

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*Orientamenti e tendenze in tema di soluzione delle controversie internazionali (alla luce dei principi di tutela dei diritti umani fondamentali)*

ABSTRACT

Questo studio si prefigge di evidenziare le più significative tendenze nella soluzione delle controversie internazionali, nel quadro delle organizzazioni internazionali e nella considerazione dei principali strumenti internazionali predisposti a tal fine.



ANNA MARIA DEL VECCHIO

ORIENTAMENTI E TENDENZE IN TEMA DI SOLUZIONE  
DELLE CONTROVERSIE INTERNAZIONALI

*(Alla luce dei principi di tutela dei diritti umani fondamentali)*

SOMMARIO

1) *Considerazioni introduttive; 2) I metodi di regolamento delle controversie internazionali. A) Il potere di inchiesta del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. B) Gli elementi caratterizzanti una controversia internazionale. La soluzione e l'estinzione delle controversie internazionali. 3) I negoziati diretti e la mediazione. La conciliazione obbligatoria su iniziativa unilaterale di parte. Le convenzioni internazionali in materia. 4) Problematiche connesse alla soluzione delle controversie internazionali. L'Agenda per la pace di Boutros Boutros-Ghali. La posizione dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza riguardo al principio della competenza interna. 5) Le varie fasi del procedimento di soluzione delle controversie deferite all'ONU. Il ruolo delle "peace keeping operations" nell'evoluzione successiva. 6) I rapporti tra il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la Corte internazionale di giustizia. Il problema del controllo sugli atti vincolanti del Consiglio. La questione delle sanzioni votate dal Consiglio di Sicurezza. 7) L'istituzione dei Tribunali penali internazionali "ad hoc" da parte del Consiglio di Sicurezza. A) La giurisdizione del Tribunale per la ex Jugoslavia e per il Ruanda. B) La Corte penale internazionale permanente. 8) Le organizzazioni e gli accordi regionali per la soluzione di controversie localizzabili. I rapporti con l'ONU. A) L'organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (ex CSCE). B) I meccanismi di soluzione elaborati nel quadro della CSCE, oggi OSCE. 9) Considerazioni preliminari circa la gestione delle relazioni economiche e commerciali nell'attuale realtà internazionale. A) L'organizzazione mondiale del commercio (WTO). B) La soluzione delle controversie commerciali nel quadro dell'Organizzazione. 10) Il problema delle "contromisure" in diritto internazionale. A) Il progetto di articoli sulla responsabilità internazionali dello Stato. B) Le garanzie di applicazione del diritto umanitario.*

1. Da vari Atti e documenti risalenti al periodo della seconda guerra mondiale si desume il rapporto indissolubile esistente tra la protezione dei diritti umani e la pace universale. Si ricordi in particolare il messaggio del Presidente americano Roosevelt al Congresso del 6 gennaio 1941, in cui si proclamavano le quattro libertà: "freedom of speech and expression, freedom of every person to worship God in his way, freedom from want, freedom from fear". Nella Dichiarazione di principi nota come Carta Atlantica, proclamata dal Presidente Roosevelt e dal Primo ministro britannico Churchill il 14 agosto 1941 si affermò l'auspicio di "una pace che dia a tutte le nazioni i mezzi per vivere sicuri entro i loro confini ed assicurati che tutti gli uomini, in tutti i Pae-

si, possono vivere la loro vita liberi dal terrore e dal bisogno”. A tali principi aderirono i Governi firmati della Dichiarazione delle Nazioni Unite, il 19 gennaio 1942.

La Commissione per i diritti umani, nel rapporto adottato al termine della sua prima riunione ristretta che si tenne dall'aprile al maggio 1946 con la presidenza di Eleanor Roosevelt, aveva chiesto al Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite di essere investita di una competenza generale, nella quale fosse compreso il potere di assistere il Consiglio di Sicurezza nei compiti ad esso affidati dall'art. 39 dello Statuto delle Nazioni Unite, indicando i casi in cui una violazione dei diritti umani commessa in uno Stato fosse suscettibile, per la sua gravità, frequenza o natura sistematica, di costituire una minaccia per la pace. L'ipotesi di affidare alla Commissione un ruolo in materia di tutela della pace e della sicurezza internazionali non venne però accolta dal Consiglio Economico e Sociale, che acconsentì però ad estendere il mandato della Commissione a “tutte le altre questioni concernenti i diritti umani non ricomprese nel mandato originario”. Si trattava del primo passo verso l'elaborazione di una serie di norme e di principi che hanno trovato compiuta espressione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948, e nei successivi Patti (sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali) approvati dall'Assemblea generale nel 1966 ed entrati in vigore internazionale nel 1976, al momento del deposito del 35° strumento di ratifica<sup>1</sup>.

Il rispetto dei diritti umani fondamentali si pone, in una molteplicità di casi, in un rapporto di interconnessione e interdipendenza rispetto alla promozione e al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, per cui viene avvertito, nelle società civili, come un'esigenza imprescindibile.

Nel Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite viene riaffermata “la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole” e per tali fini viene proclamata l'intenzione di “vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato” e di assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nel-

---

<sup>1</sup> Vedi CONSO-SACCUCCI, *Codice dei diritti umani*, Padova, 201; SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, 1999.

l'interesse comune; e la determinazione di impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli.

Di conseguenza la protezione dei diritti umani è venuta ad assumere il carattere e la dimensione di un problema internazionale; in quanto correlata all'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, va considerata in conformità con principi di giustizia e nel rispetto delle norme di diritto internazionale di "jus cogens".

Nel concetto di "giustizia internazionale" vengono comunque ricondotte non soltanto le soluzioni conformi al diritto internazionale vigente, ma anche quelle considerate giuste ed eque dal punto di vista etico e politico, le quali, però, necessitano, oltre che del consenso delle parti in contesa, del sostegno costante da parte della comunità internazionale, la quale è in primo luogo comunità di stati, ma anche comunità di individui e popoli. Il ruolo delle organizzazioni internazionali non governative in proposito è ben noto. Esse non soltanto aggregano e organizzano su scala internazionale le domande che provengono dalle società e dai contesti nei quali operano<sup>2</sup>, ma svolgono un ruolo attivo anche rispetto alle organizzazioni internazionali governative – presso le quali godono di uno "status" consultivo – in quanto portatrici di nuove istanze su questioni a loro parere meritevoli di essere affrontate.

Dipende ovviamente dall'atteggiarsi in concreto di questioni e di controversie nell'ambito internazionale, e dalla prospettiva soggettiva che, nel quadro di una controversia pericolosa per la pace e per la sicurezza internazionale, ovvero suscettibile di alterare equilibri politici ed economici nel contesto internazionale, possa venire data agli atteggiamenti di volontà delle parti in contesa, alla loro posizione e alle loro pretese reciproche, oltre che, ovviamente, dalla sostanza stessa della contesa.

Assume in primo luogo rilevanza la distinzione tra controversie giuridiche e controversie politiche. È giuridica una controversia in cui le parti avanzano pretese e oppongono resistenze fondate su argomentazioni di diritto internazionale vigente. Politiche sono invece le controversie in cui le parti configurano i loro atteggiamenti in base a con-

---

<sup>2</sup> Vedi, per alcuni interessanti rilievi in tema di organizzazioni non governative, CAFFARENA, *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, 2001, p. 44 e ss.

siderazioni extra giuridiche, di giustizia e di opportunità, chiedendo un mutamento della situazione di diritto<sup>3</sup>.

Sovente le controversie internazionali presentano un carattere misto. Ciò si verifica nel caso in cui questioni giuridiche si innestano nel contesto di controversie politiche, ovvero nell'ipotesi in cui controversie politiche presentino aspetti giuridici. Ciò rende necessaria una cooperazione funzionale tra l'organo giurisdizionale competente per la soluzione delle controversie giuridiche, e l'organo politico chiamato a pronunciarsi sui contenuti più propriamente politici della questione controversa.

2. Tra i metodi di regolamento delle controversie internazionali si distingue tra i metodi pacifici ed amichevoli e quelli non pacifici e coercitivi. Tra i secondi vanno annoverati le rappresaglie, la ritorsione, l'intervento militare, la guerra, le controversie armate. Tra i metodi amichevoli vanno ricompresi i negoziati, i buoni uffici, la mediazione, l'inchiesta, la conciliazione e l'arbitrato.

I metodi pacifici, al termine del primo conflitto mondiale, sono stati inquadrati nel sistema di regolamento previsto nel Patto della Società delle Nazioni. Tale sistema fu messo in crisi dagli avvenimenti che dettero luogo alla seconda guerra mondiale e formalmente estinto nel 1946; esso è stato sostituito dal sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, affiancato dal procedimento innanzi alla Corte internazionale di Giustizia, che ha preso il posto della Corte permanente di Giustizia internazionale.

A tali metodi di regolamento su scala universale vanno aggiunti i sistemi istituiti nel quadro di organizzazioni particolari e regionali, nel cui ambito viene disciplinato il diritto di autodifesa collettiva, il quale trova espressa legittimazione nell'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, che ne definisce anche i limiti, con riferimento alla responsabilità principale del Consiglio di Sicurezza in tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Per quanto concerne i metodi pacifici di composizione delle controversie internazionali, si distinguono i metodi giuridici, o di regolamento giuridico, ed i metodi politici o di regolamento politico, i quali

---

<sup>3</sup> Vedi ARANGIO RUIZ, voce "Controversie internazionali", in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, vol. X, p. 391; MORELLI, *Nozioni ed elementi costitutivi della controversia internazionale*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1960, p. 405 e ss.

vanno rapportati al modo di atteggiarsi – soggettivo ed oggettivo – della contesa. I metodi di regolamento giuridico si sostanziano nell'arbitrato e nel regolamento giudiziario; quelli politici nei buoni uffici, nella mediazione e nella conciliazione, facoltativa o obbligatoria. La conciliazione obbligatoria, con l'intervento di un terzo "super partes", può essere attivata su iniziativa unilaterale, previa adesione a clausole contenute in accordi internazionali.

Una significativa tendenza in materia di composizione di controversie internazionali, che trova sostenitori in ampi settori della società civile, consiste nell'affievolirsi della diffidenza ad accettare che le controversie internazionali possano venire sottoposte, con ricorso unilaterale di una delle parti, ad organi giurisdizionali ed arbitrali, oltre che a procedimenti diplomatici quali la mediazione e la conciliazione. Si tende infatti al superamento del principio tradizionale relativo alla soluzione delle controversie internazionali ad opera di un terzo (o di terzi) "super partes", in quanto ancorato al consenso di tutte le parti interessate, ai fini del deferimento al giudizio imparziale di soggetti estranei alla contesa<sup>4</sup>. È comunque necessario che la soluzione in tal modo deliberata venga condivisa ed effettivamente attuata da ognuna delle parti in contesa.

Anche a tale proposito assume significato particolare l'inchiesta, la quale può assumere un carattere strumentale rispetto ad altri metodi, per cui è riscontrabile la tendenza ad inserirla nel quadro di altre procedure diplomatiche, quali i buoni uffici, la mediazione e la conciliazione<sup>5</sup>. Le risultanze delle inchieste presentano in genere un carattere di rigidità, che rende le parti in contesa scarsamente inclini a sottoporvisi di buon grado.

a) Nel sistema dell'ONU di soluzione pacifica delle controversie pericolose per la pace il potere di inchiesta – che pure è indicato dall'art. 33 della Carta di San Francisco tra i mezzi liberamente scelti dalle parti – è affidato in linea principale al Consiglio di Sicurezza in base all'art. 34 della Carta. Il Consiglio sembra disporre di un potere di inchiesta assai ampio, tale da consentirgli di acquisire tutti gli elementi

---

<sup>4</sup> In questo senso vedi le pertinenti argomentazioni di TREVES, *Le controversie internazionali*, Milano, 1999.

<sup>5</sup> I buoni uffici e la mediazione sono stati usati talora in combinazione con l'inchiesta dalla Società delle Nazioni Unite e dalle Nazioni Unite.

di fatto necessari a fare luce su controversie e situazioni pericolose per la pace e per la sicurezza internazionale<sup>6</sup>. L'attività inquirente del Consiglio è integrata dagli strumenti messi a disposizione di esso dagli Stati, dagli altri organi delle Nazioni Unite e dalle organizzazioni internazionali collegate.

Fermo restando che la finalità precipua dell'inchiesta è quella di accertare i fatti per valutarne la pericolosità, le modalità di svolgimento di essa possono variare. Da una analisi della prassi dell'ONU emerge che sino agli anni ottanta il Consiglio di Sicurezza effettuava per lo più inchieste in modo diretto, inviando sui luoghi di crisi alcuni suoi membri. In epoca più recente il Consiglio si è avvalso solitamente di commissioni di inchiesta create dal Segretario generale in base all'art. 98 della Carta. Si è infatti assistito ad un rafforzamento progressivo del ruolo del Segretario generale, che viene considerato, per la sua posizione di indipendenza, come l'organo più indicato per lo svolgimento delle indagini. Ovviamente gli Stati membri delle Nazioni Unite interessati alle inchieste hanno il compito di prestare la loro collaborazione allo svolgimento di esse; a ciò sono chiamati dall'impegno generale assunto in virtù dell'art. 2-5° cpv. della Carta dell'ONU. Ai membri delle Nazioni Unite coinvolti in una controversia di competenza dell'organizzazione si richiede una politica di apertura del loro territorio alle missioni di inchiesta predisposte dall'ONU. Il potere di inchiesta può assumere una funzione strumentale anche riguardo all'adozione di misure coercitive nel quadro del Cap. VI della Carta<sup>7</sup>.

