a disposizione dagli stati membri (tra cui vi sono i cosiddetti "caschi blu", impiegati per la prima volta nel 1956 in occasione della crisi del canale di Suez); sono caratterizzate dalla neutralità e da requisiti quali il consenso dello stato sul cui territorio si svolge l'operazione, il divieto dell'uso della forza per scopi diversi dalla legittima difesa e l'imparzialità delle forze impiegate rispetto alle parti in conflitto.

Sono state inquadrate tra le operazioni di mantenimento della pace anche missioni di carattere umanitario, associate a funzioni di tutela dei civili (come la distribuzione di aiuti umanitari nell'ambito di conflitti armati o la tutela di colonne di rifugiati che sono costretti ad abbandonare le proprie abitazioni); anche se, in astratto, rientrerebbero tra le attribuzioni di personale civile o di forze di polizia, l'impiego di personale militare è imposto dal carattere straordinario di determinate situazioni.

3. Le *azioni coercitive* (peace-enforcement) sono dirette contro uno stato (o più stati) autore di una rottura della pace o di un atto di aggressione. Ai sensi della Carta, esse sono intraprese dal Consiglio di Sicurezza (art.42), attraverso forze armate proprie messe a disposizione degli stati membri, in seguito alla stipulazione di accordi speciali (art.43); tuttavia, tali accordi non sono mai stati conclusi e il Consiglio si è, quindi, trovato nell'impossibilità materiale di intraprendere azioni coercitive secondo le modalità della Carta. Nella pratica, il Consiglio ha delegato la realizzazione di queste azioni ad alcuni stati membri, autorizzandoli ad utilizzare le proprie forze militari



Si sono verificati dei casi in cui le forze dell'ONU impegnate in operazioni di mantenimento della pace sono state autorizzate a fare uso delle armi anche per fini diversi dalla legittima difesa (*operazioni "miste" di peace-keeping e peace-enforcement*); è avvenuto, ad esempio, in Bosnia Erzegovina dove ha operato l'UNPROFOR (United Nations Protection Force), il cui mandato è stato ampliato gradualmente da mera attività di mantenimento della pace all'autorizzazione dell'uso della forza al fine di realizzare determinati obiettivi.

## 2- LA DECOLONIZZAZIONE E L'AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

Uno dei fini delle Nazioni Unite è quello di sviluppare relazioni amichevoli tra gli stati, fondate sui principi dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodecisione dei popoli. In effetti, l'attività intrapresa dall'organizzazione a favore dell'indipendenza dei popoli coloniali ha prodotto notevoli effetti di rilievo politico e giuridico; sotto quest'ultimo aspetto, essa ha determinato l'abrogazione della maggior parte delle disposizioni della Carta in materia coloniale e la loro sostituzione con norme consuetudinarie.

L'articolo 73 della Carta, dedicato ai "territori non autonomi", si limitava a chiedere alle Potenze coloniali di promuovere il progresso politico, economico e sociale e educativo delle popolazioni sottoposte e di favorirne l'autogoverno; tale articolo è ritenuto abrogato dalla prassi delle Nazioni Unite che ha dato vita ad una norma consuetudinaria che impegna gli stati ancora detentori di territori coloniali a non ostacolarne l'indipendenza.

Sempre per consuetudine, si è consolidato il potere dell'Assemblea Generale di occuparsi delle misure da prendere nei singoli territori non autonomi per assicurare loro l'indipendenza e, in generale, di qualsiasi questione di carattere coloniale; essa ha affermato solennemente che è da considerare contraria alla Carta "la soggezione di un popolo al giogo straniero" (ris. del 14 dicembre 1960 contenente la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali).

Il limite generale alla competenza dell'Assemblea è dato dallo stesso principio di autodeterminazione dei popoli, che impone all'Assemblea di decidere sulla sorte di dei territori non autonomi tenendo conto delle aspirazioni della popolazione locale, e dal principio di integrità territoriale, che impone di tener conto dei legami storico - geografici tra il territorio da decolonizzare e gli stati contigui.

