

Questionario n. 12

La risoluzione delle controversie internazionali

1. Qual è il principio generale in materia di risoluzione delle controversie internazionali?

Riferimento normativo: art. 2, par. 3 Statuto ONU.

Principio generale: evidenziare che il divieto dell'uso della forza ha ormai acquisito carattere di norma consuetudinaria cogente.

Ulteriori elementi da evidenziare: aggiungere che la Comunità internazionale non è in grado di imporre il rispetto di tale norma.

Articolazione della risposta

Il **divieto di uso della forza** nelle relazioni internazionali, che ha ormai acquisito carattere di **norma consuetudinaria cogente**, comporta in capo agli Stati l'obbligo di risolvere le controversie tra loro insorte «*con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo*» (art. 2, par. 3 Statuto ONU).

Si tratterebbe, anche in questo caso, secondo le più recenti affermazioni della giurisprudenza internazionale e della dottrina (CASSESE), di una norma di diritto consuetudinario il cui rispetto si impone a tutti gli Stati. Ciononostante, allo stadio attuale del suo sviluppo, la Comunità internazionale non è in grado di costringere le parti di una controversia ad un regolamento pacifico della stessa mediante il ricorso a procedure diplomatiche.

Lo sforzo imporre agli Stati strumenti pacifici di composizione di una lite internazionale si è sovente tradotto nella stipula di convenzioni multilaterali, come la Convenzione de L'Aja del 1907 e l'Atto Generale di Arbitrato del 1928, entrambi aventi carattere universale.

I progressi più sensibili si registrano, tuttavia, a livello regionale, soprattutto in America Latina ed Europa: si ricordano, ad esempio, il Patto di Bogotà del 1948, la Convenzione di Strasburgo del 1951 nel quadro del Consiglio d'Europa e la Convenzione sulla conciliazione e l'arbitrato nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) del 1992.

Istituti collegati: *jus cogens*; Statuto ONU.

2. Cosa si intende per controversia internazionale?

Definizione: specificare che una controversia internazionale consiste in un disaccordo su un punto di diritto o di fatto, una contraddizione, un'opposizione di tesi giuridiche o interessi.

Articolazione della risposta

Nel 1924, nella sentenza sulle *concessioni Mavrommatis* in Palestina, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale definiva una **controversia internazionale** come il **disaccordo su un punto di diritto o di fatto, una contraddizione, un'opposizione di tesi giuridiche o interessi**.

È, dunque, necessaria l'esistenza di un contrasto di atteggiamenti e di una manifesta opposizione di pretese, anche se meramente comportamentale, relativa ad un conflitto di interessi (GIULIANO-SCOVAZZI-TREVES).

Istituti collegati: tribunali internazionali; procedimenti di soluzione delle controversie.

3. In quali casi si estingue una controversia?

Casi di estinzione: specificare che talvolta la controversia si estingue in modo autonomo, a seguito di:

- desistenza di una delle parti;
- adozione di un mezzo di soluzione previsto da un accordo.

Ulteriori elementi da evidenziare: precisare che, se la controversia non si estingue in modo autonomo, sarà necessario procedere alla composizione della stessa secondo gli strumenti previsti dal DI.

Articolazione della risposta

Di fronte ad un conflitto di interessi, suscettibile di sfociare in una vera e propria controversia internazionale, è possibile in primo luogo adottare specifiche *misure di prevenzione*.

L'eventuale fallimento di tali misure sfocia nell'insorgere di una controversia, e dunque nella necessità di risolverla.

Talvolta la controversia si estingue in modo autonomo, quando viene meno la contrapposizione di atteggiamenti in ordine ad un conflitto di interessi. Ciò può accadere a seguito di:

- **desistenza di una delle parti**, eventualmente risultante da una sentenza o da un accordo;
- adozione di un **mezzo di soluzione pattizio**, arbitrale o giudiziale che sia.

Qualora non si verifichi l'ipotesi di estinzione, si dovrà procedere alla composizione della controversia, ovvero alla formulazione di una soluzione degli interessi giuridici in conflitto. In tal caso, dovranno essere scelti il procedimento ed i mezzi di soluzione, questi ultimi intesi come gli strumenti conclusivi del procedimento che realizzano la convergenza degli atteggiamenti opposti delle parti (trattasi, generalmente, di un accordo o di una sentenza).