Le controversie rientranti nella competenza delle Nazioni Unite – e, in via principale, del Consiglio di Sicurezza – sono le controversie con un notevole grado di pericolosità per la pace e la sicurezza nel quadro delle relazioni interstatuali: le vertenze, cioè, in cui siano coinvolti, al di là di ogni ordine statale, due o più enti statali sovrani, soggetti del diritto internazionale così detto pubblico<sup>8</sup>. Le controversie internazionali fra individui o fra uno o più individui e uno o più Stati si traducono in controversie internazionali in senso proprio solo alle condizioni e a partire dal momento in cui lo Stato o gli Stati da cui

---

<sup>6</sup> Per una trattazione sistematica dei mezzi e dei metodi previsti nella Carta dell'ONU per la soluzione delle controversie pericolose per la pace vedi in particolare, nella dottrina italiana, CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 6° ed., Padova, 2000; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000 anche per la prassi in materia.

<sup>7</sup> Cfr. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 207 e ss.

<sup>8</sup> Vedi ARANGIO RUIZ, voce "Controversie internazionali", *cit.*, p. 387.

gli interessati provengono facciano proprie, in maggiore o minore misura, le pretese dei loro nazionali (persone fisiche o giuridiche)<sup>9</sup>.

L'individuo non gode infatti della soggettività nell'ordinamento internazionale, pur notandosi una costante evoluzione nel senso della protezione degli interessi individuali. Basti pensare alle convenzioni internazionali che accordano l'accesso ad un tribunale internazionale agli individui (previo, comunque, l'esaurimento dei mezzi di ricorso interni, come avviene ai fini dell'instaurazione di procedimenti innanzi alla Corte europea dei diritti umani), ed alla protezione internazionale riconosciuta da accordi "ad hoc" a persone appartenenti a gruppi di minoranze di lingua, razza o religione. I privati non possono comunque adire direttamente la Corte internazionale di Giustizia in sede giurisdizionale.

**b)** Nel concetto di controversia internazionale si accentua la situazione di contrasto tra la pretesa di un soggetto e la resistenza dell'altro riguardo ad un conflitto di interessi. Ciò implica che entrambi i soggetti siano attivi per far prevalere ciascuno la propria pretesa; in questo senso la controversia va distinta dal mero conflitto di interessi<sup>10</sup>.

Secondo la definizione elaborata da Morelli<sup>11</sup> la controversia sarebbe legata al conflitto di interessi in quanto gli atteggiamenti contrastanti in cui essa si concreta sarebbero atteggiamenti delle parti "in ordine ad un loro conflitto di interessi", per cui il conflitto di interessi non sarebbe che il presupposto ed il punto di riferimento dei contrastanti atteggiamenti delle parti e, quindi, della controversia. Tra le varie figure di controversie internazionali l'ipotesi più frequente è che alla pretesa di uno Stato si opponga, da parte dello Stato verso il quale la pretesa è fatta valere, non già la contestazione della pretesa, bensì il semplice inadempimento della pretesa medesima. Può inoltre verificarsi il caso in cui uno Stato leda con un suo comportamento inte-

---

<sup>9</sup> Un accesso diretto da parte dei privati ai procedimenti di soluzione delle controversie internazionali non è normalmente consentito. Essi debbono passare per il "filtro" degli Stati per chiedere che i loro interessi lesi da soggetti di altri Paesi (Stati o privati che siano), vengano difesi con l'attivazione di procedure internazionali.

<sup>10</sup> In questo senso anche SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, Napoli, 1993, p. 55; IDEM, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. I, Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale, 2<sup>a</sup> ed., Napoli, 2002, p. 98 e ss.

<sup>11</sup> Cfr. *Nozioni ed elementi costitutivi della controversia internazionale*, cit. p. 405 e ss.

ressi (reali o presunti) di un altro Stato, e questo vi opponga una protesta<sup>12</sup>

Riguardo all'atteggiarsi di una controversia internazionale possono aversi tante varianti: ciascuna di esse ha comunque alla base contrastanti manifestazioni di volontà.

Circa una precisa distinzione tra controversie giuridiche e controversie politiche, va detto che essa non appare sempre agevole, dato l'intreccio di situazioni e di contenuti che le controversie internazionali spesso presentano. Più che ricercare precisi criteri di distinzione, occorrerebbe porsi il problema concreto dell'interpretazione dei singoli metodi di regolamento internazionale, onde accertarne la possibilità di efficacia ai fini della soluzione delle controversie in questione. Il problema si pone in termini di efficacia soprattutto quando sono in gioco questioni di "sicurezza nazionale" o "interessi vitali" di Stati o di comunità umane. In dottrina si tende a distinguere tra il concetto di "estinzione" di una controversia e quello di "soluzione". Si tratterebbe infatti di due fenomeni che "appunto perché diversi, non coincidono mai; essi possono soltanto coesistere"<sup>13</sup>. Può aversi estinzione senza soluzione, come nel caso in cui venga meno la pretesa o la resistenza senza che nell'ordinamento giuridico sia introdotta alcuna nuova valutazione del conflitto di interessi. E può aversi anche soluzione senza estinzione nel caso in cui, nonostante la valutazione fattane, la controversia rimanga pendente.

Nell'ipotesi di accordo tra le parti contendenti, la controversia viene ovviamente a cessare per abbandono da parte di entrambi gli Stati contendenti delle rispettive posizioni. Dall'accordo, in quanto "fatto storico" che si identifica con un certo atteggiamento degli Stati risultante dalla loro partecipazione all'accordo, non deriva però, necessariamente, l'effetto giuridico dell'estinzione della controversia<sup>14</sup>.

È possibile che anche la soluzione derivante da una sentenza possa non essere accompagnata dall'estinzione della controversia in linea di

---

<sup>12</sup> MORELLI, *Nozioni ed elementi costitutivi della controversia internazionale*, cit., p. 405 e ss.

<sup>13</sup> Vedi MORELLI, *Estinzione e soluzione di controversie internazionali*, in *Comunicazioni e studi*, vol. III, 1950, p. 47 e ss. Sulla distinzione tra soluzione (concetto giuridico) ed estinzione (concetto storico) delle controversie vedi anche GIULIANO, SCOVAZZI, TREVES, *Diritto internazionale*. Parte generale, Milano, 1991, p. 506.

<sup>14</sup> Riguardo a tale considerazione vedi ARANGIO RUIZ, voce "Controversie internazionali" cit., p.393.

fatto, nel caso in cui la parte soccombente ritenga la sentenza ingiusta e si rifiuti di eseguirla. Ferma restando la considerazione che la decisione giudiziaria costituisce un elemento determinante ai fini dell'estinzione di una controversia in quanto crea "una valutazione giuridica del conflitto di interessi" che è alla base della controversia stessa. In proposito va comunque notato il profilarsi nell'ordinamento internazionale di una tendenza innovativa, nel senso dell'istituzione di un doppio grado di giurisdizione; in precedenza non veniva in genere ammessa la possibilità di ricorso contro sentenze arbitrali o giudiziarie internazionali<sup>15</sup>.

Il più importante e significativo superamento della tradizionale inimpugnabilità delle sentenze pronunciate tra Stati si trova, come si dirà, nell'Intesa OMC sulla soluzione delle controversie in materia di commercio internazionale. Ciò conferisce al sistema contenzioso dell'OMC una caratterizzazione non solo diplomatico-negoziale, ma anche giurisdizionale. Poiché le controversie in questo settore riguardano spesso questioni suscettibili di alterare equilibri economici e commerciali tra Stati e aree di integrazione economica (come la Comunità europea), con il coinvolgimento di vari soggetti economici, la possibilità di un riesame induce ad una maggiore attenzione nella valutazione dei vari casi.

3. Il metodo più largamente usato, e al quale le parti ricorrono spesso nel tentativo di superare posizioni discordanti prima di tentare altre procedure, è il negoziato diretto. Tale metodo di soluzione diretta da esperire in prima istanza, è previsto in gran parte degli accordi bilaterali e plurilaterali per la soluzione pacifica ed amichevole delle controversie internazionali. Era previsto nell'art. 13 del Patto della Società delle Nazioni, e figura tra i metodi diplomatici elencati nell'art. 33 dello Statuto delle Nazioni Unite. Tale metodo comporta il dovere delle parti di adoperarsi in buona fede (cioè secondo principi di lealtà e di correttezza) per la soluzione delle controversie, in conformità con l'art. 2-2° cpv. dello Statuto. Nel caso di esito positivo il negoziato sfocia naturalmente nell'accordo che può segnare la fine della controversia, oppure in una intesa volta ad esperire altri metodi di soluzione.

---

<sup>15</sup> Vedi in proposito SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazione e Studi*, XXI, 1997, p. 153 e ss.

Altri metodi possono comunque entrare in combinazione con il negoziato: in particolare i buoni uffici, la mediazione e, anche in funzione strumentale rispetto ad altri metodi, l'inchiesta.

L'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite annovera la mediazione tra i metodi diplomatici che le parti dovrebbero tentare prima di sottoporre la controversia al Consiglio di Sicurezza; anche l'art. 36 comprende implicitamente tale metodo tra quelli dei quali il Consiglio medesimo può suggerire l'esperimento. Nella prassi delle Nazioni Unite funzioni di mediazione sono in genere affidate al Segretario generale o a un suo rappresentante speciale, in quanto "suggeritore" neutrale ed autorevole di soluzioni o di mezzi di soluzione.

La Convenzione dell'Aja del 1899 (confermata nel 1907) sulla soluzione pacifica delle controversie internazionali conteneva, con riferimento alle Commissioni internazionali di inchiesta, una definizione del concetto relativo. L'art. 9 della Convenzione riteneva "utile et désirable que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, *par un examen impartial et consciencieux*, les questions de fait»<sup>16</sup>. L'art. 35 della Convenzione precisava comunque che il rapporto della Commissione "limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale", lasciando alle parti "une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation".

Al fine di favorire il ricorso a questo metodo di soluzione da parte degli Stati, in conformità con l'art. 33 della Carta dell'ONU, l'Assemblea generale ha adottato diverse risoluzioni<sup>17</sup>. Con la risoluzione 2329 (XXI) del 18 dicembre 1967 l'Assemblea ha invitato gli Stati a tenere in maggiore considerazione, nella scelta dei metodi di soluzione, la possibilità di affidare l'accertamento dei fatti ad organizzazioni internazionali competenti o ad apposite commissioni di inchiesta, ed ha chiesto al Segretario generale di predisporre, in base alle indicazioni fornite dagli Stati membri, un registro di esperti, tra i quali le parti

---

<sup>16</sup> Vedine il testo in "Le Nazioni Unite" a cura di L. FORLATI PICCHIO, in *Il diritto della civiltà internazionale*, Torino, 1998, p. 145 e ss.

<sup>17</sup> Vedi, tra le altre, la Risoluzione 1967 (XVIII) del 16 dicembre 1963, la Risoluzione 2104 (XX) del 20 dicembre 1965, la Risoluzione 2182 (XXI) del 12 dicembre 1966.

in contesa potessero scegliere mediante accordo i componenti la Commissione.

Nell'evoluzione della prassi si è notata una certa tendenza ad abbandonare il principio della libera scelta dei metodi di soluzione pacifica delle controversie internazionali, in considerazione delle difficoltà e delle esitazioni connesse alle varie possibilità di scelta. Sempre più frequenti sono le commissioni, nei meccanismi di soluzione adottati dagli Stati o utilizzati nell'ambito delle Nazioni Unite, tra i tradizionali modelli e metodi di soluzione. Talora appare arduo qualificare con precisione le funzioni svolte dal Segretario generale delle Nazioni Unite, al fine di un inquadramento preciso di esse nell'ambito dell'attività di inchiesta, di buoni uffici o di mediazione<sup>18</sup>.

Un particolare significato riveste, tra i metodi tradizionali di soluzione pacifica, la conciliazione<sup>19</sup>. Tale metodo, inteso in senso proprio, consiste nell'affidare, mediante accordo, ad un organismo collegiale il compito di accertare i fatti controversi, e di sottoporre agli Stati in contesa proposte non vincolanti di soluzione. La procedura di conciliazione differisce dalla mera inchiesta in quanto aggiunge proposte di soluzione all'accertamento dei fatti, distinguendosi peraltro dai mezzi giudiziari quali l'arbitrato e il regolamento giudiziario, che consentono di pervenire alla soluzione della controversia mediante sentenza, con efficacia obbligatoria per le parti. La conciliazione di tipo classico è regolata in numerosi trattati bilaterali conclusi da varie Potenze a partire dall'inizio del secondo decennio del secolo ventesimo sino al secondo dopoguerra<sup>20</sup>, nel conseguimento dell'obiettivo di moderare gli atteggiamenti delle parti onde evitare il ricorso alla violenza.

---

<sup>18</sup> Una considerazione analoga può essere fatta in relazione agli inviati dell'OSCE o dell'Unione europea, ad es. in Bosnia, ovvero del governo degli Stati Uniti nei rapporti tra Israele e l'OLP. Vedi TREVES, *Le controversie internazionali* cit., p.27.