In pratica, il principio di autodeterminazione dei popoli, menzionato dalla Carta (artt. 2 e 55) e in una serie di risoluzioni e dichiarazioni solenni dell'Assemblea, ha una sfera di applicazione piuttosto limitata; esso si applica soltanto ai territori sottoposti ad un governo straniero e quindi, oltre ai territori coloniali, a quelli occupati e conquistati con la forza. Esso impone al governo straniero che controlla un territorio non suo di consentire l'indipendenza, l'eventuale associazione o l'integrazione con un altro stato, ossia la libera scelta del proprio status internazionale e regime politico.

L'evoluzione verificatasi nel sistema delle Nazioni Unite a proposito dei territori non autonomi assorbe e supera in massima parte l'istituto delle amministrazioni fiduciarie, che fu istituito per accordare ai territori sotto amministrazione fiduciaria un regime più vantaggioso di quello dei comuni territori non autonomi: per i primi venne usata la pa-

rola indipendenza e si creò un apposito organo, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria. Tali vantaggi sono stati, come detto, ampiamente superati dalla citata evoluzione.

### 3- FUNZIONI GIURISDIZIONALI

Le funzioni giurisdizionali sono quelle svolte dalla Corte Internazionale di Giustizia, cui si rimanda.

### 4- LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

Una delle più rilevanti funzioni dell'ONU è relativa alla finalità di "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" come mezzo per promuovere la pace tra le nazioni (art.1 della Carta).

La competenza spetta all'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, al Consiglio Economico e Sociale; entrambi hanno creato una serie di organi sussidiari. Tutti questi organi esauriscono la propria competenza nell'emanazione di atti di tipo normativo; essi non hanno autorità sugli stati membri, e ciò limita l'efficacia delle Nazioni Unite nel perseguimento dei suoi obiettivi.

L'Assemblea Generale è solita indirizzare periodiche *raccomandazioni* alla maggior parte degli stati che non hanno le carte in regola con i diritti umani.

L'Assemblea ha adottato una serie di *dichiarazioni di principio* che non si indirizzano a singoli paesi ma alla generalità degli stati e che hanno dato un decisivo contributo alla materia; queste non hanno natura vincolante, ma hanno grande forza morale. La più famosa è la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (ris. del 10 dicembre 1948, che viene celebrato ogni anno come giorno per i diritti umani): essa proclama che tutti gli uomini sono nati liberi ed uguali, dotati di diritti e libertà, civili, religiose, politiche, culturali... e stabilisce delle norme di comportamento per i governi, che devono rispettare tali diritti.

Essa ha anche adottato vari *progetti di convenzione*, aperti alla ratifica degli stati membri; tra questi vi sono il Patto per i diritti politici e civili (che istituisce anche un Comitato per i diritti dell'uomo) e il Patto per i diritti economici, sociali e culturali, adottati nel 1966 ed entrati in vigore 10 anni più tardi, riaffermano e completano i principi della Dichiarazione; la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (1969), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna (1981) e la Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989, questa è il trattato sui diritti umani più ampiamente ratificato della storia).

Tra gli organi creati spicca la Commissione per i diritti umani (che costituisce una delle commissioni tecniche dell'ECOSOC); essa si riunì per la prima volta nel 1947 con la sola funzione di preparare la bozza della citata Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo. Per il primo ventennio, la Commissione si concentrò in attività normative, finalizzate alla redazione di molteplici norme di diritto umanitario.

Nel 1967 fu autorizzata dall'ECOSOC ad occuparsi di violazioni di diritti umani; da allora, essa sorveglia sugli abusi, conduce studi ed indagini, organizza incontri internazionali e adotta varie risoluzioni per denunciare violazioni di diritti umani in determi-

nati paesi, come il Sud Africa, Israele, la Cambogia, il Cile, e per invitarli a cessare tali pratiche.

Negli anni 90 ha concentrato la sua attenzione ai bisogni degli stati di assistenza tecnica e consulenza per superare gli ostacoli che impediscono il pieno godimento dei diritti umani da parte di tutti i cittadini; crescente importanza ha attribuito anche alla protezione dei diritti delle minoranze e dei gruppi di persone più vulnerabili, e alla promozione dei diritti economici, sociali e culturali, tra cui il diritto allo sviluppo e ad un adeguato standard di vita.

