



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

www.ledizioni.it



€ 28

Spagnolo, Saluzzo

La responsabilità degli Stati e delle Organizzazioni internazionali



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Torino

A CURA DI
ANDREA SPAGNOLO E STEFANO SALUZZO

La responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali:

**nuove fattispecie, problemi
di attribuzione e di accertamento**

Ledizioni 
The Innovative LEDpublishing Company

LORENZO GASBARRI

In difesa del Consiglio di sicurezza: violazioni dei diritti umani e lotta al terrorismo

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il duplice volto delle organizzazioni internazionali e la lotta al terrorismo – 3. Il volto funzionalista nella lotta al terrorismo – 4. Il volto costituzionale nella lotta al terrorismo – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel dibattito sugli effetti dell'azione di contrasto al terrorismo sulla tutela dei diritti umani esiste una prospettiva che raramente viene utilizzata. In questo contributo, chi scrive assume la posizione di difensore del Consiglio di Sicurezza, nel tentativo di dimostrare l'insussistenza della sua responsabilità giuridica.

La ragione per adottare questa prospettiva risiede nella volontà di far emergere quello che è stato chiamato «*le double visage de l'organisation internationale*»¹. Si ritiene che gli effetti della duplice natura del velo istituzionale delle organizzazioni internazionali emergano in tutta la loro evidenza contestando la responsabilità delle Nazioni Unite per la violazione di diritti umani². Si mostrerà come il Consiglio di Sicurezza possa difendersi cambiando la natura del proprio velo istituzionale a seconda della strategia difensiva che può essere utilizzata.

Il tema ha origine dal dibattito sulla natura delle organizzazioni internazio-

1 M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris 1972, 30.

2 Sulla nozione di velo istituzionale delle organizzazioni internazionali, si veda C. BRÖLMANN, *The Institutional veil in Public International Law*, Oxford 2007.

nali e del diritto da loro prodotto che ha profonde radici nella dottrina italiana³. Il presente contributo non ha pretese di esaustività, quanto piuttosto provocare una rilettura di fenomeni contemporanei alla luce di tale dottrina. Dopo aver descritto il duplice volto delle organizzazioni internazionali nel contesto della lotta al terrorismo, il contributo proseguirà distinguendo in due parti i motivi che il Consiglio di Sicurezza può utilizzare per difendersi dall'accusa di limitare il godimento di alcuni diritti umani. Queste due parti descrivono le estreme conseguenze di quelle che verranno definite come teoria funzionalista e teoria costituzionale. Si vuole dimostrare come entrambe siano inefficaci a comprendere la natura delle organizzazioni internazionali, evidenziando come possono essere utilizzate per limitare la responsabilità delle Nazioni Unite.

2. Il duplice volto delle organizzazioni internazionali e la lotta al terrorismo

In dottrina si è più volte descritta l'esistenza di due concetti di organizzazione internazionale, presenti sin dalla prima apparizione del fenomeno⁴. Essi fanno riferimento alla natura funzionale o alla natura costituzionale degli enti creati in cooperazione tra gli Stati.

In primo luogo, la creazione delle organizzazioni internazionali risponde all'esigenza di delegare funzioni e attribuire poteri in vista della cooperazione tra gli attori che sono tradizionalmente considerati come i principali soggetti di diritto internazionale. L'organizzazione internazionale nasce come un ente a cui sono affidati dei compiti, fondata su un'idea funzionalista che vede gli Stati come veri e propri 'manager'⁵. Secondo questa concezione, gli Stati membri sono sempre presenti nell'attività compiuta dall'organizzazione, la quale agisce in una sorta di rappresentanza degli interessi dei suoi soggetti fondatori⁶. Infatti, il funzionalismo, ritenuto il paradigma dottrinale

3 Diversi punti di partenza possono essere adottati per indagare la questione. Il mio è stato M. DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Padova 1962.

4 J. KLABBERS, *Two Concepts of International Organization*, in *IOLR*, 2005, 277; Id., *Contending Approaches to International Organizations: Between Functionalism and Constitutionalism* in, *Research Handbook on the law of international organizations* (a cura di J. Klabbbers, A. Wallendahl), Cheltenham 2011.

5 J. KLABBERS, *The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law*, in *EJIL*, 2015, 9.

6 E. LAGRANGE, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international: une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague 2002.

predominante, si fonda su un rapporto definito ‘*principal-agent*’, nel quale gli Stati membri controllano l’operato dell’organizzazione imponendo limiti con l’attribuzione di specifiche competenze. Ad esempio, in tema di diritto dei trattati si è sempre cercato di conciliare la personalità giuridica indipendente dell’organizzazione con il suo fine statutario, sottolineando come sia la sua competenza a determinare la validità di un trattato⁷. Allo stesso tempo, le organizzazioni sono istituzioni di diritto internazionale, forum nei quali gli Stati membri discutono, prendono decisioni e quindi scompaiono dietro l’attività portata avanti solo dall’organizzazione. Secondo questa concezione, l’autonomia di cui gode contrasta con il funzionalismo su cui è fondata⁸. L’organizzazione tende dunque a divenire un ente costituzionale, capace di creare limiti interni alla propria azione. Il volto costituzionale delle organizzazioni internazionali si manifesta quando i limiti del funzionalismo divengono evidenti, come si evidenzia nel parere dalla Corte Internazionale di Giustizia sull’accordo di sede stipulato tra l’Organizzazione Mondiale della Sanità e l’Egitto⁹.

Tornando all’esempio in tema di diritto dei trattati, l’importanza della competenza a stipulare cede il passo alla capacità inerente alla qualità di soggetto di diritto internazionale¹⁰. La complessa relazione tra i due volti delle organizzazioni internazionali è manifesta nell’irrisolto problema dell’origine della capacità di stipulare trattati, derivante dall’attribuzione dei poteri da parte degli Stati membri oppure dal diritto internazionale generale¹¹.

