

PREMESSA

Alla base di questo volumetto stanno due motivazioni principali, tra loro collegate.

Innanzitutto, v'è un personale interesse scientifico per un ambito del diritto internazionale di notevole rilevanza istituzionale e, al contempo, di grande importanza concreta.

Nell'ambiente sociale proprio del diritto internazionale, la soluzione delle controversie tra i consociati (gli Stati) non si realizza nel contesto dell'esercizio di una funzione giudiziaria "centralizzata", svolta da giudici sovraordinati ai consociati stessi, come perlopiù avviene nell'ambito delle società e degli ordinamenti statali. E anche la soluzione delle controversie sulla base dell'accertamento del diritto ad opera di organi giudicanti – tribunali precostituiti o collegi arbitrali – costituisce una metodologia di regolamento quantitativamente non principale.

Molto più usati e più congeniali alla base sociale e alle caratteristiche strutturali del diritto internazionale sono i metodi non giurisdizionali (o "diplomatici"), quei metodi cioè che oltre a richiedere il pieno consenso delle parti della controversia per essere messi in atto, sono finalizzati non a stabilire quale degli Stati parti abbia torto o ragione in base al diritto, ma piuttosto a mettere d'accordo le parti su una composizione della controversia che sia a tutte ben accetta e da tutte effettivamente accettata.

Per quanto l'accertamento e l'applicazione del diritto non costituiscono un aspetto centrale nell'attuazione di tali metodi di regolamento – che forse per questo vengono presi in minor considerazione dalla letteratura giuridica internazionalistica, che predilige dedicarsi, almeno in Italia, allo studio dei metodi c.d. giurisdizionali (all'arbitrato o al regolamento giudiziario, nella sua declinazione nelle varie corti e tribunali internazionali esistenti) – si tratta comunque di metodi e procedure di grande importanza e interesse dal punto di vista del diritto internazio-

nale. Lo stesso diritto internazionale li prevede infatti – al primo posto, diremmo – tra i metodi a disposizione degli Stati per risolvere le loro controversie in modo pacifico, e conformarsi così ad uno dei principi fondamentali del diritto internazionale contemporaneo, quello appunto di soluzione pacifica delle controversie. E molte norme e trattati internazionali non solo stabiliscono espressamente che gli Stati facciano ricorso a tali mezzi – quali il negoziato, la mediazione, l’inchiesta o la conciliazione – ma cercano anche di garantire in vario modo il ricorso ad essi, disciplinandone le modalità di avvio e svolgimento, nonché le caratteristiche peculiari di ciascuno.

Il personale interesse per questa materia, complessa e non facile da sistemare in un’analisi giuridicamente orientata, mi ha portato ad elaborare – negli ultimi quindici anni – una serie di approfondimenti sui differenti metodi “diplomatici”, alcuni di questi pubblicati su riviste o volumi collettanei. Sulla base delle conoscenze e dell’esperienza scientifica acquisita con tali approfondimenti, ho provato in questo volume ad affrontare la materia in modo complessivo, tentando di offrire una visione giuridica completa e organizzata dei più tradizionali e “classici” metodi diplomatici di soluzione; precisamente: il negoziato, la mediazione, l’inchiesta e la conciliazione.

L’altra motivazione, collegata a quella ora esposta, è di carattere didattico/formativo.

Nell’attività d’insegnamento del diritto internazionale – non solo in corsi universitari ma anche in ambiti post-universitari, quali master e corsi di preparazione alle carriere internazionali e diplomatiche – ho potuto constatare la mancanza (con rare eccezioni) di testi manualistici o strumenti didattici di diritto internazionale che presentino in maniera adeguata la materia dei mezzi non giurisdizionali di soluzione delle controversie. Tale materia risulta perlopiù, in tali testi e strumenti (specie in lingua italiana), soltanto accennata, con scarse indicazioni sulle molte e rilevanti questioni generali della tematica e sui tratti specifici di ciascun metodo “diplomatico”.

È questa una lacuna che produce come conseguenza una preparazione approssimativa di chi ha necessità di formarsi nel campo delle relazioni giuridiche tra Stati, e più in genere delle relazioni internazionali, in un settore che ha invece una notevole importanza teorica e pratica in entrambi questi campi.

