

Sui rapporti fra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale nel campo del mantenimento della pace. — Nel parere consultivo del 9 luglio 2004 relativo alle *conseguenze giuridiche della costruzione di un muro sul territorio palestinese occupato* (riprodotto *infra*, p. 1069 ss.) la Corte internazionale di giustizia ha dovuto affrontare, fra l'altro, il problema della competenza dell'Assemblea generale a chiedere il parere. Se infatti, ai sensi dell'art. 96 della Carta, l'Assemblea ha una competenza generale a chiedere pareri, tale competenza potrebbe essere limitata dall'art. 12, par. 1, secondo il quale «[w]hile the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly should not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests».

La formulazione letterale della disposizione potrebbe suggerire una interpretazione restrittiva del limite posto alla competenza dell'Assemblea generale, che riguarderebbe il solo potere di adottare raccomandazioni. Il significato della norma sarebbe allora non tanto quello di escludere che l'Assemblea possa occuparsi di una data questione, ma solo quello di evitare che essa possa adottare un atto incompatibile con eventuali atti del Consiglio. Questa interpretazione potrebbe sembrare ragionevole anche alla luce della considerazione che l'Assemblea generale ha una competenza *ratione materiae* più ampia rispetto al Consiglio. Mentre quindi appare del tutto opportuno escludere che gli organi delle Nazioni Unite esprimano volontà divergenti, ed impongano o raccomandino agli Stati comportamenti incompatibili, appare invece plausibile consentire che essi possano discutere della medesima questione e anche adottare atti, quali la richiesta di un parere alla Corte internazionale di giustizia, che non costituiscono un esercizio di competenza in senso proprio ma che sono solo preparatori rispetto a tale esercizio.

Questo argomento è stato bensì considerato dalla Corte, la quale, tuttavia, ha evitato di svolgerlo ed ha preferito esaminare le conseguenze di una interpretazione ampia della disposizione, a termini della quale il limite dell'art. 12, par. 1, si estenderebbe all'insieme delle competenze dell'Assemblea generale. La Corte ha quindi svolto un'analisi più penetrante circa il presupposto in relazione al quale tale limite opera. A tal fine essa ha valorizzato la prassi istituzionale, che tende ad escludere che la mera presenza di una questione nel ruolo del Consiglio valga a determinare l'incompetenza dell'Assemblea, e giunge ad ammettere che i due organi possano occuparsi contemporaneamente della medesima questione, ed adottare atti rispetto ad essa, magari concentrandosi su aspetti diversi di essa (cfr. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*⁶, Padova, 2000, p. 215 ss.; MARCHISIO, *L'ONU — Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, p. 155 ss.). Ad avviso della

Corte, tale prassi, che configura il limite dell'art. 12 in termini particolarmente tenui, sarebbe in conformità rispetto alla Carta.

Tale accertamento sembrerebbe capace di dissipare ogni dubbio sulla competenza dell'Assemblea a chiedere un parere alla Corte sulla situazione giuridica prodotta dalla costruzione del muro. È ragionevole pensare infatti che se l'Assemblea generale possiede una competenza piena ad occuparsi di una data questione, nonostante il contemporaneo esercizio delle proprie funzioni da parte del Consiglio, essa ha certamente anche il potere di chiedere un parere alla Corte. Nel sistema della Carta, il parere della Corte ha infatti un carattere funzionale, ed è finalizzato a guidare giuridicamente l'Assemblea nell'esercizio delle altre competenze che essa possiede in virtù della Carta.

Tuttavia tale accertamento non è stato ritenuto conclusivo dalla Corte. Dato che il parere è stato richiesto dall'Assemblea generale nell'ambito di una sessione speciale convocata in base alla risoluzione 377 A (V), denominata *Uniting for peace*, la Corte ha ritenuto di doversi ulteriormente interrogare circa l'esistenza di ulteriori presupposti per la competenza dell'Assemblea, stabiliti da tale risoluzione. In particolare, la risoluzione *Uniting for peace* stabilisce che l'Assemblea possa essere convocata in sessione straordinaria sulla base di una particolare procedura, ed adottare atti nel campo del mantenimento della pace che possono arrivare a raccomandare azioni collettive implicantil'uso della forza, qualora sussistano due presupposti: l'esistenza di una situazione di minaccia alla pace, e l'inazione del Consiglio, bloccato dal veto di uno o più membri permanenti.

Accertata l'esistenza di tali presupposti, e, in particolare, l'esistenza di un veto di uno dei membri permanenti che aveva bloccato una delibera del Consiglio sulla costruzione del muro, la Corte ha quindi concluso nel senso della competenza dell'Assemblea generale a chiedere il parere.