<sup>19</sup> Cfr. ARANGLO RUIZ, voce "Controversie internazionali" cit., p. 401.

<sup>20</sup> Particolare significato presentano i Trattati "Bryan" (dal nome del Segretario di Stato americano) conclusi dagli Stati Uniti con vari Paesi a partire dal 1912 (Treaties for the advancement of Peace). Il sistema introdotto dai Trattati Bryan consisteva nell'accettazione, da parte dei contraenti, dell'obbligo di non ricorrere alla forza prima del decorso di un certo termine. Veniva quindi costituito a cura delle parti un organismo composto secondo il modello delle commissioni di inchiesta; le parti si impegnavano a sottoporre a tale organo qualsiasi controversia non soggetta ad arbitrato e non risolta mediante negoziato. Quantunque le parti non fossero vincolate ad accettare l'accertamento dei fatti e la soluzione suggerita dalla Commissione, poteva conseguire un effetto positivo ai fini del raggiungimento di una soluzione concordata. Vedi EFREMOFF, *La conciliation internationale*, in *Recueil des cours*, 1927, III, p. 5 e ss.

In numerose convenzioni internazionali si trova la previsione di un certo meccanismo obbligatorio di conciliazione, nel senso della sottoposizione di una parte, ad iniziativa dell'altra, al meccanismo della conciliazione. Ciò segna un'evoluzione rispetto al principio tradizionale che richiede invece il consenso di tutte le parti alla controversia affinché questa possa essere devoluta all'esame di un terzo.

La conciliazione obbligatoria è stata introdotta per la prima volta nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 (art. 66), ed è stata riaffermata e precisata nella Convenzione, sempre di Vienna, sulla rappresentanza di Stati nelle relazioni con organizzazioni internazionali di carattere universale del 1975; nella Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione di Stati in materia di Trattati (art. 42); nella Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato del 1978 (art. 43) e nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali del 1986 (art. 66). Anche nella Convenzione di Vienna del 1985 sulla protezione della fascia di ozono, e in quella del 1982 sui mutamenti climatici e sulla biodiversità si trovano disposizioni analoghe.

La conciliazione obbligatoria è prevista anche in due articoli della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982<sup>21</sup>: l'art. 297 e l'art. 298. Tali disposizioni riguardano, rispettivamente le "limitazioni" e le "eccezioni" facoltative alla applicabilità delle regole sulla soluzione obbligatoria delle controversie da parte di un giudice o di un arbitro, previste nella sezione 2 della parte V. La conciliazione obbligatoria non riguarda tutte le limitazioni né tutte le eccezioni facoltative alla giurisdizione obbligatoria previste dalla Convenzione. Tra le limitazioni di cui all'art. 297 essa riguarda soltanto quelle relative alle controversie in tema di ricerca scientifica marina e di pesca; delle possibili eccezioni facoltative di cui all'art. 298 essa riguarda soltanto quella relativa alle controversie in materia di delimitazione di aree marittime e di baie e di titoli storici. Per quanto concerne le controversie in tema di ricerca scientifica marina e di pesca "nella zona economica esclusiva" la sottoposizione incondizionata alla giurisdizione obbligatoria era apparsa ad un certo numero di Stati incom-

---

<sup>21</sup> Per una analisi, se pure sintetica, della Convenzione e della funzione di conciliazione obbligatoria in essa prevista, vedi TREVES, *Le controversie internazionali*, cit., p.101 e ss.

patibile con i diritti sovrani e la giurisdizione riconosciuta allo Stato costiero nella suddetta zona e sulla piattaforma continentale. Altri Stati, invece, ritenevano che tale sottoposizione fosse necessaria per evitare un esercizio arbitrario di tali diritti sovrani e giurisdizione. Si addivenne pertanto ad una soluzione di compromesso con la previsione degli artt. 297 e 298.

Ovviamente le conclusioni della commissione di conciliazione non sono giuridicamente vincolanti per le parti; ciononostante esse hanno il peso di un giudizio imparziale, da cui le parti in contesa non possono discostarsi "alla leggera", anche perché il rapporto della Commissione, per quanto concerne in particolare le controversie in materia di pesca, "shall be communicated to the appropriate international organizations" (art. 297-3° cpv. (d)).

4. A vari livelli ed a varie riprese si è posto l'accento sulle problematiche connesse alla soluzione delle controversie internazionali, soprattutto quelle produttive di conseguenze in dimensione universale.

L'Agenda per la pace, elaborata nel 1992 dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali, contiene alcune significative considerazioni circa le tendenze contraddittorie che caratterizzavano all'epoca la vita di relazione internazionale<sup>22</sup>. Tali considerazioni trovano riscontro anche nell'attuale travagliato contesto internazionale in cui, accanto ad aspetti positivi dati dal progresso tecnologico in crescita costante e da economie in sviluppo, esistono profonde crisi determinate da conflitti, dal terrorismo, da contestazioni violente, dal sottosviluppo, dalla carente situazione sanitaria dei Paesi sottosviluppati, dalla disparità tra i Paesi ricchi e quelli poveri, da problematiche ambientali, dalla crescita demografica incontrollata e dalla immigrazione clandestina. Tutto ciò è motivo di preoccupazione in quanto causa di situazioni di tensione e di instabilità in varie aree del mondo. Il ruolo di una organizzazione universale quale l'organizzazione delle Nazioni Unite, e delle Istituzioni specializzate collegate, oltre che delle organizzazioni non governative competenti, è volto a promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza; come si è notato<sup>23</sup>, esso deve "dépas-

---

<sup>22</sup> Cfr. *International Legal Materials*, 1992, p.967. Per un commento all'Agenda vedi SCHRICKE, *L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières réactions*, in *Annuaire français de droit int.*, 1992, p. 11 e ss.

<sup>23</sup> Vedi SCHRICKE, *L'Agenda pour la paix*, cit., p. 11 e ss.

ser le domaine de la menace militaire". Va fatto pertanto ogni sforzo per prevenire l'insorgere di controversie e di conflitti, la trasformazione di controversie in conflitti armati, l'estendersi di conflitti a largo raggio, nella ricerca delle cause più profonde dei contrasti e delle situazioni pericolose per la stabilità e la sicurezza.

Nell'Agenda succitata si è insistito particolarmente sulla opportunità di preservare l'integrità territoriale degli Stati e la stabilità dei sistemi statuali, pure nell'affermazione del rispetto dei diritti delle minoranze etniche, religiose e linguistiche, in modo da realizzare una maggiore coesione nei sistemi statuali multietnici.

Il Cap. III dell'Agenda tratta specificamente della diplomazia preventiva. Funzionali all'esercizio della diplomazia preventiva sono le consultazioni periodiche con e tra le parti di potenziali conflitti, attuali o passati, e con le organizzazioni regionali competenti. Per la soluzione di controversie di carattere locale si evidenzia il ruolo di tali organizzazioni, purché conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite (art. 52 della Carta dell'ONU).

Nel quadro delle relazioni Est-Ovest assumono rilevanza, come si dirà, i meccanismi di soluzione predisposti nel quadro della CSCE-OSCE, pure se, almeno sinora, scarsamente attivati in concreto. È ovvio che, qualora le questioni controverse che oppongono le parti presentino aspetti marcatamente politici e coinvolgano interessi vitali -politici e strategici - degli Stati, il problema di trovare la soluzione "giusta" e condivisibile si fa più complesso. Difficile diviene poi operare una precisa qualificazione del caso nell'accertamento dei fatti e nell'intreccio degli interessi contrapposti. L'accordo tra i contendenti diviene talora l'unica soluzione possibile, anche se l'accordo può condurre a soluzioni che, pur non essendo conformi (o pienamente conformi) al diritto esistente, corrispondono ad una valutazione percepita come "giusta"<sup>24</sup>. In questa ottica l'accertamento imparziale dei fatti e l'efficacia dei metodi impiegati vengono ad assumere una rilevanza essenziale.

Come si è già rilevato, nel sistema dell'ONU l'attività volta a raccogliere gli elementi di fatto necessari a chiarire controversie e situazioni ritenute pericolose (anche per accertarne l'effettiva pericolosità) si incentra nell'azione inquirente del Consiglio di Sicurezza cui spetta

---

<sup>24</sup> In senso conforme vedi le argomentazioni di TREVES, *Le controversie internazionali* cit., p. 78.

il compito di adottare, in via principale, le misure necessarie. L'intera organizzazione è comunque tenuta a seguire l'evoluzione degli eventi, che possono avere ripercussioni negative ai fini del conseguimento dell'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>25</sup>.

In base alla Carta dell'ONU ogni Stato membro delle Nazioni Unite può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea generale sull'esistenza di una controversia allo scopo di determinare se la continuazione di essa sia pericolosa per la pace e la sicurezza internazionale (art. 35-1° cpv. della Carta). Per sollecitare l'attività conciliativa del Consiglio che può essere richiesta, in base all'art. 35-2° cpv. della Carta, anche da uno Stato che non sia membro delle Nazioni Unite, ma sia parte della controversia, e purché accetti preventivamente gli obblighi di soluzione previsti dalla Carta, esiste una competenza concorrente del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale. Ferma restando la regola, di cui all'art. 12-1° cpv., per cui l'Assemblea generale deve astenersi dal fare raccomandazioni quando della stessa questione si stia occupando il Consiglio di Sicurezza.

Per quanto concerne i dibattiti in seno agli organi indicati, spesso altamente politicizzati, sarebbe auspicabile che si riuscisse a tenere in maggior conto "quell'elemento essenziale che è la buona o la malafede delle parti e dei loro sostenitori"<sup>26</sup>.

Sia il Consiglio di Sicurezza che l'Assemblea generale sarebbero incompetenti nel caso in cui l'oggetto della controversia riguardi questioni che "appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato" (art. 2-7° cpv. della Carta dell'ONU). Da una analisi della prassi dell'organizzazione emerge comunque la tendenza ad interpretare questo limite in maniera restrittiva, la tendenza, cioè, ad occuparsi anche delle questioni interne, soprattutto quando si tratti di questioni inerenti a diritti umani fondamentali.

L'Assemblea generale, in particolare, in attuazione dei principi di tutela dei diritti umani ha svolto un'azione incisiva volta, oltre che all'elaborazione di importanti Atti internazionali in materia, alla condanna di certe misure di carattere interno, nel caso di gravi violazioni dei diritti umani, come in Sud Africa, Rhodesia e Cile. La posizione del Consiglio di Sicurezza è invece apparsa più cauta e sfumata.

---

<sup>25</sup> Vedi MARCHISIO, *L'ONU* cit. p. 223 e ss.

<sup>26</sup> Così ARANGIO RUIZ, voce "Controversie internazionali" cit., p. 418.

L'eccezione del limite del riservato dominio di cui all'art. 2-7° cpv. non pregiudica comunque l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII della Carta. Dalla prassi del Consiglio di Sicurezza emerge che l'adozione di misure coercitive ha talora implicato interferenze nella sfera del riservato dominio in connessione con sanzioni economiche adottate in base all'art. 41 della Carta dell'ONU<sup>27</sup>. In sede di dibattito politico il concetto di riservato dominio o competenza interna degli Stati è talora apparso con connotazioni del tutto arbitrarie, per cui non è possibile trarne conclusioni univoche. Per quanto concerne i diritti umani, è comunque apparsa con evidenza la volontà delle Nazioni Unite di farli rispettare.

5. La Carta delle Nazioni Unite, richiamandosi, con soluzioni più incisive, al modello della Società delle Nazioni, articola in varie fasi il procedimento di soluzione delle controversie deferite all'organizzazione. Dal libero esperimento di mezzi non istituzionali scelti dalle parti in base all'art. 33 si passa alla funzione conciliativa del Consiglio che può esprimersi sino alla raccomandazione di "procedimenti o metodi di sistemazione adeguati" (art. 36-1° cpv.) o della "soluzione che ritenga adeguata" (art. 37-2° cpv.) per giungere sino all'adozione di misure coercitive attraverso un'azione operativa qualora, in base all'art. 39 della Carta, il Consiglio di Sicurezza abbia accertato l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. Nella fase intermedia, qualora esista un grave pericolo che la controversia si aggravi, il Consiglio di Sicurezza, oltre a fare ricorso ad organi ausiliari come i rappresentanti speciali del Segretario generale con compiti di inchiesta, ha spesso attivato le c.d. "peace keeping operations".

Tale forma di intervento non era stata prevista dai redattori della Carta di San Francisco e non figura pertanto nella Carta medesima. Essa viene considerata "a metà strada" tra le misure conciliative di cui al capitolo VI e quelle coercitive di cui al capitolo VII, in quanto funzionale all'esercizio della diplomazia preventiva<sup>28</sup>. Pur essendo utile al

---

<sup>27</sup> Vedi MARCHISIO, *L'ONU cit.*, p. 71. Per considerazioni in argomento vedi anche BALLARINO, *Organizzazione internazionale. Aspetti giuridici*, V<sup>a</sup> ed., CELUC, Milano, 1998, p. 209.

<sup>28</sup> Sulle "peace keeping operations" e sul fondamento giuridico di esse alla luce della Carta dell'ONU vedi MARCHISIO, *L'ONU cit.*, p. 261 e ss.; CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 6° ed., cit., p. 200 e ss. A proposito del "peace Keeping" con ampie funzioni

regolamento di controversie e di situazioni pericolose, il “peace keeping” non può essere configurato come uno strumento puramente diplomatico, e pertanto supera le previsioni di cui al capitolo VI; né può essere ricondotto nel quadro delle azioni militari coercitive di cui al capitolo VII.