Nel 1993 l'Assemblea Generale ha creato l'Alto Commissariato per i Diritti Umani le cui funzioni sono quelle di: promuovere il godimento universale dei diritti umani e la cooperazione internazionale in tale campo, promuovere la ratifica universale e l'implementazione degli standards internazionali, segnalare le più gravi violazioni, assistere nella redazione delle norme e nel monitoraggio dei trattati, fornire assistenza tecnica e consultiva nel campo dei diritti umani.

Tra le attività recenti sui diritti umani, vi sono i due Tribunali Internazionali sui Crimini di Guerra, istituiti per processare i responsabili delle violenze commesse durante le guerre civili nell'ex Jugoslavia e nel Ruanda. Istituiti rispettivamente nel 1993 e nel 1994 dal Consiglio di Sicurezza, i tribunali operano comunque in modo indipendente; le loro attività soffrono di problemi finanziari, dato che dipendono dai contributi dei paesi, e dell'incapacità di arrestare gli indagati, data la scarsa collaborazione e sostegno dei paesi.

A Roma, nel 1998, si è tenuta una Conferenza per l'istituzione di un tribunale internazionale contro i crimini di guerra; l'idea di una corte permanente iniziò con i tentativi, senza successo, di creare tale tribunale alla fine della prima guerra mondiale. Dopo la seconda guerra mondiale, i tribunali di Norimberga e Tokyo favorirono gli sforzi per tale istituzione, che fu considerata per la prima volta dall'ONU nel 1948 in occasione dell'adozione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del reato di genocidio. In seguito ai lavori svolti dalla Commissione giuridica internazionale, coadiuvata da altri comitati costituiti ad hoc, si è giunti nel 1994 ad una bozza dello statuto per un Tribunale Criminale Internazionale. L'Assemblea Generale ha creato nel 1995 il Comitato per l'istituzione di tale tribunale, per l'analisi della citata bozza, e successivamente un Comitato Preparatorio per l'istituzione del Tribunale Internazionale per i Crimini, col compito di redigere un documento da sottoporre alla Conferenza Diplomatica di Plenipotenziari per l'Istituzione del Tribunale, organizzata dalle Nazioni Unite e che si è tenuta a Roma nel luglio 1998. Lo scopo di tale conferenza è stato quello di adottare una convenzione sull'istituzione del tribunale, dotato del potere di esercitare la sua giurisdizione sulle persone colpevoli di genocidio, di crimini contro l'umanità, di crimini guerra e di aggressione; le finalità sono quelle di garantire la giustizia per tutti, per porre fine alle impunità, per consentire la risoluzione e la fine di conflitti, per superare le deficienze degli altri tribunali. Ad essa hanno partecipato le delegazioni di 160 paesi, 17 organizzazioni intergovernative, 14 agenzie specializzate e programmi delle Nazioni Unite e 124 organizzazioni non governative. A conclusione, la conferenza ha adottato lo statuto della Corte con 120 voti a favore, 7 contrari e 21 astensioni.

## 5- LA COOPERAZIONE ECONOMICA E L'AZIONE PER LO SVILUPPO

Un'importante funzione dell'ONU è la promozione della collaborazione in campo economico e sociale, nell'intento di ridurre le gravi diseguaglianze esistenti tra gli stati.

Gli organi principali preposti sono l'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, il Consiglio Economico e Sociale; a questi due organi fanno capo un insieme di organi sussidiari e istituti specializzati. La spinta verso queste tematiche che proviene dall'Assemblea è assai forte, data la stragrande maggioranza che in seno a questa hanno i paesi in via di sviluppo.

L'azione dell'ONU per la cooperazione economica e per lo sviluppo si concreta in funzioni di tipo normativo e di tipo operativo.

Le funzioni di tipo normativo consistono nella predisposizione di una serie di regole che l'organizzazione ritiene debbano disciplinare i rapporti fra gli stati in questo settore; precedute di solito da approfonditi *studi* (condotti sulla base degli articoli 13 e 62 della Carta), le regole sono contenute sia in solenni *dichiarazioni di principi* dell'Assemblea Generale, sia in *raccomandazioni* rivolte agli stati dalla stessa o dal Consiglio Economico e Sociale o dai rispettivi organi sussidiari, sia in *progetti di trattati* da sottoporre alla ratifica degli stati membri. Tuttavia, tali regole non hanno forza obbligatoria, dato che gli organi preposti non sono dotati di potere vincolante; esse hanno comunque la forza che deriva dai grandi ideali che perseguono e dalla corrispondenza che questi trovano nella coscienza dei popoli.

