

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/12/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34445-il-consiglio-di-sicurezza-della-nazioni-unite-e-il-diritto-diplomatico-e-consolare>

Autore: Paccione Giuseppe

Il consiglio di sicurezza della Nazioni Unite e il diritto diplomatico e consolare

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL DIRITTO DIPLOMATICO E CONSOLARE

Giuseppe Paccione

1.-Introduzione; - 2. la violazione del diritto diplomatico come attentato ai fini e ai principi della Carta delle nazioni Unite; -3. La violazione del diritto diplomatico-consolare come ingerenza nell'esercizio del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; - 4. Il diritto diplomatico-consolare ostacolo dell'azione del Consiglio di Sicurezza; -5. L'azione del Consiglio di Sicurezza e la sua influenza sul diritto diplomatico-consolare.

1.- L'azione del Consiglio di Sicurezza, in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, durante gli anni, ha lasciato la sua impronta sull'applicazione dello *jus cogens* o, meglio, del diritto internazionale cogente e convenzionale in vari settori. Se il ruolo del Consiglio di Sicurezza, in determinate materie, come, ad esempio, il diritto di umanità, è stato oggetto di studi dottrinali, mentre il suo impatto sul diritto delle relazioni diplomatiche e, direi, anche su quello consolare non è stato esaminato ovvero affrontato in maniera minuziosa. Ora, l'esame della prassi del Consiglio di Sicurezza è suscettibile di contribuire ad una maggiore comprensione della realtà del diritto dei rapporti diplomatici e, ovvio, pure consolari e della sua evoluzione¹. Potrebbe essere d'aiuto nel definire la portata dei poteri del Consiglio di Sicurezza, in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Su questo piano, non si può mancare di rilevare che dal mancato essere tutti giuristi, i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio di Sicurezza sono, senza alcuna eccezione, dei diplomatici. Se lo si è posto in dubbio, la competenza del Consiglio del Sicurezza, per interpretare ed applicare il diritto internazionale², non è quasi contestabile che i suoi membri hanno conoscenza pratica del diritto delle relazioni diplomatiche e consolari, ed un interesse personale a salvaguardare la sua integrità. La prassi in questo ambito potrebbe, pertanto, rappresentare il modello dell'azione del Consiglio di Sicurezza in base al diritto internazionale, in questo senso che avrebbe, a livello più elevato, talune qualità o caratteristiche che lo renderebbe il rappresentante della sua categoria³.

2.- Le risoluzioni, adottate dal Consiglio di Sicurezza, dopo la seconda guerra del Golfo, mostrano bene il ruolo particolare del diritto diplomatico nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il rispetto del diritto delle relazioni diplomatiche tra Stati viene avvertito come una essenziale condizione al mantenimento della pace tra le nazioni. Il diritto diplomatico e, soprattutto, i

¹ J. Alvarez, *Judging the Security Council*, in *A.J.I.L.*, vol. 90, 1996, p. 1 ss.; S. Campanale, *Le funzioni diplomatiche-consolari strumento delle relazioni internazionali*, Bari, 2012, p.11 ss.

² A. Ruiz, *Onquième Rapport sur la responsabilité des Etats*, in *A/CN.4/453/ADD.3* del 17 giugno 1993, par.103.

³ M. Virally, *Le phénomène juridique*, in *Le droit international en devenir*, Paris, 1990, p. 38 ; O

privilegi e le immunità delle Nazioni Unite hanno per funzione quello di assicurare il buon andamento delle azioni del Consiglio di Sicurezza. Il posto particolare, che è anche accordato al diritto diplomatico, va di pari con una specifica ragione del ricorso al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Il *locus classicus* dell'intervento del Consiglio di Sicurezza per garantire il rispetto delle relazioni diplomatiche fra gli Stati è, certamente, la vicenda del personale diplomatico e consolare statunitense a Teheran. Le risoluzioni adottate in questa drammatica vicenda riflette, dunque, una concezione minimalista del diritto diplomatico nel mantenimento della pace.

In seguito all'occupazione della sede diplomatica e consolare statunitense da parte di un gruppo di studenti islamisti, il 4 novembre del 1979, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione n.457 del 1979, che sottolineava il vincolo che ha ciascuno Stato, parte alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella inerente le relazioni consolari del 1963, di rispettare l'inviolabilità del personale diplomatico e consolare e dei locali della sua missione e chiedeva, nell'immediato, al governo dell'Iran di rilasciare il personale dell'ambasciata statunitense, detenuto a Teheran, di garantire la sua protezione e di permettere loro di lasciare il Paese⁴. Questa risoluzione, non avendo avuto l'effetto auspicato, venne agganciata, da parte del Consiglio di Sicurezza, alla risoluzione n.461 del 31 dicembre del 1979⁵.

Un progetto di risoluzioni che prevedevano l'adozione di misure in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite verrà rigettata nel 1980 a causa del veto dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche⁶.

Nella risoluzione n.461, le diciture *pace e sicurezza internazionali*, che menzionano la formula dell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite, si riferiscono alla crescente tensione tra l'Iran e gli Stati Uniti d'America, cagionata dalla detenzione degli ostaggi in violazione del diritto internazionale⁷. Questa formula pone in essere due punti in risalto. *In primis*, l'azione in base al Capitolo VII non si fonderebbe direttamente sulla violazione del diritto delle relazioni diplomatiche e consolari da parte l'Iran, ma sulla ragione che la tensione tra Iran e Stati Uniti, risultando da questa violazione del diritto internazionale, avrebbe potuto generare un conflitto bellico sul piano internazionale. Si tratta, in quel caso, di una minaccia contro la pace nel senso classico di questa nozione⁸. *In secundis*, il Consiglio di Sicurezza è ben distante nel porre l'accento sul ruolo cardinale delle Convenzioni di Vienna del 1961 e 1963 nei rapporti internazionali. Il paragrafo della risoluzione n.461, dove il Consiglio di Sicurezza fa riferimento alla pace e alla sicurezza internazionali,

⁴ S/Res. 457 del 1991, paragrafo 7 del preambolo e paragrafo 1 del dispositivo.

⁵ S/Res. 461 del 1979, si veda il paragrafo 3 del preambolo.

⁶ S/PV.2191 del 13 gennaio 1980.

⁷ Si veda il paragrafo 4 del preambolo della risoluzione n.461(1979).

⁸ Si leggano con attenzione i paragrafi 5 e 6 della risoluzione 457 del 1979 del preambolo e i paragrafi 2 e 3 del dispositivo; poi, i paragrafi 6 e 8 della risoluzione 461 del 1979.

menziona sempre la detenzione dei cittadini statunitensi in violazione del diritto internazionale. Questa formula generale si impone, senza alcun dubbio, nel momento in cui tutti gli ostaggi non beneficiano dello *status* diplomatico. Non è meno rimarcabile che non sia accompagnata da alcun riferimento specifico al diritto diplomatico. È la presa degli ostaggi piuttosto che la violazione del diritto diplomatico che pare essere determinante, e che il Consiglio di Sicurezza avrebbe in apparenza potuto agire lo stesso se dei turisti fossero stati presi come ostaggi in un albergo. Su questo punto, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono leggermente in ritardo rispetto all'ordinanza ed alla sentenza emesse dalla *Corte Internazionale di Giustizia* in questa vicenda e che insistono sull'importanza cardinale delle due convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963. Ciò non impedisce che la violazione del diritto diplomatico determini il modo in cui sia d'uopo eliminare la minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, cioè ponendo fine a questa violazione che è stata una delle cause di forte tensione⁹. Se non sia sufficiente in sé a giustificare l'azione, in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la violazione del diritto diplomatico influenza di certo sulla portata di quest'azione, ma non differenzia, ivi, qualsiasi altra grave violazione e manifesta del diritto internazionale.