Istituti collegati: procedimenti di soluzione di una controversia; tribunali internazionali.

4. Quali sono i procedimenti tipici di soluzione?

Tipologie di procedimenti: evidenziare che i procedimenti di soluzione pacifica delle controversie si distinguono in:

- procedimenti diplomatici;
- procedimenti arbitrali e giudiziari.

Ulteriori elementi da evidenziare: aggiungere che, a differenza dei procedimenti diplomatici, quelli arbitrali e giudiziari si concludono con l'adozione di atti vincolanti.

Articolazione della risposta

Tra i **procedimenti di soluzione pacifica** delle controversie la dottrina distingue:

- i **procedimenti diplomatici** (negoziato, inchiesta, buoni uffici, mediazione e conciliazione — v. domanda successiva), che sfociano nell'adozione di un *atto non vincolante* tra le parti. In questo caso il procedimento prescelto mira solo a facilitare l'adozione di un accordo, quale mezzo di soluzione facoltativo della controversia (GIULIANO-SCOVAZZI-TREVES). Oltre all'accordo iniziale, occorrerà dunque un

ulteriore, e solo eventuale, consenso delle parti che interverrà se il procedimento adottato giungerà ad una conclusione positiva;

- i **procedimenti arbitrari e giudiziari** (v. *infra*, domande 7-9) che si concludono in una *soluzione vincolante*. In essi si ritrovano alcuni degli elementi tipici della funzione giurisdizionale interna, ovvero:
 - a) la presenza di un contraddittorio;
 - b) la garanzia del diritto alla difesa e dell'uguaglianza fra le parti;
 - c) un organo decisionale indipendente ed imparziale;
 - d) una decisione fondata su considerazioni giuridiche, come già detto vincolante.

L'art. 33 dello Statuto ONU contiene un elenco, sebbene non esaustivo, dei procedimenti di soluzione pacifica delle controversie internazionali. Esso dispone che «*le parti di una controversia la cui continuazione sia suscettibile di minacciare la pace e la sicurezza internazionale, devono anzitutto perseguirne una soluzione attraverso negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali o altri mezzi pacifici di loro scelta*».

Istituti collegati: negoziato; inchiesta; buoni uffici; mediazione; conciliazione.

5. In cosa consistono i procedimenti diplomatici?

Tipi di procedimento: elencare i diversi procedimenti previsti per la soluzione pacifica delle controversie:

- negoziato;
- buoni uffici;
- mediazione;
- conciliazione;
- inchiesta.

Ulteriori elementi da evidenziare: specificare che il negoziato è l'unico procedimento a svolgersi senza il coinvolgimento di un soggetto terzo.

Articolazione della risposta

Nell'ambito dei procedimenti diplomatici, è possibile distinguere tra quelli *che si svolgono direttamente ed esclusivamente tra le parti in lite* (negoziato) e quelli, invece, *che coinvolgono un terzo soggetto* (buoni uffici, mediazione, conciliazione, inchiesta).

Il **negoziato** costituisce il più tradizionale dei procedimenti, che mette in contatto diretto gli Stati in conflitto al fine di concludere un accordo risolutivo: esso si svolge in segretezza, consente alle parti di esercitare un pieno controllo sulla scelta del componimento amichevole ed assicura l'assoluta parità sovrana, in quanto l'accordo conclusivo non fa riferimento né a «vinti», né a «vincitori». Non sono previste particolari condizioni di forma, sebbene oggi alla trattativa bilaterale si vada sostituendo la conferenza internazionale (QUADRI).

Si discute se esista un obbligo, da parte degli Stati, di ricorrere al negoziato prima di tentare altre vie di soluzione della controversia (MUNARI), soprattutto in seguito alla sentenza sulla *Piattaforma continentale del Mare del Nord*, in cui la Corte Internazionale di Giustizia ha precisato che «*le parti sono obbligate ad intraprendere negoziati al fine di arrivare ad un accordo*». In effetti, talvolta il negoziato è imposto agli Stati quale mezzo preliminare e necessario: così si esprime, ad esempio, l'art. 283 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare.