Con questo volumetto mi propongo di colmare un po' tale lacuna, predisponendo un testo sui metodi diplomatici di soluzione delle controversie internazionali che possa non solo risultare interessante dal punto di vista dell'approfondimento scientifico della materia, ma anche accessibile ed esauriente per chi ad essa debba accostarsi per motivi di studio o formazione professionale, nonché utile per i docenti – e innanzitutto per me – come strumento per l'insegnamento in corsi universitari o di preparazione avanzata per le carriere internazionali (giuridiche o diplomatiche che siano).

Roma, 2 settembre 2019

Giuseppe Palmisano

Introduzione

I METODI DIPLOMATICI NEL REGOLAMENTO PACIFICO DELLE CONTROVERSIE TRA STATI

1. *La soluzione delle controversie nel diritto della “società degli Stati”: la libertà di scelta dei mezzi di regolamento e il principio di soluzione pacifica delle controversie*

Il modo in cui si configura, nel diritto internazionale, la materia delle controversie tra Stati e del loro regolamento è fortemente condizionato dai caratteri strutturali dell’ambiente sociale che costituisce la base del diritto internazionale, e per il quale questo diritto è destinato ad operare.

I componenti originari e principali di tale ambiente sociale sono – com’è noto – gli Stati, intesi quali i distinti centri di potere corrispondenti ai differenti apparati governativi, indipendenti e sovrani, delle comunità politico-territoriali in cui l’umanità è articolata e divisa¹. In questo peculiare ambiente sociale gli Stati si presentano e coesistono su un piano “orizzontale” di parità formale, di eguale indipendenza e sovrana eguaglianza, e non si danno tra loro dinamiche di integrazione tali da determinare l’esistenza di un’unica comunità organizzata e di istituzioni comuni sovraordinate a tutti gli Stati (e alle collettività umane ad essi sottostanti), né quindi l’esistenza di un unico ordinamento politico e giuridico mondiale.

Questa situazione rende impossibile che si realizzi, nella “società

¹ Sul modo in cui si presentano gli Stati nell’ambiente sociale tipico del diritto internazionale, quali “persone internazionali”, sia consentito rinviare alla nostra sintetica voce “Stato (soggettività internazionale)”, in *Dizionario di Diritto pubblico* (diretto da S. Cassese), vol. VI, Milano, 2006, p. 5701 ss., nonché a G. ARANGIO-RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Torino, 2008.

degli Stati”², un sistema di soluzione delle controversie centralizzato e autoritativo, basato cioè sull’accertamento delle ragioni delle contrapposte pretese delle parti ad opera di istituzioni o poteri imparziali e sovraordinati, operanti in applicazione di procedure generali e predefinite “dall’alto”, e in un contesto integrato che consenta di garantire coercitivamente l’attuazione della soluzione decisa da tali istituzioni o poteri in modo che le parti della controversia vi si conformino pienamente. Tutto ciò – che negli ordinamenti giuridici statali, e più in generale nei sistemi giuridici caratterizzati da forme di sovraordinazione istituzionale, costituisce la normalità in materia di regolamento delle controversie – non si dà invece nell’ambito del diritto internazionale³.

Il che non significa tuttavia che il diritto internazionale non si occupi della materia delle controversie tra Stati e della loro composizione; piut-

²Per riferirci all’ambiente sociale tipico del diritto internazionale preferiamo utilizzare l’espressione “società degli Stati”, piuttosto che quella – più in voga – di “comunità internazionale”. Riteniamo infatti che il termine “comunità”, inteso nel significato di “complesso di persone o di ceti organizzati per il conseguimento di vantaggi comuni dal punto di vista pratico, politico, economico” (G. DEVOTO, G.C. OLI, *Dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1971, p. 539) sia troppo ‘impegnativo’ per descrivere l’ambiente sociale in cui convivono e cooperano gli Stati, e sia suscettibile di dar luogo a fraintendimenti o false aspettative sulla struttura non organizzata di tale ambiente. Pertanto, laddove nelle pagine che seguono dovessimo fare uso dell’espressione “comunità internazionale” essa sarà comunque da intendersi nel significato, meno impegnativo, di “persone che hanno in comune rapporti sociali” (*ibid.*), andando ad identificare l’ambiente sociale costituito essenzialmente (anche se non esclusivamente) dall’insieme degli Stati indipendenti e sovrani. Per i motivi di questa scelta terminologica v. già il nostro “Nemici ‘privati’ e nemici ‘pubblici’ nella società degli Stati: riflessioni dal punto di vista del diritto internazionale”, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2009, vol. 38, tomo II, pp. 1622-1625.