La compresenza dei due volti delle organizzazioni internazionali è stata ampiamente dibattuta dalla dottrina. Durante gli anni 60 e 70, il dibattito ha preso spunto dalla giurisprudenza dell’allora Corte delle Comunità Europee¹², dividendosi tra sostenitori della creazione di un ordinamento

7 Sulla genesi dell’art. 6 della Convenzione di Vienna del 1986 si veda: J.P. DOBBERT, *Evolution of the Treaty-Making Capacity of International Organisations*, in *The Law and The Sea, in Essays in Honour of Jean Carroz*, Roma 1987, 21; G. HARTMANN, *The Capacity of International Organisations to Conclude Treaties*, in *Agreements of International Organisations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (a cura di K. Zemanek), New York/Vienna 1971, 127.

8 J. KLABBERS, *The EJIL Foreword cit.*

9 CIG, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, parere consultivo del 20 dicembre 1980, par. 37, come commentato in J. KLABBERS, *The EJIL Foreword cit.*, 59.

10 H. CHIU, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, The Hague 1966.

11 Sull’origine della capacità a concludere un trattato si veda il commento della Commissione del Diritto Internazionale, in YBILC, 1982, vol. II, Part Two, p. 24.

12 CGUE *van Gend & Loosv Nederlandse Administratie der Belastingen*, causa 26/62,

giuridico originario o derivato¹³. È particolarmente interessante evidenziare il parallelismo tra funzionalismo e carattere derivato dell'ordinamento giuridico delle organizzazioni da un lato¹⁴; costituzionalismo e ordinamento giuridico originario dall'altro¹⁵.

Il presente contributo si fonda su questa distinzione adottando la prospettiva del pluralismo giuridico¹⁶. Con tale nozione si intende l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici che interagiscono in assenza di una chiara relazione gerarchica¹⁷. Conseguentemente, il volto costituzionale delle organizzazioni internazionali non fa riferimento all'esistenza di una costituzione della comunità internazionale, quanto al particolare ordinamento creato da ogni organizzazione¹⁸.

In rapporto alla dottrina italiana è opportuno menzionare che il tema è

sentenza del 5 febbraio 1963; CGUE *Costa v. E.N.E.L.*, causa 6/64, sentenza del 15 luglio 1964.

13 P. CAHIER, *Le droit interne des organisations internationales*, in *RGDIP* 1963, 563. Il dibattito rimane di interesse contemporaneo, si veda S. VEZZANI, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. Riflessioni all'indomani del parere 2/13 della Corte di Giustizia*, in *RDI*, 2016, 68.

14 Si confronti, in generale, D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Parigi 1929; P.C. JESSUP, *Parliamentary Diplomacy – An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations*, in *RCADI*, 1956, 204; C.W. JENKS, *The Proper Law of International Organizations*, New York 1962; P. DAILLIER, A. PELLET, *Droit international public*, Parigi 2009; M.N. SHAW, *International Law*, Cambridge, 2014; E. LAGRANGE, J. SOREL, *Droit des organisations internationales*, Parigi 2013; C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge 2005.

15 Si confronti, in generale, L. FOCSANEANU, *Le droit interne de l'organisation des Nations Unies*, in *AFDI*, 1957, 315; A.P. SERENI, *Organizzazione internazionale. Sezione 2,2, Soggetti a carattere funzionale: le organizzazioni internazionali*, Milano 1960; J.A. BARBERIS, *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*, in *RCADI*, 1983, p. 145. P. CAHIER, *L'ordre juridique interne des organisations internationales*, in *Manuel sur les organisations internationales*, (a cura di R. J. Dupuy) Leiden 1998; H.G. SCHERMERS, *The Legal Basis of International Organization Action*, in *Manuel sur les organisations internationales cit.*; P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles 1998, P. KLEIN, P. SANDS, *Bowett's law of international institutions*, Londra 2009; F. SEYERSTED, *Common Law of Intergovernmental Organizations*, Leiden 2008.

16 W. BURKE-WHITE, *International Legal Pluralism*, in *MJIL*, 2004, 963.

17 N. KRISCH, *Beyond Constitutionalism*, Oxford 2010.

18 P.M. DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public*, in *RCADI*, 2002, 215; B. FASSBENDER, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden/Boston 2009. J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009.

stato affrontato in relazione all'applicabilità o meno del principio di legalità alle organizzazioni internazionali¹⁹. Secondo la prospettiva qui adottata, la natura costituzionale delle organizzazioni implica la sostituzione del principio di legalità internazionale con un principio di legalità esclusivamente interno.

Recentemente, la stessa questione è stata descritta con l'immagine della trasparenza del velo giuridico istituzionale²⁰. Sebbene le organizzazioni internazionali abbiano sviluppato un proprio ordinamento interno, questo non è comparabile con l'impermeabilità degli ordinamenti statali. Le organizzazioni rimangono enti con una struttura parzialmente aperta, dentro la quale l'attività degli Stati membri è sempre visibile. I due volti sono riconoscibili anche nell'attività delle Nazioni Unite di contrasto al terrorismo internazionale, e il ruolo svolto dal Consiglio di Sicurezza a partire dalla risoluzione 1267 (1999) è, a tal riguardo, emblematico²¹.

In tema di responsabilità internazionale, già nel 1972 Virally scriveva «*Qu'y a-t-il de vrai dans cette double vision, superposant deux images apparemment antinomiques: le positif et le négatif sur la même feuille? Est-il correct de dire: l'O.N.U. n'a pas réussi à prévenir la guerre des six jours au Proche Orient? N'est-ce pas céder à la tentation du nominalisme? Ne serret-on pas la réalité politique de plus près en disant: les Etats qui exercent une influence au Proche-Orient, à commencer par les super-grands, n'ont pas été capables de prévenir la guerre au Proche-Orient, en utilisant les moyens d'action offerts par la Charte et la machinerie des Nations Unies?*». Questa serie di domande contengono una profonda intuizione: da un lato, le Nazioni Unite sono un autonomo soggetto di diritto, capace di incorrere nella responsabilità per il mancato adempimento dei propri obblighi; dall'altro, le Nazioni Unite sono un soggetto di diritto dipendente dagli Stati membri, i quali mantengono la responsabilità per l'adempimento dei propri obblighi. Nel dibattito contemporaneo, le stesse domande possono essere poste nel contesto della lotta al terrorismo.