L'approccio adottato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, durante la guerra del Golfo, dove l'Iraq invase lo Stato indipendente del Kuwait nel 1990, è del tutto diverso. Nella risoluzione n.664, adottata il 18 agosto del 1990, il Consiglio di Sicurezza, agendo in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, esigeva che le autorità irachene dovevano consentire e facilitare l'immediata partenza dal Kuwait e dall'Iraq dei cittadini di Paesi terzi e che doveva consentire l'accesso immediato e continuo dei rispettivi funzionari consolari a tali cittadini. In aggiunta, sempre nella risoluzione, veniva ribadito che l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq era considerata *nulla e non avvenuta* e si esigeva, quindi, che le autorità di Bagdad dovevano revocare l'ordine di chiusura delle missioni diplomatiche e consolari in Kuwait, nonché il ritiro dell'immunità del loro personale e si doveva astenere da ogni simile azione in futuro. Tale risoluzione va connessa con due iniziative assunte dall'Iraq e vale a dire la presa in ostaggio di cittadini appartenenti a Stati terzi e l'ordine di chiudere le ambasciate e i posti consolari nello Stato del Kuwait¹⁰.

Non va non menzionato il paragrafo 1 della risoluzione, della quale si sta trattando, che è fondamentale. Il Consiglio di Sicurezza ha cercato non tanto di proteggere gli agenti consolari, come pure quelli diplomatici, ma di consentire loro di esercitare la propria funzione verso persone che erano sotto la loro giurisdizione. È proprio la funzione del diritto diplomatico e consolare che il Consiglio di Sicurezza ha voluto salvaguardare, oltre il rispetto del diritto internazionale generale, come era il caso

⁹ Il paragrafo 3 del preambolo, infatti, delinea la causalità. V. Frowein, *Charta der Vereinten Nationen-Kommentar*, Monaco, Beck, 1991, p.567.

¹⁰ Cooley, *Pre-war Gulf diplomacy*, in *Survival*, 1991, p. 125 ss.; A. Miele, *La guerra irachena secondo il diritto internazionale*, Padova, 1991, p.23 ss.; U. Villani, *L'ONU e la Crisi del Golfo*, Bari, 2005, p. 43 ss.

della vicenda degli ostaggi. La protezione degli stranieri da parte dei loro agenti consolari, nel bel mezzo di un conflitto armato internazionale, presenta *de facto* un diretto legame con il mantenimento della pace: il diritto diplomatico occupa, in tal contesto, un ruolo che non è senza dover rammentare quello del diritto d'umanità. In una ulteriore risoluzione, lo stesso Consiglio di Sicurezza affronterà anche le violazioni, poste in essere dalle autorità irachene, del diritto diplomatico e consolare e del diritto internazionale d'umanità¹¹.

L'enfasi che viene in tal modo posta sulla funzione propria del diritto diplomatico e consolare ed il suo contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale va di pari passo con una importante ragione del ricorso al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. È la violazione del diritto diplomatico e consolare, come tale, che giustifica l'adozione di strumenti coercitivi. Di ciò, ne testimonia la risoluzione 667 che viene interamente dedicata al diritto diplomatico e consolare. In essa, si nota come il Consiglio di Sicurezza insisteva maggiormente sulle violazioni del diritto diplomatico e consolare da parte dell'Iraq ai danni delle sedi e di persone di ambasciate e posti consolari di Stati occidentali presenti nella capitale del Kuwait. La condanna del Consiglio di Sicurezza rappresentava la reazione alla pretesa di Bagdad di chiudere le sedi diplomatiche e consolari in Kuwait e, quindi, di trasformare lo Stato kuwaitiano in una propria provincia, priva, pertanto, di intrattenere relazioni diplomatiche. Si aggiunga anche che il *modus operandi* dell'Iraq costituiva una violazione della Convenzione di Vienna del 1961 inerente le relazioni diplomatiche e quella del 1963 concernente le relazioni consolari, non dimenticando che lo Stato iracheno era ed è tuttora parte integrante delle suddette convenzioni e non vi è alcun dubbio che queste convenzioni corrispondano allo *jus cogens*¹².

Il Consiglio di Sicurezza, successivamente, conetterà queste violazioni del diritto diplomatico e consolare ai vincoli dell'Iraq, in virtù delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e giustificherà in tal modo il ricorso al famigerato capitolo VII. È, senza alcun dubbio, al fine di confortare quest'approccio che il Consiglio di Sicurezza constatava che queste violazioni gravi e flagranti del diritto diplomatico e consolare minavano anche le basi di ciò che deve essere la condotta delle relazioni internazionali, secondo la Carta di San Francisco del 1945. Questo riferimento alla Carta ha facilitato, in effetti, l'accesso al capitolo VII. Se ogni violazione del diritto della Carta non giustifichi un'azione, in virtù appunto del capitolo VII, la grave violazione dei fini e dei principi delle Nazioni Unite veniva creata, tuttavia, una presunzione di minaccia alla pace ai sensi dell'articolo 39 della stessa Carta delle Nazioni Unite: permette al Consiglio di Sicurezza di agire in base al capitolo VII senza che siano d'uopo valutare le conseguenze che questa violazione avrà nel caso di

¹¹ Si veda la risoluzione n.674 del 29 ottobre 1990 inerente il trattamento dei cittadini del Kuwait e di Stati terzi, *S/RES/674 (1990)*, Sezione A; G. Paccione, *La protezione diplomatica e consolare nell'UE*, in www.diritto.it e www.diritto.net, 2010, Ragusa – Milano, p. 1ss.

¹² U. Villani, *ibidem*, p.53 ss.

specie per il mantenimento della pace negativa ovvero l'assenza del conflitto armato.

Il legame, che viene, dunque, determinato fra il diritto diplomatico e consolare e la Carta delle Nazioni Unite, è stato confermato dalla dichiarazione del presidente del Consiglio di Sicurezza, il 4 maggio del 1999, durante il bombardamento della sede diplomatica della Repubblica Popolare cinese a Belgrado, da parte delle forze della NATO. Come l'incidente, direttamente o indirettamente e, soprattutto, sebbene gli autori del bombardamento erano alcuni membri del Consiglio di Sicurezza, non era non possibile che non ci fosse stata una dura condanna¹³.