Le regole generali della cooperazione, in particolare allo sviluppo, sono contenute in alcune "storiche" risoluzioni dell'Assemblea Generale; tra queste vanno sottolineate la Dichiarazione e il Programma d'azione per l'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI, ris. dell'1° maggio 1974) e la Carta dei diritti e doveri economici degli stati (ris. del 12 dicembre 1974).

Questi atti hanno, da un lato, un carattere riassuntivo in quanto riproducono certe regole, considerate ormai dei punti fermi, di precedenti dichiarazioni e risoluzioni; dall'altro delineano una "filosofia" propria dell'ONU relativamente a queste tematiche: si tratta dell'idea che la crescita dei paesi in via di sviluppo non debba procedere solo da un'assistenza e da un aiuto forniti da singoli paesi o da gruppi di questi, con i relativi condizionamenti economici e politici, ma debba svilupparsi da una mobilitazione globale della comunità degli stati, nella quali i paesi in via di sviluppo possano far valere il potere di negoziazione derivante dalla sovranità piena e assoluta sulle proprie risorse.

Tale filosofia prevede, al fine di raggiungere una "giustizia sociale internazionale": il diritto di ogni stato ad adottare il sistema economico e sociale che stima più adeguato alle sue esigenze, il potere di nazionalizzare i beni stranieri, il diritto di controllare l'attività della società multinazionali, il diritto a costituirsi in associazioni di stati produttori di prodotti di base; una contrattazione libera da ogni condizionamento politico e militare, la necessità di un giusto ed equo rapporto tra i prezzi dei prodotti esportati e quelli dei prodotti importati dai paesi in via di sviluppo, la concessione a questi, negli accordi commerciali, di trattamenti preferenziali anziché reciproci (il sistema di preferenze generalizzate negli scambi commerciali a favore dei paesi in via di sviluppo è stato accettato nel 1971 dagli stati aderenti al GATT), e di ogni altro vantaggio idoneo a garantire

un accrescimento delle riserve monetarie, la diversificazione delle esportazioni, il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato, lo scambio di tecnologie.

Tali regole sono state, col tempo, inserite in un quadro di azioni più vasto, assieme alla tutela dei diritti umani, e dell'ambiente; su quest'ultimo tema, importante è la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, proclamata dall'omonima Conferenza dell'ONU e fatta propria dall'Assemblea (ris. del 22 dicembre 1992): essa attua un compromesso e una sintesi tra le posizioni dei paesi sviluppati e di quelle dei paesi in via di sviluppo. L'articolo 3 di questa Dichiarazione afferma che il diritto allo sviluppo va perseguito "in modo da tener equamente in conto i bisogni dello sviluppo e quelli ambientali delle generazioni presenti e future" (si tratta del cosiddetto "sviluppo sostenibile"); l'articolo 7 precisa che la responsabilità per la conservazione, la protezione e il risanamento ambientale, in quanto commisurata al "contributo" dato all'inquinamento, dovrebbe spettare in via principale ai paesi sviluppati. Comunque, "la protezione dell'ambiente deve costituire una parte integrante del processo di sviluppo, non potendo essere considerato da esso disgiunto" (art.4).

Complementari a tali tipi di regole sono i programmi decennali che, a partire dal 1960, l'Assemblea Generale ha adottato e che indicano i fini e gli obiettivi da raggiungere, nel decennio, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; tali programmi, tuttavia, sono molti vaghi e segnati da insuccessi nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

Le funzioni di tipo operativo consistono in iniziative volte a far intervenire l'ONU nella soluzione di concreti problemi economici e sociali, sotto forma di *deliberazione ed esecuzione di programmi di assistenza tecnica o di altri tipi di aiuti* ai paesi in via di sviluppo.