L'attività di contrasto al terrorismo internazionale è una di quelle materie che necessitano il coordinamento globale che il Consiglio di Sicurezza può offrire. La discrezione nell'interpretazione delle funzioni affidate dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite è la cartina tornasole dei due volti dell'organizzazione. Da un lato le Nazioni Unite si presentano come uno strumento degli Stati membri, predisposto al fine di coordinare misure

19 L. PICCHIO FORLATI, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova 1974.

20 C. BRÖLMANN, *The Institutional veil cit.*

21 L. GINSBORG, *The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolutions 1267 and the 1267 Committee*, *Research Handbook on International Law and Terrorism* (a cura di B. Saul), Cheltenham/Northampton MA 2014.

in vista del mantenimento della pace. Dall'altro lato, partendo dalla teoria dei poteri impliciti e dall'importanza della prassi, il ruolo dell'istituzione è evoluto al punto di essere considerato come legislatore globale²².

Adottando il volto funzionalista, il prossimo paragrafo inizierà la difesa delle Nazioni Unite sostenendo l'assenza di obblighi di tutela dei diritti umani, la mancanza di giurisdizione, la prevalenza degli obblighi che derivano dalla Carta ONU, e l'esclusiva responsabilità degli Stati membri che attuano le risoluzioni.

Adottando il volto costituzionale la difesa delle Nazioni Unite proseguirà sostenendo che gli individui non hanno personalità giuridica nel particolare ordinamento creato dall'organizzazione, che l'eventuale carattere *ultra vires* delle risoluzioni può trovare parametri di legalità esclusivamente interni, che è comunque applicabile la teoria del margine di apprezzamento e l'attività legislativa è comunque permessa dalle deroghe ai diritti umani in caso di emergenza.

In entrambi i casi, chi scrive non intende sostenere alcuna delle due teorie in gioco, quanto piuttosto evidenziare le conseguenze alle quali si espongono.

3. Il volto funzionalista nella lotta al terrorismo

3.1 *Le Nazioni Unite non sono vincolate dall'obbligo di rispettare i diritti umani*

Soltanto i soggetti vincolati al rispetto di un obbligo possono essere ritenuti responsabili per la sua violazione. Le Nazioni Unite, in qualità di ente strettamente funzionale, non sono vincolate al rispetto dei diritti umani²³. La tesi si fonda su una duplice argomentazione: l'assenza di obblighi internazionali e la natura della personalità giuridica dell'organizzazione. In sostanza, portando alle estreme conseguenze il volto funzionalista dell'organizzazione, le Nazioni Unite non sono e non possono essere vincolate al rispetto dei diritti umani.

In primo luogo, è opportuno rilevare l'assenza di uno strumento di diritto internazionale che obblighi le Nazioni Unite al rispetto dei diritti umani. Per quanto concerne il diritto convenzionale, le Nazioni Unite non sono parte di

22 A. BIANCHI, *Security Council's Anti-Terror Resolutions and Their Implementation by Member States: An Overview*, in *JICJ*, 2006, 1044 ss.

23 S. BESSON, *The Bearers of Human Rights' Duties and Responsibilities for Human rights: A Quiet (R)evolution?*, *Social Philosophy and Policy*, in *SPP*, 2015, 244.

alcuna convenzione sui diritti umani e il suo trattato istitutivo non pone un chiaro obbligo. Sono stati proposti differenti tentativi dottrinali per far derivare obblighi di tutela dalla Carta, generalmente fondati su un'interpretazione estensiva dell'art. 1 comma 1 e 3, e dell'art. 24 comma 2²⁴. In prospettiva funzionalista, l'obbligo di promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani da parte di propri Stati membri è cosa ben diversa dal vincolare l'organizzazione stessa²⁵. L'organizzazione è una piattaforma di coordinamento tra Stati che non consente il trasferimento di obblighi.

Per quanto concerne il diritto internazionale generale, la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto che le organizzazioni, in qualità di soggetti di diritto internazionale, sono obbligate al rispetto delle norme consuetudinarie²⁶. La Corte ha qui adottato una prospettiva costituzionale, riconoscendo l'autonomia dell'organizzazione nei confronti degli Stati membri. Tuttavia, in prospettiva funzionalista, il trattato attributivo di funzioni deroga al diritto internazionale generale. Secondo quest'ottica, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono diritto internazionale al pari di un trattato, e non si può escludere che, in ipotesi specifiche, possano derogare al diritto consuetudinario²⁷.

In secondo luogo, anche ammettendo la presenza di una fonte formale al rispetto dei diritti umani, le Nazioni Unite non hanno la capacità di sostenere tali obblighi. Già nel 1949 la Corte Internazionale di Giustizia aveva associato la presenza di personalità giuridica con il fine dell'organizzazione, limitata dunque alle competenze affidate dagli Stati fondatori²⁸. Le Nazioni Unite, in qualità di soggetto dedicato alla promozione e all'incoraggiamento del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati membri, non hanno una capacità giuridica in grado di sostenerli. Infatti, i diritti umani costituiscono un concetto

24 Si veda, ad esempio I. JOHNSTONE, *The UN Security Council, Counterterrorism and Human Rights*, in *Counterterrorism: Democracy's Challenge* (a cura di A. Bianchi, A. Keller), Oxford and Portland 2008, 335-356; S. ZAPPALÀ, *Reviewing Security Council Measures in the Light of International Human Rights Principles*, in *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council* (a cura di B. Fassbender), Oxford 2011.