L'importanza pratica di questi riferimenti alla Carta delle Nazioni Unite esige un'analisi approfondita. Non vi è quasi dubbio che il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo fa parte dei fini e principi delle Nazioni Unite o, ancora, del diritto della Carta¹⁴. La rimozione da parte dell'Iraq del personale diplomatico e consolare, accreditato presso lo Stato del Kuwait, e gli atti di violenza compiuti nei loro confronti, possono, in questa misura, essere considerati come violazioni della Carta¹⁵. Ma nella questione irachena, il Consiglio di Sicurezza prevale non solo unicamente i principi protettivi dei diritti della persona. Il preambolo della risoluzione n. 667 del 1990 mira ugualmente a chiudere le missioni diplomatiche e consolari in Kuwait e la revoca delle loro immunità, l'inviolabilità delle sedi diplomatiche e consolari da parte delle truppe di uno Stato straniero quale l'Iraq, che non possono essere qualificati violazioni dei diritti dell'essere umano¹⁶. Il Consiglio di Sicurezza, soprattutto, si riferisce, in modo incontestabile, al diritto delle relazioni diplomatiche e non ai diritti dell'individuo, nel momento in cui considera che gli intrighi dell'Iraq hanno portato a colpire al fondamento stesso di ciò che deve essere il buon andamento ovvero la condotta delle relazioni internazionali, in virtù della Carta delle Nazioni Unite¹⁷. Nella questione inerente il bombardamento della sede diplomatica della Repubblica Popolare cinese a Belgrado da parte delle forze aeree della Nato, era l'inviolabilità dei locali della missione che il Consiglio di Sicurezza collegava alla Carta¹⁸. È, pertanto, il diritto delle relazioni internazionali

¹³ Si veda tale dichiarazione del presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in *Communiqué de presse CS/1048* del 1999.

¹⁴ T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, 1989, p.82.

¹⁵ Si veda in *C.I.J.* del 1980, p.42, paragrafo 91. *Iran c. Stati Uniti*.

¹⁶ Infatti, il paragrafo 3 enuncia che *la decisione dell'Iraq di ordinare la chiusura delle missioni diplomatiche e consolari in Kuwait e di invocare le immunità e i privilegi di queste missioni e del loro personale va contro le decisioni del Consiglio di Sicurezza, le Convenzioni del 1961 e 1963 e il diritto internazionale*. In aggiunta, il paragrafo 5, sottolinea che *non si può rimanere indignati per le recenti violazioni commesse dall'Iraq, penetrando nei locali di missioni diplomatiche in Kuwait e prelevando individui che godono dell'immunità diplomatica e cittadini stranieri che erano presenti in tali locali*.

¹⁷ Il paragrafo 6 evidenzia che *le azioni da parte dell'Iraq costituiscono atti di aggressione ed una flagrante violazione dei suoi obblighi internazionali e colpiscono il fondamento stesso di quello che deve essere lo svolgimento delle relazioni internazionali*, in base alla Carta di San Francisco del 1945.

¹⁸ Nella notte del 7 maggio 1999, ora di Belgrado (la mattina dell'8 maggio a Pechino) la NATO, sotto la guida degli Stati Uniti, attaccava con i missili l'ambasciata cinese a Belgrado, provocando la morte di tre giornalisti cinesi e gravi danni agli edifici della missione.

diplomatiche e consolari che viene considerato in *toto* o in parte, come facente parte del sistema delle Nazioni Unite.

Quest'integrazione totale o parziale del diritto diplomatico e consolare alla Carta delle Nazioni Unite o, meglio, questa concretizzazione dei fini e principi delle Nazioni Unite non è privo di fondamento. Il preambolo della Convenzione di Vienna del 1961 inerente le relazioni diplomatiche si fonda sugli articoli 1° e 2° della Carta delle Nazioni Unite¹⁹.

La *Corte Internazionale di Giustizia* ha ugualmente posto in rilievo il contributo del diritto diplomatico e consolare al mantenimento della pace ed alla soluzione pacifica delle controversie. Nella causa, ad esempio, del *personale diplomatico e consolare statunitense a Teheran* nel 1979, la stessa Corte ebbe ad evidenziato che le Convenzioni di Vienna del 1961 e 1963 sono fondamentali per il mantenimento delle buone relazioni tra Stati. L'Istituto della diplomazia permette agli Stati di risolvere le loro dispute mercé strumenti pacifici²⁰.

Il legame tra il diritto diplomatico e consolare ed i fini ed i principi delle Nazioni Unite è, dunque, quasi non contestabile. Ma questa contestazione non consente, tuttavia, di determinare la portata esatta dell'integrazione del diritto diplomatico al diritto della Carta delle Nazioni Unite, sebbene la prassi di quest'organizzazione internazionale ed in particolar modo del Consiglio di Sicurezza contribuisce a concretizzare o a rivelare la sua pratica in campo. La Carta delle Nazioni Unite abbraccia la totalità delle Convenzioni di Vienna, che enunciano i principi e le norme necessarie al mantenimento di relazioni pacifiche fra Stati o, solamente, taluni principi fondamentali?

3.- Alle risoluzioni già considerate, il diritto delle relazioni diplomatiche interstatuali, se ne aggiungono altri che concernono le organizzazioni internazionali ed i loro organi. Una delle celebri vicende ebbe un forte interesse da parte della dottrina internazionalistica, concerneva la questione del *Conte Folke Bernadotte*²¹.

Dopo l'uccisione del conte *Bernadotte* e di un osservatore delle Nazioni Unite, il colonello *André Sérot*, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione n. 59 del 1948. Il Consiglio di Sicurezza constatò con profonda preoccupazione che il governo *ad interim* israeliano non aveva ancora presentato una relazione al soggetto sui progressi ottenuti circa l'inchiesta dell'assassinio ed invitava lo stesso governo ad

¹⁹ Coscienti degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite concernenti l'uguaglianza sovrana degli Stati, la conservazione della pace e della sicurezza internazionale e lo sviluppo delle relazioni amichevoli tra le nazioni, persuasi che una convenzione internazionale su le relazioni, i privilegi e le immunità diplomatiche contribuirebbe a favorire le relazioni amichevoli tra i paesi, quale che sia la diversità dei loro ordinamenti costituzionali e sociali.

²⁰ Affare del personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti in Iran, in *C.I.J.*, Recueil, 1980 p. 42 ss.

²¹ Folke Bernadotte conte di Wisborg (Stoccolma, 2 gennaio 1895 – Gerusalemme, 17 settembre 1948) fu un uomo politico, diplomatico e filantropo svedese, noto per aver negoziato e ottenuto la liberazione di circa 31.000 prigionieri dai campi di concentramento tedeschi durante la seconda guerra mondiale. Dopo il conflitto, inviato come mediatore dalle Nazioni Unite nella controversia israelo-palestinese, fu ucciso da un gruppo sionista clandestino nel 1948 a Gerusalemme.

indicare le misure adottate sulla negligenza di cui si sarebbero resi responsabili i funzionari od ogni altro fattore che aveva avuto una certa influenza sul crimine.

Nel paragrafo 5 della risoluzione, di cui si sta trattando, viene sottolineato che, in base alle precedenti risoluzioni e alla successiva, il governo israeliano era in dovere di permettere agli osservatori delle Nazioni Unite accreditati e ai soggetti preposti alla sorveglianza della tregua, muniti di poteri, di accedere liberamente a tutti i luoghi loro consentiti; di adottare ogni misura ragionevole al fine di assicurare la sicurezza e la libera circolazione del personale con l'incarico di far rispettare la tregua²².

Il Consiglio di Sicurezza non si riferiva al Capitolo VII della Carta e non intraprendeva alcuna misura di carattere coercitivo. Ma la decisione del paragrafo 5 della risoluzione è stata adottata conformemente alle precedenti risoluzioni, le quali si iscrivevano nettamente nell'ambito del Capitolo VII²³. Si tratta ben di una decisione vincolante, in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Nessuna particolare motivazione convaliderà questo ricorso al Capitolo VII, ciò che non può spiegarsi che in parte né Israele, né i palestinesi non erano parti alla Convenzione del 1946 inerente i privilegi e le immunità delle Nazioni Unite.

