

## **Bipolarità dell'organizzazione internazionale: Comunità degli Stati o Comunità dei Popoli?\***

Ludovico Matteo Bentivoglio\*\*

Ludovico Matteo Bentivoglio (1922-1980)

*Ricorre quest'anno il 25° anniversario della prematura dipartita del Professore Ludovico Matteo Bentivoglio.*

*Tra i più intelligenti e creativi studiosi italiani del Diritto e dell'Organizzazione internazionale della seconda metà del XX secolo, egli tenne cattedra di Diritto internazionale all'Università di Messina, successivamente di Organizzazione internazionale all'Università di Parma, di Diritto aeronautico all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, di Diritto della navigazione all'Università di Roma La Sapienza, dove fu anche Direttore dell'Istituto di Diritto della navigazione.*

*Il saggio che segue contiene il testo della prolusione che egli tenne nel 1966 al suo corso di Organizzazione internazionale all'Università di Parma. Oltre che per il rigore e la chiarezza dell'analisi, il saggio si segnala per la particolare sensibilità assiologica che lo pervade e per le lucide anticipazioni sull'evoluzione dell'ordinamento giuridico internazionale.*

*Nello stesso 1966, l'allora Rettore dell'Università di Parma, Giancarlo Venturini, illustre internazionalista, scriveva il saggio che riproduciamo in questo stesso fascicolo della rivista. Oltre che il legame di reciproca stima e di sincera amicizia intercorrente tra i due studiosi, c'è un filo ideale che collega i due saggi: l'attenzione per le aperture umanocentriche del sistema delle relazioni internazionali.*

*In quegli anni, erano pochi in Italia i docenti universitari attenti al nuovo istituzionale che andava strutturandosi a livello mondiale, con specifico riferimento all'organizzazione internazionale e ai diritti umani: vanno ricordati, tra gli antesignani, Giuseppe Sperduti, Riccardo Monaco, Alessandro Migliazza.*

*A Parma germinava in quegli stessi anni la coltivazione di quella dimensione del «panumano» – aggettivo coniato da Ludovico Matteo Bentivoglio –, che avrebbe trovato ulteriori sviluppi all'U-*

\* Prolusione, tenuta il 23 marzo 1965, al corso di Organizzazione internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parma. Sono omesse le parole di circostanza e sono aggiunte le note. Pubblicata nella rivista «Diritto internazionale», a. XIX, n. 1, 1965, Ispi, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano.

\*\* Professore ordinario di Organizzazione internazionale all'Università di Parma.

*niversità di Padova a partire dalla fine degli anni settanta. Oltre che un omaggio doveroso alla memoria del Professore Bentivoglio, la riproduzione dei saggi intende sottolineare la fecondità della semina delle idee intelligenti, lungimiranti e sagge.*  
A.P.

1. Lo studio dell'organizzazione internazionale richiede anzitutto, in via preliminare, una precisa individuazione dei dati di esperienza che sono oggetto della disciplina e ne giustificano, sul piano scientifico, l'autonoma rilevanza<sup>1</sup>. Invero, a prima vista, il concetto medesimo di «organizzazione internazionale» appare perlomeno incongruo, se lo si confronta con la nozione corrente del diritto internazionale quale ordinamento giuridico, l'ordinamento, appunto, della Comunità degli Stati. È infatti connaturata al diritto l'idea di una funzione ordinante e regolatrice dei rapporti di convivenza sociale, la funzione – come scriveva Carlo Cattaneo<sup>2</sup> – di istituire «l'ordine nella società dei simili». E come sarebbe concepibile, in effetti, un ordine che non fosse anche organizzazione, cioè razionalizzazione preventiva e sistematica dei comportamenti dei soggetti, i quali, proprio perché uniformati in un sistema, danno vita a una *societas* e in essa sono in grado di operare? Sotto questo profilo, dunque, «diritto internazionale» e «organizzazione internazionale» sarebbero due espressioni equivalenti, stando a indicare entrambe l'assetto della Comunità degli Stati e l'ordine distributivo dei rapporti tra i suoi enti costitutivi, pur concedendosi che, al livello di tale Comunità, l'esercizio delle funzioni primarie si presenta strutturalmente decentralizzato, nel senso che, mancando un accentramento istituzionale, dette funzioni risultano esplicate dagli stessi soggetti.

Vero è che, negli ultimi decenni, la pressione e l'urgenza di una sempre maggiore integrazione, su scala mondiale, degli interessi economici, sociali e umanitari ha provocato singolari e talvolta imponenti fenomeni di *densificazione* dei rapporti tra enti fondamentalmente paritari, attorno a centri o apparati di potere di natura istituzionale o para-istituzionale, così che la storia recente delle relazioni internazionali sembra seguire un indirizzo di progressiva limitazione della libertà degli Stati nelle materie riservate alla sfera della loro reciproca indipendenza, o sovranità, come suol dirsi, esterna. Ma si tratterebbe pur sempre di un'evoluzione in senso *quantitativo*, diretta sì a costituire più

<sup>1</sup> Per le diverse tesi in contrasto circa l'autonomia della materia sotto il profilo didattico, si veda: U. Gori, *Lo studio dell'Organizzazione internazionale nelle Facoltà di Scienze Politiche*, in *Gli studi politici e sociali in Italia*, Atti del III Congresso nazionale di scienze politiche e sociali, Milano 1965, pp. 67-76. Sull'evoluzione storica dell'«idea» di organizzazione internazionale e per un'analisi dettagliata dei vari «piani» e «programmi» formulati al riguardo nelle più diverse epoche, resta fondamentale la poderosa opera di J. Ter Meulen, *Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, 3 voll., Den Haag 1917-1940. Cfr. pure J. van Kan, *Règles générales du droit de la paix. L'idée de l'organisation internationale dans ses grandes phases*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 66, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1938, pp. 299-599.

<sup>2</sup> In C. Cattaneo, *Opere edite ed inedite*, Firenze 1881-1892, vol. VI, p. 314.

idonei strumenti di cooperazione tra gli Stati per venire incontro alle nuove e insopprimibili esigenze della vita internazionale, e tuttavia sulla base ed entro i limiti di efficacia di un procedimento pattizio, che fa salvo l'assetto tipico di una Comunità, ove la volontà della legge formulata si identifica con la volontà delle parti contraenti. In altri termini, l'ordinamento giuridico internazionale si presenterebbe oggi, a seguito di tali fenomeni, come dotato di un maggiore grado di *strumentalizzazione* nella forma classica delle Unioni di Stati, senza che, peraltro, si siano alterate le sue caratteristiche strutturali di base. Pertanto, la materia dell'organizzazione internazionale andrebbe riferita allo studio di questi aspetti peculiari della cooperazione tra gli Stati, di queste forme organizzative, per così dire, alla seconda potenza, con un carattere, quindi, di *specialità* rispetto al diritto internazionale in genere, ma restando pur sempre nel suo profilo tradizionale<sup>3</sup>.