La decisione della Corte di svolgere tale ulteriore accertamento, tuttavia, non è del tutto convincente. Per un verso si può dubitare che esso fosse tecnicamente necessario. Una volta accertato che l'Assemblea aveva una competenza generale a chiedere il parere fondata direttamente sulla Carta, l'ulteriore verifica ai sensi della risoluzione *Uniting for peace* appare superflua, a meno di non considerare tale risoluzione come una sorta di autolimitazione dell'Assemblea, la quale, pur avendo in via generale il potere di operare, avrebbe deciso di vincolarne l'esercizio alla previa dimostrazione dell'inazione del Consiglio di sicurezza.

Il fatto è che la risoluzione *Uniting for peace* è stata adottata in un momento nel quale il limite dell'art. 12, par. 1, era considerato assai più stringente di quanto non avvenga oggi (cfr. sul punto CONFORTI, op. cit., p. 216). È quindi del tutto logico che tale risoluzione, avendo come scopo quello di consentire una azione da parte dell'Assemblea in caso di inazione del Consiglio, fondasse proprio su questo elemento l'allargamento della competenza dell'Assemblea.

Tuttavia la risoluzione non tendeva ad allargare solo tale limite, di carattere essenzialmente procedurale, e consentire quindi che l'Assemblea potesse esercitare le proprie competenze parallelamente rispetto al Consiglio di sicurezza. Essa tendeva anche ad erodere l'ulteriore limite, attinente al contenuto dei poteri dell'Assemblea generale in tema di mantenimento della pace, stabilito dall'art. 11, par. 2, che concentra in capo al Consiglio

una competenza esclusiva in tema di azioni. Difatti lo scopo della risoluzione *Uniting for peace* è proprio quello di costruire un meccanismo di amministrazione dell'uso della forza alternativo rispetto a quello descritto nel capitolo VII della Carta, e suscettibile di funzionare in presenza di determinati presupposti, fra i quali, appunto, il mancato esercizio da parte del Consiglio dei poteri previsti dalla Carta in caso di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Mentre però la prassi ha teso ad allargare il limite procedurale dell'art. 12, par. 1, fin quasi a rimuoverlo, indipendentemente dai presupposti indicati dalla risoluzione *Uniting for peace*, è discutibile che ciò sia avvenuto anche per il limite di carattere sostanziale dell'art. 11, par. 2. Pur se si volesse dare sulla base della prassi un significato ristretto al termine «action» e, quindi, prospettare oggi un ruolo più incisivo dell'Assemblea generale, è indubbio che, nel sistema della Carta, il nucleo essenziale di tale nozione, consistente nell'amministrazione dell'uso della forza a fini coercitivi, sia rimasto nella competenza esclusiva del Consiglio.

In relazione all'esistenza di questo ulteriore limite, di carattere sostanziale, la verifica della Corte circa l'inazione del Consiglio di sicurezza come fondamento per l'esercizio di poteri da parte dell'Assemblea generale appare quindi poco opportuna. Essa infatti potrebbe ingenerare l'impressione che la risoluzione *Uniting for peace* costituisca il fondamento di un sistema di amministrazione dell'uso della forza alternativo a quello stabilito dal capitolo VII della Carta, il cui funzionamento verrebbe a dipendere dai presupposti stabiliti da essa, fra i quali assume rilievo preponderante il blocco del Consiglio di sicurezza a causa dell'esercizio del potere di veto da parte di uno o più membri permanenti. Essa potrebbe addirittura essere invocata a sostegno dell'idea, variamente prospettata in dottrina, che l'inazione del Consiglio possa giustificare l'impiego unilaterale della forza in termini più ampi di quanto indicato espressamente nella Carta.

L'idea che l'inazione del Consiglio di sicurezza possa venire invocata per giustificare l'esercizio di poteri non stabiliti dalla Carta si scontra tuttavia con la difficoltà di definire giuridicamente il mancato funzionamento del Consiglio di sicurezza, dato che l'esistenza di un veto non costituisce, in senso proprio, un blocco del procedimento decisionale, quanto piuttosto uno dei suoi modi tipici di funzionamento. Alla luce di questa osservazione, può destare sorpresa il fatto che la Corte abbia condotto un'analisi giuridica circa l'esistenza di un blocco in seno al Consiglio di sicurezza quale presupposto di azione per l'Assemblea generale. Sembra infatti difficile sostenere che la mancata adozione di una delibera da parte del Consiglio di sicurezza — per via del mancato raggiungimento del numero minimo di voti favorevoli ovvero per via di un voto contrario di uno o più dei suoi membri permanenti — possa giustificare l'esercizio da parte di altri organi di poteri che essi non possedano già in base alla Carta. (*Enzo Cannizzaro*)

DIP.DIR.INTERN.