³Nella manualistica italiana, il punto è ben sintetizzato da E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2018, p. 377, il quale – con riferimento specifico alla funzione giudiziaria – osserva: “La funzione giudiziaria, come si è affermata nelle strutture statali, è ... una funzione tipicamente centralizzata. Essa tende a realizzare un tipico interesse pubblico: quello di assicurare ai consociati la garanzia dell’accertamento delle loro posizioni soggettive ad opera di organi imparziali e sulla base dell’applicazione del diritto. A propria volta l’attuazione delle decisioni giudiziarie è affidata ad organi e procedure previste dall’ordinamento. Questo modello integrato non si realizza certo nell’ambito dell’ordinamento internazionale classico, ispirato piuttosto ad una assai rigorosa applicazione del principio di sovranità. In applicazione di esso, un ente sovrano non ha alcun obbligo di sottoporre le proprie controversie ad un accertamento autoritativo ad opera di un organo giudiziario”.

tosto, lo fa disciplinandola in modo congeniale alle caratteristiche strutturali del proprio, peculiare, ambiente sociale: la refrattarietà e il rifiuto degli Stati nei confronti di dinamiche di sovra/sotto-ordinazione istituzionale (o “personale”, di uno Stato su un altro), e la natura essenzialmente contrattuale dei rapporti tra Stati.

È in questo contesto che vanno inquadrati i due principi fondamentali che caratterizzano lo stato del diritto internazionale nella materia: *i)* il principio della *libertà di scelta dei metodi di soluzione* delle controversie, e *ii)* quello della *soluzione c.d. pacifica o amichevole*.

i) Il primo dei due principi sta ad indicare che gli Stati parti di una controversia sono liberi di scegliere il metodo mediante il quale intendano perseguire la soluzione della loro controversia.

Tale principio riposa a sua volta sul presupposto di base dell'intera materia, presupposto aderente alla struttura paritaria e non organizzata della società degli Stati, consistente nel *fondamento volontario e consensuale di qualsiasi metodo o procedura di regolamento delle controversie internazionali*.

L'imposizione ad uno Stato di un certo metodo o procedura di soluzione ad opera di un altro Stato, o di un'organizzazione internazionale, costituirebbe infatti una manifestazione di sovraordinazione rispetto allo Stato stesso, e sarebbe quindi incompatibile con la posizione formalmente paritaria e *superiorem non recognoscens* in cui si trovano gli Stati sul piano della società degli Stati, configurando altresì una violazione del principio che esige di rispettare la sovrana eguaglianza di tutti gli Stati (principio che costituisce la garanzia giuridica di quella posizione).

Ne consegue che nessun metodo o procedura di soluzione può essere posto in essere senza il consenso di ciascuno degli Stati parti della controversia, e che “libertà di scelta dei mezzi” significa che gli Stati parti non possono essere obbligati “dall'esterno” a realizzare una determinata procedura di soluzione, ma sono *liberi di porre in essere qualsiasi metodo abbiano consensualmente convenuto di realizzare*⁴.

⁴ Sin dal 1923, la Corte permanente di giustizia internazionale ha espressamente riconosciuto questo principio come “fundamental principle of international law, namely, the principle of the independence of States”, precisando: “It is well established in international law that no State can, without its consent, be compelled to submit its disputes with other States either to mediation or to arbitration, or to any other kind of pacific settlement” (Corte permanente di giustizia internazionale, *Carelia orientale*, parere del

ii) L'altro principio – quello di soluzione pacifica – pone un limite alla libertà di scelta dei mezzi di regolamento e, insieme, un dovere per gli Stati parti di una controversia internazionale. Tale principio – che è andato emergendo nel diritto internazionale a partire dalla fine del XIX secolo, in parallelo con quello del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali – richiede agli Stati “di risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo”. È precisamente questa la formulazione del principio contenuta nell'art. 2, par. 3, della Carta ONU, che la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto corrispondere ad un principio di diritto internazionale generale, valido per tutte le controversie (e non solo per quelle la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale)⁵.