Ora, non si vuole qui negare che l'organizzazione internazionale abbia per oggetto i fenomeni indicati, la cui rilevanza, invece, già li renderebbe meritevoli di un'indagine specializzata: ciò che si contesta, invece, è che una simile indagine debba limitarsi alla conoscenza e alla classificazione di tali fenomeni. Questo rilievo non dev'essere inteso, evidentemente, come una mera rivendicazione di principio, quasi che il problema si riducesse a una delle tante, e spesso inutili, dispute tra studiosi circa i confini delle rispettive materie. Si tratta, al contrario, di una questione di sostanza: dall'esperienza concreta dell'organizzazione internazionale emerge, infatti, il dato tipico e significativo, che ci consente di isolare concettualmente il fenomeno e di fornire la definizione secondo una misura non più quantitativa, questa volta, bensì qualitativa in senso proprio. In altri termini, lo sviluppo dell'organizzazione internazionale segna il passaggio da un sistema essenzialmente *orizzontale* di diritti e di obblighi tra gli Stati, a un sistema, ancora frammentario e discontinuo, ma tendenzialmente *verticale* di competenze a carattere super-statale, o anche extra-statale<sup>4</sup>. Il che equivale a dire che l'organizzazione internazionale opera sul terreno delle modifiche strutturali dell'ordinamento giuridico, costituisce di per sé, nella sua nota distintiva tipica, un fenomeno di struttura, irriducibile, quindi, a una configurazione in termini esclusivamente normativi o normativistici.

La distinzione – nell'unità dialettica dell'esperienza giuridica – tra la fase *strutturale* e la fase più propriamente *normativa*, è

<sup>3</sup> È questa, in genere, la tesi prevalente nella dottrina italiana contemporanea. Così, ad esempio, M. Giuliano, nella sua recentissima e pregevole opera su *La cooperazione internazionale in materia economica nei suoi aspetti giuridici*, vol. I, Milano 1965 (2a ed.), giunge ad affermare recisamente come «(...) nulla, assolutamente nulla, di quanto si è verificato sino ad oggi in tema di *organizzazione della cooperazione intergovernativa* consente di essere configurato come un superamento, o come un inizio di superamento, delle tradizionali strutture della comunità internazionale» (p. 10, corsivo dell'autore).

<sup>4</sup> «So ist das Völkerrecht der Gegenwart die Erscheinungsform einer Übergangslage – jenseits des Nationalstaats und diesseits des Weltstaats – (...): così G. Dahm, *Völkerrecht*, vol. I, Stuttgart 1958, p. 3.

forse l'acquisizione teorica più cospicua della corrente di pensiero cosiddetta «realistica» che, nel campo degli studi del diritto pubblico, ha come protagonista il Quadri e alla quale io stesso appartengo<sup>5</sup>. E la nozione di «struttura», come appare dal suo impiego sempre più ampio nei vari settori della ricerca giuridica e al livello stesso della teoria generale, sembra costituire uno di quegli strumenti metodologici che, in certi momenti della storia del pensiero, emergono, per così dire, per forza propria, quando la ricchezza dei dati della vita reale trascende le forme rappresentative tradizionali e ne manifesta l'insufficienza. In sintesi, con tale concetto vengono individuati e definiti i fattori costitutivi e di continuità della stessa esperienza giuridica che, per essere valutabili solo in termini di effettività, non sono riducibili all'unità di misura della norma, semplice schema di comportamento, che non può trovare in sé medesimo la giustificazione della propria osservanza. Di conseguenza – come ha, di recente, fatto notare il Paresce<sup>6</sup> – si è reso necessario travasare nel campo del diritto questa idea di «struttura», che già aveva trovato piena cittadinanza sul terreno delle scienze economiche (e, si può aggiungere, della sociologia): come in tale ambito è possibile individuare e descrivere un «insieme di vincoli che condizionano un sistema economico», così, nel mondo del diritto, si deve riconoscere l'esistenza di un insieme di situazioni che condizionano un dato sistema giuridico. Sono queste, appunto, le situazioni in cui l'ordinamento giuridico si presenta come un'entità meramente obiettiva e attraverso le quali esso realizza *direttamente* – cioè senza la mediazione di soggetti o persone giuridiche distinte – le funzioni fondamentali di produzione e di garanzia delle norme, destinate a regolare quella ulteriore categoria di situazioni, nelle quali l'ordinamento medesimo manifesta invece il proprio aspetto inter-subiettivo, le situazioni, dunque, che fanno capo ai singoli soggetti, in quanto investiti di diritti e di obblighi correlativi. Le due categorie – come è evidente – si presuppongono a vicenda nell'unità operativa del sistema, anche se la prima non può non apparire un *prius* logico rispetto alla seconda. Infatti, nella sua fase strutturale e obiettiva, l'ordinamento si articola in un apparato di poteri e di competenze, retto da principi che – come scriveva a suo tempo l'Esposito<sup>7</sup> – trovano i requisiti della loro validità nelle ragioni stesse della loro efficacia: pertanto, a tali poteri e competenze si contrappone il momento – del tutto

<sup>5</sup> Mi sia consentito di rinviare al riguardo, per ogni utile riferimento, alla mia voce *Diritto internazionale pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. V, Torino 1960, pp. 911, 920 ss.

<sup>6</sup> *Dogmatica giuridica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Milano 1964, pp. 671, 705 ss. Cfr. *ivi*, p. 706, nota 26, la letteratura sull'impiego del concetto di «struttura» nei vari campi delle scienze sociali, nonché il rilievo che la sua utilizzazione nella teoria del diritto internazionale risale alle *Lezioni* (1945-1946) del Quadri.

<sup>7</sup> *La validità delle leggi*, Padova 1934, p. 238.

<sup>8</sup> In *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, p. 155.