I principi su cui si fondano originariamente le operazioni di “peace keeping” sono, in primo luogo, il consenso preventivo delle parti e dello Stato nel cui territorio esse debbono operare; inoltre l’azione di tali Forze di pace va ispirata a criteri di imparzialità e di neutralità, e l’uso della forza va rigorosamente limitato all’autodifesa.

L’esperienza maturata negli anni ha mostrato tuttavia che l’applicazione di questi principi, in concreto, è tutt’altro che agevole. È infatti difficile che vi sia assoluto consenso da tutte le parti interessate ed è anche difficile comportarsi, in certi casi, in modo del tutto neutrale ed imparziale, soprattutto in situazioni di emergenza umanitaria.

L’organizzazione delle Nazioni Unite, soprattutto nell’ultimo decennio, ha dovuto affrontare conflitti interni e guerre civili, muovendosi anche in settori -quali quello della politica interna degli Stati - che in linea puramente teorica le sarebbe precluso. Tutte le missioni avviate nel 1999 - Congo, Sierra Leone, Timor Est e Kosovo - presentano questa caratteristica e confermano una tendenza in atto già da tempo.

Il ruolo del “peace Keeping” originario, finalizzato essenzialmente alla sospensione delle ostilità e alla neutralizzazione dei conflitti, ha avuto oggi un’evoluzione e si è fatto più complesso, dovendo fare fronte, nei più recenti conflitti, a situazioni di emergenza umanitaria le quali comportano la necessità di distribuire gli aiuti umanitari, di proteggere i convogli con gli aiuti umanitari, di occuparsi dei rifugiati e di gestire l’amministrazione civile, e spesso anche di indire elezioni e sovrintendere al loro svolgimento. Tali operazioni, definite di “seconda generazione” si affiancano al “peace keeping” originario e si sostanziano anche in attività volte a riparare le conseguenze di un conflitto e a riportare il Paese in cui operano alla normalità. Si parla pertanto di attività di “peace building”, con riferimento alle strategie impiegate, talora anche in funzione preventiva, in contesti caratterizzati

---

CONFORTI parla di Forze multidimensionali o multifunzionali. Sul “peace Keeping”, in quanto finalizzato all’applicazione del diritto umanitario vedi particolarmente CAFFARENA, *Le organizzazioni internazionali* cit., p. 142 e ss.

da profonde crisi socio-politiche ed economiche, con l'obiettivo di ricostituire il tessuto sociale di un Paese travagliato da conflitti e da tensioni, nell'intento di impedire ulteriori violenze e ulteriori violazioni dei diritti umani.

6. Nell'ultimo paragrafo dell'art. 36 della Carta dell'ONU è previsto che il Consiglio di Sicurezza, nel fare raccomandazioni relative a procedimenti e metodi di sistemazione adeguati, deve tenere presente che "le controversie giuridiche dovrebbero, di regola generale, essere deferite dalle parti alla Corte internazionale di Giustizia, in conformità alle disposizioni dello Statuto della Corte".

Si pone pertanto un problema di delimitazione delle competenze dei due organi rispetto alla stessa controversia. Mancando nella Carta dell'ONU una definizione e distribuzione dei rispettivi poteri, la sfera di competenza dei due organi è suscettibile di sovrapposizioni, quanto meno parziali.

Nella pronuncia della Corte nel caso Nicaragua contro Stati Uniti è detto che "Both organs can... perform their separate but complementary functions with respect to the same events"<sup>29</sup>.

L'esperimento di una procedura di regolamento di una controversia davanti al Consiglio di Sicurezza non impedisce il ricorso alla Corte internazionale di Giustizia. Il principio su cui si fonda il sistema di composizione delle controversie nell'ambito delle Nazioni Unite non è quello del carattere alternativo delle procedure, bensì quello della cooperazione funzionale tra l'organo giurisdizionale e l'organo politico nella soluzione della stessa controversia<sup>30</sup>. La compatibilità tra l'esercizio della competenza giurisdizionale della Corte e l'esercizio parallelo della competenza degli organi politici dell'ONU è stata sostenuta anche nel controverso caso "Lockerbie", che ha opposto la Libia agli Stati Uniti; in questo caso il Consiglio di Sicurezza aveva preceduto la Corte nell'adottare una decisione. La Corte ha comunque esercitato la sua competenza tenendo conto delle decisioni del Consiglio e dei loro effetti giuridici per le parti.

La Corte era stata sollecitata dalla Libia a rilevare l'illegittimità della risoluzione 748 (1992) del Consiglio, con cui venivano imposti

<sup>29</sup> Cfr. sentenza 26 novembre 1984, in I.C.J. Reports, 1984, p.436.

<sup>30</sup> Vedi CONDORELLI, *La Corte internazionale di Giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, 1994, p. 897 e ss.

un embargo di fornitura di armi e di materiale aereo nonché la sospensione delle comunicazioni aeree nei confronti della Libia a causa del rifiuto opposto dal governo di Gheddafi di estradare negli USA o in Gran Bretagna i due agenti libici sospettati di avere materialmente compiuto l'attentato dell'aereo della Pan American nel dicembre 1988, che aveva causato la morte di 259 persone sull'aereo e di 11 sul suolo. La Corte internazionale di Giustizia, che era stata adita dalla Libia prima della risoluzione 748, ma successivamente alla risoluzione 713 del Consiglio che imponeva alla Libia di estradare gli autori dell'attentato, rese una sentenza in data 14 aprile 1992<sup>31</sup>, che rigettava l'accusa libica agli Stati Uniti e alla Gran Bretagna di minacciare la pace internazionale e di violare la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica della Libia. A giudizio della Corte "both Libya and United States, as members of the United Nations, are obliged to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with Article 25 of the Charter; whereas the Court ... considers that *prima facie* this obligation extends to the decisions contained in resolution 748 (1992); and whereas, in accordance with the article 103 of the Charter, the obligation of the Parties in that respect prevail over their obligations under any other international agreement..."<sup>32</sup>.

La possibilità che il Consiglio di Sicurezza e la Corte internazionale di Giustizia, nella disamina dello stesso caso, pervengano a decisioni contrastanti o quanto meno disarmoniche, esiste in pratica. Essi procedono infatti indipendentemente l'uno dall'altro e non sono tenuti a fondare le loro decisioni sugli stessi criteri. La Corte, in base all'art. 38 del suo Statuto, deve decidere "secundum ius"; il Consiglio di Sicurezza, nel suo ruolo di organo politico garante della pace e della sicurezza internazionali, opera nella considerazione di ogni elemento di carattere politico idoneo all'accertamento della pericolosità per la pace e la sicurezza internazionale.

Come si è notato<sup>33</sup>, la Corte internazionale di Giustizia non è né un giudice di cassazione, né una corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli atti del Consiglio di Sicurezza, cui l'art. 24-2° cpv. della Carta dell'ONU impone peraltro di

---

<sup>31</sup> Cfr. I.C.J. Reports, 1992, p. 114

<sup>32</sup> *Ibidem*, par. 42.

<sup>33</sup> In questo senso particolarmente CONDORELLI, *La Corte internazionale di Giustizia e gli organi politici delle Nazioni Unite* cit., p. 914.

agire in conformità ai fini e ai principi delle Nazioni Unite; tra questi fini e principi vi sono quelli di conseguire, conformemente ai “principi della giustizia e del diritto internazionale”, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace. Gli sviluppi in atto nella Comunità internazionale, nel senso di un rafforzamento delle garanzie giurisdizionali, pongono la questione dell’opportunità di sottoporre al controllo di un organo indipendente le risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza, anche per la considerazione che “In the legal systems of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations”<sup>34</sup>

Tra le proposte avanzate vi è quella di istituire un Tribunale arbitrale, oppure una Commissione di giuristi con funzioni consultive nei confronti del Consiglio di Sicurezza<sup>35</sup>. È stata infatti riscontrata una certa riluttanza da parte di taluni Stati ad impegnarsi a sottoporre le controversie di cui sono parti al regolamento giudiziario della Corte in conformità all’art. 36 dello Statuto della medesima. Particolarmente riluttanti, in un primo tempo, erano apparsi i Paesi del Terzo mondo ai quali la Corte era apparsa come la “conservatrice” di quel diritto internazionale classico che aveva legittimato la dominazione coloniale.

Come può rilevarsi dai più recenti sviluppi della prassi internazionale, sia il Consiglio di Sicurezza che la Corte internazionale di Giustizia hanno mutato il loro ruolo originario. Il Consiglio, superando con la fine della contrapposizione dei blocchi l’ostacolo del veto dei membri permanenti, è divenuto più attivo e in grado di adottare decisioni sanzionatorie assai penalizzanti, per quanto non implicanti l’uso della forza armata, nei confronti degli Stati ritenuti responsabili di gravi violazioni della pace e della sicurezza internazionali. L’azione sanzionatoria vincolante posta in essere dal Consiglio è spesso considerata con diffidenza, in quanto espressione della politica delle Grandi Potenze. La diffidenza nei confronti della Corte internazionale di Giustizia sta invece attenuandosi, e sta emergendo una certa tendenza da parte dei Paesi del Terzo Mondo ad utilizzare la Corte come mezzo

---

<sup>34</sup> Cfr. la sentenza resa dalla Corte in relazione a “Certain Expenses of the United Nations”, I.C.J. Reports, 1962, D. 151 e ss.

<sup>35</sup> Vedi BOWETT, *The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures*, in *European Journal of International Law*, 1994, n. 1, p. 99.

per contrastare l'azione del Consiglio e fare della Corte il giudice di eventuali "eccessi di potere" del Consiglio medesimo. Il problema si pone anche a proposito delle sanzioni votate dal Consiglio di Sicurezza in base all'art. 41 della Carta dell'ONU. A vari livelli si è posto l'accento sulle ripercussioni negative che tali sanzioni possono avere nell'ambito degli Stati che ne sono oggetto, aggravando situazioni già degradate e di sottosviluppo, con il rischio di innescare nuove minacce per la pace e la sicurezza. Il sottosviluppo e il degrado ambientale sono infatti considerati tra le principali cause di minaccia per la pacifica coesistenza degli Stati e dei popoli.

Al Consiglio di Sicurezza è stato comunque chiesto di valutare adeguatamente le conseguenze socio-economiche ed ambientali delle sue decisioni, e di tenere conto della loro tollerabilità, utilizzando criteri di necessità, proporzionalità, temporaneità e capacità di discriminazione<sup>36</sup>, nel rispetto delle norme internazionali di "jus cogens" poste a tutela della persona umana e delle sue fondamentali esigenze. Tra le sanzioni vietate in assoluto sono da annoverare le più gravi misure di coercizione economica o politica, tali da arrecare pregiudizio all'esistenza stessa di comunità umane stanziata nell'ambito territoriale colpito dalle sanzioni<sup>37</sup>.

La prassi delle deroghe a scopo umanitario è costante; vengono in genere esclusi dall'embargo economico generi di prima necessità, forniture di medicinali, come altri prodotti destinati ad esigenze vitali del genere umano.

Si insiste poi sul principio di proporzionalità, per cui gli interessi in gioco debbono essere bilanciati in modo equilibrato. L'obiettivo delle Nazioni Unite nell'imposizione delle sanzioni, che si identifica nell'intento di esercitare una pressione sugli Stati responsabili di comportamenti contrari alla pace ed alla sicurezza internazionale, va temperato con l'esigenza di non arrecare danni inaccettabili e sproporzionati rispetto alla violazione commessa.

7. Una questione che non può essere trascurata analizzando i metodi e le procedure di soluzione delle controversie internazionali riguarda

---

<sup>36</sup> Cfr. il rapporto dell'UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) del 6 ottobre 1997. Sul tema specifico delle sanzioni vedi FORLATI, *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *Riv. dir. internaz.*, 1997, p. 705 e ss.

<sup>37</sup> Vedi DELBRUCK, *Proportionality*, in *Encyclopedia of Public International Law*, a cura di Bernardt, Amsterdam, 1984, vol. IV, p. 936.

l'istituzione di giurisdizioni penali internazionali atte a sanzionare e punire gravi crimini commessi da individui nel quadro di conflitti. La Corte internazionale di Giustizia è un tribunale per gli Stati, che non ha competenza nei confronti di illeciti commessi da individui.

L'azione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, in quanto volta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale "in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale", si è espressa con l'istituzione di due Tribunali penali internazionali, per giudicare i crimini commessi nel territorio della ex Jugoslavia a partire dal 1991, e in Ruanda nel 1994. Tali organismi, vivamente caldeggiati da autorevoli correnti politiche e di pensiero per la repressione di crimini effetrati commessi in occasione di conflitti o di situazioni di grave tensione politica, trovano anche decisi avversari, preoccupati di vedere violata la loro autorità dall'azione di un procuratore che agisce di sua iniziativa qualora lo Stato coinvolto non possa o non voglia esercitare la propria giurisdizione.