Il principio di soluzione pacifica costituisce innanzitutto un'applicazione, all'ambito della soluzione delle controversie, del divieto di uso (e di minaccia dell'uso) della forza armata nelle relazioni internazionali,

23 luglio 1923, par. 33, in *P.C.I.J., Series B*, n. 5, p. 27). Successivamente, la Corte internazionale di giustizia ha ribadito più volte il medesimo principio, ad es. nel caso di *Timor orientale*, Nauru c. Australia, sentenza del 30 giugno 1995, par. 26, in *I.C.J. Reports 1995*, p. 99.

Lo stesso principio è richiamato nei principali atti normativi internazionali (trattati e atti di *soft law*) dedicati alla materia della soluzione delle controversie tra Stati. Ad es., nella Sezione dedicata al regolamento pacifico delle controversie della “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations” (risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970), al par. 5, si legge: “International disputes shall be settled on the basis of the sovereign equality of States and in accordance with the principle of free choice of means. Recourse to, or acceptance of, a settlement procedure freely agreed to by States with regard to existing or future disputes to which they are parties shall not be regarded as incompatible with sovereign equality”. Affermazioni sostanzialmente identiche si trovano nella “Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes” del 1982 (risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 37/10 del 15 novembre 1982, Sezione I, paragrafi 3 e 10). Non diversamente stabiliscono sia, nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati Americani, l'Articolo III del Trattato americano sul regolamento pacifico delle controversie del 30 aprile 1948 (c.d. Patto di Bogotà), sia il terzo paragrafo della Sezione V dell'Atto finale di Helsinki della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, del 1 agosto 1975.

⁵ In questo senso, Corte internazionale di giustizia, *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*, Nicaragua c. Stati Uniti, sentenza del 27 giugno 1986, par. 290, in *I.C.J. Reports 1986*, pp. 135-145.

norma – anche questa – non solo sancita dalla Carta delle Nazioni Unite (all'art. 2, par. 4), ma vigente pure sul piano del diritto internazionale generale, con valore giuridico di norma cogente (almeno nella parte fondamentale del suo contenuto)⁶.

Inteso in questo senso, *il principio di soluzione pacifica impedisce agli Stati parti di una controversia di ricorrere all'uso (o alla minaccia dell'uso) della forza armata per risolvere una determinata controversia internazionale*. Pertanto, se anche gli Stati parti di una controversia dovessero essere d'accordo nel ricorrere alle armi e farsi guerra per arrivare a comporre la controversia in modo favorevole a chi risultasse vincitore nel conflitto armato – come in una sorta di ordalia medievale –, ciò sarebbe assolutamente contrario sia al principio del divieto dell'uso della forza, sia al principio di soluzione pacifica delle controversie. In questa prospettiva, l'obbligo di soluzione pacifica costituisce dunque un limite all'altro principio, quello di libertà di scelta dei mezzi di soluzione, secondo cui le parti sarebbero libere di ricorrere a qualsiasi mezzo di regolamento avessero consensualmente scelto.

Ma il principio di soluzione pacifica va ben oltre questo genere di limitazione. In caso di controversia, esso richiede infatti ad ogni Stato parte di *tenere la condotta necessaria a risolvere la controversia con mezzi pacifici, in modo che la pace, la sicurezza e la giustizia non vengano messe in pericolo*. Ora è bene notare che, nel parallelo sviluppo del principio del divieto di uso della forza e di quello di soluzione pacifica delle controversie, sempre e costantemente si sono intesi come metodi “pacifici” soltanto procedure la cui messa in atto richieda o presupponga il reciproco consenso – l'accordo – di tutte le parti della controversia, e che servano vuoi a facilitare una composizione concordata della controversia, vuoi ad ottenere una valutazione imparziale della controversia ad opera di un terzo, che le parti s'impegnano reciprocamente a rispetta-

⁶Ricordiamo che, ai sensi dell'art. 2, par. 4 della Carta ONU, gli Stati membri “devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”. La Corte internazionale di giustizia ha affermato la corrispondenza del contenuto di questa disposizione ad una norma fondamentale di diritto internazionale generale nella stessa sentenza sul caso *Nicaragua*, citata alla nota precedente, al par. 190, pp. 90-100. Sul contenuto e il carattere cogente di tale norma v. per tutti N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2019, p. 437 ss.

re⁷. Dalla nozione di “procedure pacifiche (o amichevoli) di soluzione” si sono invece sempre e costantemente esclusi tutti quei metodi mediante i quali uno Stato cerchi di imporre unilateralmente alla controparte l’affermazione delle proprie pretese, o di esercitare una pressione indebita per orientare in proprio favore la soluzione della controversia. E questo sia che si tratti di un ricorso unilaterale alla forza armata *short of war*, sia che si tratti di metodi o misure non implicanti l’uso della forza⁸.