<sup>9</sup> La letteratura in argomento è vastissima e converrà, pertanto, limitarsi ad alcuni dati essenziali. Così, ad esempio, per la tesi che ricollega la nozione di «organo internazionale» all'esistenza di un'Unione organizzata indipendente (personificata), si vedano, tra gli altri, J.L. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart 1929, pp. 397 ss.; C. Baldoni, *Gli organi e gli istituti nelle Unioni internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», 1931, pp. 352, 369 ss.; T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, parte I, Padova 1958 (5a rist.), pp. 151 ss.; A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1959 (4a ed.), pp. 272 ss. (questo autore usa l'espressione «Staatsgemeinschaftsorgane»). Peraltro, secondo alcuni, quali organi o «istituti» internazionali si dovrebbero intendere quegli enti le cui attività, pur giuridicamente rilevanti, non sarebbero imputabili ad alcun soggetto internazionale: cfr., in questo senso, A.P. Sereni, *Le organizzazioni internazionali*, Milano 1959, pp. 16 ss., seguito da F. Durante, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano 1964, pp. 38 ss. La teoria degli organi comuni o «collettivi» risale a D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino 1906, pp. 407 ss., e a D. Anzilotti, *Gli organi comuni delle società di Stati*, in «Rivista di diritto internazionale», 1914, pp. 156 ss. (ora in *Scritti di diritto internazionale pubblico*, vol. I, Padova 1956, pp. 605-614) e ha trovato ampio svolgimento negli scritti di G. Morelli. Cfr., di questo autore, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», 1957, pp. 3, 9 ss.; *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1963 (6a ed.), pp. 243 ss. Per una valutazione di tale teoria nei suoi presupposti e nelle sue interpretazioni, cfr. G. Arangio-Ruiz, *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazione internazionale*, Modena 1950, in nota alle pp. 123-125. Per una critica della nozione di «organo collettivo», cfr. già J.L. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, cit., pp. 402 s., nonché R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*,

intransitivo – del dovere, ossia della sottoposizione dei soggetti a un vincolo autoritario.

Un altro e non minore risultato della concezione dottrinale qui seguita è dato dal fatto che, avendo ricondotto la figura dell'«organo» al livello strutturale dell'ordinamento, tale figura resta depurata da ogni riferimento subiettivo. Già Santi Romano aveva posto in luce come tra «organo» e «persona» non sussista alcun nesso di presupposizione reciproca, in quanto – come egli affermava, con la consueta incisività – nel momento in cui l'individuo «esercita la funzione connessa alla sua qualità di organo, non viene più in considerazione la sua personalità, né di fronte all'ente, né di fronte a terzi, giacché si immedesima con l'ente e fa corpo con esso»<sup>8</sup>. Questa argomentazione merita ora di venire ulteriormente ribadita, osservandosi che il rapporto organico, che inerisce alla struttura operativa dell'ente, per ciò stesso non può configurarsi in uno schema inter-subiettivo. Ora, proprio dal mancato riconoscimento di una siffatta incompatibilità di situazioni discendono le difficoltà in cui si dibatte la dottrina corrente in tema di organi internazionali. La quale dottrina, in sostanza, non è in grado di superare i termini di questa alternativa: o l'operato di detti organi è imputabile direttamente a un ente collettivo personificato, dal diritto – le cosiddette Unioni internazionali in senso proprio –, oppure l'ente è sprovvisto di personalità giuridica autonoma, nel qual caso gli organi delle Unioni sono da considerarsi come organi interni «collettivi» o «comuni» degli Stati membri<sup>9</sup>. Invero, la prima soluzione sembra peccare per eccesso, giacché, in presenza di attività di indubbio rilievo internazionale o super-statale – non riferibili, cioè, simultaneamente agli Stati membri dell'Unione – porta a riconoscere la qualifica di soggetti internazionali indipendenti a tutta una serie di entità organizzate, che tuttavia dipendono esclusivamente, nel loro modo di essere e di operare, dalla volontà comune degli Stati costitutori; quanto alla seconda soluzione, essa si risolve praticamente nella negazione degli aspetti più originali e innovatori dell'organizzazione internazionale, a parte poi le gravi incongruenze alle quali dà luogo, in questo campo, l'applicazione della figura dell'organo comune<sup>10</sup>. Vero è, invece, che la personalità giuridica internazionale di un'Unione istituzionale organizzata non deriva dalla circostanza che a essa siano attribuite certe funzioni, o anche certi privilegi, nei confronti degli Stati membri, bensì dalla sua

Padova 1936, pp. 63 ss.; R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo 1963 (4a ed.), pp. 457 s. Usa indistintamente il termine di organo «comune», con riguardo sia agli enti sprovvisti che a quelli dotati di personalità giuridica internazionale, R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino 1960, pp. 503 ss.

<sup>10</sup> Cfr. ancora, al riguardo, G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962 (8a ed.), pp. 143 ss.

<sup>11</sup> Cfr. *C.I.J. Recueil*, 1949, pp. 174, 178-179: «La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation crée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (...) La pratique (...) a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face des ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations. A cela s'ajoute que les Nations Unies sont une *organisation politique*, ayant une *mission politique* d'un caractère très important et à domaine très large. De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits – et elle l'a fait – qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de *personnalité internationale* et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale et (...) on doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtu de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions» (corsivo nel testo originale). Nel medesimo ordine di idee, si possono citare, inoltre, nella giurisprudenza della stessa Corte, il parere consultivo del 13 luglio 1954 circa gli effetti di sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite accordanti indennità (*C.I.J. Recueil*, 1954, pp. 47 ss.: testo pure in «Rivista di diritto internazionale», 1954, pp. 568 ss.) e il parere consultivo del 20 luglio 1962 circa certe spese delle Nazioni Unite (*C.I.J.*

concreta capacità di auto-determinazione, dalla capacità, cioè, di imporsi, sul piano internazionale, come un organismo essenzialmente *politico* e, quindi, in grado di gestire autoritativamente gli interessi collettivi di cui sia portatore, secondo quanto ha affermato, a proposito delle Nazioni Unite, la Corte internazionale di giustizia nel suo parere consultivo dell'11 aprile 1949 in materia di riparazione dei danni subiti al servizio dell'Organizzazione<sup>11</sup>. Ma – al di fuori di questa istituzione che, senza dubbio, per i suoi caratteri e fini universali, assume un rilievo autonomo sul piano della Comunità internazionale – e prescindendo pure, all'estremo opposto, dalle semplici Unioni di cooperazione tra gli Stati, tutti gli altri enti istituzionali organizzati oggi operanti nella Comunità suddetta si presentano, a una valutazione obiettiva, come apparati od organismi tipicamente *funzionali*, cioè preordinati al conseguimento di finalità specifiche (per quanto varie possano essere) e, pertanto, incapaci di porre in essere atti giuridicamente rilevanti al di fuori della sfera di potere loro conferita dagli Stati costitutori<sup>12</sup>. Questi enti, dunque, per usare una terminologia tradizionale, non sono investiti di situazioni giuridiche soggettive, ma di competenze, se con questa nozione si intende, ancora con le parole del Romano, «la misura, la delimitazione, la precisazione della funzione che spetta all'ente»<sup>13</sup>.