L'istituzione dei due Tribunali suddetti è comunque considerata una svolta importante nella storia della Comunità internazionale, ed una evoluzione rispetto all'esperienza passata ed episodica dei Tribunali di Norimberga e di Tokio in cui i crimini internazionali degli individui sono stati considerati punibili in modo concorrente da parte di una serie di giurisdizioni nazionali. Gran parte dei crimini commessi a quell'epoca erano rimasti infatti affidati alla giurisdizione degli Stati competenti.

a) I due Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda hanno il loro fondamento giuridico in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha posto a carico degli Stati membri dell'ONU l'obbligo di cooperare con essi<sup>38</sup>. Secondo l'opinione della Camera di appello del 2 ottobre 1995 in relazione al caso Tadic, il Tribunale per la ex Jugoslavia dovrebbe considerarsi un organo sussidiario speciale del Consiglio di Sicurezza, creato in base all'art. 29 della Carta dell'ONU, in quanto rispondente agli obiettivi di giustizia e di legalità che debbono essere alla base dell'attività dell'organizzazione.

Una questione controversa, nella più recente prassi di questo Tri-

---

<sup>38</sup> Vedi LATTANZI e SCISO (a cura di), *Dai Tribunali penali internazionali "ad hoc" ad una Corte Permanente*, Napoli 1996.

bunale, si è posta in seguito alla formale incriminazione da parte del Procuratore del Tribunale, di Slobodan Milosevic, il 22 maggio 1999, il quale è stato accusato di crimini contro l'umanità. La conferma dell'atto di accusa è stata accompagnata da un mandato di arresto e da una decisione che ha disposto il congelamento dei suoi beni posseduti all'estero. L'adozione di tali misure conservative costituisce un passo avanti nella prassi del Tribunale, che non aveva fatto sinora ricorso ad una misura di questo tipo<sup>39</sup>.

La messa in stato di accusa di Milosevic, il quale all'epoca in cui i crimini furono commessi era Presidente in carica della Repubblica federale iugoslava, ha innescato questioni relative all'applicazione delle immunità diplomatiche di cui godono normalmente i Capi di Stato. L'inosservanza delle norme sulle immunità diplomatiche, ed in particolare sull'immunità dalla giurisdizione, ha avuto un autorevole precedente nella seconda pronuncia resa dalla Camera dei Lords britannica nel caso Pinochet<sup>40</sup>, in cui si è sostenuta l'assenza della immunità dalla giurisdizione dei Capi di Stato, tanto passati che in funzione, colpevoli di crimini internazionali. Tale principio era stato già formulato dal Tribunale di Norimberga nella sentenza del 1° ottobre 1946, in cui è detto che "le principe du droit international qui, dans certaines circonstances, protège le représentant d'un Etat ne peut s'appliquer aux actes condamnés comme criminels par le droit international"<sup>41</sup>.

Se si considerano gli Statuti dei Tribunali penali si può notare una estensione progressiva del concetto di crimine internazionale individuale. La competenza del Tribunale per la ex Jugoslavia si estende a quattro categorie di crimini internazionali. Vengono in primo luogo in rilievo le violazioni gravi della Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949. La giurisdizione del Tribunale si estende poi alle violazioni delle leggi e consuetudini di guerra, oltre che al crimine di genocidio, secondo la definizione contenuta nell'art. 5 della Convenzione adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1948. Nella competenza del Tribunale è inoltre ri-

---

<sup>39</sup> Sull'attività svolta dai Tribunali penali internazionali "ad hoc" vedi ASCENSIO e MAISON, *L'activité des Tribunaux pénaux internationaux*, in *Annuaire français de droit international*, 1999 e 2000.

<sup>40</sup> Cfr. Decisione del 24 marzo 1999, Pinochet. Per un commento vedi COSNARD, in *Revue générale de droit int. public*, 1999, 2, p. 309 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, texte officiel en langue française*, Tome I, Documents officiels, Nuremberg, 1947, p. 235.

compresa la violazione dell'art. 3 comune alla Convenzione di Ginevra del 1949 e al II Protocollo addizionale dell'8 giugno 1977, per cui, in caso di conflitti armati non internazionali, ciascuna delle parti in conflitto è tenuta ad applicare almeno un trattamento di umanità, senza discriminazioni, alle persone che non partecipano alle ostilità, e deve rispettare il diritto alla vita e alla integrità fisica di tali persone, con divieto di omicidi, mutilazioni, trattamenti inumani e crudeli, torture, esecuzioni sommarie e attentati alla dignità delle persone. Nelle decisioni relative al caso Tadic il Tribunale per la ex Jugoslavia ha ribadito che i principi umanitari contenuti nell'art. 3 comune alla Convenzione di Ginevra, oltre a quelli del II Protocollo addizionale, costituiscono norme inderogabili del diritto internazionale generale.

Anche lo Statuto del Tribunale penale per il Ruanda estende la giurisdizione dell'organo al genocidio e ai crimini contro l'umanità, analogamente a quanto previsto nello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia.

Va notato che sia il Tribunale per la ex Jugoslavia che quello per il Ruanda si sono dotati di un doppio grado di giurisdizione: la loro struttura si articola infatti in camere di primo grado, le cui sentenze sono impugnabili presso una camera di appello. Ciò costituisce una evoluzione rispetto al tradizionale principio per cui i Tribunali e gli arbitri internazionali giudicano in genere in un unico grado. La previsione di un giudizio di appello consente all'imputato la possibilità di una verifica che il caso sia stato correttamente giudicato, in modo da ridurre gli errori giudiziari.

Nella sentenza di appello relativa al caso Tadic la Camera di appello ha ammesso, sulla base del Patto internazionale sui diritti civili e politici e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – “tels qu'interprétés par les organes judiciaires et de contrôle pertinents” – che il principio della “égalité des armes” è incluso nel diritto ad un equo processo, pure nella considerazione che il Tribunale non ha il potere di costringere le parti a cooperare mediante misure coercitive; di qui la necessità di interpretare “le principe de l'égalité des armes plus largement qu'il ne l'est généralement dans le cadre des actions devant les juridictions internes”<sup>42</sup>

**b) La creazione dei due Tribunali “ad hoc” non ha indotto responsabili**

---

<sup>42</sup> Cfr. vedi ASCENSIO e MAISON, *L'activité des Tribunaux pénaux internationaux*, (1999), cit., p. 483.

di Stati e di governi e correnti politiche ad accantonare il più ambizioso progetto di istituire un Tribunale penale internazionale permanente, atto a sanzionare penalmente i crimini più gravi di rilevanza internazionale. È evidente che un organismo di questo tipo, una volta istituito ed effettivamente operante, può avere un importante effetto deterrente.

In fase negoziale il problema dei rapporti tra il Tribunale penale internazionale permanente ed il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite fu aspramente dibattuto, sinché si giunse ad una soluzione di compromesso attribuendo al Consiglio di Sicurezza, al quale gli Stati Uniti volevano che fosse subordinato, la possibilità di bloccare per un anno le indagini con una risoluzione rinnovabile.

Un progetto di Statuto del Tribunale permanente è stato prima elaborato dalla Commissione di diritto internazionale su richiesta dell'Assemblea generale, e poi rielaborato da un comitato "ad hoc". Nel 1988 il progetto è stato trasmesso alla Conferenza diplomatica di Roma che, dopo cinque settimane di negoziato, si è conclusa il 17 luglio 1998, con l'adozione della Statuto della Corte penale internazionale<sup>43</sup>.

Nel Preambolo e nell'art. 1 dello Statuto viene affermato il principio della complementarietà della giurisdizione del Tribunale rispetto alle giurisdizioni penali nazionali. Essa potrà pertanto esercitarsi solo quando lo Stato che ha giurisdizione sul caso non ha la volontà o la capacità di condurre le indagini o di celebrare il relativo processo. Inoltre, in base all'art. 17 dello Statuto afferente a questioni relative alla procedibilità, la Corte penale può dichiarare improcedibile il caso se nello Stato che ha giurisdizione su di esso sono in corso di svolgimento indagini o procedimenti penali; se, esaurite le indagini, le autorità giudiziarie di tale Stato hanno deciso di non procedere nei confronti della persona interessata; se la persona interessata è già stata giudicata; se il fatto non è di gravità sufficiente da giustificare ulteriori azioni.

I crimini soggetti alla giurisdizione della Corte penale sono, in base alla Parte 2 dello Statuto, il genocidio e i crimini di guerra, commessi sia nel corso di conflitti armati internazionali che nel corso di conflitti armati non internazionali, ed i crimini contro l'umanità (anche se commessi in tempo di pace).

In base all'art. 11 la Corte penale ha competenza solo sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto.

---

<sup>43</sup> Cfr. Vedi MARCHISIO, *Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, in *Affari esteri*, 1998, p. 821 e ss.

Restano per il momento sottratti alla giurisdizione della Corte penale internazionale i crimini di terrorismo e quelli connessi al traffico di droga. Per quanto concerne i crimini di aggressione, essi sono già compresi nello Statuto tra i crimini di competenza della Corte. La giurisdizione della Corte potrà esercitarsi in relazione ad essi solo quando un emendamento, adottato secondo le procedure previste dalle clausole finali, definirà il crimine e stabilirà le condizioni per l'esercizio della giurisdizione.

Il moltiplicarsi degli organi di giurisdizione internazionale preposti alle soluzioni di casi complessi e controversi pone problemi di coordinamento tra le varie istanze ed i vari procedimenti, con implicazioni a livello di litispendenza e di cosa giudicata. Nella sentenza della Camera di appello del Tribunale per la ex Jugoslavia in relazione al caso Tadic<sup>44</sup>, si è sostenuto che "nel diritto internazionale ogni Tribunale è un sistema autonomo, salvo che sia previsto altrimenti". I problemi suddetti vanno quindi risolti, in primo luogo, in base ad ogni sistema autonomo, il quale va però inquadrato ed interpretato in un più ampio contesto giurisdizionale internazionale.

8. Problemi di connessione si pongono, in ampia dimensione internazionale, tra le organizzazioni e gli accordi regionali competenti alla soluzione delle controversie di carattere locale, e l'organizzazione delle Nazioni Unite. Il capitolo VIII della Carta dell'ONU conferisce questa competenza alle organizzazioni suddette, la cui azione viene posta in un rapporto di complementarietà rispetto alle Nazioni Unite. Resta infatti il ruolo preponderante del Consiglio di Sicurezza nella soluzione delle controversie pericolose per la pace e per la sicurezza internazionale in base all'art. 24 della Carta.

Problemi interpretativi circa i rapporti tra le Nazioni Unite e gli accordi e le organizzazioni regionali si posero sino dai lavori preparatori alla redazione della Carta dell'ONU. Il problema fondamentale consiste nell'accertare se si tratta di una integrazione degli enti regionali nel sistema dell'ONU ovvero di un rapporto di subordinazione di tali enti rispetto all'ONU, o, più semplicemente, di un decentramento

---

<sup>44</sup> Cfr. sentenza della Camera di appello nel caso Tadic, 2 ottobre 1995, in *Riv. dir. internaz.*, 1995, p. 1016 e ss., par. 11.

funzionale fondato sulla responsabilità principale, ma non esclusiva, del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace<sup>45</sup>.

Si è manifestata di recente una tendenza ad ammettere una funzione sostitutiva di alcune organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite nelle azioni a tutela della pace, ivi compresa l'attività operativa di "peace keeping".

La questione, nel suo complesso, ha dato luogo a dibattiti circa la legittimità degli interventi intrapresi autonomamente da organizzazioni a dimensione regionale o particolare, in considerazione della centralità del ruolo delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace e della sicurezza, ed ai fini del rispetto della legalità internazionale.

Manca comunque, nella Carta dell'ONU, una definizione precisa della nozione di accordo o organizzazione regionale, anche ai fini di una distinzione tra i due concetti. Nell'Agenda per la pace di Boutros Boutros-Ghali tale nozione viene interpretata in senso estensivo, in modo da ricomprendervi non solo le organizzazioni istituite con un trattato, ma anche raggruppamenti di Stati creati "ad hoc" per trattare questioni particolari, sempre che siano conformi alle disposizioni di cui al capitolo VIII della Carta dell'ONU. Al di fuori del necessario rispetto di tali disposizioni, la definizione dei rapporti di cooperazione tra l'ONU e i raggruppamenti regionali è comunque, nell'Agenda, alquanto generica ed imprecisa, e sembra venire lasciata ad una prassi variabile "selon les réalités de chaque cas dans un esprit de souplesse et de créativité"<sup>46</sup>. Va comunque distinta la nozione di accordo da quella di organizzazione regionale; l'elemento caratterizzante l'organizzazione risiede in un maggiore grado di istituzionalizzazione. Per quanto attiene al concetto di area regionale, che è alla base di un raggruppamento di Stati, esso va riferito non soltanto ad un insieme di Stati geograficamente contigui, ma anche ad una "comunità parziale di interessi nell'ambito della Comunità internazionale universale"<sup>47</sup>. È questo, ad esempio, il caso della NATO, istituita con il Trattato di Washington del 4 aprile 1949, alla quale partecipano sin dall'origine, insieme a Stati europei, Stati extra europei quali gli Stati Uniti ed il Canada.

---

<sup>45</sup> Vedi con opinioni diverse, *La Charte des Nations Unies*, a cura di COT e PELLET, Paris, 1991, pp. 818-823; *The Charter of the United Nations. A Commentary*, a cura di SIMMA, New York, 1994, p. 730; MARCHISIO, *L'ONU cit.*, p. 283.

<sup>46</sup> Vedi SCHRIKE, *L'Agenda pour la paix*, cit., p. 20.