25 A. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano 2007, 137.

26 CIG, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, parere consultivo del 20 dicembre 1980.

27 Si veda, in tal senso, la posizione sostenuta dal Fondo Monetario Internazionale nei commenti al progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali: *Comments and observations received from international organizations*, 2004, A/CN.4/545 del 25 giugno 2004, 26.

28 CIG, *Reparation for injuries suffered in the services of the United Nation*, parere consultivo del 11 aprile 1949.

giuridico creato per gli Stati di difficile applicazione per altri soggetti. Anche considerando il contenuto dei diritti umani come diritto naturale, la forma, il modo in cui trovano applicazione, è fondato sul concetto di Stato²⁹.

In tema di lotta al terrorismo, il Consiglio di Sicurezza ha sempre utilizzato il volto funzionalista dell'organizzazione introducendo, a partire dalla risoluzione 1373(2001), il vincolo del rispetto dei diritti umani nell'attuazione degli obblighi che da esse derivano. È evidente come il Consiglio non si consideri esso stesso vincolato, ma cerchi di bilanciare le diverse competenze che gli sono affidate.

3.1 Le Nazioni Unite non hanno giurisdizione in relazione agli individui

Il sistema di protezione dei diritti umani richiede che i soggetti vincolati al loro rispetto siano capaci di possedere giurisdizione sopra gli individui³⁰. Questo è sicuramente il caso degli Stati, ma non sempre delle organizzazioni internazionali. Non si vuole adesso entrare nel dibattito sul carattere territoriale, personale o funzionale della giurisdizione, quanto evidenziare come non tutti i soggetti di diritto internazionale hanno la capacità di esercitare questa autorità sopra gli individui. Per quanto concerne le organizzazioni internazionali, solo un punto di vista costituzionale può riconoscere la sua esistenza. Non è un caso che l'unica organizzazione internazionale che possiede un chiaro vincolo al rispetto dei diritti umani sia l'Unione europea, nel cui ordinamento gli individui sono soggetti di diritto al pari degli Stati. Questo non è il caso delle Nazioni Unite, come perfettamente dimostrato dalla sua attività di contrasto al terrorismo. Anche nel caso delle sanzioni individuali, il Consiglio di Sicurezza non ha giurisdizione sopra gli individui, che rimangono soggetti esclusivamente all'autorità degli Stati membri.

L'incompatibilità tra possesso di giurisdizione e il volto funzionale dell'organizzazione impedisce anche l'applicazione del criterio fondato sulla *ultimate 'authority and control'* adottato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in *Behrami and Saramati*³¹. Infatti, in quel caso, l'autorità attribuita al Consiglio di Sicurezza era accertata nell'ambito della missione UNMIK, dove, non a caso, la risoluzione 1244(1999) aveva creato un

29 M.J. SANDEL, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge 1998.

30 S. BESSON, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *JICJ*, 2012, 857 ss.

31 Corte europea dei diritti umani, *Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*, ricorso n. 71412/01 e 78166/01, sentenza del 5 maggio 2007.

‘*constitutional framework*’ per l’amministrazione territoriale³². Soltanto in presenza di una natura costituzionale, nel caso di specie rappresentato dalla presenza dell’amministrazione territoriale, si crea quel necessario collegamento tra organizzazione internazionale e individuo.

In altre circostanze, la giurisdizione delle Nazioni Unite è sempre stata esclusa. In *Sayadi and Vinck v. Belgium*, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha considerato la sola responsabilità del Belgio³³. In *Bosphorus*, la CEDU ha stabilito la giurisdizione esclusiva dell’Irlanda nell’attuazione di risoluzioni³⁴. In *Nada*, sempre la CEDU ha affermato che «Without prejudice to the binding nature of such resolutions, the Charter in principle leaves to UN member States a free choice among the various possible models for transposition of those resolutions into their domestic legal order. The Charter thus imposes on States an obligation of result, leaving them to choose the means by which they give effect to the resolutions»³⁵.

Gli obblighi che derivano dalla Carta prevalgono sull’obbligo di rispettare i diritti umani

L’assenza di un obbligo di rispettare i diritti umani è comprovato dal fatto che il Consiglio di Sicurezza ha il potere di vincolare i propri Stati membri anche in presenza di un conflitto tra norme. L’art. 103 recita «In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail».

La norma regola il rapporto tra il sistema giuridico delle Nazioni Unite e ordinamenti esterni, affermando la supremazia degli obblighi che derivano dalla Carta, incluse le risoluzioni del Consiglio³⁶. Il carattere fondamentale dell’art. 103 deriva dalla principale funzione affidata alle Nazioni Unite, il mantenimento della pace. Il divieto dell’uso della forza e il suo accentramento in capo al Consiglio di Sicurezza risulterebbero limitate se gli Stati membri mantenessero il potere di violare la Carta adducendo obblighi differenti. Seguendo questa tesi, il Consiglio di Sicurezza ha il potere di violare

32 CIG, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* parere consultivo del 22 luglio 2010, p. 403.

33 Human Rights Committee (Communication No. 1472/2006), CCPR/C/94/D/1472/2006.

34 Corte europea dei diritti umani (GC), *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*, ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005.

35 Corte europea dei diritti umani, *Nada v. Switzerland*, ricorso n. 10593/08, sentenza del 12 settembre 2012, par. 176.

36 B. CONFORTI, *Consistency among Treaty Obligations in The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (a cura di E. Cannizzaro), Oxford 2011.

diritti umani attraverso i propri stati membri, avendo come limite alla propria azione solamente le funzioni che gli sono affidate.

Il potere dell'art. 103 è strettamente collegato all'idea delle organizzazioni internazionali come enti dedicati alla cooperazione, tendente al superamento degli egoismi nazionali. In una interpretazione letterale del funzionalismo, la possibilità che l'individuo debba difendersi da tali istituzioni è concettualmente esclusa. Al contrario, le organizzazioni sono tradizionalmente concepite come organi che proteggono gli individui dalle ingerenze degli Stati.