Qui, conviene ribadirlo, sta precisamente il fattore di novità, il coefficiente di innovazione strutturale che va riconosciuto ai vari fenomeni di organizzazione internazionale: mentre nel sistema tuttora vigente del diritto della Comunità degli Stati è agli Stati medesimi, agenti, secondo la nota espressione del Quadri, *uti universi*, che rimane affidata la gestione degli interessi collettivi, con lo sviluppo dell'organizzazione internazionale si assiste a una graduale e consapevole investitura di tali funzioni di gestione in capo a organismi appositamente istituiti a questo scopo, e a un livello quasi sempre settoriale, da gruppi più o meno ampi di Stati. Ciascuno dei quali, poi, singolarmente considerato, viene a trovarsi, rispetto ai poteri esercitati dall'ente, in un rango di subordinazione. Ed è appena il caso di avvertire che il problema della eventuale personalità giuridica internazionale degli organismi in questione appare del tutto irrilevante in questa sede, giacché l'ente opera come *agenzia* del gruppo di Stati costitutori, considerato nel suo insieme, e come apparato *autoritario* solo nei confronti del singolo Stato mem-

bro del gruppo medesimo: quale esempio tipico di una simile duplicazione, basterà ricordare il funzionamento delle attuali Comunità europee.

Confido, dunque, di avere dimostrato che lo studio dell'organizzazione internazionale ha per oggetto suo proprio tutti i fenomeni attraverso i quali si rende palese una graduale strutturazione organica della Comunità degli Stati. Ma, nel valutare questo processo, occorre pure rendersi conto che esso segna inevitabilmente uno scarto sempre più marcato rispetto all'assetto tradizionale di tale Comunità.

2. Quest'ultima affermazione merita di venire considerata anche alla luce di un ulteriore elemento caratteristico del processo ora descritto. Se, nell'epoca presente, gli Stati avvertono l'insufficienza del sistema tradizionale dei loro rapporti, ciò non avviene certo per caso. Mai come nell'ora attuale si è fatta sentire così urgente e imperiosa la pressione di interessi collettivi che hanno la loro misura nelle esigenze dell'uomo in quanto tale, in quanto cioè cittadino di un mondo di cui, con il pensiero e l'opera, egli si fa sempre più padrone. La straordinaria rivoluzione scientifica e tecnologica di questo secolo, l'integrazione dei mercati economici e commerciali, l'incontro delle diverse culture e civiltà sul piano di una superiore consapevolezza di quella comune condizione umana che già Cicerone<sup>14</sup> poneva a fondamento del principio di eguaglianza – in breve: tutte le esperienze storiche dell'era contemporanea – hanno portato crudamente alla ribalta i bisogni, le aspirazioni (e anche, occorre riconoscerlo, le alienazioni) degli individui in quanto membri della Comunità universale del genere umano. Si tratta, dunque, di interessi pan-umani, che premono sulle strutture giuridiche tradizionali degli ordinamenti statuali e, così come agiscono sulla dinamica delle varie costituzioni interne, richiedono tutela e soddisfacimento anche sul piano della società internazionale. Ecco, quindi, la matrice profonda dell'impulso che spinge gli Stati a dare nuove forme organizzative ai loro rapporti, a passare, dalla fase della mera convivenza nel rispetto integrale della reciproca indipendenza, alla fase di una cooperazione attiva, istituzionale, che, per ora, salvo il caso delle Nazioni Unite, si manifesta secondo criteri settoriali.

Ma, una volta su questo terreno, riesce più agevole comprendere il significato di un fenomeno che qui descriverò secondo la

*Recueil*, 1962, pp. 151 ss.: testo pure in «Rivista di diritto internazionale», 1962, pp. 575 ss.).

<sup>12</sup> Per questa distinzione tra enti politici ed enti funzionali al livello dell'organizzazione internazionale, si veda la perspicua indagine di A. Giardina nel volume *Comunità europee e Stati terzi*, Napoli 1964, pp. 67 ss., 140 ss.

<sup>13</sup> In *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., pp. 162 s.

<sup>14</sup> Nel *De Legibus*, I, X, 29; XII, 33, ove si trovano i passi riportati da A. Passerin D'Entreves, in *La dottrina del diritto naturale*, Milano 1954, pp. 21 s.

felice immagine che ne dà il Balladore Pallieri. Scrive infatti questo autore che le organizzazioni internazionali del tipo che egli qualifica come «pubbliche», «(...) hanno assunto la cura di interessi generali considerati avulsi da quelli degli Stati membri» e, pertanto, «(...) gli Stati hanno perso il dominio delle convenzioni da cui discendono i loro obblighi e queste si attuano o si modificano anche contro il loro volere singolo o collettivo»<sup>15</sup>. Ora, la radice di tale fenomeno sta tutta nella circostanza che, come già aveva intuito il Quadri nella sua lontana opera in tema di sudditanza, tra l'accordo di unione fra gli Stati, diretto a creare un'istituzione del tipo indicato, e l'ente così costituito, non sussiste un nesso immediato e condizionante di derivazione giuridica. In altri termini, l'ente in questione sorge bensì secondo gli schemi del trattato istitutivo e per le competenze ivi previste, ma si realizza non tanto in attuazione del trattato medesimo, quanto piuttosto *in occasione* dell'osservanza di questo da parte degli Stati che ne sono membri<sup>16</sup>. Questi ultimi, senza dubbio, possono disporre dell'ente unitario organizzato: così come ne hanno determinato la nascita, sono in grado di provocarne l'estinzione, qualora, ad esempio, decidessero di non più rinnovare l'accordo di unione. Ma, sul presupposto dell'osservanza e quindi dell'efficacia di tale accordo, l'ente istituzionale, appunto perchè dotato di un'autonoma sfera di competenza, vive di una vita sua propria, si contrappone, come già si è accennato, ai singoli Stati dell'Unione e soprattutto assume, per così dire, in proprio gli interessi di cui gli è stata affidata la gestione, provvedendo alla loro tutela e alla loro realizzazione secondo un criterio immanente di funzionalità. Così l'organizzazione internazionale, nei suoi molteplici aspetti, tendenzialmente universali o più specificamente settoriali, si fa garante degli interessi che trascendono il particolarismo statale e rivela il disegno costruttivo di un nuovo ordinamento della Comunità dei Popoli.