Circa la questione irachena, il Consiglio di Sicurezza si era espresso, varie volte, intorno all'interpretazione e all'applicazione dei privilegi ed immunità delle Nazioni Unite. Dopo la guerra del Golfo, il Consiglio di Sicurezza aveva preteso che le autorità irachene erano in dovere di assicurare il totale godimento dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni accordati ai rappresentanti della Commissione dell'AIEA e garantire loro la piena sicurezza e libertà di movimento²⁴. Il Consiglio di Sicurezza, inoltre, rammentava che i privilegi e le immunità delle Nazioni Unite si *estendono alle attività che devono essere intraprese dal Segretario Generale circa la vendita del petrolio iracheno con il fine di finanziare il funzionamento del fondo di indennizzo delle Nazioni Unite e l'assistenza d'umanità del popolo iracheno*²⁵.

Questi passaggi mostrano che il rispetto dell'immunità delle Nazioni Unite è una fondamentale condizione del buon andamento di tale azione. Il Consiglio di Sicurezza non ha determinato un particolare legame tra la violazione eventuale dei privilegi ed immunità delle Nazioni Unite ed il ricorso al Capitolo VII della Carta, come l'aveva fatto prima sulla violazione della Convenzione di Vienna del 1961 e 1963 da parte dell'Iraq. Ciò potrebbe, tuttavia, spiegarsi con il fatto che l'azione del Consiglio di Sicurezza era già duramente agganciata al Capitolo VII, nel momento in cui le risoluzioni sopracitate venivano adottate²⁶.

²² U. Draetta e M. Fumagalli, *Il Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Milano, 2012, p. 1 ss.

²³ *S/RES/54* del 15 luglio del 1948 ed anche la *S/RES/50* del 29 maggio del 1948.

²⁴ *S/RES/707* del 15 agosto del 1991.

²⁵ *S/RES/712* del 19 settembre del 1991; Cottureau e Gilles, *De la responsabilité de l'Iraq selon la résolution 687 du Conseil de Sécurité*, in *AFDI*, 1991, p.110 ss.

²⁶ S. De Bellis, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992, p.1 ss.; M. Panebianco, G. Martino, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 3 ss.

Pare, infatti, che, nel momento in cui sono in gioco le immunità degli organismi del Consiglio di Sicurezza o, più generalmente, del personale delle Nazioni Unite, lo stesso Consiglio di Sicurezza si sente in diritto di porsi nel contesto del Capitolo VII a causa di questa sola osservazione, senza riferirsi alle concrete circostanze da cui emergerebbe dal caso una minaccia alla pace. La risoluzione n.868 del 1993 ne è una testimonianza, in quanto ha una portata generale, nel senso che non tratta un affare particolare, ma enuncia certi principi che disciplina l'azione del Consiglio di Sicurezza nella materia che è in parte del diritto diplomatico e consolare, cioè a dire la sicurezza degli individui impegnati in un'operazione delle Nazioni Unite²⁷. I paragrafi 4 e 5 della risoluzione non hanno alcun punto di riferimento ai concetti di minaccia contro la pace, la rottura della pace ed aggressione, e si differenziano su questo punto altri testi programmatici del Consiglio di Sicurezza. L'ingerenza nell'esercizio delle responsabilità del Consiglio di Sicurezza pare poter dare luogo di per sé a delle misure, cioè, ad un'azione in virtù del Capitolo VII.

Tale ragionamento permette, in tal modo, al Consiglio di Sicurezza di agire secondo il Capitolo VII, sebbene le immunità considerate sono quelle di un'organizzazione regionale che partecipa ad un'azione delle Nazioni Unite. Tale possibilità non sarebbe esistita se il Consiglio di Sicurezza avesse fatto riferimento ad una violazione dell'articolo 105 della Carta inerente le immunità delle Nazioni Unite²⁸.

Il contributo del diritto diplomatico all'andamento del Consiglio di Sicurezza delinea come la reazione del Consiglio di Sicurezza nella questione che riguarda, pertanto, sul piano formale, le relazioni diplomatiche tra Stati. Seguendo dall'adozione della risoluzione n.748 del 31 marzo 1992²⁹, la quale imponeva alla Libia delle sanzioni sul caso *Lockerbie*, atti di violenza vennero compiuti contro i locali della sede diplomatica del Venezuela a Tripoli. Visto che il Venezuela, *in illo tempore*, era membro non permanente del Consiglio di Sicurezza e che si era pronunciato a favore delle sanzioni, questi atti di violenza vennero ritenuti in risposta, con la complicità delle autorità di Tripoli, all'adozione della risoluzione di cui sopra accennata. Il 2 aprile dello stesso anno, proprio il presidente del Consiglio di Sicurezza condannò tali atti, dove esigeva che il governo libico era in obbligo di garantire la sicurezza del personale diplomatico e consolare ivi presente sul suo territorio e a risarcire il

²⁷ Rammentando le disposizioni della Carta relativi ai privilegi ed immunità come la Convenzione sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite, sebbene vengano applicate durante le operazioni delle Nazioni Unite e ai soggetti che vi partecipano, si conferma che gli attacchi e l'uso della forza contro individui che partecipano ad un'operazione delle Nazioni Unite, autorizzata dal Consiglio di Sicurezza, verranno considerate come un'ingerenza nell'esercizio delle responsabilità del Consiglio e potranno tenere il Consiglio a considerare le misure che riterrà appropriate. S/RES/868 del 29 settembre 1993.

²⁸ J.P. Cot, A. Pellet e M. Forteau, *La Charte des Nations Unies*, vol. II, 3^e édition, Paris, 2005, p.2157 ss.; B. Conforti e C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012, p.133 ss.; S. Marchisio, *L'ONU, Il Diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p.304 ss.

²⁹ G. Gaja, *Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente aereo di Lockerbie*, in *RDI*, 1992, p.374ss.; G. Carella, *Terrorismo di Stato e terrorismo di individui: il caso di Lockerbie*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, vol. I, p.201 ss.; A. Ciampi, *Questioni concernenti l'applicabilità della Convenzione di Montreal nel caso Lockerbie*, in *RDI*, 2003, p.1043 ss.

Venezuela dei danni cagionati³⁰. Era ben noto che era qui in causa il funzionamento del Consiglio di Sicurezza, mercé la possibilità per gli Stati di assumere la propria responsabilità come i membri del Consiglio di Sicurezza, senza aver timore delle rappresaglie. Ciò è ancora più evidente che gli atti di violenza perpetrati contro la sede diplomatica del Venezuela non erano di una gravità eccezionale. La gravità della situazione, giustificando la reazione del Consiglio di Sicurezza, teneva, dunque, ben dalla sua incidenza potenziale sul funzionamento del Consiglio stesso.

Nella vicenda del Kosovo è possibile menzionare la risoluzione n.º1199 del 23 settembre 1998, in cui veniva adottata, attenendosi al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, da parte del Consiglio di Sicurezza, il quale condannava la violazione dei diritti dell'uomo sul lembo territoriale kosovaro³¹.