La Corte internazionale di giustizia ha adottato tale posizione nel caso *Lockerbie*, considerando che gli obblighi derivanti dalle risoluzioni 748(1992) e 883(1993) prevalgano sugli obblighi derivanti dalla Convenzione di Montreal del 1971³⁷.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riaffermato il principio in *Al Jedda*: «Article 103 of the United Nations Charter provides that the obligations of the Members of the United Nations under the Charter shall prevail in the event of a conflict with obligations under any other international agreement»³⁸. Sempre adottando il volto funzionalista dell'organizzazione, la Corte, riaffermando il principio espresso in *Nada*, ha considerato lo Stato responsabile, escludendo l'attribuzione della condotta alle Nazioni Unite: «the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of troops within the Multinational Force and that the applicant's detention was not, therefore, attributable to the United Nations»³⁹.

Il Tribunale di prima istanza delle Comunità europee, nel 2005, ha considerato la prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta sul diritto interno dell'Unione⁴⁰. Non considerando la natura costituzionale del proprio ordinamento, ha messo sullo stesso piano, sullo stesso ordinamento giuridico, gli obblighi derivanti da diverse organizzazioni e riconosciuto la prevalenza dell'art. 103, funzionale al mantenimento della pace.

Sostenendo il volto funzionalista, le Nazioni Unite non solo non hanno e non possono avere l'obbligo di rispettare diritti umani, ma il Consiglio di Sicurezza ha anche il potere di trasformare un fatto illecito in lecito.

37 CIG, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, sentenza del 14 aprile 1992, 126-127, par. 42-44.

38 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, ricorso n. 27021/08, decisione del 7 luglio 2011, par. 101.

39 Ivi, paragrafo 84.

40 Trib., *Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*, Causa T-315/01, sentenza del 21 settembre 2005.

Solo gli Stati membri sono responsabili per l'attuazione delle risoluzioni

La natura funzionale dell'organizzazione ha limitato lo sviluppo di organi esecutivi con il potere di attuare le decisioni prese. Tutte le organizzazioni internazionali devono necessariamente fare affidamento sugli organi dei propri Stati membri per dare effettività alla propria azione⁴¹. Conseguentemente, anche ammettendo l'esistenza di obblighi, ogni possibile violazione dei diritti umani è attribuibile soltanto agli Stati membri a cui è attribuita la condotta⁴².

Anche le misure anti-terrorismo richiedono attuazione da parte degli Stati membri⁴³. Il nucleo principale degli obblighi derivanti dalle risoluzioni concerne l'adozione di leggi nazionali, e persino le procedure di *listing* e *de-listing* sono portate avanti principalmente dagli Stati⁴⁴. Solamente nel caso dell'Unione europea, sono stati avanzati criteri di attribuzione della condotta che considerano gli Stati membri come 'quasi-organi'⁴⁵. La Commissione del diritto internazionale ha escluso tale criterio di attribuzione, sostenendo che gli Stati membri sono autonomamente responsabili anche quando attuano decisioni prese da organizzazioni internazionali⁴⁶. È importante sottolineare come facendo affidamento sulla sua natura costituzionale, l'Unione europea è direttamente responsabile per la condotta dei propri Stati membri⁴⁷.

In uno dei primi casi di responsabilità delle organizzazioni internazionali, un Tribunale arbitrale composto sulla base di una clausola contenuta in un contratto stipulato tra la Società *Westland helicopters* e l'*Arab Organization for Industrialization* si è espresso sulla propria competenza a giudicare la

41 A. BIANCHI, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion*, in *EJIL*, 2006, 881 ss.

42 Si esclude l'ipotesi di responsabilità indiretta per una condotta diversa da quella che realizza l'illecito. Adottando una prospettiva strettamente funzionalista, l'attribuzione di responsabilità in connessione con l'illecito dello Stato membro genera un paradosso: la responsabilità indiretta dell'organizzazione deriva dalla condotta degli Stati membri che genera responsabilità indiretta dell'organizzazione che deriva dalla condotta degli Stati membri...

43 *Ibidem*.

44 A. BIANCHI, *Security Council's Anti-Terror Resolutions cit.*

45 F. HOFFMEISTER, *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *EJIL*, 2010, 723 ss.

46 G. GAJA, *Second report on responsibility of international organizations*, 2004, A/CN.4/541, para. 10 ss.

47 L. GASBARRI, *Responsabilità di un'organizzazione internazionale in materie di sua competenza esclusiva: imputazione e obbligo di risultato secondo il Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare*, in *RDI*, 2015, 911 ss.

responsabilità dei quattro Stati membri dell'organizzazione⁴⁸. Da un lato, si manifesta l'esigenza di considerare l'organizzazione come un'entità differente dai propri Stati membri, dall'altra la circostanza per cui «The four States, in forming the AOI, did not intend wholly to disappear behind it, but rather to participate in the AOI as “members with liability”»⁴⁹.

Il Tribunale, constatando la propria competenza a giudicare la responsabilità degli Stati membri, ritiene che questi siano vincolati dagli obblighi assunti dall'organizzazione⁵⁰. Al fine di arrivare a tali conclusioni, il Tribunale compie un'analogia con una società in nome collettivo, in cui i soci mantengono una responsabilità quantomeno patrimoniale. In questo senso, l'organizzazione agisce in nome e per conto degli Stati membri. L'organizzazione è dunque percepita come una struttura aperta, sotto la quale traspaiono gli Stati membri. L'idea delle organizzazioni come società fra Stati è fondata sulla natura contrattuale del trattato istitutivo che porta alle estreme conseguenze la teoria funzionalista⁵¹.

Il volto costituzionale nella lotta al terrorismo

Gli individui non hanno personalità giuridica nell'ordinamento delle Nazioni Unite

Cambiando prospettiva, le Nazioni Unite possono difendersi dall'accusa di violare i diritti umani fondando le proprie argomentazioni su una natura giuridica che assimila la struttura di un'organizzazione a quella di uno Stato. Infatti, il volto costituzionale delle organizzazioni si fonda sul carattere originario del proprio ordinamento giuridico, non fondato sul diritto internazionale⁵².