Per esplicare tali funzioni in campo economico e sociale, sono stati via via creati dall'Assemblea e dall'ECOSOC innumerevoli organi, tra cui spiccano l'UNICEF, l'UNHCR, l'UNCTAD e l'UNDP, che saranno trattati successivamente.

## 6- IL REPERIMENTO DEI MEZZI FINANZIARI NECESSARI PER LE PROPRIE FUNZIONI

L'ONU si procura i propri mezzi finanziari attraverso due canali: i contributi obbligatori degli stati membri e i contributi volontari.

Per quanto riguarda i contributi obbligatori, come accennato in precedenza, gli stati membri sono tenuti a contribuire alle spese dell'organizzazione; spetta all'Assemblea esaminare il bilancio (fissato dal Segretario Generale, trasmesso al Comitato del Programma e di coordinamento - incaricato della programmazione delle attività - e poi al Comitato consultivo per le questioni amministrative e di bilancio, che lo comunica all'Assemblea) ed approvarlo, a maggioranza dei due terzi. Essa prevede a ripartire le spese tra i membri, sulla base di un prospetto compilato dall'Assemblea stessa, su parere del Comitato dei contributi; la quota di ciascun membro è in funzione della capacità contributiva, misurata da reddito nazionale per abitante.

La deliberazione dell'Assemblea che ripartisce le spese tra i membri costituisce uno dei pochi casi in cui essa dispone di un potere di decisione, e non solo di raccomandazione; l'obbligo di contribuire trova, come spiegato sopra, una precisa sanzione nell'arti-

colo 19, che prevede la sospensione parziale (sospensione del voto in Assemblea) per gli stati in arretrato di due annualità.

In effetti, uno dei problemi dell'ONU è dato proprio dai ritardi nei versamenti da parte degli stati membri, che ha determinato crisi finanziarie.

La contribuzione volontaria di stati o di enti diversi dagli stati può essere prevista, esplicitamente o implicitamente, da particolari norme della Carta, come avviene, ad esempio, per le attività operative nel campo della cooperazione economica; essa può essere anche sollecitata dall'organizzazione sia per rafforzare i fondi già costituiti con contributi obbligatori, sia per finanziare attività che si ricollegano ai fini statutari, come le raccolte di fondi per scopi umanitari.

Talvolta l'ONU ha fatto appello al mercato finanziario; con una risoluzione dell'Assemblea del 1961 il Segretario Generale fu autorizzato ad emettere un certo numero di obbligazioni delle Nazioni Unite.

## **6. VICENDE ED EVOLUZIONE DELLE NAZIONI UNITE**

Nata nel secondo dopoguerra, l'ONU, nello svolgere le proprie funzioni, è stata fortemente influenzata dalla spaccatura in blocchi instauratasi; durante la guerra fredda tra Stati Uniti ed Unione Sovietica l'organizzazione ha avuto poca influenza ed efficacia nelle questioni del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in seguito ai veti incrociati all'interno del Consiglio di Sicurezza tra le due superpotenze che hanno impedito il raggiungimento tra i membri del consenso su questioni importanti.

L'ONU si è, quindi, concentrata su altri aspetti, soprattutto economici e sociali.

Fino agli '70, ha seguito il processo di decolonizzazione, da un punto di vista sia politico sia economico. I problemi dello sviluppo hanno avuto una attenzione particolare, come voluto dalla Carta.

Con la fine della guerra fredda è terminata la contrapposizione ideologica tra occidente ed oriente ed è emerso prepotentemente il contrasto economico tra nord e sud del mondo, aggravato da tensioni religiose ed etniche. Tali sviluppi hanno "rilegittimato" l'organizzazione, la sua preminenza e le sue funzioni.

Per quanto riguarda le problematiche dello sviluppo, se prima erano considerate prevalentemente nei loro aspetti economici, dalla fine degli anni 80, con la fine delle contrapposizioni ideologiche, esse sono state collegate al problema del rispetto dei diritti umani; dagli anni '90, ulteriormente, si è andato riconoscendo l'intreccio delle questioni dello sviluppo con quelle ecologiche; tale relazione ha creato la nozione di "sviluppo sostenibile", ossia di uno sviluppo compatibile con la preservazione dell'ambiente e delle risorse per le generazioni presenti e future.