Come nell'affare iracheno, il Consiglio di Sicurezza attribuiva alle missioni diplomatiche e consolari nello Stato sanzionato una funzione paragonabile a quella delle organizzazioni di tipo umanitario. Ma, mentre nell'affare iracheno il Consiglio di Sicurezza cercava di permettere alle missioni consolari di esercitare le loro funzioni nei confronti dei propri cittadini, si trattava di consentire alle sedi diplomatiche di verificare il rispetto dei diritti umani nel Kosovo. Queste attività risalta sia diritti che obblighi di ogni missione diplomatica e consolare, nella misura in cui condizioni l'esercizio del diritto o dell'obbligo degli Stati di reagire alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo. Il Consiglio di Sicurezza non è stato molto coraggioso quando esigeva, da parte della Repubblica serba, di garantire la libertà di entrata e di spiegamento delle missioni diplomatiche e consolari in Kosovo. Infatti, l'articolo 26 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche enuncia che lo Stato accreditario assicura a tutti i membri della missione la libertà di muoversi e viaggiare sul suo territorio, con riserva delle sue leggi e regolamenti relativi alle zone cui l'accesso è vietato o disciplinato per motivi di sicurezza nazionale.

Nella sua accezione classica, la riserva relativa alla sicurezza interna dà la possibilità allo Stato accreditario di rifiutare l'accesso di diplomatici e consoli in una parte del proprio territorio dove era in corso una guerra civile. La risoluzione n.º1199 può, pertanto, essere interpretata come contrasto al diritto diplomatico e consolare, in virtù del potere discrezionale che il Capitolo VII conferisce al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Ma è possibile evidenziare una interpretazione del diritto diplomatico e consolare in materia, secondo cui lo Stato accreditario non può avvalersi della propria sicurezza interna per ostacolare le missioni diplomatiche e

³⁰ « L'idea che questi atti di violenza non sarebbero stati diretti contro il governo del Venezuela, ma avrebbero costituito una reazione non amichevole nei riguardi della risoluzione n. 748 del 1992 viene considerato grave e del tutto non accettabile » Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza, seduta n.º3064 del 2 aprile 1992.

³¹ A. Tancredi, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, in *RDI*, 2010, p.994 ss.; B. Conforti, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*, in *RDI*, 2010, p.1128 ss.; P. Fois, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sull'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale « a la carte »*, in *RDI*, 2010, p.1131 ss.; A. Carcano, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo*, in *RDI*, 2010, p.1135 ss.

consolari accreditate sul proprio territorio di verificare se i diritti fondamentali dell'essere umano vengono rispettati. Se così fosse, il Consiglio di Sicurezza contribuirebbe allo sviluppo del diritto diplomatico e consolare e, nel contempo, rafforzerebbe il contributo del diritto diplomatico e delle sedi sia diplomatiche che consolari degli Stati membri al mantenimento della pace.

Questi casi ibridi, dove il Consiglio di Sicurezza cerca di tutelare o migliorare il funzionamento delle Nazioni Unite, garantendone il rispetto del diritto delle relazioni diplomatiche e consolari tra i soggetti di diritto internazionale, si spiegano facilmente perché il fatto che le Nazioni Unite non possono funzionare senza gli Stati che la compongono. Sembrerebbe che quest'essenziale caratteristica e del tutto netta del funzionamento dell'Organizzazione delle Nazioni Unite non è senza importanza visto che si trattava di determinare il potere del Consiglio di Sicurezza e degli Stati membri che agiscono nell'ambito di una risoluzione del Consiglio stesso, di ignorare taluni aspetti dell'immunità diplomatica nell'esercizio dei propri poteri per il mantenimento della pace.

4.- Il rispetto del diritto delle relazioni diplomatiche tra Stati ha un ruolo importante nel mantenimento della pace tra le nazioni; il rispetto del diritto condiziona così il buon svolgimento delle azioni del Consiglio di Sicurezza. In altri casi, tuttavia, il diritto diplomatico e consolare rapporta con gli obiettivi del Consiglio stesso una relazione potenzialmente conflittuale. L'immunità diplomatica potrebbe, a titolo di esempio, essere di ostacolo all'efficacia di un embargo.

L'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite determina che le misure non implicanti l'uso della coercizione armata e alle quali il Consiglio di Sicurezza può adottare per dare effetto alle proprie decisioni che possono includere la rottura delle relazioni diplomatiche. Affermare che l'azione del Consiglio di Sicurezza, secondo il Capitolo VII della Carta, possa influire sulla normale condotta delle relazioni diplomatiche tra gli Stati. Ma i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia non sono, quindi, illimitati. Il diritto diplomatico può rappresentare un elemento nell'applicazione del principio di proporzionalità – come un'esigenza necessaria – che limita i poteri del Consiglio di Sicurezza³². Il potere discrezionale del Consiglio di Sicurezza viene limitato ulteriormente mediante l'incorporazione delle inviolabilità ed immunità diplomatiche nel diritto della Carta. È allora il diritto diplomatico che influisce sull'azione del Consiglio di Sicurezza; ma questo non sta ad indicare che mini la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di dispiegare un'azione efficace.

L'articolo 41, come già delineato prima, della Carta delle Nazioni Unite dà al Consiglio di Sicurezza di decidere per l'interruzione delle relazioni economiche e di comunicazione così pure la rottura delle relazioni diplomatiche³³.

³² M. Bothe, *Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité*, in Dupuy, Paris, 1992, p.67 ss. ; V. Debbas, *Security Council enforcement action and issues of State responsibility*, in ICLQ, 1994, p.62 ss.

³³ B. Conforti e C. Focarelli, *ibidem*, p.247 ss.; E. Denza, *Diplomatic Law*, Oxford, 2004, p.392 ss.

Le misure di embargo non possono essere di ostacolo alle comunicazioni necessarie alle missioni delle Nazioni Unite, né alle missioni dei singoli Stati od organizzazioni regionali che agiscono di concerto con il Consiglio di Sicurezza. Queste missioni sono *de facto* oggetto di eccezioni espresse a misure adottate dal Consiglio di Sicurezza.

Al di là di questo contesto particolare, la prassi del Consiglio di Sicurezza è, d'altronde, più complessa. Nella risoluzione n.748 del 31 marzo 1992, il Consiglio di Sicurezza decise che gli Stati dovevano ridurre in modo significativo il numero ed il livello gerarchico dei membri del personale diplomatico libico sul territorio, ma non impose la rottura delle relazioni diplomatiche e neppure limitò più la rappresentanza diplomatica degli Stati membri delle Nazioni Unite in Libia. Pertanto, l'embargo sulle comunicazioni aeree instaurato da questa stessa risoluzione, tranne i voli autorizzati dal Comitato delle sanzioni per scopi umanitari. Si applica lo stesso agli spostamenti ufficiali dei capi di Stato e ad altri spostamenti rilevanti dallo esercizio delle relazioni diplomatiche. Nella vicenda di Haiti, al contrario, il Comitato delle sanzioni in base alla risoluzione n.841 del 1993 aveva sostenuto che ha considerato il problema della spedizione dei beni appartenenti alle missioni diplomatiche e consolari ad Haiti, come pure gli effetti del personale di queste missioni.

L'eccezione consacrata nel caso di Haiti non può spiegarsi mercé la finzione oggi accantonata dall'extraterritorialità delle ambasciate³⁴. Si basa, pertanto, sulla considerazione più generale che le consegne e le comunicazioni conformi alle Convenzioni di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e del 1963 inerente le relazioni consolari sono compatibili con gli obiettivi dell'embargo o presunti tali.