In altre parole, ai sensi del principio di soluzione pacifica, *non possono configurarsi come metodi pacifici (né come comportamenti idonei a favorire una controversia con mezzi pacifici): l’intervento armato, il blocco c.d. pacifico, le rappresaglie implicanti l’uso della forza armata, ma anche le c.d. contromisure (o rappresaglie non implicanti l’uso della forza armata) e le ritorsioni*⁹.

In caso di controversia, lo Stato parte che cercasse di risolverla a proprio favore ricorrendo a una di queste misure, vuoi in modo esclusivo, vuoi affiancandola al tentativo di ricorrere a un metodo pacifico di soluzione, o nel corso dello svolgimento di uno di tali metodi, si comporterebbe in contrasto col principio di soluzione pacifica delle controversie (oltre, se del caso, col divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali).

Il principio di soluzione pacifica limita dunque la libertà di scelta dei mezzi nel senso sia di consentire agli Stati parti soltanto il ricorso a procedure pacifiche/amichevoli, sia di richiedere alle parti di comportarsi secondo quanto necessario per raggiungere la soluzione della controversia mediante questo genere di procedure. E questo perché è soltanto il ricor-

⁷ V. in proposito *infra* i paragrafi 2 e 3 di questa Introduzione.

⁸ Per la ricostruzione dei dati della normativa e della prassi internazionale che dimostrano l’affermarsi di questa concezione dei metodi “pacifici” (o “amichevoli”) di regolamento, v. A. GIANELLI, *Adempimenti preventivi all’adozione di contromisure internazionali*, Milano, 1997, p. 377 ss.

⁹ È appena necessario ricordare che le contromisure “sono atti in sé illeciti, che vengono leciti come reazione all’illecito compiuto dallo Stato nei cui confronti sono comminate. Esse possono consistere nella violazione di una norma di diritto internazionale pattizio o consuetudinario. [...] La contromisura deve essere distinta dalla ritorsione. Mentre la contromisura comporta la violazione di un obbligo giuridico, la ritorsione è solo un atto inamichevole: ad es., l’interruzione delle relazioni commerciali, in assenza di un trattato di commercio, e l’interruzione delle relazioni diplomatiche sono atti di ritorsione e non contromisure” (così, N. RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 408-409).

so a metodi pacifici/amichevoli – e non invece il ricorso a misure unilaterali di pressione o di *enforcement* – a dare adeguate garanzie che la pace, la sicurezza e la giustizia non siano messe in pericolo¹⁰.

2. I vari metodi tipici per il regolamento pacifico delle controversie internazionali

Il principio della libera scelta di mezzi pacifici per la soluzione delle controversie tra Stati, oltre ad essere conseguente alla natura paritaria della società degli Stati e al carattere essenzialmente contrattuale dei rapporti tra Stati, costituisce il riconoscimento sul piano normativo della varietà di metodi e procedure che gli Stati hanno effettivamente posto in essere – specie negli ultimi centocinquanta anni – per risolvere le loro controversie.

Alcuni di questi metodi – quali l'arbitrato e la mediazione – sono invero molto risalenti; altri – quali l'inchiesta e la conciliazione – sono emersi nella prassi all'inizio del XX secolo; altri ancora – come il regio-

¹⁰ Questa conclusione richiede una precisazione. Non sempre il ricorso a misure unilaterali di pressione, o a contromisure, nei confronti della controparte di una controversia internazionale costituisce un comportamento in contrasto col principio di regolamento pacifico. Bisogna infatti considerare che, per la natura consensuale di ogni procedura di regolamento, l'effettivo espletamento dei mezzi pacifici/amichevoli cui fa riferimento il principio in questione richiede necessariamente la comune volontà delle parti. Pertanto uno Stato, che pur si adoperi con impegno perché ciò accada, non potrà comunque ottenere che si intraprenda un metodo pacifico/amichevole se la controparte non è disponibile in questo senso. Nei casi in cui ciò si verifica, l'adempimento dell'obbligo di soluzione pacifica da parte di quello Stato dovrà dunque ritenersi soddisfatto, anche se la controversia resterà evidentemente non risolta. A quel punto, però, lo Stato che si è impegnato vanamente per giungere ad un regolamento della controversia mediante mezzi pacifici/amichevoli potrà legittimamente procedere a realizzare quella che ritiene essere l'attuazione dei propri interessi o diritti, anche ponendo in essere misure di per sé illecite (ossia configuranti violazione di diritti della controparte) se si tratta di ottenere dall'altro Stato l'attuazione di obblighi di responsabilità dovuti per la commissione di un illecito internazionale nei propri confronti. In quest'ultimo caso il ricorso a contromisure non costituisce infatti, ai sensi del diritto della responsabilità internazionale degli Stati, un fatto illecito, e neppure si pone in contrasto col principio di soluzione pacifica. Ciò però non in quanto sarebbe ammissibile ricorrere a quel genere di misure (contromisure) come metodo di soluzione di una controversia, ma perché lo Stato agisce non già per risolvere una controversia bensì per garantire l'attuazione dei propri diritti in caso di illecito. Sul punto vedi ancora *infra* Capitolo I, par. 5, specie nota 34.