3. Ma quale potrà essere, in concreto, la realtà di questo ordinamento, di cui ora si ravvisano i sintomi anticipatori? Già si è posto in rilievo – e il dato sembra ormai acquisito – come il sistema tuttora vigente dei rapporti giuridici tra gli Stati uscirà profondamente modificato da un simile processo evolutivo che consente di prevedere un accentramento sempre più ampio e comprensivo di poteri e di funzioni. E in genere – specie in larghi strati dell'opinione pubblica – si dà per scontato che il con-

<sup>15</sup> *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 202.

<sup>16</sup> R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, cit., p. 77.

sorzio umano verrà consolidato nelle sue sorti progressive con la finale instaurazione di un ordinamento mondiale a base inter-individuale, la «cosmòpoli» di cui già parlava il greco Diogene Laerzio<sup>17</sup>, la *Civitas gentium maxima* teorizzata dal Wolff e dal Vattel. Ora, vero è che, nella misura in cui le organizzazioni internazionali tendono ad assumere la gestione di interessi pan-umani, una linea di evoluzione storica lungo tale direttiva può venire tracciata con sufficiente realismo e, comunque, merita di essere rilevata nel suo valore di impulso ideologico. Ma la prospettiva qui tracciata appare tutt'altro che univoca nel senso indicato. Con uguale dose di realismo, infatti, interpretando certi dati offerti dalla prassi più o meno recente, sembra possibile ipotizzare una progressiva strutturazione organica della società internazionale che, nelle forme di un ordinamento super-statuale, giunga a sanzionare e a rendere effettiva una situazione di sostanziale *egemonia* di un Direttorio di Grandi Potenze. Di questa ambivalenza di tendenze che, per chi guardi al fenomeno con occhio spassionato, segna il momento attuale dell'organizzazione internazionale<sup>18</sup>, cercherò ora di fornire un quadro più preciso, anche se necessariamente sommario.

4. Uno degli indizi più significativi, che valgono a indicare l'emergenza, sul piano della Comunità internazionale, di interessi non più riconducibili alla misura statale e, quindi, riferibili a un'area più vasta di solidale compenetrazione al livello pan-umano, è dato dalla presenza sempre maggiore, nelle varie strutture organizzative, di organi composti da individui, che si contrappongono, cioè, alla figura tradizionale dell'organo di Stati. L'individuo o gli individui che compongono l'organo esplicano un'attività che, di per sé considerata, rimane autonoma e non può quindi venire imputata allo Stato di appartenenza. Valga come esempio il caso della Corte internazionale di giustizia: ai sensi del suo Statuto (artt. 9 e 20) la selezione dei membri di questo organo delle Nazioni Unite deve rispettare il criterio per cui «nel collegio, nel suo complesso, sia assicurata la rappresentanza delle principali forme di civiltà e dei principali sistemi giuridici del mondo» e gli stessi giudici eletti, al momento di assumere la loro funzione, sono tenuti a dichiarare solennemente un impegno di assoluta imparzialità. Talvolta gli Statuti delle organizzazioni internazionali, nel disporre le modalità di nomina degli individui che compongono i

<sup>17</sup> Cfr., al riguardo, H. Cairns, *Legal Philosophy from Plato to Hegel*, Baltimore 1949, p. 128.

<sup>18</sup> In argomento, cfr. pure W. Schätzel, *Die Universalität der Weltorganisation*, in *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, *Festschrift für Hans Wehberg*, Frankfurt a.M. 1956, pp. 342-360.

loro organi collegiali, provvedono direttamente ad assicurare la rappresentanza di interessi settoriali<sup>19</sup>. Così la Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) comprende, per ciascuno Stato partecipante, quattro delegati, due dei quali di esclusiva nomina governativa, gli altri due designati di concerto con le categorie professionali e sindacali più rappresentative del mondo del lavoro. Ciascun membro della delegazione ha un diritto di voto individuale e può esercitarlo in piena indipendenza e quindi anche in contrasto, eventualmente, con l'atteggiamento di un altro delegato del medesimo Stato.

Anche nell'ambito delle Comunità europee troviamo, come è noto, al vertice, organi di individui (Alta Autorità della CECA e Commissioni della CEE e dell'EURATOM, di cui è ormai prossima la fusione), mentre la rappresentanza di interessi economici settoriali è prevista al livello di certi comitati consultivi, come dispongono, ad esempio, gli artt. 18 del Trattato CECA e 193 del Trattato CEE. E ancora, in altri casi, si provvede a garantire la rappresentanza diretta delle forze politiche nazionali che si esprimono nei Parlamenti dei vari Stati, i quali sono chiamati a designare i delegati che compongono l'Assemblea dell'Organizzazione: questi delegati, a loro volta, agiscono in modo autonomo rispetto allo Stato dal cui Parlamento furono eletti. Ciò avviene, ad esempio, per l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, nonché per il Consiglio Nordico, il Consiglio Interparlamentare del BENELUX, l'Assemblea dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e quella dell'Unione balcanica. Quanto poi all'Assemblea Parlamentare Europea (o Parlamento Europeo unico per le tre Comunità), è noto come essa sia costituita, secondo la dizione dei Trattati, da «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti in Comunità» sulla base «di delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri secondo la procedura fissata da ogni Stato membro». L'Assemblea Europea, dunque, esprime una volontà che è sua propria e, nell'esercitare le funzioni di indirizzo e di controllo politico che le competono, interpreta e promuove un patrimonio di interessi che appartengono a una Comunità dei Popoli, diretta verso una progressiva integrazione. Al riguardo, va ricordato pure che, secondo il Progetto cosiddetto di Strasburgo, elaborato in conformità alle direttive fornite dagli stessi Trattati di Parigi e di Roma, è prevista «l'elezione a suffragio universale diretto» dei

<sup>19</sup> Per una rassegna di queste situazioni, cfr. F.M. van Asbeck, *L'application du principe représentatif dans des organisations internationales*, in *Rechtsfragen...*, cit., pp. 39-66; A.P. Sereni, *Le organizzazioni internazionali*, cit., pp. 284 ss.; P. Reuter, *Institutions internationales*, Paris 1963 (4a ed.), pp. 222 ss.