Da questo punto di vista, l'approccio differente nei casi libico e haitiano è, senza alcun dubbio, connesso alle circostanze dello spazio. L'embargo posto in essere nei confronti di Haiti era corrispondente a molte eccezioni, in particolar modo, concernente il trasporto di persone che richiederebbero una normale regolarità dei collegamenti aerei. Era, pertanto, semplice, sul piano pratico, autorizzare anche il trasporto di beni destinati alle missioni diplomatiche e consolari. Questa possibilità non vigeva nel caso libico, in cui l'embargo prevedeva delle eccezioni esclusivamente umanitarie circoscritte da applicare caso per caso.

Se era fattibile esentare anche i voli eccezionali come quelli di un capo di Stato in visita ufficiale, una simile esenzione non era auspicabile dalla politica del Consiglio di Sicurezza non portasse l'unanimità dei membri delle Nazioni Unite: l'esenzione avrebbe permesso ai governi solidari della Libia di testimoniare il loro sostegno nelle proprie difficoltà con il Consiglio di Sicurezza.

In mancanza di poter formulare una precisa norma e solitamente applicabile, si può, pertanto, tentare di identificare l'idea generale di sostenere queste diverse decisioni delle Nazioni Unite, a condizione che non puntino a portare un supporto diplomatico allo Stato sanzionato dalle Nazioni Unite e a condizione che siano

³⁴ J. Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, 1994, p.272 ss.

praticamente conciliabili con l'embargo, e le attività conformi al diritto diplomatico saranno esenti da misure restrittive adottate dal Consiglio di Sicurezza.

Si può vedervi un'applicazione del principio di proporzionalità. La netta dichiarazione del Comitato delle sanzioni potrebbe così spiegarsi del fatto che le consegne e le comunicazioni destinate alle sedi diplomatiche e consolari non saranno di solito utilizzate per fornire lo Stato sanzionato, in modo che non sia d'uopo di interdirla al fine di garantire il blocco dell'embargo. In quest'ottica, il diritto diplomatico non beneficia realmente di uno *status* favorevole, ma potrebbe, tuttavia, esistere una presunzione *juris tantum*, secondo cui le attività conformi al diritto diplomatico non sono compatibili con le misure coercitive economiche³⁵.

È stato sottolineato prima che taluni principi fondamentali del diritto diplomatico fanno parte della Carta delle Nazioni Unite e, in particolar modo, del Capitolo I che enuncia i fini ed i principi delle Nazioni Unite. Se facilita prima di tutto l'azione del Consiglio di Sicurezza in ambito delle relazioni diplomatiche, tale integrazione ha un notevole effetto rimbalzante³⁶. Limita in tal modo i poteri del Consiglio di Sicurezza, sebbene il Capitolo VII non permette al Consiglio di derogare la Carta. Ciò sta ad indicare, tuttavia, che il Consiglio di Sicurezza si ritrova legato dalla disposizione delle Convenzioni di Vienna del 1961 e 1963. Sul piano teorico, appare possibile determinare la portata del Consiglio di Sicurezza mercé due punti. Si tratterà di vedere in primis se una particolare regola del diritto diplomatico possa essere considerata come inglobata nella Carta delle Nazioni Unite. La norma di diritto diplomatico, facendo parte del diritto della Carta, deve essere interpretata ed applicata in conformità al diritto internazionale generale, in particolare il diritto dei trattati e delle responsabilità internazionale.

L'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite dà la possibilità al Consiglio di Sicurezza di obbligare gli Stati a rompere le relazioni diplomatiche con lo Stato sanzionato e la prassi del Consiglio di Sicurezza conferma ampiamente che l'organo delegato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali non esiti ad intervenire in quest'ambito. In tutti questi casi, il Consiglio di Sicurezza impone agli Stati obblighi, laddove le Convenzioni di Vienna prevedono che lo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra Stati e l'invio di missioni diplomatiche permanenti sono mutuali o reciproci³⁷. Gli obblighi imposti dal Consiglio di Sicurezza non sono incompatibili con gli obblighi degli Stati membri in virtù delle due Convenzioni di Vienna. Ma il Consiglio di Sicurezza non deroga meno al diritto comune delle relazioni diplomatiche, ciò che non sarebbe autorizzato a fare nel caso in cui la totalità delle Convenzioni di Vienna faceva parte del diritto della Carta o dei fini e principi delle Nazioni Unite; il Capitolo

³⁵ M. Bothe, *ibidem*, p.76

³⁶ Lauterpacht, *Applicazione della convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*, in *Recueil*, 1993, p.440 ss.

³⁷ *L'istituzione di relazioni diplomatiche tra Stati e l'invio di missioni diplomatiche permanenti avvengono per consenso vicendevole*. Articolo 2 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle Relazioni Diplomatiche.

VII non permette al Consiglio di Sicurezza di privare gli Stati membri di diritti che hanno della Carta.

Se si ammette, al contrario, che taluni principi del diritto diplomatico fanno parte del diritto della Carta, deve andare in tal modo l'inviolabilità e l'immunità diplomatica da cui la Corte Internazionale di Giustizia ha posto in risalto il carattere fondamentale all'interno del diritto diplomatico. La Corte, infatti, ha asserito che il principio dell'inviolabilità degli individui e degli agenti diplomatici e consolari e delle sedi diplomatiche e consolari costituisce uno dei perni stessi di questa istituzione di lunga data. Il carattere fondamentale del principio dell'inviolabilità è, in aggiunta, posto in essere dalle disposizioni degli articoli 44 e 45 della Convenzione di Vienna del 1961³⁸ – come pure negli articoli 26 e 27 della Convenzione di Vienna del 1963³⁹. Persino in caso di conflitto armato o di rottura delle relazioni diplomatiche, queste disposizioni vincolano lo Stato accreditario a rispettare l'inviolabilità dei membri di una missione diplomatica così pure quella dei locali, dei beni e degli archivi⁴⁰.

In queste circostanze, il Consiglio di Sicurezza non può tenere fuori le immunità e le inviolabilità diplomatiche e consolari ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, se non nella misura in cui il diritto internazionale lo permetta⁴¹.

Tale analisi viene asserita dalla dichiarazione rilasciata dal presidente del Consiglio di Sicurezza nel maggio del 1999, inerente il bombardamento della sede diplomatica

³⁸ Lo Stato accreditario deve, anche in caso di conflitto armato, accordare agevolzze per permettere alle persone fruente dei privilegi e immunità, non cittadini dello stesso, e ai membri delle loro famiglie, qualunque ne sia la cittadinanza, di lasciare il suo territorio quanto più presto. Esso, in particolare, deve fornire i mezzi di trasporto necessari per le loro persone e i loro beni (articolo 44). In caso di rottura delle relazioni diplomatiche fra i due Stati o qualora una missione sia richiamata definitivamente o temporaneamente: a. lo Stato accreditario è tenuto, anche in caso di conflitto armato, a rispettare e proteggere le stanze, i beni e l'archivio della missione; b. lo Stato accreditante può affidare la custodia delle stanze, dei beni che vi si trovano e dell'archivio della missione a uno Stato terzo accettabile per lo Stato accreditario; c. lo Stato accreditante può affidare la protezione degli interessi suoi e dei suoi cittadini a uno Stato terzo accettabile per lo Stato accreditario (articolo 45).