lamento giudiziario e le procedure di tipo conciliativo coinvolgenti organi di organizzazioni internazionali – sono relativamente più recenti, potendo essi farsi risalire all'incirca al terzo decennio del XX secolo.

Quale che sia, o si ritenga essere, l'epoca di origine dei vari metodi di soluzione, è sicuramente con le conferenze internazionali che hanno portato alle due *Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907* che è iniziato il percorso di individuazione ed elaborazione sistematica – al livello normativo, di convenzioni multilaterali e bilaterali, e atti di *soft law* – delle varie tipologie di procedure pacifiche/amichevoli a disposizione degli Stati per il regolamento di controversie internazionali¹¹.

Tappe fondamentali di questo percorso, iniziato con le due Convenzioni dell'Aia ora ricordate e proseguito fino all'adozione della Carta delle Nazioni Unite nel 1945, sono stati: i *c.d. "Trattati Bryant"*, conclusi dagli Stati Uniti con molti altri Stati a partire dall'inizio del secondo decennio del Novecento¹², il *Patto della Società delle Nazioni* e l'istituzione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel 1922, *l'Atto generale sul regolamento pacifico delle controversie internazionali* del 1928¹³ e, appunto, la *Carta delle Nazioni Unite*.

La Carta ONU non solo ha sancito – come s'è detto – il principio di soluzione pacifica delle controversie (art. 2, par. 3), ma ha anche affermato il dovere per le parti di una controversia “la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”, di perseguirne anzitutto la soluzione “mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi

¹¹ Ci riferiamo alle due conferenze internazionali per la pace, tenutesi all'Aia appunto nel 1899 e nel 1907, i cui obiettivi essenziali furono ridiscutere i principi del diritto bellico, limitare l'uso di determinati armamenti e promuovere il regolamento delle controversie tra Stati con mezzi pacifici (in particolare mediante l'arbitrato “obbligatorio”), al fine di rendere inutile o quanto meno limitare il ricorso alla guerra. La prima conferenza, convocata dallo Zar Nicola II di Russia, si svolse dal 18 maggio al 29 luglio del 1899, e vi parteciparono i rappresentanti di 26 stati. La seconda, convocata sempre da Nicola II di Russia su richiesta del Presidente degli Stati Uniti, Theodore Roosevelt, si tenne dal 15 luglio al 17 ottobre 1907, e vide la partecipazione di 44 Stati. Sulle due conferenze si veda per tutti J.B. SCOTT, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, Baltimore, 1909.

¹² V. *infra* Capitolo IV, par. 1.

¹³ Si tratta dell'Atto adottato il 26 settembre 1928 nella nona sessione ordinaria dell'Assemblea della Società delle Nazioni.

pacifici di loro scelta” (art. 33, par. 1), e ha posto altresì come fine prioritario dell’Organizzazione quello di “conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità 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” (art. 1, par. 1), attribuendo apposite competenze al Consiglio di sicurezza in termini di svolgimento di una funzione conciliativa in caso di controversie di tal genere (Capo VI, artt. 33-38).

