

garanzie per l'attuazione dei rapporti d'impiego costituendo un suo Tribunale Amministrativo, ad imitazione della Società delle Nazioni, che le predette immunità diplomatiche ebbe concesse fin dal suo atto costitutivo (art. 7 del Patto della S.d.N. ed Accordo di Ginevra del 20 settembre 1926 tra la S.d.N. ed il Consiglio Federale Svizzero)» (p. 388).

La Corte ha quindi osservato che «attualmente, il rapporto d'impiego presso l'Istituto Internazionale d'Agricoltura ha soltanto una difesa amministrativa, difetta forse di una vera difesa giurisdizionale» e «l'impiegato può soltanto presentare ricorso al Comitato permanente, che poi è lo stesso organo datore del provvedimento impugnato». Pur pretendendosi avere «qualsiasi opinione circa la sufficienza di tale difesa nel contenzioso internazionale dell'Istituto, anche tenuto conto della elevata sensibilità del cospicuo organo dell'unione; comunque se è evidente il bisogno di un più progredito ordinamento, nulla autorizza l'intervento di una Sovranità esterna per esercitarvi il suo potere di giurisdizione, quando la iniziale organizzazione contenziosa interna escluda la volontà dell'Istituto di accettare quella dello Stato che l'ospita» (p. 388).

In conclusione, secondo la Corte, «il carattere dell'Istituto, la portata del Patto di Friburgo circa la sua completa autonomia, l'attributo di tale autonomia di potersi dare organizzazione e di regolare i relativi rapporti, normali e litigiosi, attributo consacrato anche in norma di diritto pubblico interno italiano...», mettono in chiarissima luce il principio, che questa Corte adotta, secondo cui, di fronte ai rapporti di impiego, che ricadono nella organizzazione interna di una Unione Internazionale, come l'Istituto Internazionale d'Agricoltura, voluta dal Patto fondamentale perfettamente autonoma rispetto tutti ed a ciascuno degli Stati Unionisti, è esclusa la ingerenza della sovranità statale che nella sua funzione giurisdizionale, indipendentemente da ogni considerazione sulle forme di organizzazione e sugli istituti di giustizia amministrativa interna che la Unione stessa abbia saputo o voluto adottare» (pp. 388-389).

• **Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite.**

Il 17 settembre 1948 il conte Folke Bernadotte, cittadino svedese, e il colonnello André P. Serot, cittadino francese, furono uccisi nella parte orientale di Gerusalemme da allora sotto il controllo israeliano) mentre svolgevano le funzioni di mediatore di osservatore per conto delle Nazioni Unite per negoziare e sorvegliare la tregua Israele, da poco costituitosi come Stato, e che sarebbe divenuto membro delle Nazioni Unite dall'11 maggio 1949, e gli Stati arabi. Avendo il Segretario generale accusato le due di non aver adottato tutte le misure idonee a prevenire i due delitti, attribuiti estremisti ebraici, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite chiese, con una risoluzione del 3 dicembre 1948, alla Corte internazionale di giustizia, ai sensi dell'art. 96 della Carta, un parere consultivo sottoponendole il seguente quesito: «1. Nel caso in cui un atto delle Nazioni Unite subisca, nell'esercizio delle sue funzioni, un danno in condizioni tali da impegnare la responsabilità di uno Stato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha la qualità per presentare contro il governo *de jure* o *de facto* responsabile un reclamo allo scopo di ottenere la riparazione dei danni causati a) alle Nazioni Unite, alla vittima o ai suoi aventi causa? II. Nel caso di risposta affermativa al punto I

b), come si concilierà l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con i diritti che potrebbero spettare allo Stato del quale la vittima è cittadino?»<sup>2</sup>.

Nel suo parere dell'11 aprile 1949, la Corte ha precisato che «la competenza ad avanzare un reclamo internazionale è, per quelli che la possiedono, la capacità di far ricorso ai metodi abituali riconosciuti dal diritto internazionale per la definizione, la presentazione e la soluzione delle controversie», menzionando «fra tali metodi... la protesta, la domanda di inchiesta, il negoziato, la richiesta di sottoposizione ad un tribunale arbitrare o alla Corte nella misura in cui il suo Statuto lo consenta». La Corte ha altresì precisato che «questa competenza appartiene certamente allo Stato» nel senso che «uno Stato può avanzare un reclamo internazionale contro un altro Stato»; in tal caso il «reclamo assume la forma di un reclamo tra due entità politiche, uguali in diritto, di analogia struttura ed entrambe soggetti diretti di diritto internazionale», fermo restando che «esso... non può essere, nell'attuale stato del diritto relativo alla giurisdizione internazionale, sottoposto ad un tribunale, se non con il consenso degli Stati interessati». Inoltre, qualora «l'Organizzazione avanza un reclamo nei confronti di uno dei suoi Membri», a giudizio della Corte, «tale reclamo sarà presentato con le stesse modalità e regolato dalla medesima procedura» ovvero «potrà... venire sostenuto con gli strumenti politici a disposizione dell'Organizzazione» (pp. 177-178).