componenti l'Assemblea, «secondo una procedura uniforme» da adottarsi da tutti gli Stati membri della Comunità<sup>20</sup>. Sempre nel quadro delle organizzazioni europee è da segnalare, infine, la possibilità, per gli individui e per le persone giuridiche di diritto privato, di accedere direttamente a una giurisdizione extra-statuale, ma questo è un argomento troppo noto, perché se ne debba parlare in questa sede. Piuttosto, conviene sottolineare che gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa si sono reciprocamente impegnati al rispetto e alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei propri cittadini, con l'entrata in vigore della relativa Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale di Parigi del 13 dicembre 1952. Malgrado le imperfezioni e i persistenti limiti del sistema posto in essere con tali atti<sup>21</sup>, si può dire che qui trovano riconoscimento tutti i principali diritti dell'uomo e del cittadino, che sono via via emersi dalle lotte politiche degli ultimi due secoli e che si raggruppano nelle tre grandi categorie di libertà: la libertà *dallo* Stato, cioè dal prepotere e dalla prevaricazione da parte dell'autorità costituita (il diritto alla vita, alla libertà, sicurezza e dignità della persona, il diritto a un'equa e imparziale tutela giurisdizionale, il diritto alla libertà di pensiero, di religione e di espressione); la libertà *nello* Stato (cioè i diritti civili e politici e, in particolare, quello, fondamentale, di partecipare a libere elezioni a scrutinio segreto) e ancora la libertà *mediante* lo Stato, i cosiddetti diritti sociali, che qui fanno perno sulla garanzia della proprietà privata e sul diritto all'istruzione<sup>22</sup>. In breve, dunque, il significato di questo complesso di disposizioni, che gli Stati del Consiglio d'Europa si sono impegnati a rispettare e a rendere operanti, si ricava dal principio generale espresso nell'art. 14 della Convenzione di Roma, secondo cui il godimento dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti deve essere «assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione». Se si considera, infine, che – sia pure con certi limiti e condizioni che non è il caso di ricordare<sup>23</sup> – ogni individuo o gruppo di persone che si ritenga leso nei diritti e nelle libertà così tutelate, ha facoltà di ricorrere a uno dei due organi preposti a garanzia della Convenzione – la Commissione Europea dei Diritti dell'uomo –, si può concludere nel senso che l'insieme dei principi e delle regole sancite

<sup>20</sup> Su tale Progetto, presentato al Parlamento Europeo il 17 maggio 1960, si veda, diffusamente, R. Monaco, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano 1962, pp. 35 ss.

<sup>21</sup> Per un accurato commento, cfr. P. Weil, *The European Convention on Human Rights*, Leyden 1963.

<sup>22</sup> Per questa tripartizione dei diritti di libertà nella società moderna, cfr. N. Bobbio, F. Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Bari 1959, p. 60.

<sup>23</sup> Si rinvia, al riguardo, alla *Prefazione* di G. Sperduti all'opuscolo, edito dal Consiglio d'Europa, che riporta il testo italiano della Convenzione (Strasburgo, 1962), pp. 5-27. Cfr. pure P. Weil, *The European Convention...*, cit., pp. 191 ss.

dalla Convenzione medesima opera in effetti, con impulso non indifferente, sul consolidamento e sul perfezionamento del regime democratico interno dei vari Paesi aderenti.

Sembrerebbe dunque che, almeno sul piano europeo, la prevalenza di interessi generali della Comunità inter-individuale su quelli più specifici della Comunità inter-statuale, oltre a essere un dato ormai acquisito, si venga a realizzare altresì secondo una linea di sviluppo irreversibile. Ma un processo del genere, anche se indubbiamente auspicabile, non corrisponde di fatto alla realtà delle cose. L'indirizzo comunitario si attua, come si è detto, sul piano dell'integrazione tra i popoli, ma troppo scarni e comunque controversi si presentano gli indizi che consentirebbero di individuare un processo parallelo di unificazione politico-costituzionale al livello degli Stati. Invero, la tesi recentemente formulata dal Barile<sup>24</sup> secondo cui gli Stati, con i loro organi, opererebbero quali «agenti esecutivi» degli ordinamenti comunitari, così come, negli ordinamenti interni, agiscono gli organi di attuazione della volontà dello Stato, urta contro la facile obiezione che una figura del genere appare del tutto incompatibile con la circostanza che – sulla base del diritto internazionale pur sempre vigente tra gli Stati della cosiddetta «Piccola Europa» – ciascuno di questi Stati ha conservato intatta la propria potestà di governo sulle rispettive Comunità nazionali, trovando nel medesimo diritto le garanzie tradizionali di un libero e indisturbato esercizio di tale potestà. Pertanto, l'affermazione che il diritto comunitario è garantito, nella sua attuazione, dagli Stati portatori degli ordinamenti interni vigenti nell'area delle Comunità, va intesa piuttosto nel senso che le strutture comunitarie, essendo sprovviste di un apparato coercitivo-sanzionatorio loro proprio, si affidano necessariamente, per l'esecuzione dei propri atti, all'obbligo dei singoli Stati membri di uniformare il rispettivo ordinamento interno – nella specie: in forma automatica – agli impegni comunitari: tuttavia, poiché discende dai Trattati di base, questo rimane pur sempre un obbligo di diritto internazionale. Ecco, dunque, come il processo di integrazione super-nazionale fa, per così dire, attrito con il persistente pluralismo delle sovranità statuali reciprocamente indipendenti, ciò che spiega, mi sembra, a sufficienza, i caratteri di intermittenza e di discontinuità che presenta ancor oggi tale processo.

<sup>24</sup> Nell'articolo *Sulla struttura delle Comunità europee*, in «Rivista di diritto internazionale», 1964, pp. 17, 20 ss.

5. Ma è sul piano di un'organizzazione più vasta e, come si è detto, tendenzialmente universale, quale è quella delle Nazioni Unite, che l'indicata ambivalenza di tendenze si riscontra con contorni più netti. Anzitutto, le caratteristiche strutturali di questo ente lo rendono particolarmente idoneo a presentarsi – per usare le parole del Quadri<sup>25</sup> – «come l'espressione organizzata delle forze prevalenti nell'ambito della Comunità internazionale» e non è il caso qui di insistere sugli elementi che valgono a suffragare una simile affermazione: l'ampio ruolo riservato al criterio, senza dubbio autoritario, della maggioranza nelle decisioni degli organi collettivi, i poteri relativi al mantenimento della pace e della sicurezza, che giungono sino all'impiego di misure coercitive contro l'offensore, il potere di stabilire, sotto la propria autorità, un regime di amministrazione fiduciaria di popoli e territori, che la stessa Organizzazione non ha mancato di esercitare direttamente, e così via.