Nell’ambito dell’attività dell’ONU, il percorso è poi proseguito con l’adozione di numerosi atti adottati dall’Assemblea generale in materia di soluzione delle controversie. Tra questi, risultano particolarmente rilevanti la *Dichiarazione c.d. sulle relazioni amichevoli* del 1970 e la *Dichiarazione di Manila sulla soluzione pacifica delle controversie*, del 1982. La prima¹⁴, nel precisare il contenuto del principio di soluzione pacifica sancito nella Carta delle Nazioni Unite, ha ribadito il dovere per gli Stati membri dell’ONU di perseguire la soluzione giusta e tempestiva di ogni loro controversia mediante i mezzi indicati nell’art. 33 della Carta (“negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements”) od altri mezzi pacifici di loro scelta, aggiungendo significativamente quanto segue: “In seeking such a settlement the parties shall agree upon such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and nature of the dispute. The parties to a dispute have the duty, in the event of failure to reach a solution by any one of the above peaceful means, to continue to seek a settlement of the dispute by other peaceful means agreed upon by them”.

La Dichiarazione di Manila¹⁵, al paragrafo 5 della Sezione I, elenca nuovamente, quali mezzi pacifici a disposizione degli Stati per risolvere le loro controversie, quelli indicati nell’art. 33 della Carta ONU, completando l’elenco con la figura dei c.d. “buoni uffici”; e, nella Sezione II, chiarisce e promuove il ruolo attribuito dalla Carta rispettivamente al Consiglio di sicurezza e all’Assemblea generale nell’ambito della solu-

¹⁴ “Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite”, citata *supra* nota 4, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970.

¹⁵ Risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite 37/10 del 15 novembre 1982, citata *supra* nota 4.

zione delle controversie tra gli Stati membri, evidenziando altresì l'importanza delle funzioni della Corte internazionale di giustizia.

Contributi significativi ai fini dell'individuazione e sistemazione dei vari metodi pacifici di regolamento si ritrovano anche – successivamente all'adozione della Carta ONU – in contesti internazionali “regionali”.

Nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati Americani, è in particolare il c.d. *Patto di Bogotà*, ovvero il *Trattato americano sul regolamento pacifico delle controversie* del 30 aprile 1948, a risultare rilevante. In esso vengono previste e articolatamente disciplinate, quali procedure per la soluzione pacifica delle controversie: buoni uffici e mediazione (Capitolo II), inchiesta e conciliazione (Capitolo III), la procedura giudiziaria (Capitolo IV), e l'arbitrato (Capitolo V).

In ambito europeo – e più precisamente del Consiglio d'Europa – la *Convenzione europea sul regolamento pacifico delle controversie*, del 29 aprile 1957, distingue tra controversie giuridiche e altre controversie (non giuridiche). Per le prime, si prevede l'impegno degli Stati di accettare la giurisdizione c.d. obbligatoria della Corte internazionale di giustizia (art. 1), ma anche la possibilità che gli Stati parti della controversia convengano di ricorrere ad una procedura di conciliazione prima di sottoporre la controversia alla Corte (art. 2, par. 2). Per le controversie non giuridiche è invece prevista o una procedura di conciliazione (art. 4), o l'arbitrato (art. 19, per le controversie che le parti abbiano convenuto di non sottoporre prima alla procedura di conciliazione, e per i casi in cui la conciliazione sia fallita).

Ancora, merita di essere segnalato il contesto della Conferenza – poi Organizzazione – per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Il Capitolo V del c.d. Decalogo contenuto nell'*Atto finale di Helsinki*, del 1 agosto 1975, dedicato alla composizione pacifica delle controversie, stabilisce infatti (sulla falsariga della Carta ONU e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli):

“Gli Stati partecipanti regolano le controversie fra loro con mezzi pacifici in modo da non mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale e la giustizia.

Si sforzano, in buona fede e con spirito di cooperazione, di giungere ad una soluzione rapida ed equa sulla base del diritto internazionale.

A tale scopo, si servono di mezzi quali il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, la composizione giudiziale o altri mezzi pacifici di loro scelta, inclusa qualsiasi procedura di regolamento, precedentemente concordata, di controversie di cui siano parti.

In caso di mancato raggiungimento di una soluzione mediante uno qualsiasi dei mezzi pacifici summenzionati, le parti in causa continueranno a cercare un modo reciprocamente concordato per risolvere pacificamente la controversia. Gli Stati partecipanti, parti di una controversia fra loro, nonché gli altri Stati partecipanti si astengono da qualsiasi azione che potrebbe aggravare la situazione in modo tale da mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e così rendere più difficile una soluzione pacifica della controversia”.