Ciò premesso, la Corte ha osservato che per stabilire se «l'Organizzazione ha una natura tale da comportare la capacità di avanzare un reclamo internazionale», essa «deve prima indagare se la Carta abbia conferito all'Organizzazione una condizione che le permette di possedere, nei confronti dei suoi Membri, diritti per i quali sia competente a chiedere loro il rispetto» e cioè «se l'Organizzazione possiede una personalità internazionale». La Corte — sul presupposto che «i soggetti di diritto, in ogni ordinamento giuridico, non sono necessariamente identici quanto alla loro natura o all'estensione dei loro diritti; e la loro natura dipende dalle necessità della comunità» e che «lo sviluppo del diritto internazionale è stato influenzato dalle esigenze della vita internazionale» oltre al fatto che «il progressivo accrescersi delle attività collettive degli Stati ha già prodotto esempi di azione sul piano internazionale da parte di alcune entità che non sono Stati» — ha affermato che per raggiungere gli « scopi specificati nella Carta delle Nazioni Unite » risultava « indispensabile l'attribuzione della personalità internazionale » all'Organizzazione. Tale personalità, secondo la Corte, era altresì desumibile dal fatto che « la Carta non si è limitata a fare dell'Organizzazione da essa creata semplicemente un centro "per l'armonizzazione delle azioni delle nazioni volto al conseguimento di tali fini comuni" (articolo 1, par. 4) ». Infatti, la Carta « ha dotato tale centro di organi assegnando loro specifici compiti » e « ha definito la posizione dei membri in rapporto all'Organizzazione, prescrivendo loro di darle ogni assistenza in qualsiasi azione che essa intraprenda (articolo 2, par. 5) » nonché « di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza ». Inoltre, come evidenziato dalla Corte, la Carta ha autorizzato « l'Assemblea generale ad indirizzare raccomandazioni ai Membri » oltre ad aver conferito « all'Organizzazione la capacità giuridica, i privilegi e le immunità nel territorio di ciascuno dei suoi Membri » prevedendo peraltro « la conclusione di accordi tra l'Organizzazione e i suoi Membri ». Quest'ultima circostanza, e « in particolare la conclusione di

<sup>2</sup> In <http://www.icj-cij.org/docdel/jfiles/4/1835.pdf> (ICJ Rep., 1949, pp. 174-189).

convenzioni delle quali l'Organizzazione è parte», a giudizio della Corte, confermava la personalità internazionale della stessa, la quale «occupa, per alcuni aspetti, una posizione distinta dai suoi Membri» tanto che «quando se ne presenti il caso, ha il dovere di richiamarli al rispetto di certi obblighi». A ciò doveva aggiungersi che «la "Convenzione sui privilegi e immunità delle Nazioni Unite" del 1946 crea diritti ed obblighi tra ciascuno dei firmatari e l'Organizzazione (si veda, in particolare, la sezione 35)» con la conseguenza che «è difficile concepire come una tale Convenzione possa operare se non sul piano internazionale e tra parti che possiedono la personalità internazionale» (pp. 178-179).

In breve, secondo la Corte, «l'Organizzazione è stata intesa ad esercitare e a godere, e di fatto sta esercitando e godendo, di funzioni e diritti che possono spiegarsi solo sul presupposto del possesso di una larga misura di personalità internazionale e della capacità di agire sul piano internazionale». In altre parole, «si deve riconoscere che i suoi Membri, assegnandole certe funzioni, con i doveri e le responsabilità che le accompagnano, l'hanno rivestita della competenza necessaria per permetterle di svolgere effettivamente tali funzioni». La Corte ha quindi concluso che «l'Organizzazione è un soggetto internazionale» precisando che «ciò non equivale a dire che sia uno Stato, che certamente non è» e «meno ancora ciò equivale a dire che essa sia un "super-Stato"». Più semplicemente «ciò che si vuole dire è che essa è un soggetto di diritto internazionale, capace di possedere diritti e doveri internazionali» nonché «che essa ha la capacità di far valere i suoi diritti avanzando reclami internazionali» (p. 179).