In secondo luogo, sin dalle origini, la prassi delle Nazioni Unite si è indirizzata nel senso di promuovere una sempre maggiore rispondenza dell'azione dei suoi organi alle finalità di ordine universale enunciate nel Preambolo e nell'art. 1 della Carta. Tipica, al riguardo, appare l'interpretazione progressivamente restrittiva della ben nota clausola di riserva della competenza interna degli Stati membri, di cui all'art. 2, par. 7, della Carta. Una rapida scorsa alla prassi dell'Assemblea Generale in primo luogo, e poi anche del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio Economico Sociale<sup>26</sup>, consente di rilevare che ripetutamente le Nazioni Unite, superando le obiezioni addotte dai rappresentanti degli Stati interessati, si sono dichiarate competenti a valutare la forma di governo e, in genere, il regime politico interno di un dato Paese sul metro della sua aderenza ai principi democratici. Ciò è avvenuto, per esempio, nei confronti della Spagna e della Grecia (1946), della Cecoslovacchia (1948), dell'Ungheria (1957). Così pure l'eccezione della competenza interna è stata respinta in sede di esame dei rapporti tra una potenza coloniale o amministratrice e i territori a essa soggetti, come nelle questioni relative all'Indonesia (1947-1949), al Marocco e alla Tunisia (1951-1953), alla Nuova Guinea occidentale e a Cipro (1954), all'Algeria (1955) e, da ultimo, ai possedimenti portoghesi nell'Africa equatoriale (1962). In altri casi, malgrado le vibrante proteste degli Stati interessati, le Nazioni Unite hanno ritenuto di avere l'autorità di pronunziar-

<sup>25</sup> *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 304.

<sup>26</sup> Al riguardo, cfr., da ultimo, diffusamente, R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London 1963, pp. 58 ss. Si veda pure, per una rapida ma efficace sintesi, A. Ross, *La notion de «compétence nationale» dans la pratique des Nations Unies*, in *Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit des gens*, Paris 1964, pp. 284-299.

si in merito a certe violazioni dei diritti fondamentali della persona umana, imputabili allo Stato di appartenenza degli individui o delle Comunità soggette a tale lesione. Così, ad esempio, situazioni del genere sono state esaminate e discusse con riguardo alla Bulgaria, Romania e Ungheria (1949) e alla stessa Unione Sovietica (1948). Ma ancor più significativo, sotto questo profilo, appare il caso dell'Unione Sudafricana, se si considera che sin dal 1946, con una serie ininterrotta di interventi, l'Assemblea Generale ha rivendicato il potere di giudicare e di condannare la politica di discriminazione e di segregazione razziale condotta dal Governo di quel Paese. In proposito, va sottolineato che, nella Risoluzione del 6 novembre 1962<sup>27</sup>, l'Assemblea Generale, invitando gli Stati membri dell'Organizzazione a prendere una serie di misure, individuali e collettive, dirette a impedire il proseguimento della politica suddetta, non esitava a precisare che tale prosecuzione «pone gravemente in pericolo la pace e la sicurezza internazionale». Ora, vero è che, nella formula dell'art. 2, par. 7, della Carta, il criterio della competenza esclusiva dei singoli Stati membri per le materie di essenziale pertinenza interna incontra un espresso limite nell'ipotesi in cui si renda necessario il ricorso a «misure coercitive a norma del Capitolo VII», cioè nella sfera di competenza del Consiglio di Sicurezza. E si può pure concordare con il rilievo che una simile limitazione apre all'Organizzazione la possibilità di attrarre nella propria sfera di intervento, *a fortiori*, anche quelle situazioni di carattere interno che, a norma del Cap. VI della Carta, siano «susceptibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza»<sup>28</sup>. Ma un giudizio del genere è di natura prettamente *politica* e, pertanto, sembra evidente che la prassi delle Nazioni Unite, superando la barriera della competenza interna, giunge pure ad alterare il criterio strutturale di base della «sovra eguaglianza di tutti i suoi Membri», sancito dall'art. 2, par. 1, della Carta. E rimane confermato, dunque, l'assunto che l'istituzione tende, in pratica, ad affermarsi come l'ente politico supremo della Comunità mondiale, consolidando ed estendendo la propria autorità secondo una legge autonoma di evoluzione strutturale.

Che questo processo, tuttavia, sia caratterizzato dall'impulso dinamico di forze reciprocamente contrastanti risulta palese, non appena si consideri, nei suoi aspetti evidenziati dalla prassi, il problema dei rapporti tra l'Assemblea Generale e il Consiglio

<sup>27</sup> Risoluzione 1761, 17a Sessione, che ha ricevuto l'approvazione di più dei due terzi dei membri presenti e votanti: cfr. «Relazioni internazionali», 46, 1962, p. 1364.

<sup>28</sup> Cfr., sul punto, R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 303. Per la prassi delle Nazioni Unite nel senso indicato nel testo, si veda R. Higgins, *The Development of International Law...*, cit., pp. 77 ss.

<sup>29</sup> Sulla Risoluzione: *Uniting for Peace* (n. 377, 5a Sessione, testo in «La Comunità internazionale», 1951, pp. 208 ss.) si vedano, da ultimo, anche per ogni riferimento dottrinale, E. Halderman, *Legal Basis for United Nations Armed Force*, in «American Journal of International Law», 1962, pp. 971, 991 ss.; M. Spatafora, *Gli interventi collettivi delle Nazioni Unite e il parere della Corte internazionale di giustizia del 20 luglio 1962*, in «Rivista di diritto internazionale», 1964, pp. 23, 42 ss.; M. Alessi, *L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace*, *ibidem*, pp. 519, 540 ss.

<sup>30</sup> Cfr. il testo della sezione A) della Risoluzione cit.

<sup>31</sup> Già menzionato *supra*, alla nota 11.