<sup>47</sup> Vedi VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998, pp. 431-432.

Analogamente si pone l'OSCE (ex CSCE), la quale comprende, oltre a Stati dell'Europa dell'Ovest e dell'Est, gli Stati Uniti, il Canada, la Federazione russa insieme ad altri Stati derivanti dalla dissoluzione dell'URSS, nel quadro di una vasta area di cooperazione che va da Vancouver a Vladivostock.

a) La creazione dell'OSCE, avvenuta con il vertice di Budapest del 1994, segna il momento conclusivo di un percorso diplomatico evolutivo, fatto di molti incontri e sessioni, fra i rappresentanti degli Stati rilevanti nei rapporti Est-ovest<sup>48</sup>.

La Conferenza di Helsinki del 1° agosto 1975, conclusasi con l'adozione per "consensus" di un Atto finale articolato in tre "cesti", ha posto le basi di una coesistenza pacifica fra i Paesi europei occidentali, orientali e neutrali. L'Atto finale non costituisce un accordo internazionale in senso proprio, ma piuttosto una intesa politica di significativa rilevanza nelle vicende politiche europee, anche per quanto concerne le disposizioni contenute nel terzo cesto, relativo alla cooperazione nel settore umanitario ed in altri settori (informazione, cultura, educazione).

Già nell'Atto finale gli Stati partecipanti si erano impegnati a rendere continuativo e duraturo il processo di distensione intrapreso, in modo da migliorare la sicurezza e sviluppare la cooperazione in Europa, nella prosecuzione, nelle forme appropriate, del processo multilaterale iniziato dalla Conferenza.

Il rafforzamento di tale forma associativa è proseguito gradualmente, attraverso i Vertici successivi. Nel Vertice di Helsinki del 1992 fu deciso l'ampliamento dei membri anche in conseguenza dello smembramento dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, che aveva dato luogo all'ingresso, nella comunità internazionale, di nuovi Stati indipendenti. Fu decisa anche una maggiore istituzionalizzazione della Conferenza mediante la creazione di organi permanenti, tra cui un Centro per la prevenzione dei conflitti. Nel Vertice di Budapest del 1994 è stato deciso di trasformare la CSCE in organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa. La nuova denominazione non ha comunque modificato sostanzialmente tale forma associativa, la quale non può essere ancora considerata

---

<sup>48</sup> Tra le numerose trattazioni dedicate alla CSCE, oggi OSCE, vedi, nella dottrina italiana, BARBERINI e RONZITTI, *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1994; BARBERINI, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver e Vladivostock*, Torino, 1998.

una organizzazione internazionale di tipo classico, ma va piuttosto ascritta alla tipologia delle "soft international organizations"<sup>49</sup>.

È comunque evidente la tendenza ad attribuire all'organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE) un ruolo importante ai fini della soluzione delle crisi europee, come è avvenuto in Bosnia. È vivo l'auspicio di un più preciso inquadramento di essa nel contesto del capitolo VIII della Carta dell'ONU, anche ai fini del collegamento con l'azione delle Nazioni Unite – particolarmente del Consiglio di Sicurezza – in considerazione della vastità dell'area di cui costituisce l'espressione.

**b)** I meccanismi elaborati nel quadro della CSCE-OSCE per la soluzione pacifica delle controversie tra Stati sono ispirati alla diplomazia preventiva; tali meccanismi hanno avuto una gestazione lunga e travagliata, e, almeno sinora, non si può dire che abbiano veramente funzionato. Dopo alcuni tentativi rimasti senza esito, la messa a punto di un sistema di composizione delle controversie si è avuta in due momenti successivi.

Il primo si è concluso con il Documento di La Valletta del 1991. Il secondo con le decisioni del Consiglio ministeriale di Stoccolma del 1992<sup>50</sup>.

Il problema era quello di dare concreta attuazione, con l'istituzione di un procedimento "ad hoc", al principio dell'intervento di un terzo "super partes" nel caso in cui le parti in contesa non fossero in grado di addivenire ad una composizione amichevole mediante negoziati o consultazioni dirette. Le difficoltà di trovare una soluzione condivisa furono in un primo tempo determinate dalla contrapposizione dei blocchi dell'Est e dell'Ovest, che sino alla fine degli anni ottanta divise l'Europa; soltanto con l'inizio del "disgelo" e di una certa apertura e flessibilità da parte dei Paesi del blocco dell'Est si poté pervenire a qualche soluzione, formalizzata in documenti "ad hoc".

La procedura elaborata nell'ambito della Riunione di La Valletta,

---

<sup>49</sup> In questo senso anche FUMAGALLI-MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997, p. 82, che si richiama a CONDORELLI *Diritto e non diritto nella CSCE*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1994, p. 60 e ss.

<sup>50</sup> Vedi CAFLISCH, *Vers des mécanismes pan-européens de règlement pacifique des différends*, in *Revue générale de droit int. public*, 1993, p. 1 e ss.

che si tenne dal 15 gennaio all'8 febbraio 1991, oscilla tra i buoni uffici e la mediazione. Per quanto concerne il regolamento giurisdizionale il Rapporto di La Valletta si limitò ad enunciare alcuni principi di contenuto un po' vago, dato il perdurante scetticismo di talune Potenze nei confronti di una istanza giurisdizionale. L'originalità del rapporto di La Valletta stava comunque nel fatto che esso prevedeva la possibilità, per ognuna delle parti in contesa, di chiedere la costituzione di un organismo "ad hoc", comprendente uno o più membri scelti in linea di principio di comune accordo tra le parti in base ad una lista tenuta dal Centro di prevenzione dei conflitti. Tale organismo aveva il compito di aiutare le parti in contesa "à définir une procédure appropriée de règlement du différend" e di "trouver une solution conforme au droit international et à leurs engagements dans le cadre de la CSCE". La competenza di esso incontrava comunque alcuni limiti sia sul piano funzionale che della competenza "ratione materiae". In particolare la procedura non poteva venire applicata "qualora la controversia fosse stata precedentemente e fosse tuttora trattata in base ad altra procedura di soluzione delle controversie (sezione III). La procedura trovava inoltre un ostacolo pressoché insormontabile nella clausola contenuta nella sezione XII, per cui non doveva darsi luogo ad alcuna procedura qualora una parte alla controversia ritenesse che essa riguardasse questioni concernenti la sua integrità territoriale, la difesa nazionale, titoli di sovranità sulla terraferma o pretese configgenti riguardo alla giurisdizione su altre aree<sup>51</sup>.

Una evoluzione si è manifestata sotto la spinta del progetto Badinter, il giurista francese Presidente del Consiglio costituzionale, il quale riteneva che, per promuovere la pace e rafforzare una coscienza europea "il convient, sans plus attendre, d'établir en Europe et pour tous les Etats du continent, une juridiction européenne qui, pratiquant aussi bien la conciliation que l'arbitrage, permettra de prévenir et de résoudre les conflits entre Etats européens"<sup>52</sup>. Rispetto al meccanismo di La Valletta, che rimase del tutto inutilizzato, le proposte e i progetti successivi mostrano una tendenza evolutiva, che viene definita "un misto di prudenza e di innovazione", con particolare riferimento ai meccanismi predisposti nella Convenzione di Stoccolma relativa alla conci-

---

<sup>51</sup> Vedi SICILIANOS, *Le mécanisme de règlement des différends au sein de la CSCE approuvé à Stockholm*, in *Annuaire français de droit int.*, 1993, p. 899 e ss.

<sup>52</sup> Cfr. *Pour une Cour de la Grande Europe*, *Le Monde*, 21 giugno 1991.

liazione e all'arbitrato del 15 dicembre 1992<sup>53</sup>. Nella Convenzione, che prevede la conciliazione generale e l'arbitrato sulla base di accordi "ad hoc" o di preve raccomandazioni reciproche, si sottolinea comunque l'intenzione di non portare in alcun modo pregiudizio alla competenza di altre istituzioni, o di altri meccanismi esistenti, ivi inclusa la Corte internazionale di Giustizia, la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia delle Comunità europee e la Corte permanente di arbitrato.

I problemi di coordinamento vengono risolti, nella Convenzione di Stoccolma, affermando la priorità di qualsiasi altro meccanismo recante soluzione obbligatoria delle controversie sul meccanismo obbligatorio di conciliazione previsto dalla Convenzione. L'art. 19 della Convenzione prevede un insieme di regole assai elaborate al riguardo.

L'art. 24 della Convenzione è stato oggetto di discussione in quanto è apparso voler contrapporre il diritto internazionale agli impegni assunti dagli Stati in sede CSCE nella definizione degli obiettivi della conciliazione. In effetti sembra che l'inciso di cui all'art. 24 ("La Commissione di conciliazione aiuta le parti della controversia a trovare una soluzione conformemente al diritto internazionale e ai loro impegni CSCE") sia stato inserito per evitare che uno Stato opponga alla Commissione di conciliazione una eccezione fondata sul non intervento nelle questioni afferenti essenzialmente la competenza interna. Dal momento in cui tali questioni hanno dato luogo ad impegni in sede CSCE (come in materia di dimensione umana e di diritti umani) è ovvio che l'eccezione non potrebbe essere ammessa, coerentemente con gli impegni di cui sopra. Il riferimento agli impegni CSCE non figura nelle disposizioni di cui al capitolo IV della Convenzione, relativo all'arbitrato. Nulla impedisce peraltro all'arbitro di applicare un impegno assunto in sede CSCE/OSCE, qualora egli ritenga che sia conforme a norme e principi di diritto internazionale.

In virtù dell'art. 29 della Convenzione il Tribunale arbitrale dispone nei confronti delle parti nella controversia dei poteri istruttori e di inchiesta che gli sono necessari per svolgere la propria funzione.

È difficile fare previsioni circa le future, effettive possibilità di succes-

---

<sup>53</sup> Vedi TREVES, *Le controversie internazionali*, cit., p. 80, per alcuni rilievi circa il procedimento di conciliazione previsto nella Convenzione di Stoccolma.

so dei meccanismi di Stoccolma, i quali appaiono comunque inadeguati rispetto ai conflitti armati<sup>54</sup>. Il collegamento con la NATO, in quanto “braccio armato” dell’organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa diviene inevitabile, ai fini della salvaguardia della sicurezza nell’area. A tale proposito valgono alcune considerazioni di Simma: “True at present NATO is the only regional institution capable of countering (self defined) security challenges effectively, if necessary, by military means. But things might change in the future and other States or new alliances in Europe or in other parts of the world might then also proclaim to ‘stand ready to act’ without the Security Council, or affirm to defend certain interests and values by armed forces”<sup>55</sup>.

9. Il mantenimento di buone relazioni nella comunità internazionale va correlato anche ad una equilibrata gestione delle relazioni economiche e commerciali. Tensioni e conflitti, anche di grave entità, possono essere cagionati da una malaccorta gestione di tali relazioni. Gli squilibri economici e gli scambi commerciali non improntati a regole di sicurezza del diritto possono aggravare crisi già in atto, ed innescare nuove crisi di ordine politico e sociale.

Se si considera l’attuale realtà della vita di relazione internazionale nel settore economico e commerciale, caratterizzata da scambi improntati ad un sempre maggior dinamismo e da spazi sempre più dilatati, idonei alla dimensione di gruppi multinazionali, il problema dei rapporti tra gli Stati si pone anche per considerazioni connesse alla tematica dello sviluppo. Per creare le condizioni necessarie ad uno sviluppo economico equilibrato e bilanciato, finalizzato al miglioramento delle condizioni di vita in larga dimensione internazionale – in conformità alle enunciazioni contenute nei principali Atti internazionali in

---

<sup>54</sup> Nel Par. 16 del Documento di Vienna 1994 sulle Misure miranti a rafforzare la Fiducia e la Sicurezza, allegato alle Decisioni della Conferenza di Budapest del 1994 è previsto un sistema di consultazioni e di cooperazione tra gli Stati partecipanti riguardo ad ogni attività insolita e non programmata dalle loro forze militari al di fuori delle loro sedi stanziali del tempo di pace che sia militarmente significativa, e riguardo alla quale uno Stato partecipante esprima la sua preoccupazione in materia di sicurezza. Tale meccanismo è stato però scarsamente attivato e si è concluso in genere in una maniera molto blanda e non risolutiva.

<sup>55</sup> Cfr. *NATO, UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1 e ss.

materia di sviluppo e di sviluppo sostenibile<sup>56</sup> – non si può fare a meno della congiunta presenza degli Stati e delle imprese.

Forze promotrici essenziali dello sviluppo sono le imprese, le quali hanno dato una costante dimostrazione della loro capacità di autonomia e della originarietà della loro esistenza nei confronti degli Stati, così come della loro tendenza a dilatarsi sino a creare veri e propri “sistemi” in vaste aree economiche<sup>57</sup>.

Nell’ordinamento internazionale si distinguono vari “sistemi” economici tendenti a favorire sia le varie forme del commercio internazionale, tanto a livello universale che regionale, che i diversi modelli di rapporti economici internazionali<sup>58</sup>. L’Unione europea, facendo cadere il diaframma costituito dai confini dei singoli Stati membri, ha creato un ampio spazio economico, idoneo alla dimensione di gruppi multinazionali a dimensione europea, creando al contempo problemi con la normativa da essa posta (obbligatoria e di immediata applicazione anche per le imprese) ai gruppi multinazionali di più vaste dimensioni.