La prima possibile difesa concerne la tesi che gli individui non hanno personalità giuridica all'interno dell'ordinamento delle Nazioni Unite. Se l'organizzazione si fonda su una propria costituzione, questa si differenzia dal diritto internazionale anche per quanto concerne i suoi soggetti. Solo gli Stati membri sono destinatari di diritti e di doveri all'interno delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza è un organo che non ha la struttura giuridica

48 *Westland Helicopters Ltd. v. Arab Organization for Industrialization*, interim award del 5 Marzo 1984, *International Law Reports*, vol. 80, 1989, p. 612.

49 *Ivi*, p. 614.

50 *Ivi*, p. 615.

51 W. JENKS, *The Proper Law cit.*

52 Per una recente trattazione di tale teoria si veda S. VEZZANI, *Gli accordi delle Organizzazioni del Gruppo della Banca mondiale*, Torino 2011, p. 205 ss.

per poter considerare gli individui come soggetti al pari degli Stati. La sua architettura e il suo funzionamento non sono stati creati per accogliere istanze individuali⁵³.

Anche riconoscendo una personalità giuridica internazionale agli individui, questa è priva di effetti se consideriamo le Nazioni Unite come parte di un separato ordinamento. Solo gli Stati membri sono soggetti interni, e istanze individuali possono essere presentate solo attraverso questi. Nel caso delle risoluzioni anti terrorismo, questo appare evidente constatando che fino al 2009 solo gli Stati membri potevano domandare il *de-listing* per i propri cittadini o residenti. La creazione dell'Ombudsman ha parzialmente modificato tale situazione, garantendo la possibilità agli individui di chiedere personalmente la revisione del proprio caso. Tuttavia, il processo di *de-listing* rimane nella discrezione del Comitato istituito dalla risoluzione 1373(2001). Inoltre, appare evidente che il Consiglio di Sicurezza abbia progressivamente ampliato la tutela dei diritti umani nell'emanazione delle sanzioni individuali non tanto perché si riteneva vincolato da tali obblighi ma per ragioni di legittimità e opportunità politica.

In assenza di capacità giuridica, gli individui non possono lamentare violazioni dei propri diritti all'interno dell'ordinamento delle Nazioni Unite. La tesi non si discosta molto da quanto sostenuto dal servizio giudico delle Nazioni Unite nel caso dell'epidemia di colera ad Haiti. Com'è noto, esso ha rifiutato di risarcire le vittime tramite un meccanismo interno adducendo che «consideration of these claims would necessarily include a review of political and policy matters»⁵⁴.

Le risoluzioni emanate ultra vires hanno parametri di legalità esclusivamente interni

La validità dell'azione delle organizzazioni internazionali interferisce con il concetto di atto *ultra vires*.⁵⁵ La nozione di atto *ultra vires* si riferisce

53 La natura contrattuale dei diritti ed obblighi che l'organizzazione assume con i suoi funzionari esula da questa considerazione e dalla netta distinzione tra approccio funzionalista e costituzionale. Il cosiddetto diritto internazionale amministrativo è ad origine di una teoria che distingue tra funzionamento interno ed esterno dell'organizzazione. Si veda, B. KINGSBURY, *The Concept of Law in Global Administrative Law*, in *EJIL*, 2009, 23.

54 Lettera del Consiglio Giuridico delle Nazioni Unite in risposta alla richiesta di risarcimento, 21, febbraio 2013; F. MÈGRET, *La responsabilité des Nations Unies au temps du cholera*, in *RBDI*, 2013, 161 ss. Gli sviluppi recenti hanno portato alla dichiarazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, *Secretary-General Apologizes for United Nations Role in Haiti Cholera Epidemic, Urges International Funding of New Response to Disease*, 1 dicembre 2016, SG/SM/18323-GA/11862.

55 E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, *Ultra Vires acts of international organizations*, in *Research*

ad atti o azioni di un'organizzazione adottati al di fuori delle sue competenze. L'invalidità *ultra vires* è dunque un concetto strettamente connesso con il funzionalismo dell'organizzazione internazionale⁵⁶. L'invalidità *ultra vires* è un concetto giuridico che combina competenza e invalidità, e potrebbe generare responsabilità per l'organizzazione.

Facendo affidamento sulla propria natura costituzionale, le Nazioni Unite possono ridimensionare il ruolo che tale nozione potrebbe svolgere nel porre limiti alla sua attività di antiterrorismo. Da un lato, la competenza ad emanare la regola è da ricercare nelle funzioni attribuite dagli Stati membri, dall'altro la capacità ad emanare la regola è da ricercare nei poteri, anche impliciti, che derivano dall'organizzazione stessa. Il concetto di regola *ultra vires* deriva dal volto funzionalista dell'organizzazione, che mal si concilia con la capacità originaria di emanare tutti gli atti necessari al suo funzionamento. Da qui deriva la difficoltà di accertare l'invalidità di una regola, soggetta a presunzioni di validità e alla competenza dell'organo di determinare la propria competenza⁵⁷.

La questione fondamentale è stabilire il parametro di riferimento su cui confrontare la validità dell'atto. Adottando il volto costituzionale, il Consiglio di Sicurezza può fare affidamento a parametri esclusivamente interni che difficilmente potranno portare a dichiarare l'invalidità dell'atto. Infatti, nei casi in cui la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto la validità dell'atto, essa ha utilizzato parametri di legalità tutti interni all'ordinamento giuridico delle Nazioni Unite, non ricorrendo ad un'invalidità per violazione del diritto internazionale⁵⁸.