Inoltre, sempre nell’ambito dell’OSCE, la *Convenzione di Stoccolma relativa alla conciliazione e all’arbitrato*, del 15 dicembre 1992, ha dato un contributo significativo allo sviluppo del modello dell’arbitrato e della procedura di conciliazione.

Infine, importanti sviluppi nella definizione delle varie tipologie di metodi di regolamento si rinvencono in alcuni contesti settoriali. I due esempi certamente più notevoli sono la *Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare*, del 10 dicembre 1982, e l’*Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie*, adottata come Annesso all’Accordo di Marrakech del 15 aprile 1994, istitutivo dell’Organizzazione Mondiale del Commercio.

In particolare, la Convenzione sul diritto del mare prevede un complesso e articolato sistema per la soluzione delle controversie (Parte XV), nell’ambito del quale il metodo del regolamento giudiziario è stato arricchito con l’istituzione di un organismo giurisdizionale diverso dalla Corte internazionale di giustizia: il Tribunale internazionale del diritto del mare (l’Annesso VI alla Convenzione costituisce appunto lo Statuto del Tribunale). Vengono inoltre previsti e disciplinati sia una procedura d’inchiesta, sia un meccanismo di conciliazione c.d. obbligatoria (attivabile cioè a richiesta di parte), sia il ricorso all’arbitrato.

Anche l’Intesa sul regolamento delle controversie dell’Organizzazione Mondiale del Commercio prevede un complesso sistema per la soluzione delle controversie commerciali relative all’applicazione dell’Accordo istitutivo dell’OMC e degli altri accordi contemplati nell’ambito dell’Organizzazione. In esso è assegnato un ruolo sia al metodo del negoziato (consultazioni) tra gli Stati parti di una controversia, sia a una procedura di tipo conciliativo/arbitrale di fronte a commissioni (*Panels*) composte di tre o cinque esperti, sia ad un organo precostituito e permanente di tipo marcatamente giurisdizionale, operante in una sorta di secondo grado di giudizio (*Appellate Body*), sia alla funzione poli-

tico-diplomatica dell'organo assembleare composto da tutti gli Stati membri dell'OMC (il c.d. *Dispute Settlement Body*).

Da questa breve (e incompleta) rassegna dei principali strumenti normativi internazionali che negli ultimi cento anni si sono occupati di individuare e talvolta di disciplinare i metodi c.d. pacifici/amichevoli cui gli Stati possono ricorrere per risolvere le loro controversie, emerge con chiarezza come l'ampia varietà di tali metodi sia riconducibile e sintetizzabile in alcune figure principali.

Si tratta precisamente di quei "mezzi pacifici" cui fa riferimento il già ricordato art. 33 della Carta ONU, ossia: *il negoziato, la mediazione* (cui possono affiancarsi i c.d. *buoni uffici*), *l'inchiesta, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziario*, nonché il ricorso a procedure previste da norme di trattati istitutivi di organizzazioni internazionali (universali o regionali) che attribuiscono funzioni di tipo conciliativo ad organi dell'organizzazione stessa.

Com'è stato notato, i termini e i concetti utilizzati per definire e distinguere tutti questi metodi non individuano altro che "modelli" (o tipi), le cui rispettive caratteristiche si ricavano vuoi dalla generalità della normativa convenzionale riguardante il regolamento di controversie, vuoi dalla generalità della prassi concretamente seguita dagli Stati nella risoluzione delle loro controversie. D'altra parte, accade spesso – e forse negli ultimi decenni più frequentemente che in passato – che sia i meccanismi specifici per la soluzione di controversie previsti in certi strumenti convenzionali, sia la procedura seguita dagli Stati per risolvere una determinata controversia, non rispondano pienamente ai tratti distintivi tipici dei "modelli" prima elencati, e che "più modelli vengono liberamente combinati, venendosi a creare procedimenti di carattere ibrido o misto, in cui si riscontrano caratteristiche di vari modelli allo stesso tempo"¹⁶.

Ciononostante, i tipi di metodi primi individuati continuano a costituire i punti di riferimento decisamente principali per gli Stati che intendano regolare le loro controversie in conformità con l'obbligo di soluzione pacifica sancito dalla Carta ONU e dal diritto internazionale generale; e costituiscono altresì le basi di partenza per la realizzazione, in casi specifici, di metodi diversi o ibridi, che il più delle volte non rappresentano altro che "variazioni sul tema" di uno dei modelli (o tipi) tradizionali.

¹⁶ T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 584.