³⁹ Lo Stato di residenza deve, anche in caso di conflitto armato, accordare ai membri del posto consolare e ai membri del personale privato, che non siano suoi cittadini, e ai membri della loro famiglia viventi con loro in comunione domestica, qualunque ne sia la cittadinanza, il tempo e le agevolzze necessarie per preparare la loro partenza e lasciare il suo territorio entro i termini migliori dopo la cessazione delle loro funzioni. In particolare, se occorre, deve fornire i mezzi di trasporto necessari a loro e ai loro beni, salvo i beni acquistati sul suo territorio e di cui al momento della partenza sia vietata l'esportazione (articolo 26). 1. In caso di rottura delle relazioni consolari tra due Stati: a. lo Stato di residenza è tenuto, anche in caso di conflitto armato, a rispettare e proteggere le stanze consolari, come anche i beni del posto consolare e l'archivio consolare; b. lo Stato d'invio può affidare la custodia delle stanze consolari, dei beni che vi si trovano e l'archivio consolare a uno Stato terzo accettabile per lo Stato di residenza; c. lo Stato d'invio può affidare la protezione dei suoi interessi e di quelli dei suoi cittadini a uno Stato terzo accettabile per lo Stato di residenza. 2. In caso di chiusura temporanea o definitiva d'un posto consolare, sono applicabili le disposizioni del capoverso a paragrafo 1 del presente articolo. Inoltre, a. se lo Stato d'invio, ancorché non rappresentato nello Stato di residenza da una missione diplomatica, ha sul territorio di questo Stato un altro posto consolare, questo posto consolare può essere incaricato della custodia dei locali del posto consolare che è stato chiuso, dei beni che vi si trovano, dell'archivio consolare e, con il consenso dello Stato di residenza, dell'esercizio delle funzioni consolari nella circoscrizione di questo posto consolare; oppure b. se lo Stato d'invio non ha nello Stato di residenza una missione diplomatica né un altro posto consolare, sono applicabili le disposizioni dei capoversi b e c del paragrafo 1 del presente articolo (articolo 27).

⁴⁰ N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2011, p.220 ss.

⁴¹ D. Caron, *Why give a shield immunity*, in *AJL*, vol.81, 1991, p.89 ss.

cinese a Belgrado da parte della NATO, in cui si è posto in risalto l'inviolabilità diplomatica alla Carta delle Nazioni Unite, ma ha segnato nel contempo i limiti discrezionali del Consiglio di Sicurezza e, in aggiunta, ha affermato che il principio dell'inviolabilità del personale e dei locali della missione diplomatica andava assolutamente tollerato in qualsiasi momento, conformemente alle accettate norme di *jus cogens*⁴².

Non esiste alcun dubbio che l'organo delle Nazioni Unite alla responsabilità del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali non abbia il suo potere in mente attraverso l'annuncio di questo principio. Ma non impedisce che le parole hanno un senso, *deve essere rispettato in ogni circostanza* sta ad indicare che il Consiglio di Sicurezza deve rispettare il principio di inviolabilità dei locali della sede diplomatica e ciò anche nel momento in cui viene connesso con il Capitolo VII della Carta.

L'effetto pratico di questo limite ai poteri dell'organo esecutivo delle Nazioni Unite può essere visto mercé l'esempio ipotetico della repressione penale delle violazioni di un embargo posto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, che impongono sanzioni economiche od un embargo sulle armi, richiedono l'implementazione in ambito interno.

Talune risoluzioni richiamano gli Stati a perseguire le persone o le entità che violano le misure ed infliggere loro appropriate pene. Anche in assenza di una tale disposizione, gli Stati sembrano vincolati a procedere in tal modo, in virtù del loro obbligo di adottare ogni misura necessaria per garantire l'effettività dell'embargo nel proprio ordinamento interno⁴³. Le inviolabilità e le immunità dello *jus gentium* potrebbero entrare in conflitto con questo vicolo, affatto improbabile, nel momento in cui i diplomatici di uno Stato sanzionato dalla Nazioni Unite tentassero di aggirare le sanzioni.

La loro immunità non potrebbe, pertanto, essere scartata. Si tratterebbe, in effetti, di un caso classico di abuso dell'immunità o di utilizzo della missione per fini non leciti. Le reazioni autorizzate in questa situazione dipendono dalla portata del diritto diplomatico come sufficiente a sé stesso, come è stato evidenziato dalla stessa Corte Internazionale di Giustizia nell'affare del personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran⁴⁴.

Da questo punto di vista, è d'uopo escludere che lo Stato d'accoglienza possa prevalersi delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per ignorare l'immunità. Il

⁴² Il bombardamento, avvenuto il 7 maggio del 1999, cagionò la morte di tre cinesi e il ferimento di altre 15 persone. Gli Stati Uniti evidenziarono che un agente dei loro servizi di informazioni era incorso in un errore, scambiando, a causa di carte aggiornate, la sede diplomatica cinese per la sede di un ente pubblico jugoslavo incaricato di rifornimenti militari. Si veda in *International Legal Materials*, 2000, p.1257; Cannizzaro, *Le operazioni della NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia e il diritto umanitario*, in *FDI*, 2001, p.133 ss.; G. Angelucci e L. Vierucci (a cura di), *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea: scritti scelti*, Firenze, 2010, p.44 ss.; M. Annati e T. Scovazzi, *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, Milano, 2012, p.205 ss.; N. Ronzitti, *ibidem*, p.296.

⁴³ A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea*, Milano, 2002, p.63 ss.

⁴⁴ L. C. Green, *The Tehran Embassy incident and international law*, Toronto, 1980, p.1 ss.

diplomatico sospettato di violare un embargo delle Nazioni Unite può essere considerato persona non grata⁴⁵, ciò che può porre termine alle sue furberie. Lo Stato accreditario potrebbe, in tal modo, decidere di rompere le relazioni diplomatiche con lo Stato accusato di violare l'embargo. Su questo piano, il diritto diplomatico gode, dunque, in modo inequivocabile del suo ruolo di sistema di autosufficiente.

Se il diritto diplomatico, conseguentemente, limita molto i poteri del Consiglio di Sicurezza, non pregiudica così alla sua efficacia. Il diritto diplomatico, come pure quello consolare, non entra in conflitto con le esigenze del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Concretizza quest'esigenze, offrendone garanzie che possono essere considerate come d'uopo per assicurare l'effettività dell'embargo.

5.- L'azione del Consiglio di Sicurezza può avere un'incidenza sull'applicazione delle immunità diplomatica, nel senso di creare situazioni dove l'immunità non trova da attuare in conformità al diritto internazionale che la governa o, meglio, la regge, a prescindere dalla Carta delle Nazioni Unite. Il riferimento è ai tribunali internazionali penali.

Non andrò ad affrontare la questione di sapere in quale misura l'immunità di un accusato possa ostacolare la competenza dei tribunali – interni ed internazionali – per giudicare un crimine di diritto internazionale. È sufficiente verificare che – se esiste, non fu che una parcella d'immunità – questo non può essere invocata per ostacolare la giurisprudenza di un tribunale internazionale⁴⁶. In questo contesto, l'eguaglianza sovrana degli Stati, che rappresenta uno dei fondamenti dell'immunità diplomatica, non si applica più⁴⁷. Diversamente, il carattere internazionale del tribunale elimina ogni rischio di un'accusa abusiva destinata a servire i disegni politici dello Stato del foro⁴⁸. In tutta questa misura, l'invocazione dell'immunità per impedire la competenza di un tribunale internazionale sarebbe considerato un vero e proprio abuso ed in contrasto con la sua finalità.