L'importanza di affidarsi al volto costituzionale è ben rappresentato nel caso della validità del regime delle sanzioni individuali. È stato già descritto come nel 2005 il Tribunale di Prima Istanza delle Comunità europee abbia affermato la validità del regime imposto dal Consiglio di Sicurezza facendo affidamento sulla natura funzionalista della propria organizzazione,

Handbook on the law of international organizations cit., p. 365.

56 J. KLABBERS, *The EJIL Foreword*, cit.

57 E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, *Ultra Vires acts cit.*

58 CPGI, *Employment of Women during the Night Case*, PCIJ Series A/B No. 50; CPGI, *the Competence of the ILO to Regulate Conditions of Labour in Agriculture Case*, PCIJ Series B No. 2; CPGI, *the Competence of the ILO to Regulate Agricultural Production Case*, PCIJ Series B No. 3; CPGI, *the Personal Work of Employers Case*, PCIJ Series B No. 13; CIG, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, parere consultivo del 20 Luglio 1962, par. 167; CIG, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 Luglio 2004, p. 136.

e riferendosi a parametri di validità internazionali⁵⁹. Al contrario, nel 2008 la Corte di Giustizia ha riconosciuto l'incompatibilità delle risoluzioni con i parametri costituzionali dell'ordinamento dell'Unione⁶⁰. Evidentemente, l'ordinamento interno garantisce una protezione maggiore dell'ordinamento internazionale.

Nel caso delle Nazioni Unite il quadro è rovesciato. Al pari dell'Unione europea, il Consiglio di Sicurezza potrebbe difendere la validità dei propri atti confrontandoli con parametri di validità esclusivamente interni, dove la tutela dei diritti umani è estremamente limitata, inferiore anche a quella salvaguardata del diritto internazionale generale⁶¹.

La tutela dei diritti umani è sottoposta al margine di apprezzamento del Consiglio di sicurezza

Come è stato discusso in precedenza, la presenza di standard interni di tutela dei diritti umani può essere confutata facendo affidamento sul volto funzionalista dell'organizzazione. Inoltre, anche ammettendo un limite derivante dal diritto internazionale generale, il Consiglio di Sicurezza ha il compito di bilanciare interessi individuali con interessi collettivi. In prospettiva costituzionale, tale potere non è differente da quello che gli Stati esercitano nel garantire diritti umani non assoluti.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha elaborato la teoria del margine di apprezzamento⁶². Con le dovute accortezze, e facendo riferimento alla prospettiva costituzionale, è possibile applicare tale nozione all'attività del Consiglio di Sicurezza. Com'è noto, al fine di affermare che la limitazione al godimento dei diritti umani rientra nel margine di apprezzamento lasciato allo Stato, essa deve essere prescritta dalla legge e proporzionale al suo scopo⁶³.

59 P. PALCHETTI, *Judicial Review of the International Validity of UN Security Council Resolutions by the European Court of Justice*, in *International Law as Law of the European Union* (a cura di E. Cannizzaro e altri), Leiden 2012.

60 CGUE, *Kadi and Al Barakaat International Foundations*, causa C-402/05 P and C-415/05 P sentenza del 3 settembre 2008.

61 Il diritto internazionale può venire in rilievo tramite recepimento nel diritto interno dell'organizzazione, al pari di quanto accade negli ordinamenti statali. Il grado di apertura al diritto internazionale è comunque determinato da parametri interni.

62 S. GREER, *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the european convention on human rights*, Strasburgo 2000.

63 Corte europea dei diritti umani, *Handyside v. United Kingdom*, ricorso n. 5493/72, sentenza del 7 dicembre 1976; *The Sunday Times v. United Kingdom*, ricorso n. 6538/74, sentenza del 26 April 1979; *Christine Goodwin v. United Kingdom*, ricorso n. 28957/95,

Sebbene non sia possibile replicare il significato di legge statale nel sistema giuridico internazionale, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza costituiscono una valida fonte di obblighi internazionali. Per quanto concerne la proporzionalità delle misure, il bilanciamento deve essere fatto tenendo presente gli interessi in gioco. Il Consiglio di Sicurezza deve bilanciare diritti individuali con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Conseguentemente, prima di poter riconoscere una violazione, è necessario provare che la misura adottata sia al di fuori del margine di apprezzamento posseduto dal Consiglio di Sicurezza nel determinare la legalità del limite imposto al godimento dei diritti umani.

Deroghe al godimento dei diritti umani in caso di emergenza

L'ultima argomentazione che discende dalla concezione delle Nazioni Unite come ente costituzionale concerne l'applicabilità delle clausole di deroga ai diritti umani in caso di emergenza⁶⁴.

Il Comitato per i Diritti Umani ha affrontato il tema nel suo commento generale numero 29⁶⁵. L'art. 4 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici subordina la deroga ad alcuni diritti contenuti nella Convenzione a due requisiti: l'esistenza di una situazione di emergenza che minaccia la vita della nazione e la sua proclamazione. La disposizione ha trovato un'elaborazione nel cosiddetto '*Syracuse principle*'⁶⁶. Il documento finale prodotto dalla Conferenza del 1984 sulle deroghe al Patto ha evidenziato come tale strumento sia strettamente connesso con il concetto di Stato. Tuttavia, portando alle sue ultime conseguenze la nozione di organizzazione come ente costituzionale, è possibile compiere un'interessante analogia.

Il terrorismo rientra nelle emergenze che minacciano la vita della comunità internazionale, e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza possono essere definite come «*strictly required by the exigencies of the situation*». Conseguentemente, i diritti umani derogabili possono trovare una limitazione legittima.

Nel contesto della lotta al terrorismo, differenti Corti nazionali hanno più volte affermato la legalità di misure nazionali sostenendo la presenza

sentenza del 11 luglio 2002.

64 A. SIEHR, *Derogation Measures under Article 4 ICCPR, with Special Consideration of the 'War Against International Terrorism'*, in *GYIL*, 2005, 545 ss.