Nelle attuali condizioni economiche e tecnologiche il mercato globale unificato è divenuto una realtà destinata a durare sinché permarranno le circostanze che l’hanno occasionato. Anche gli Stati fanno parte del sistema globale in quanto soggetti economici fonti di iniziative, anche al fine di favorire lo svolgimento dell’attività delle imprese a livello di infrastrutture essenziali. Nel caso di carenza dell’iniziativa economica privata gli Stati possono svolgere un ruolo sostitutivo, creando imprese proprie in settori produttivi di interesse nazionale.

Nelle loro relazioni reciproche gli Stati sono assoggettati a regole di diritto internazionale, e nell’ambito delle organizzazioni internazionali di cui fanno parte il loro peso, almeno in linea di principio, è uguale, pure nella considerazione che in linea di fatto alcuni di essi, in particolare gli Stati Uniti, occupano una posizione di indubbia preminenza.

a) L’organizzazione mondiale del commercio (OMC o WTO), istituita

---

<sup>56</sup> Per considerazioni sul diritto allo sviluppo, alla luce dei principali Atti internazionali in materia vedi anche SPATAFORA, *Appunti sul diritto allo sviluppo nell’era della globalizzazione*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 9, 2001, p. 14 e ss.

<sup>57</sup> Vedi, in materia, i pertinenti rilievi di GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, p. 55 e ss.

<sup>58</sup> Per una classificazione dei sistemi economici vedi PANEBIANCO-MARTINO, *Elementi di diritto dell’organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 42 e ss.

al termine dei negoziati commerciali multilaterali dell'“Uruguay Round”, costituisce l'ordinamento giuridico del commercio internazionale<sup>59</sup>. Tale organizzazione non costituisce una realizzazione “ex novo”; essa ha fatto seguito al sistema creato con l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), entrato in vigore il 1° gennaio 1948, il quale, pur avendo definito un consistente e articolato sistema di riduzioni tariffarie, non prevedeva una struttura istituzionale, dato il suo carattere provvisorio, ed era rimasto ben lungi dal definire un sistema di liberalizzazione commerciale realmente globale e universale. L'“Uruguay Round” è nato proprio dalla prospettiva di superare i limiti dell'Accordo originario del GATT per giungere a varare un sistema di liberalizzazione nel commercio internazionale stabile ed effettivamente globale e universale.

La conclusione dei lunghi negoziati commerciali multilaterali dell'“Uruguay Round”, con la creazione dell'OMC, ha segnato anche l'approdo del processo pluridecennale di progressiva istituzionalizzazione del sistema multilaterale di soluzione delle controversie commerciali tra Stati, avviato a partire dalla normativa originaria dell'Accordo generale del 1947. Il miglioramento e il rafforzamento delle regole e procedure di soluzione delle controversie ha costituito infatti un obiettivo fondamentale nel quadro dei negoziati dell'“Uruguay Round”<sup>60</sup>. Il Preambolo del Trattato istitutivo dell'OMC menziona materie vaste e obiettivi ambiziosi, quali la cooperazione economica e commerciale, l'uso delle risorse mondiali, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. L'organizzazione, che comprende i 128 membri originari del GATT 1947, più i nuovi membri aggiuntisi con l'attuazione della procedura di adesione disciplinata dell'art. XII, annovera tra i membri la Comunità europea unitariamente considerata (art. XI par.1 e XIV, par.1 del-

---

<sup>59</sup> L'Accordo istitutivo dell'OMC è stato adottato a Marrakesh il 15 aprile 1994 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1995. È stato ratificato dall'Italia con legge del 29 dicembre 1994 n. 747. Sulle origini dell'OMC, sulla struttura, gli obiettivi ed il funzionamento dell'ente vedi in particolare VENTURINI (con la collaborazione di altri), *L'organizzazione mondiale del commercio*, in “L'Italia e la vita giuridica internazionale”, Milano, 2000; MENGOSI, *The World Trade Organization Law: an Analysis of its first Practice*, in *Diventire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Capotorti*, 1, *Diritto internazionale*, Milano, 1999, p. 271 e ss.

<sup>60</sup> Vedi l'ampia trattazione contenuta in LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996.

l'Accordo OMC), in quanto soggetto responsabile della politica commerciale comune dei Paesi membri.

L'OMC ha in primo luogo lo scopo di permettere l'attuazione degli accordi che compongono il suo sistema, e di costituire un foro per i negoziati commerciali multilaterali tra i membri (art. III, 1 e III, 2). Ad essa spetta un potere di controllo sulle politiche commerciali degli Stati sulla base di rapporti periodici da questi presentati (art. III, 4), ed una competenza in tema di soluzione delle controversie commerciali fra i suoi membri. Tali competenze condizionano inevitabilmente la sovranità degli Stati membri, potendo interferire in questioni che un tempo erano considerate appartenenti al riservato dominio degli Stati. In certi settori la disciplina OMC coinvolge non solo le autorità centrali degli Stati ma anche i governi locali e le imprese pubbliche, in relazione ai contratti stipulati per servizi pubblici e per servizi di costruzione<sup>61</sup>.

La disciplina giuridica del commercio internazionale prevista nel sistema OMC ha un ambito più vasto rispetto a quella originaria dell'Accordo GATT. Nella disciplina dell'OMC, oltre agli accordi originari in tema di scambi di merci, sono stati compresi gli accordi sulle misure relative agli investimenti che incidono sugli scambi commerciali (TRIMS), quelli che incidono sugli aspetti del diritto di proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale (TRIPS), e sugli scambi di servizi (GATS). La disciplina di quest'ultimo settore era tradizionalmente considerata una prerogativa esclusiva degli Stati sovrani, in quanto afferente ad attività funzionali al perseguimento di obiettivi di interesse nazionale generale<sup>62</sup>. Così, ad es. il controllo della circolazione delle informazioni e delle immagini nel settore televisivo veniva mantenuto in passato attraverso il divieto generale di effettuare trasmissioni televisive, che erano consentite solo all'ente di proprietà statale.

La liberalizzazione nel commercio dei servizi ha posto un problema di rapporti tra i Paesi industrializzati (i quali hanno esercitato forti pressioni per la liberalizzazione) e quelli in via di sviluppo, general-

<sup>61</sup> Cfr. LIGUSTRO, *op. cit.*, p. 464.

<sup>62</sup> Sulla disciplina degli scambi di servizi vedi MENGOZZI, *I servizi nell'organizzazione mondiale del commercio*, in SIDI, 1998, p. 107 e ss.; SACERDOTI-VENTURINI (a cura di), *La liberalizzazione multilaterale dei servizi e i suoi riflessi per l'Italia*, Milano, 1997; RADICATI DI BROZOLO, *Un primo confronto tra la liberalizzazione delle telecomunicazioni nel sistema del WTO e della Comunità europea*, in SIDI, 1998, p. 107 e ss.

mente contrari all'inserimento dei servizi nei negoziati dell' "Uruguay Round", timorosi che il predominio dei Paesi industrializzati nel settore tecnologico potesse dare luogo alla conquista, da parte di questi, dei mercati del terziario. Successivamente, anche in conseguenza della pesante crisi economica che li travagliava, i Paesi meno sviluppati mostrarono maggiore flessibilità, sul presupposto che il settore terziario fosse uno strumento per lo sviluppo delle economie locali<sup>63</sup>.

Una tendenza compromissoria e prudente in relazione ai rapporti tra gli interessi dei Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo è stata individuata nella portata originariamente alquanto restrittiva dell'accordo TRIMS, limitato agli aspetti meramente commerciali delle misure di investimento (art. 1 dell'Accordo). Dall'Accordo sono state escluse questioni suscettibili di provocare tensioni a livello internazionale e oggetto di accordi di investimento di carattere bilaterale, come gli espropri, il controllo di imprese multinazionali, la sovranità sulle risorse naturali, i trasferimenti delle tecnologie ecc.<sup>64</sup>. In ogni caso la libertà degli Stati di applicare misure relative agli investimenti è subordinata, in linea di principio, alla compatibilità delle medesime con gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'OMC.

Anche in tema di accordi TRIPS relativi agli aspetti del diritto di proprietà intellettuale attinente al commercio internazionale, data la sostanziale contrapposizione tra gli interessi e la posizione dei Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, si è cercata una soluzione di compromesso. Da parte dei Paesi in via di sviluppo venivano eccepitate le pretese dei Paesi più industrializzati di imporre unilateralmente il rispetto delle regole accolte nei propri ordinamenti. Tra i Paesi più industrializzati soprattutto gli Stati Uniti sono stati da sempre i fautori di una concezione "legalista" del GATT e del sistema di soluzione delle controversie, e favorevoli ad una piena "giurisdizionalizzazione" di tale sistema<sup>65</sup>.

L'estensione del regime libero scambista a settori commerciali in precedenza non compresi in una regolamentazione internazionale suscita questioni di fondamentale importanza per l'organizzazione dei rapporti commerciali internazionali, anche in considerazione dei rap-

---

<sup>63</sup> Vedi in proposito i rilievi di LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati* cit., p. 465.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Vedi HOWELL/GADBAW, *The US Commitment to the GATT System. A Reappraisal of Basic Assumptions*, in *Mich. Yearbook Int. Legal Studies*, 1984, p. 491 e ss.

porti che, nell'evoluzione successiva, potranno venire a determinarsi tra l'iniziativa pubblica e quella privata.

b) Importante completamento del sistema OMC è l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la soluzione delle controversie, adottata a Marrakech il 15 aprile 1994 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1995. Nell'ambito di tale meccanismo sono state trattate alcune spinose controversie commerciali che avevano opposto gli Stati Uniti alla Comunità europea<sup>66</sup>.

La normativa adottata in questo settore è il prodotto di un lungo e non facile negoziato, date le divergenze manifestatesi circa le misure idonee ad assicurare il rispetto e l'applicazione del sistema di regolamentazione del commercio internazionale. A posizioni "legaliste" si contrapponevano infatti posizioni più "pragmatiche". La Comunità europea si era opposta a lungo non solo ad uno sviluppo del sistema in senso giudiziario, ma anche ad un eccessivo rafforzamento della procedura dei "panels", mostrandosi invece favorevole alla valorizzazione dei metodi diplomatici della consultazione e del negoziato, nonché dell'azione di mediazione e di conciliazione del Consiglio come organo politico<sup>67</sup>. La necessità di preservare l'equilibrio dei benefici e dei vantaggi commerciali di cui ogni membro dell'OMC gode in ragione della sua partecipazione all'organizzazione ha favorito l'avvicinamento delle posizioni.

Gli organi preposti a garantire l'applicazione della procedura contenziosa sono l'organo di soluzione delle controversie (Dispute Settlement Body-DSB), che si compone dei rappresentanti di tutti i membri ed è competente a prendere le principali decisioni per la soluzione di specifiche controversie; i panels di esperti, che vengono istituiti di volta in volta. Vi è poi un organo di appello permanente composto di sette individui indipendenti, il quale ha competenza a giudicare gli appelli concernenti i casi giudicati dai panels (art. 17 dell'Intesa).

---

<sup>66</sup> Il contenzioso tra la Comunità europea e gli Stati Uniti nel caso "banane" ha posto in discussione la liceità di uno dei principali strumenti comunitari a sostegno dei Paesi in via di sviluppo: la Convenzione di Lomé. La controversia sugli "ormoni" riguardava l'applicazione dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS). P, cit., p. 155 e ss. Per una analisi dei casi in questione vedi ADINOLFI, *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in *L'organizzazione mondiale del commercio* cit., p. 155 e ss.

<sup>67</sup> Vedi LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati*, cit., p. 186.

I metodi di regolamento previsti nell'intesa si applicano a tutte le controversie tra i membri dell'OMC, sorte successivamente alla data di entrata in vigore dell'Accordo istitutivo, ovvero in relazione alle quali sono state presentate richieste di consultazioni dopo il 1° gennaio 1995 (art. 3-3° cpv. dell'Intesa). Quanto ai soggetti legittimati ad attivare la procedura contenziosa, sono soltanto i membri e non gli organi dell'OMC.

L'istituzione di un organo permanente di appello è una novità nel sistema internazionale di soluzione delle controversie commerciali. Esso non era infatti previsto né dall'art. XXIII dell'Accordo GATT, né dai successivi strumenti che l'hanno integrato. Tale meccanismo conferisce al sistema contenzioso una caratterizzazione giurisdizionale e non soltanto diplomatico-negoziale.

L'organo permanente di appello ha competenza a giudicare gli appelli concernenti i casi giudicati dai panels (art. 17-1° cpv. dell'Intesa), i quali si atteggiano quali organi imparziali ed indipendenti di conciliazione, avendo il compito di tenere consultazioni tra le parti nel tentativo di giungere ad una composizione della controversia. Nel corso dei procedimenti innanzi ai panels la composizione amichevole e la conciliazione devono essere perseguite attraverso una fase di esame intermedia, che si conclude con una relazione interinale da sottoporsi alle parti (art. 15 dell'Intesa). I membri interessati hanno il diritto di essere ascoltati o di produrre memorie scritte (art. 9 e 10 dell'Intesa). I panels possono chiedere informazioni e pareri ad esperti (individui o enti) in modo da acquisire le conoscenze tecniche necessarie per una corretta decisione. I panels non emanano comunque decisioni vincolanti, ma si limitano a formulare conclusioni o determinazioni o accertamenti in base ad una valutazione oggettiva dei fatti ed in conformità con gli accordi OMC applicabili, formalmente al solo scopo di assistere l'organo di soluzione delle controversie (DSB) nel formulare le raccomandazioni e le decisioni per la soluzione delle controversie (art. 11 dell'Intesa). In base all'art 16-4° cpv. dell'Intesa le parti di una controversia hanno facoltà di impedire l'adozione del rapporto del panel in seno al DSB notificando la decisione di ricorrere all'organo permanente di appello. Il diritto di appello concerne infatti il rapporto del panel precedentemente all'approvazione ad opera del "Dispute Settlement Body" (DSB), ed è limitato alle questioni giuridiche contemplate in tale rapporto e alle interpretazioni giuridiche sviluppate dal panel (art. 17 cpv. dell'Intesa).