I procedimenti che prevedono la partecipazione di un terzo sono classificabili in:

- **buoni uffici**. In questa ipotesi, il soggetto esterno (Stato, individuo, organizzazione internazionale) interviene esclusivamente al fine di favorire l'avvio o la ripresa dei negoziati, *senza peraltro poter sottoporre soluzioni* alle parti. Non è prevista alcuna formalità oltre all'accettazione degli Stati in conflitto;
- **mediazione**. Al soggetto terzo è data facoltà di avanzare *vere e proprie proposte di soluzione della controversia* che, seppur *non vincolanti*, hanno comunque una notevole forza persuasiva derivante dall'autorità politica che il mediatore (generalmente uno Stato o l'agente di un'organizzazione internazionale) esercita nella Comunità internazionale.

Un esempio di mediazione è quella svolta dal Presidente degli Stati Uniti Carter tra Egitto e Israele, che si concluse con la stipulazione degli Accordi di Camp David del 1978.

Un caso più recente è quello relativo alla crisi del Kosovo. Nel 1999, su richiesta dei Ministri degli esteri dei sette Paesi più industrializzati e della Federazione Russa, il Presidente finlandese Ahtisaari e l'ex Capo del Governo russo proposero un regolamento per la soluzione pacifica della crisi, poi accettato dalla Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro) e approvato dal Consiglio di Sicurezza con Ris. 1244 del 1999;

- **conciliazione**. Essa può essere svolta da un singolo individuo o da una *commissione di conciliazione*, talvolta permanente, cui le parti fanno

ricorso sulla base di un accordo. Le funzioni del conciliatore consistono nel:

- a) procedere ad un'analisi più o meno dettagliata della controversia, nei limiti tracciati dall'accordo;
- b) emettere un rapporto contenente una o più proposte di risoluzione.

L'accordo tra le parti per addivenire alla conciliazione, inoltre, può essere simultaneo alla nascita della lite o preventivo all'insorgere della stessa. Nel secondo caso, viene rimandata ad un momento successivo la sola composizione dell'organo di conciliazione.

Alcune convenzioni impongono alle parti contraenti il ricorso a *procedimenti di conciliazione obbligatoria* finalizzata alla composizione della controversia, che prevedono la stipula di un accordo preventivo per istituire un'apposita commissione finalizzata alla composizione della controversia: così, ad esempio, la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e la Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare;

- **inchiesta.** Qualora la controversia verta essenzialmente su un diverso apprezzamento dei fatti, può risultare utile ricorrere ad una *commissione di inchiesta* per accertare la situazione controversa, secondo precise modalità di procedura. Talora essa costituisce uno degli elementi di un più articolato procedimento di soluzione delle controversie, ma in ogni caso si conclude con la stesura di un *rapporto spesso non vincolante*, salvo i casi in cui si accetti preventivamente il suo carattere definitivo.

Istituti collegati: procedimenti arbitrali; tribunali internazionali.

6. In cosa consiste il procedimento arbitrale?

Definizione: specificare che l'arbitrato consiste nell'intervento di un terzo, scelto dalle parti in lite, chiamato ad emettere una sentenza (o lodo arbitrale) vincolante.

Articolazione della risposta

L'arbitrato costituisce un procedimento di soluzione delle controversie caratterizzato dall'*intervento di un terzo*, singolo individuo o collegio giudicante, scelto dalle parti e chiamato ad emettere una **sentenza**, o **lodo arbitrale**, ad effetto **vincolante**.

Elementi tipici sono, dunque, l'obbligatorietà della sentenza o altro mezzo di soluzione, nonché la libertà di scelta lasciata alle parti in ordine alla

composizione dell'organo decisionale (criterio, quest'ultimo, di distinzione rispetto al procedimento giudiziale).

Istituti collegati: procedimenti diplomatici; procedimenti giudiziali.

7. Come viene istituito un arbitrato?

Strumento: evidenziare che la conclusione di un accordo tra le parti è lo strumento per istituire un arbitrato.

Tipi di accordo: specificare che l'accordo può consistere:

- in un compromesso;
- in una clausola compromissoria;
- in un trattato generale di arbitrato.

