

Il ruolo delle Organizzazioni internazionali nella soluzione delle controversie

Schema della Relazione di Giorgio Sacerdoti¹

I - Controversie internazionali e obbligo di risoluzione pacifica

La nozione di controversia internazionale e l'obbligo di soluzione pacifica, non solo di quelle che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

L'obbligo di soluzione pacifica come corollario del divieto di ricorso alla forza nelle relazioni internazionali; rottura con l'assetto tradizionale delle relazioni internazionali che ammetteva la violenza per dirimere contrasti tra le società e i gruppi umani. Principio ormai consuetudinario².

L'obbligo di soluzione pacifica riguarda controversie anche non internazionali, specie se possano mettere in pericolo la pace³. Espansione del concetto di "minaccia alla pace" (conflitti interni, crisi umanitarie, violazioni diffuse dei diritti umani)

Controversie e nozioni affini: "*situazioni*" che mettono in pericolo la pace (Carta ONU, art.1.1,34,35.1,36.1), *conflitti, crisi*. Quale rilevanza delle distinzioni? *Situazioni*: comprensive di conflitti o sviluppi politici interni (conflitti civili, repressioni, violazioni massicce di diritti umani, profughi, rifugiati) o di controversie latenti. *Conflitti*: prevalentemente armati, derivanti o no da controversie (atti di aggressione). *Crisi* (politico – militare) internazionale: gravità, estensione. In ogni caso se si eccede l'ambito bilaterale e/o c'è rischio di minaccia alla pace (ricorso alla forza): ruolo/responsabilizzazione della Comunità internazionale, dell'ONU e delle organizzazioni regionali per prevenire le controversie⁴, contrastare la minaccia e l'uso della forza e assicurare il mantenimento e ristabilimento della pace (la gestione delle crisi, *peace keeping, maintenance, enforcement*: gli strumenti della sicurezza collettiva).

Lo scollamento nella società internazionale tra (1) diritto sostanziale e esperimento delle procedure per la soluzione delle controversie: obbligatorietà di ricercare ma non di raggiungere una soluzione; (2) obbligatorietà della ricerca e libertà dei metodi basati sulla consensualità: assenza di obbligo di deferire la controversia ad una procedura determinata, che comporti o no la definizione della controversia.

La preferenza nella prassi per metodi non obbligatori e ad esito non vincolante fuori da contesti solidali o regimi specializzati. Il ruolo delle opinioni pubbliche, dei parlamenti, dei media. Pubblicità, trasparenza /segretezza, confidenzialità.

Il superamento dell'antinomia, tipica della società internazionale decentrata, tramite:

- Obbligo di perseguire la cooperazione e la sicurezza (*Agenda for Peace-2002; Responsibility to Protect-2004, A More Secure World 2004, World Summit 2005*)

¹ Università Bocconi, Milano

² Caso Nicaragua, Merito, 290

³ Carta ONU art 33.

⁴ UNGA Res. 43/51 „*Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations which may threaten International Peace and Security and on the Role of the UN in this Field*“ (1988)

- gli interventi coercitivi (*enforcement*) nell'interesse collettivo da parte del Consiglio di Sicurezza in base al capo VII: flessibilità rispetto al suo coinvolgimento ex capo VI. I limiti dell'operatività dell'azione del CS.

Le distinzioni tra i tipi di controversie, in particolare tra politiche e giuridiche: criteri di differenziazione e rilevanza della distinzione ai fini della scelta preferenziale del metodo di soluzione. Importanza della qualificazione di una controversia come giuridica ai fini della ammissibilità e la giurisdizione nel caso di procedure pre-concordate, esperibili su ricorso unilaterale. Minore importanza nel ricorso ad altri metodi, in particolare: presenza di aspetti giuridici negli altri metodi che implicano il ruolo di terzi.

Compatibilità del ricorso a diversi metodi in sequenza o in contemporanea, anche nel caso di ricorso a tribunali internazionali.

I metodi tradizionali nell'ambito della libera scelta dei mezzi e della consensualità (art.33 Carta): la rilevanza delle distinzioni tra:

- metodi diretti (negoziati) / con coinvolgimento di terzi;
- politico diplomatici / arbitrari-giudiziari (*adjudication*)
- non formalizzati/ proceduralizzati (conciliazione ad opera di commissioni di individui, *adjudication*)

II - Le funzioni dell'ONU

Il rapporto tra gestione bilaterale delle controversie e "intervento" delle organizzazioni internazionali: il sistema del capo VI, distinzioni testuali (graduazione) ma flessibilità nella prassi.

- l'iniziativa del CS (art.34) su situazioni che possano dar luogo ad una controversia che minacci la pace
- l'iniziativa degli Stati membri di sottoporre una controversia al CS o alla AG (art. 35)
- la risposta del CS: le raccomandazioni di procedimenti o metodi di sistemazione adeguati (art.36)
- obbligo di deferimento di controversie non regolate ex art.33 e facoltà/discrezionalità del CS di raccomandare soluzioni di merito (art.37)
- raccomandazioni del CS su richiesta delle parti (art.38)

Il ruolo dell'Assemblea Generale (Art. 14) quando il CS non sia investito (Art.12)

Il ruolo del Segretario Generale: una funzione sottovalutata, attività delegatagli e iniziative proprie (Art.98)

Conclusion: l'essenzialità del ruolo delle OI per facilitare la soluzione delle controversie, specie quando le parti "non si parlano": *settlement non solo "through" ma anche "by" IO*. Funzione politica, discrezionale nella conduzione, essenzialmente di facilitatore autorevole; evita strumentalizzazioni ingerenze da parte di Potenze che agiscano come mediatori, ma possibile peso insufficiente.

III - Le organizzazioni regionali

definizioni (art.52.1): natura (*arrangements or organisations*), ambito (regionalismo geografico o no); solo tra Stati membri?

Le controversie: carattere locale, minaccia alla pace; gli obblighi degli Stati membri (art.52.2)

Il rapporto con l'ONU (art.53): priorità, concorrenza, delega, autorizzazione, iniziativa autonome

Le competenze in tema negli atti istitutivi delle organizzazioni regionali

L'oggetto: controversie relative al funzionamento dell'organizzazione e altre

Le procedure formali: OAS (Patto di Bogotà 1948) e OSCE ("Meccanismo di La Valletta" 1991 di conciliazione obbligatoria): il loro scarso utilizzo rispetto all'azione politica (buoni uffici)

I limiti delle organizzazioni regionali: debolezza istituzionale, scarsa autorevolezza, divisioni interne

Due casi emblematici: il ruolo politico dell'organizzazione (o degli Stati membri?) nelle procedure giurisdizionali di CEDU e OMC per garantirne l'efficacia.

Riferimenti bibliografici essenziali:

B. Conforti e C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, 9° ed, 2012; J.G.Merills, *International Dispute Settlement*, 3°, 1998; J.Moolakkattu, *Conflict Prevention*, MPEPIL 2007; A.Pellet, *Peaceful Settlement of International Disputes*, MPEPIL 2013; U.Villani, *Controversie internazionali*, DDP, 4°, 1989, 139 ss; U.Villani, *Conciliazione internazionale*, ivi 301 ss; C.Walter, *Regional Arrangements and the UN Charter*, MPEPIL 2009