65 Human Rights Committee, General Comment No. 29, 2001.

66 *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1984, E/CN.4/1985/4.

di una situazione di emergenza⁶⁷. Secondo la CEDU, gli Stati godono di un margine di apprezzamento anche nell'interpretazione dell'articolo 15 della Convenzione 'derogation in time of emergencies'⁶⁸.

Per quanto concerne in particolare il diritto ad un equo processo, la CEDU ha riconosciuto la legittimità della deroga in un caso che concerneva un sospetto terrorista dell'IRA⁶⁹. In *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, la Corte ha affermato che «*it falls to each Contracting State, with its responsibility for "the life of [its] nation", to determine whether that life is threatened by a "public emergency" and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. Accordingly, in this matter a wide margin of appreciation should be left to the national authorities*».

Gli Stati membri delle Nazioni Unite possono invocare l'applicazione delle clausole di deroga anche quando attuano le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁷⁰. Analogamente, le Nazioni Unite, qualora considerate come un ente costituzionale al pari degli Stati, possono invocare la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale al fine di limitare il godimento dei diritti umani derogabili.

5. Conclusioni

Questo breve contributo ha evidenziato le difficoltà nel ricostruire la responsabilità delle Nazioni Unite per la violazione dei diritti umani nel contesto della lotta al terrorismo. In particolare, chi scrive ha voluto evidenziare la complessa natura della struttura giuridica delle organizzazioni interna-

67 Camera dei Lords, *A (FC) and Others (FC) vs Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 16 dicembre 2004, [2004]UKHL56, 118-119.

68 *The Cyprus case (Greece v. the United Kingdom)* (1958-59) 2 *Yearbook of the European Convention on Human Rights* 174-179; *The Greek Case (Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece)*, Commission report of 5 November 1960, 12 *Yearbook of the European Convention on Human Rights* (1969); Corte europea dei diritti umani, *Ireland v. the United Kingdom*, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978; *Brannigan and McBride v. the United Kingdom*, ricorso n. 14553/89 and 14554/89, sentenza del 26 maggio 1993.

69 *Lawless v. Ireland*, Report della Commissione del 19 dicembre 1959, B (1960-61), sentenza del 1 luglio 1961.

70 A. BIANCHI, *Security Council's Anti-Terror Resolutions*, cit.

zionali, tale da bilanciare opposte linee argomentative. Concludendo, è interessante notare come ogni argomentazione utilizzata al fine di contestare la responsabilità possa essere confutata facendo affidamento sull'opposta concezione di organizzazione internazionale.

In primo luogo, La natura funzionalista trova sempre come contraltare la natura costituzionale.

Nel paragrafo 3.1, l'assenza di obblighi internazionali che vincolano le Nazioni Unite al rispetto dei diritti umani può essere confutata facendo riferimento alla creazione di un ordinamento proprio che, seppur lentamente, sta sviluppando limiti costituzionali all'attività del Consiglio di Sicurezza.

Nel paragrafo 3.2, l'assenza di giurisdizione sugli individui si riferisce soltanto ad un concetto di organizzazione internazionale strettamente funzionale agli interessi degli Stati membri. In *Nada*, la responsabilità degli Stati membri per l'attuazione delle risoluzioni è compatibile con l'esistenza di una giurisdizione funzionale attribuibile anche alle Nazioni Unite⁷¹.

Nel paragrafo 3.3, la supremazia degli obblighi che derivano dalla Carta esiste soltanto qualora vi sia un conflitto tra diritti umani e risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. In prospettiva costituzionale, l'art. 103 ha un'efficacia limitata agli effetti esterni dell'ordinamento delle Nazioni Unite. Tuttavia, esso non ha effetti in ordinamenti terzi, quali l'Unione europea o il Consiglio d'Europa.

Nel paragrafo 3.4, in prospettiva costituzionale gli Stati membri non sono i soli responsabili per la violazione di diritti umani. Da un lato, le Nazioni Unite potrebbero essere vincolate da un obbligo di risultato, che richiama la sua responsabilità anche nel caso in cui la condotta sia attribuita solo allo Stato membro⁷². Dall'altro, le Nazioni Unite potrebbero essere vincolate da un obbligo diverso, come quello di prevenzione nei confronti dei propri Stati membri⁷³.

In secondo luogo, cambiando prospettiva, la natura costituzionale trova come contraltare il carattere funzionale dell'organizzazione.

Nel paragrafo 4.1, l'assenza di personalità giuridica interna degli individui trova come contrapposto la loro personalità internazionale. È in particolare nella tutela dei diritti umani che gli individui hanno sviluppato un'autonoma personalità giuridica che si inserisce nel rapporto funzionale tra Stato e organizzazione internazionale.

71 *Nada v. Switzerland*, cit.

72 G. GAJA, *Second report on responsibility of international organizations*, 2004, A/CN.4/541, par. 11.

73 G. GAJA, *The Relations Between the European Union and its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International Organizations*, SHARES Research Paper 25 (2013).

Nel paragrafo 4.2 i parametri interni su cui confrontare la validità delle risoluzioni possono trovare contraltari internazionali. Nel rapporto tra diritto internazionale e ordinamento interno dell'organizzazione, la prospettiva funzionalista considera sullo stesso piano, sullo stesso ordinamento, le diverse fonti di diritto. L'invalidità *ultra vires* potrebbe fondarsi anche sul mancato rispetto degli obblighi internazionali.

Nel paragrafo 4.3 è stato discusso come in prospettiva costituzionale le Nazioni Unite potrebbero godere di un margine di apprezzamento nel bilanciare la tutela dei diritti umani con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In prospettiva funzionalista, non è il Consiglio di Sicurezza con la propria limitata autonomia che ha il potere di bilanciare interessi diversi, quanto gli Stati membri che agiscono all'interno di questo.

Nel paragrafo 4.4, la proclamazione di uno stato di emergenza tale da consentire la deroga di alcuni diritti umani è strettamente connessa con un'analogia al potere degli Stati membri. Anche in questo caso, il volto funzionalista dell'organizzazione impedisce il ricorso indiscriminato a tale possibilità.