Per quanto riguarda le questioni di sicurezza internazionale, con la fine della guerra fredda queste sono ritornate ad essere un tema di primo piano. In particolare, all'interno del Consiglio di Sicurezza si è registrata una maggiore convergenza tra i membri, e ciò ha reso possibile l'adozione di importanti decisioni. Operazioni di mantenimento della pace sono state condotte dalle Nazioni Unite, tra le altre, in Iraq, in seguito all'invasione del Kuwait, in Somalia e nella ex Jugoslavia.

Anche gli organi dell'organizzazione hanno vissuto cambiamenti nel corso dei decenni, nella composizione, nell'influenza, e vi sono proposte di revisione.

Si è già accennato alla maggiore rilevanza assunta dal Segretario Generale.

L'Assemblea Generale ha conosciuto un progressivo allargamento da quando, a partire dagli negli anni 50 e 60, i paesi di nuova indipendenza hanno iniziato a farne parte; a ciò è seguito un cambiamento degli equilibri di potere, dato che tali paesi cominciarono a predominare e ad influenzare significativamente le votazioni.

Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza, la fine della guerra fredda ha permesso a tale organo di essere più efficace nel raggiungere il consenso su temi importanti.

Contemporaneamente, negli anni '90, si è avuta una crescente controversia su quali paesi dovrebbero essere membri permanenti del Consiglio; alcuni, tra cui Germania, Giappone e Italia - paesi potenti che pagano elevati contributi all'ONU -, ritengono che altri paesi, oltre quelli originari, dovrebbero farne parte. Ma tale riforma crea complicazioni: se, ad esempio un paese europeo venisse aggiunto, tre membri su sei sarebbero europei, e questa regione avrebbe un ingiusto vantaggio. Alcune proposte sono state considerate; si è, ad esempio, ipotizzato di aggiungere Germania e Giappone come membri permanenti, rinunciando al diritto di veto e limitando la partecipazione ad un anno.

Comunque, nessuno degli stati membri permanenti può essere privato di tale diritto senza il suo consenso, dato che un emendamento della Carta che modifichi o sopprima il loro diritto non può farsi senza la ratifica da parte di tutti gli stati in questione. Inoltre, la Carta dell'ONU non contiene norme per le quali il gruppo dei membri permanenti possa essere aumentato mediante deliberazione dell'organizzazione, come prevedeva, invece, il Patto della Società delle Nazioni, mediante deliberazione del Consiglio approvata dall'Assemblea. Ne risulta quindi che la composizione del Consiglio, per quanto riguarda i membri permanenti, è rigidamente fissata e una sua variazione esigerebbe una modificazione della Carta.

---

<sup>1</sup> Dal punto di vista della natura giuridica, la Società delle Nazioni era un'unione di stati, la cui sovranità non risultava sostanzialmente diminuita dall'accettazione dello statuto, dato che la Società non poteva esercitare direttamente alcune delle attribuzioni spettanti ad uno Stato; inoltre, nel rispetto del principio basilare della libera determinazione degli Stati, l'esecuzione delle sanzioni votate dalla Società dipendeva esclusivamente dalla buona volontà degli Stati membri e soprattutto delle grandi potenze, la cui politica si trovò spesso in contrasto con i principi della Società, la cui sede fu stabilita a Ginevra.

<sup>2</sup> Anche se la denominazione dell'organizzazione si riferisce a "nazioni" e anche se nel preambolo della Carta l'invocazione è ai "popoli", i soggetti chiamati a farne parte sono gli "stati".

<sup>3</sup> Alcuni (Perassi) ritengono che il recesso non sia escluso, altri (Conforti) lo sottomettono, in mancanza di una regola esplicita, ai principi propri del diritto internazionale in tema di scioglimento unilaterale dei trattati: il recesso è ammesso solo quando ricorrano gli estremi della clausola *rebus sic stantibus*, per cui uno stato può sciogliersi da un accordo internazionale se si verifica un mutamento sostanziale delle circostanze che esistevano all'epoca della stipulazione e che esercitarono un'influenza decisiva sulla conclusione dell'accordo.