Una controversia può essere composta dopo il rapporto del panel tramite compensazioni e concessioni, come alternative temporanee, o me-

dianche compensazioni reciprocamente accettate a seguito di negoziati (art. 22 dell'Intesa). Se ciò non avviene, il "Dispute Settlement Body" (DSB) potrà autorizzare la sospensione di obblighi quale contromisura.

Nel caso in cui venga adito, l'organo permanente di appello ha competenza a decidere definitivamente sui ricorsi per motivi di diritto nei confronti dei rapporti dei panels. La decisione dell'organo permanente di appello concerne "in toto" gli aspetti giuridici della questione; essa può confermare, modificare o annullare le constatazioni e le conclusioni giuridiche dei panel (art. 17-13° cpv.) Con l'adozione da parte dell'organo politico di soluzione delle controversie del rapporto del panel o della decisione dell'organo permanente di appello, che si atteggia come un vero e proprio tribunale internazionale costituito all'interno di una organizzazione per la soluzione imparziale di controversie tra gli Stati membri concernenti i rispettivi obblighi derivanti da norme rilevanti di diritto internazionale<sup>68</sup>, si conclude la fase giudicante della procedura contenziosa.

Nella misura in cui la parte soccombente non ottemperi alle raccomandazioni e decisioni del "Dispute Settlement Body" (DSB) nel termine stabilito, è previsto il ricorso a due strumenti: la conclusione di accordi di compensazione o l'applicazione di contromisure. Le contromisure devono essere proporzionate al danno subito dal membro richiedente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (art. 22 dell'Intesa). Dall'art. 25 viene fatto salvo il ricorso all'arbitrato rapido nell'ambito dell'OMC, il quale è concepito come "sistema alternativo di risoluzione" di determinate controversie relative a questioni chiaramente definite da entrambe le parti. Salvo quanto altrimenti disposto, il ricorso all'arbitrato è soggetto alla reciproca intesa tra le parti che concordano le procedure da seguire.

Il meccanismo contenzioso previsto dall'Intesa, la cui applicazione va improntata al criterio della "trasparenza", oltre che a quello della "confidenzialità" proprio della materia commerciale, mira a porre fine a comportamenti illeciti nel settore. È evidente anche l'intento di salvaguardare l'equilibrio degli interessi economici e commerciali dei membri dell'OMC.

**10.** Il ricorso a contromisure nei conflitti tra Stati costituisce "the most difficult and controversial aspect of the whole regime of State

---

<sup>68</sup> Vedi SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio*, cit., p. 195.

responsibility”<sup>69</sup>. Per quanto concerne le contromisure c.d. pacifiche, come il congelamento di beni o valori patrimoniali stranieri o la sospensione o restrizione dei rapporti commerciali con Stati stranieri – come l’embargo che è largamente praticato in quanto reazione a comportamenti illeciti dal punto di vista del diritto internazionale – esse possono divenire, in certi casi, “a fact of life, indeed a necessity, in an international system still essentially devoid of compulsory third-party in settlement of disputes and central law enforcement”<sup>70</sup>. Non di rado le contromisure di cui sopra, anche se attuate in risposta ad un illecito internazionale di uno Stato, vengono considerate una sorta di “aggressione economica” o di ingiustificata ingerenza negli affari interni degli Stati che ne sono oggetto, oltre che causa di violazione di fondamentali diritti umani (alla protezione della salute, allo sviluppo, ad un ambiente salubre ecc.) della comunità territoriale che ne sopporta le conseguenze. Può quindi verificarsi che certi provvedimenti, adottati a titolo di contromisure, vengano ritenuti illeciti, in modo da mettere in causa la responsabilità degli Stati che li hanno posti in essere. In ogni caso non possono venire adottate misure commerciali restrittive incompatibili con il diritto internazionale, ed in particolare con il sistema dell’OMC, vigente nei rapporti con uno Stato ritenuto autore di un illecito particolarmente grave.

Nell’ambito della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite si è a lungo discusso circa l’opportunità di prevedere nel progetto sulla responsabilità degli Stati un principio di necessario espletamento delle procedure di soluzione delle controversie prima che lo Stato che si ritiene leso possa adottare contromisure. Coloro che volevano introdurre questa esigenza – tra cui il Relatore speciale a cui si deve, la proposta, Arangio Ruiz – hanno fatto valere che la Commissione “should devise ways and means to correct more effectively the essential arbitrariness of the system of unilateral reactions”<sup>71</sup>.

Il problema fondamentale che si pone a proposito delle contromi-

---

<sup>69</sup> Vedi VERESHCHETIN, *Some observations on the New Proposal on Dispute Settlement*, in *European Journal of International Law*, 1994, n. 1, p. 57.

<sup>70</sup> Cfr. SIMMA, *Counter-measures and Dispute Settlement: A Plea for a different Balance*, in *European Journal of International Law*, 1994, n. 1, p. 102.

<sup>71</sup> Cfr. ARANGIO RUIZ, *Counter-measures and Amicable Dispute Settlement. Means in the Settlement of State Responsibility: A Crucial Issue before the International Law Commission*, in *European Journal of International Law*, 3, 1994, pp. 22-53.

sure è di stabilire se e quando un comportamento in sé illecito, attuato come reazione ad un comportamento illecito altrui, possa legittimarsi nell'ordinamento internazionale.

Nell'art. 30 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato è detto, alquanto genericamente che "L'illiceità di un atto di uno Stato non conforme ad un obbligo di tale Stato nei confronti di un altro Stato è esclusa se l'atto costituisce una misura legittima secondo il diritto internazionale contro l'altro Stato, in conseguenza di un atto internazionalmente illecito di tale altro Stato".

La questione dell'illiceità (o liceità) delle contromisure adottate da Stati in risposta a illeciti commessi nei loro confronti da altri Stati si fa particolarmente grave a proposito delle c.d. contromisure armate, e dipende, ovviamente, dal tipo di illecito commesso dal soggetto nei cui confronti viene esercitata la contromisura, e dalla gravità del danno arrecato. Deve infatti trattarsi di illeciti di assoluta gravità, come ad es., la violazione del divieto dell'uso della forza armata, o la violazione di fondamentali diritti umani, tali da colpire la comunità internazionale nel suo complesso"<sup>72</sup>.

a) Nel summenzionato Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato le contromisure nei confronti di un atto internazionalmente illecito vengono distinte dalla legittima difesa, la quale è prevista nell'art. 34 del Progetto, per cui "L'illiceità di un atto di uno Stato non conforme ad un obbligo internazionale di tale Stato è esclusa se l'atto costituisce una misura di legittima difesa presa in conformità alla Carta delle Nazioni Unite".

L'art. 51 della Carta dell'ONU riconosce ad ogni membro il "diritto naturale" di autodifesa contro un attacco armato. Tale diritto è riconosciuto non soltanto ad membro delle Nazioni Unite vittima della violenza, ma anche ad ogni altro Stato che voglia portargli aiuto. Oltre all'autodifesa individuale viene infatti prevista quella collettiva nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, sinché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure adottate dai membri nell'esercizio di questo diritto debbono

---

<sup>72</sup> In tema di contromisure nel diritto internazionale, anche per la-prassi relativa, vedi l'ampia trattazione fatta da FOCARELLI; *Le contromisure in diritto internazionale*, Milano, 1994.

essere immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano il potere e il compito del Consiglio di intraprendere in qualsiasi momento l'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

Il principio relativo alla legittima difesa espresso nella Carta dell'ONU trova riscontro in quello vigente nel diritto internazionale generale. Un problema si pone peraltro circa la determinazione del momento preciso in cui si verifica la situazione di legittima difesa. Alcuni Stati hanno preteso di includere nel concetto di legittima difesa anche la cosiddetta "legittima difesa preventiva"<sup>73</sup>, in quanto essa possa trovare applicazione anche contro un attacco imminente.

Ciò che assume anzitutto rilievo in proposito è la necessità pratica ed immediata di respingere un'aggressione indipendentemente da qualsiasi intenzione punitiva<sup>74</sup>. La legittimità difesa non è infatti configurabile come rappresaglia o sanzione dell'illecito e non va confusa con l'adozione di contromisure da cui va anzi nettamente distinta.

In base all'art. 51 della Carta dell'ONU l'esercizio del diritto di legittima difesa è previsto come un primo mezzo temporaneo di reazione destinato a venire meno nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza abbia preso le misure necessarie per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tali misure costituiscono un limite procedurale all'esercizio del diritto di legittima difesa, sempre che esse pongano effettivamente termine all'attacco armato o si sostituiscano con efficacia all'azione di autodifesa dello Stato colpito dall'aggressione.<sup>75</sup>

b) Un obiettivo fondamentale perseguito dagli interventi disposti o autorizzati dal Consiglio di Sicurezza è quello di porre in essere le condizioni necessarie per l'applicazione del diritto umanitario e per lo svolgimento delle attività di soccorso umanitario in contesti turbati da gravi violenze. Tali operazioni militari, che non vengono intraprese da forze armate permanenti dell'ONU bensì da forze armate di Stati membri messe a disposizione dell'organizzazione, vengono in genere ricollegate ad una norma di diritto internazionale generale relativa a

---

<sup>73</sup> In senso favorevole vedi BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Manchester, 1958, p. 187; SCWEBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, in *Recueil des Cours*, 1972, II p. 479 e ss.

<sup>74</sup> Vedi MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 248, il quale si richiama ad AGO, *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, Napoli, 1986, Vol. II, 2, pp. 1360-1367.

<sup>75</sup> Cfr MARCHISIO, *L'ONU*, cit., p. 249.

un diritto-dovere di ingerenza umanitaria nel caso di genocidio o di violazione massiccia dei diritti umani, ovvero nel caso di uno stato di necessità derivante da una grave emergenza umanitaria<sup>76</sup>.

Si è assai dibattuto circa l'ammissibilità di operazioni comportanti l'uso della forza armata, poste in essere da organizzazioni regionali in mancanza di una specifica ed espressa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza nel caso in cui il Consiglio si trovi nell'impossibilità di decidere a motivo dell'opposizione di uno o più membri permanenti.

È questo, ad esempio, il caso dell'intervento della NATO in relazione alla crisi del Kosovo, iniziato il 23 marzo 1999 senza una preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Tale intervento era apparso alle autorità serbe come un atto di aggressione nei confronti della sovranità nazionale e dell'integrità territoriale della Repubblica iugoslava, nonché lesivo dei diritti umani della comunità serba. Ai più è invece sembrato conforme al diritto internazionale generale, in quanto fondato sul dovere di intervenire in seguito all'accertamento di gravissime violazioni dei diritti umani nell'area del Kosovo da parte serba. Vale comunque il rilievo di Conforti<sup>77</sup> che tre mesi di bombardamenti aerei della NATO contro la Repubblica iugoslava sono stati eccessivi e non conformi al pacifismo espresso in linea di principio nella Carta dell'ONU. In proposito possono essere comunque messe in causa le modalità di svolgimento delle operazioni militari aeree, non del tutto ortodosse.

Il problema dato da collisioni tra il principio del divieto dell'uso della forza, di cui all'art. 2-4° cpv. della Carta dell'ONU, e le effettive garanzie di applicazione del diritto umanitario e dell'assistenza umanitaria in situazioni caratterizzate da gravi conflitti e tensioni, può trovare soluzione nella ricerca di più perfezionati strumenti di soluzione dei conflitti -interni e internazionali - sul presupposto dell'esistenza di "obligations of a State towards the International Community as a whole"<sup>78</sup>.

È ovvio che l'adozione di questa o quella misura va commisurata alla gravità e all'entità dell'illecito commesso e del danno procurato,

---

<sup>76</sup> Vedi LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento umanitario*, Torino 1997. Anche secondo LEANZA, (*Diritto internazionale e interventi umanitari*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, n. 6, 2000, p. 27) il diritto internazionale generale "non esclude l'impiego della forza quando si tratti di tutelare valori ritenuti essenziali della Comunità internazionale".

<sup>77</sup> Cfr. CONFORTI, *Le Nazioni Unite* 6<sup>a</sup> ed., cit., p. 227.

<sup>78</sup> Vedi HILPOLD, *Humanitarian Intervention. Is there a Need for a Legal Reappraisal?*, in *European Journal of international Law*, 2001, n. 3 p. 417 e ss.

in base ad un rapporto di proporzionalità; considerando anche l'opportunità di non opporre ad un torto un altro torto, senza perdere di vista la questione dell'efficacia del provvedimento adottato in riparazione del danno procurato.