Ne conseguiva, ad avviso della Corte, che «un Stato possiede i diritti e i doveri internazionali riconosciuti dal diritto internazionale nella loro totalità» mentre «i diritti e doveri di un'entità come l'Organizzazione internazionale devono dipendere dalle sue funzioni, specificati o impliciti nei suoi documenti istitutivi e sviluppati nella prassi». Tenendo conto che «le funzioni dell'Organizzazione hanno un carattere tale da non potersi essere effettivamente adempiute se implicano l'azione comune sul piano internazionale e cinquant'otto ministeri degli affari esteri o più», la Corte ha quindi rilevato che «i Membri hanno conferito all'Organizzazione la capacità di presentare i reclami internazionali che l'esercizio delle sue funzioni renda necessari» nei confronti di Stati sia membri che terzi (p. 180). Secondo la Corte infatti «cinquanta Stati, rappresentanti la massima maggioranza dei membri della comunità internazionale, avevano il potere di agire in essere, conformemente al diritto internazionale, un ente dotato di una personalità internazionale obbiettiva» — e non solo riconosciuta esclusivamente da essi — «nonché della capacità di avanzare reclami sul piano internazionale» (p. 185).

Sulla questione relativa a come conciliare l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con i diritti dello Stato di cui la vittima è cittadino, la Corte ha affermato che «obblighi sia lo Stato sia l'Organizzazione ad astenersi dal presentare un reclamo internazionale» non spiegandosi perché «le parti interessate non potrebbero trovare delle soluzioni ispirate dalla buona volontà e dal buon senso» (p. 185). In effetti a suo avviso, il rischio di concorrenza tra l'Organizzazione e lo Stato di cittadinanza può essere rimosso o eliminato, sia attraverso una convenzione generale, sia attraverso accordi conciliatori in ogni caso particolare». La Corte ha poi precisato che «la questione relativa alla conciliazione dell'azione esercitata dall'Organizzazione con i diritti dello Stato nazionale è presentarsi in un'altra maniera: ovvero quando l'agente possiede la cittadinanza del-

lo Stato convenuto» ritenendo in proposito che «la pratica generalmente seguita in base alla quale uno Stato non esercita la propria protezione a beneficio di uno dei propri cittadini contro uno Stato che lo considera come proprio cittadino non costituisce un precedente di cui ci si possa avvalere in questa sede». Ciò in quanto «l'azione esercitata dall'Organizzazione non si fonda sulla cittadinanza della vittima ma sulla sua qualità di agente dell'Organizzazione» con la conseguenza che «è dunque qui indifferente sapere se lo Stato al quale si rivolge il reclamo lo consideri o meno come proprio cittadino, poiché la questione della sua cittadinanza non è pertinente per l'ammissibilità del reclamo». La Corte ha poi concluso che «in diritto, non sembra pertanto che la circostanza che l'agente possieda la cittadinanza dello Stato convenuto costituisca un ostacolo ad un reclamo presentato dall'Organizzazione per il mancato rispetto degli obblighi esistenti verso di essa, che si sia prodotto nell'esercizio, da parte di tale agente, della propria missione» (p. 186).

### 32. Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 20 dicembre 1980 relativo all'Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto.

Con risoluzione WHA33.16 del 20 maggio 1980 l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS, WHO), di fronte all'intenzione del Governo egiziano di far trasferire fuori del suo territorio la sede dell'Ufficio Regionale per il Mediterraneo orientale di tale Organizzazione al momento situato ad Alessandria, aveva chiesto alla Corte internazionale di giustizia un parere consultivo, ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, sottoponendole i seguenti quesiti: «1. I negoziati e le disposizioni relative alle notifiche della sez. 37 dell'Accordo del 25 marzo 1951 concluso tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto sono applicabili nel caso in cui una delle parti dell'Accordo desideri che l'Ufficio Regionale venga trasferito fuori del territorio dell'Egitto? 2. Qualora lo fossero, quali sarebbero gli obblighi giuridici dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e dell'Egitto con riguardo all'Ufficio Regionale di Alessandria durante il periodo di due anni intercorrente tra la notifica e la risoluzione dell'Accordo?»<sup>3</sup>

Nel suo parere del 20 dicembre 1980, la Corte ha affermato che la sez. 37 si applicasse imponendo alle parti obblighi di consultazione in buona fede riguardo alle condizioni e alle modalità del trasferimento e di negoziazione degli accordi necessari nell'interesse di entrambe le parti, nonché l'obbligo della parte proponente il trasferimento di notificare la sua volontà all'altra parte con ragionevole anticipo (§ 50).

Rispetto al problema se l'Organizzazione Mondiale della Sanità fosse titolare del diritto di scegliere l'ubicazione della sua sede o del suo ufficio regionale, la Corte ha anzitutto affermato che «non vi sono dubbi sul fatto che un'organizzazione internazionale abbia questo diritto». Nel constatare che «in seno all'Assemblea mondiale della Sanità e in alcune dichiarazioni scritte e orali che le sono state presentate» sembrerebbe esservi stata «la tendenza a ritenere che le organizzazioni internazionali godano di una sorta di

<sup>3</sup> In <http://www.icj-cij.org/doccenter/files/65/6503.pdf> (ICJ Rep., 1980, pp. 73-98).