Ulteriori elementi da evidenziare: specificare che il trattato generale di arbitrato e la clausola compromissoria si definiscono «incompleti» se obbligano gli Stati a giungere ad un compromesso per l'istituzione di un arbitrato solo dopo che sia nata tra loro la controversia.

Articolazione della risposta

Essenziale all'istituzione di un arbitrato è la conclusione di un *accordo tra le parti*, sottoforma di:

- **compromesso.** Successivamente all'insorgere di una controversia le parti designano la persona, o il collegio, a cui demandare la funzione arbitrale;
- **clausola compromissoria.** Gli Stati firmatari di un trattato internazionale si impegnano a sottoporre ad un arbitro tutte o parte delle controversie che potrebbero sorgere nell'interpretazione o nell'esecuzione del trattato stesso (cd. clausola compromissoria completa);
- **trattati generali di arbitrato.** Gli Stati firmatari di una convenzione internazionale consentono a ricorrere in via generale, indipendentemente dall'oggetto specifico di detta convenzione, ad un arbitro per ogni controversia futura che possa nascere tra loro, stipulando un cd. trattato generale di arbitrato completo.

Il trattato generale di arbitrato e la clausola compromissoria possono anche prevedere l'obbligo per gli Stati di giungere al compromesso per la costituzione dell'organo arbitrale solo dopo l'insorgere della controversia, cd. *obbligo de contrahendo*; in questi casi, la dottrina suole definirli «**incompleti**».

In ognuno degli strumenti sopra descritti è contenuta l'indicazione dell'oggetto della controversia, del diritto applicabile, ovvero del consenso delle parti ad un giudizio emesso *ex aequo et bono*, della procedura da seguire, nonché dei soggetti prescelti come arbitri (la designazione di questi ultimi è assente nella clausola compromissoria e nel trattato generale di arbitrato incompleti).

7 bis. Come si svolge un arbitrato?

La funzione arbitrale è generalmente assolta da un *collegio di tre o cinque membri*, e raramente da un unico individuo. Gli Stati designano almeno un arbitro della propria nazionalità, mentre il terzo o i rimanenti sono nominati di comune accordo.

Sovente la procedura, stabilita nell'accordo di arbitrato, ha elementi comuni con il procedimento giudiziale:

- le parti sono rappresentate da agenti ed assistite da avvocati e consulenti;
- il processo è articolato in una fase scritta e una orale;
- è prevista la possibilità per il collegio giudicante di indicare o prescrivere obbligatoriamente delle misure cautelari.

La procedura si conclude con l'adozione di un **lodo**, o **sentenza arbitrale**, *che ha efficacia di cosa giudicata sia in senso sostanziale* (risolve la controversia in modo vincolante) *che formale* (le parti si obbligano a considerarlo immutabile)

Il lodo deve essere reso *per iscritto* in quanto, per il riconoscimento e l'esecuzione della decisione arbitrale, le Convenzioni internazionali richiedono la produzione all'autorità giudiziaria dell'originale della pronuncia o, alternativamente, copia autentica della stessa.

In ogni caso deve contenere la motivazione, quale garanzia essenziale di completa giustizia, volta ad esternare le ragioni di fatto e di diritto che hanno condotto i giudici ad adottare una decisione piuttosto che un'altra.

Istituti collegati: procedimenti diplomatici; procedimenti giudiziari.

8. In cosa consiste il procedimento giudiziale?

Definizione: specificare che quello giudiziale è un procedimento in cui viene costituito un tribunale permanente prima dell'insorgere della controversia.

Tribunale internazionale principale: aggiungere che il principale tribunale internazionale permanente, dotato di una competenza generale, è la Corte Internazionale di Giustizia.

Articolazione della risposta

Il procedimento giudiziale si caratterizza per il fatto che **il soggetto terzo**, cui le parti sottopongono la controversia tra loro insorta, è **un tribunale precostituito, permanente** e tenuto al rispetto di una procedura istituzionalizzata.