L'istituzione di un tribunale penale internazionale è, in ogni caso, suscettibile di offrire un vantaggio circa l'immunità di testimoniare. In effetti, se la natura del crimine permette di rimuovere l'immunità dell'accusato, non basta a rimuovere la immunità della testimonianza. È particolarmente vero, se lo si ammette, che è mediante il principio della preclusione che la natura internazionale del crimine porta

⁴⁵ Lo Stato accreditario può in ogni tempo, senza doverne indicare i motivi, informare lo Stato accreditante che il capo o un membro del personale diplomatico della missione è persona non grata oppure che un altro membro del personale della missione non è accettabile. Lo Stato accreditante richiama allora la persona della quale si tratta o, secondo i casi, pone fine alle funzioni della stessa nella missione. Una persona può essere dichiarata non grata o non accettabile anche prima che sia giunta sul territorio dello Stato accreditario (articolo 9/1 Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche).

⁴⁶ Rapporto del Segretario Generale che si attiene al paragrafo 2 della risoluzione n. 808 del 1993 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'articolo 6 secondo paragrafo dello Statuto del Tribunale penale per il Ruanda.

⁴⁷ J. Salmon, *ibidem*, p.274 ss.

⁴⁸ R. Higgins, *The abuse of diplomatic privileges and immunities*, in *AJL*, 1985, p.646 ss.

a discostare l'immunità diplomatica. L'attuazione di questo principio sull'immunità di testimonianza sarebbe possibile nel momento in cui il fatto, costituendo un crimine di diritto internazionale, sarebbe lo stesso da imputare allo Stato e si baserebbe sulla preclusione della sua immunità. Giacché lo Stato è il beneficiario dell'immunità, la preclusione toccherebbe non soltanto l'accusato, ma ancora i testimoni che sarebbero organi dello Stato in causa. Ma in ogni altro caso, e soprattutto quando la testimonianza appartiene ad uno Stato terzo, la natura del crimine ed il principio della preclusione non permettono di discostare l'immunità.

La natura del tribunale dovrebbe, tuttavia, permettere di discostare l'immunità di testimonianza, laddove la sola natura del crimine non fosse sufficiente. L'immunità del personale diplomatico degli Stati membri delle Nazioni Unite non s'intende applicare dinanzi i tribunali penali internazionali, istituiti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, sebbene non costituiscono tribunali stranieri per gli Stati membri delle Nazioni Unite ed il loro personale diplomatico⁴⁹.

Il potere del Consiglio di Sicurezza di rendere concreti i tribunali internazionali, gli conferisce la possibilità di discostare l'immunità, restando in armonia con le norme dell'immunità diplomatica. Il vincolo del Consiglio di Sicurezza di porre in essere il rispetto dell'immunità e dell'inviolabilità diplomatica non limita, pertanto, la sua efficacia.

È vero che prima di arrivare a ciò, l'immunità dovrà, eventualmente, essere discostato dallo Stato sul territorio cui l'accusato o il testimone sarà arrestato cioè in una relazione interstatale tradizionale, dove l'immunità trova normalmente applicazione. Questo intervento degli Stati è, tuttavia, inevitabile. Gli organi non possono solitamente funzionare senza la partecipazione degli Stati membri. La impossibilità di invocare l'immunità direttamente davanti all'organo internazionale deve, pertanto ed in modo inevitabile, avere un prolungamento nelle relazioni interstatali. È d'uopo, quindi, ammettere che l'immunità diplomatica non può far scacco all'azione di uno Stato che si conforma ad una decisione delle Nazioni Unite che vincola tale Stato ad un compito meramente esecutivo che ha come fine quello di garantire il funzionamento di un organo o il meccanismo delle Nazioni Unite davanti al quale l'immunità non può essere invocata.

L'azione del Consiglio di Sicurezza è anche suscettibile di influire sull'interpretazione e l'evoluzione del diritto diplomatico. La messa in atto delle decisioni del Consiglio di Sicurezza, richiedendo il congelamento dei beni dello Stato sanzionato, potrebbe offrire un'illustrazione.

Il Consiglio di Sicurezza ha proceduto, in molte questioni, al congelamento o al blocco di fondi ed averi dello Stato sanzionato, senza che le risoluzioni facessero una esplicita eccezione per i compiti dell'ambasciata⁵⁰. Se il Consiglio di Sicurezza

⁴⁹ M. C. Vitucci, *Il Tribunale ad hoc per la ex Jugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, 1998, p.21 ss.

⁵⁰ Su questo punto si vedano, ad esempio, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 661 del 1991, 778 del 1992 e 883 del 1993.

dispone del potere discrezionale di discostare l'immunità diplomatica, in virtù del Capitolo VII della Carta, questa prassi del Belgio consisterebbe in una corretta applicazione del principio di proporzionalità. Questa interpretazione deve essere del tutto scartata per la ragione che l'immunità diplomatica deve, dall'ammissione del Consiglio di Sicurezza, essere rispettata in ogni circostanza, conformemente alle norme del diritto internazionale.

Da questo punto di vista, gli arresti devono rispettare l'inviolabilità e l'immunità dei conti bancari degli Stati sanzionati dal Consiglio di Sicurezza. Se la Convenzione di Vienna inerente le relazioni diplomatiche non conferisce espressamente l'immunità diplomatica e l'inviolabilità ai conti bancari dello Stato accredatante, viene di solito ammesso questi conti, in virtù dell'applicazione del principio generale *ne impediatur legatio*⁵¹. Questo fondamento apre, senza alcun dubbio, la via ad un'immunità limitata o, meglio, circoscritta in funzione dei bisogni del funzionamento della sede diplomatica, ma non inibisce l'applicazione del principio dell'indivisibilità del ruolo che ha una missione diplomatica, come pure quella consolare, che gli garantisce una piena immunità. Questa totale immunità, che è stata consacrata dalla giurisprudenza di molti Stati, viene confortata dall'articolo 24 della Convenzione di Vienna del 1961, che stabilisce che gli archivi ed i documenti della missione sono inviolabili in ogni momento ed in ogni luogo in cui si trovino. L'applicazione dell'articolo 24 sui conti dell'ambasciata escluderebbe la ragione per la quale le autorità dello Stato accredatario possano congelarli, in quanto essi servono ad assicurare il funzionamento della sede diplomatica.

Giuseppe Paccione
Dottore in Scienze Politiche
Esperto di Diritto internazionale
Diritto dell'Unione Europea
Diritto diplomatico e consolare

21.12.2012

⁵¹ Questo principio, nella prassi sia diplomatica che consolare, costituisce una formula elastica che mediante la quale lo Stato territoriale riconosce la propria disponibilità a consentire l'effettivo esercizio dell'attività diplomatica e consolare in uno Stato straniero. In questo senso, si può asserire che la formula in esame, pur non dettando alcun comportamento positivo, rappresenta la base per il corretto svolgimento delle relazioni diplomatiche tra due o più soggetti di diritto internazionale, garantendo l'immunità ed i privilegi concessi alla missione diplomatica. M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare*, Napoli, 2004, p.185 ss.; J. Salmon, *ibidem*, p. 311 ss.