Storicamente, il fenomeno della giurisdizione internazionale è legato a quello delle organizzazioni internazionali. Solo sotto l'auspicio della Società delle Nazioni, infatti, fu possibile dar vita al primo organo giurisdizionale permanente, ovvero la Corte Permanente di Giustizia Internazionale.

Pur avendo un proprio Statuto, la Corte era strettamente collegata alla SdN e scomparve all'estinzione di quest'ultima.

Il principale Tribunale internazionale permanente che, pur essendo stato istituito in seno ad un'organizzazione internazionale, è dotato di una *competenza generale* (ovvero non limitata alle sole finalità dell'organizzazione stessa) è la **Corte Internazionale di Giustizia**.

Istituti collegati: arbitrato; procedimenti diplomatici; ONU.

9. Quali sono le competenze della Corte Internazionale di Giustizia?

Caratteristiche: evidenziare che la Corte Internazionale di Giustizia ha sede a L'Aja, ed è composta da 15 giudici con mandato novennale.

Competenze: sottolineare che la Corte ha una competenza consultiva (emettere pareri) ed una contenziosa (emettere decisioni vincolanti al fine di risolvere una controversia internazionale).

Requisiti per la funzione contenziosa: precisare che, affinché la Corte possa svolgere la propria funzione contenziosa, è necessario che:

- esista una controversia;
- esista un titolo di giurisdizione;
- le parti abbiano sottoscritto un accordo o, alternativamente, la clausola facoltativa di giurisdizione obbligatoria, ovvero che una delle parti accetti la giurisdizione della Corte, benché questa sia stata adita dalla controparte senza titolo di giurisdizione.

Articolazione della risposta

La **Corte Internazionale di Giustizia** ha sede a L'Aja ed è composta da 15 giudici di diversa nazionalità, eletti a maggioranza assoluta dai componenti dell'Assemblea Generale, integrati dagli Stati firmatari del suo Statuto, e dai membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il loro mandato è di nove anni, ma l'elezione si tiene ogni tre anni al fine di rinnovare un terzo dei componenti.

L'*imparzialità* dei giudici è garantita dalla previsione di alcune incompatibilità e dal riconoscimento, in loro favore, delle immunità e delle prerogative diplomatiche. Il collegio giudicante, solitamente, si compone della totalità dei giudici, ad eccezione di alcuni casi tassativamente previsti dallo Statuto (artt. 25-29) in cui la Corte è autorizzata a pronunciarsi in *camera ristretta*.

La Corte ha una duplice competenza:

- **consultiva**. Essa è chiamata ad emettere pareri su qualsiasi questione giuridica le sia sottoposta dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ovvero su questioni giuridiche relative all'attività degli organi e delle Agenzie specializzate, che possono adire la Corte previa autorizzazione dell'Assemblea (art. 96 Carta ONU);
- **contenziosa**. La Corte, in tal caso, è interpellata per dirimere le controversie tra Stati mediante *decisioni vincolanti*.

I soli soggetti ammessi a ricorrere alla funzione contenziosa sono gli Stati. Due sono i presupposti affinché la Corte eserciti tale competenza:

- l'esistenza di una **controversia**, ovvero di «*un disaccordo su un punto di diritto o di fatto, una contraddizione, un'opposizione di tesi giuridiche*» (v. *supra*);
- l'esistenza di un **titolo di giurisdizione**. Costituisce titolo valido la manifestazione della volontà delle parti in lite di investire la Corte della loro controversia (che definisce la natura consensuale del procedimento).

Conformemente allo Statuto della Corte (art. 36), tre sono gli elementi validi affinché uno Stato possa ricorrere alla sua giurisdizione:

- la sottoscrizione di un accordo speciale, o compromesso, col quale le parti si impegnano a sottoporre la controversia alla Corte;
- la sottoscrizione da parte degli Stati in lite della clausola facoltativa di giurisdizione obbligatoria;

- se la Corte è stata adita da uno Stato, in assenza di alcun titolo di giurisdizione, l'accettazione (espressa o tacita) da parte dell'altro Stato in lite. Trattasi del cd. *forum prorogatum*, ovvero di una giurisdizione speciale della Corte giustificata dall'esistenza di una reale volontà coincidente delle parti.

Istituti collegati: procedimenti diplomatici; arbitrato; organi ONU.