<sup>32</sup> Osserva infatti la Corte che, tra gli scopi delle Nazioni Unite, «il est naturel d'accorder le premier rang à la paix et à la sécurité internationales, car les autres buts ne peuvent être atteints que si cette condition fondamentale est acquise (...) Sauf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les Etats Membres conservent leur liberté d'action. Mais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation» (testo in «Rivista di diritto internazionale», 1964, p. 587).

<sup>33</sup> «La Charte (...) indique très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales (...) Ainsi, tandis que c'est le Conseil de Sécurité qui possède le droit exclusif d'ordonner une action coercitive, les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale selon la Charte ne sont pas limités à la discussion, à l'examen, à l'étude et à la recommandation; ses attributions ne sont pas simplement de caractère exhortatif». Di conseguenza, la formula dell'art. 11, par. 2, «(...) habilite, par sa première phrase, l'Assemblée générale à organiser, par des recommandations adressées aux Membres, au Conseil de Sécurité

di Sicurezza. Si afferma comunemente che, con la famosa Risoluzione *Uniting for Peace* del 3 novembre 1950 e le sue successive applicazioni<sup>29</sup>, l'Assemblea Generale avrebbe creato lo strumento giuridico per intervenire efficacemente, anche e soprattutto con misure di carattere collettivo, nelle situazioni pregiudizievoli della pace e della sicurezza internazionale, rispetto alle quali l'azione del Consiglio di Sicurezza si trovi a essere paralizzata dal veto di uno dei cinque Membri permanenti<sup>30</sup>. Si sarebbe così operato uno spostamento di competenza a favore dell'Assemblea per le questioni suddette e, in effetti, questa tesi ha incontrato, di recente, l'autorevole suffragio della Corte internazionale di giustizia, nel suo parere consultivo del 30 luglio 1962<sup>31</sup> circa la legittimità, ai sensi della Carta, delle spese sostenute dall'Organizzazione per il finanziamento delle operazioni militari nel Congo e nel Medio Oriente. La Corte ha dichiarato, infatti, che il rispetto per la libertà d'azione degli Stati membri deve intendersi subordinato alla circostanza che gli Stati medesimi hanno conferito alle Nazioni Unite il compito di realizzare il fine primario del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: pertanto, ogniqualevolta l'Organizzazione intraprenda misure idonee obiettivamente al perseguimento del fine suddetto, è da presumere, a giusto titolo, che una simile azione non ecceda la competenza dell'Organizzazione stessa<sup>32</sup>. Di conseguenza, sempre secondo il parere della Corte, si deve ritenere che gli artt. 11, par. 2, e 14 della Carta conferiscano all'Assemblea Generale il potere di raccomandare il ricorso a un'azione collettiva, anche di carattere militare, nelle questioni relative alla pace e alla sicurezza, o comunque suscettibili di turbare l'ordine internazionale, purché, peraltro, una simile azione non abbia una funzione tipicamente coercitiva ai sensi del Cap. VII della Carta e, se di natura militare, riceva il consenso preventivo delle parti interessate<sup>33</sup>.

Ciò malgrado, per quanto un'evoluzione nel senso indicato si sia indubbiamente verificata<sup>34</sup>, non pare che i poteri del Consiglio di Sicurezza ne escano sostanzialmente pregiudicati e anzi le complesse vicende della questione congolese che qui non è il caso di ricordare<sup>35</sup>, sembrano indicative di un notevole rafforzamento della funzione di tale organo nel quadro dell'Organizzazione. È evidente, infatti, che il ruolo dell'Assemblea Generale risulta automaticamente potenziato qualora si abbia un disaccordo tra i Membri permanenti del Consiglio, laddove invece,

rité, ou aux deux, et à la demande ou avec le consentement des pays intéressés, des opérations visant au maintien de la paix» (*ibidem*, pp. 583, 584).

<sup>34</sup> Basterà ricordare che, a seguito della Risoluzione del 1° febbraio 1951, fondata sui principi posti da quella *Uniting for Peace*, le forze armate delle Nazioni Unite in Corea, sino allora dipendenti dal Consiglio di Sicurezza, passavano sotto il controllo dell'Assemblea Generale: per questa prassi e per i suoi sviluppi, cfr. specialmente M. Spatafora, *Gli interventi collettivi...*, cit., pp. 26 ss.

<sup>35</sup> Per un accurato esame di detta questione, cfr. M. Alessi, *L'evoluzione della prassi...*, cit., pp. 556 ss. Si veda pure P. Fabbri, *Le misure provvisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite*, in «Rivista di diritto internazionale», 1964, pp. 186, 210 s., 222 ss.

<sup>36</sup> *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 307. Conforme M. Alessi, *L'evoluzione della prassi...*, cit., p. 532, il quale osserva: «Infatti un'eventuale azione coercitiva delle Nazioni Unite contro uno dei Membri permanenti non sarebbe in realtà qualcosa di diverso da un'azione condotta da un'alleanza parziale di Stati, tal che non potrebbe essere considerata come espressione di un'organizzazione di sicurezza generale».

<sup>37</sup> L'aggiornamento della 19a Assemblea al 1° settembre 1965 è stato reso possibile solo mediante un accordo intervenuto *in extremis*, nella seduta del 18 febbraio, tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Al riguardo, si è fatto rilevare giustamente come «(...) proprio l'accordo nella sua sostanza attuale tra le grandi potenze contribuisca a rendere debole la capacità operativa delle Nazioni Unite; a renderla debole – s'intende – là dove essa sarebbe maggiormente necessaria, ossia nelle attività per il mantenimento della pace. La polemica sugli accordi finanziari e sull'art. 19 cela infatti il contrasto di fondo che divide i membri dell'ONU: quello tra «grandi» e «piccoli e medi», quello tra Assemblea Generale, dove i «piccoli e medi» sono in forte maggioranza, e Consiglio di Sicurezza dove i

quando l'atteggiamento di questi sia unanime, la supremazia gerarchica e il potere decisivo del Consiglio rimangono intatti in tutta la loro latitudine. Ciò premesso, conviene tener presente che il funzionamento del Consiglio di Sicurezza – per l'interferenza in esso del cosiddetto diritto di veto – può tradursi in un'azione efficace ai sensi della Carta solo nei confronti di uno Stato che non appartenga alla cerchia ristretta dei Membri permanenti di quel consesso. Il che equivale a dire – come ha osservato il Quadri<sup>36</sup> – che «tutto il meccanismo che s'incentra intorno al Consiglio di Sicurezza, organo principalmente responsabile per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, è costituzionalmente incapace di funzionare nei riguardi dei Membri Permanenti (e dei loro satelliti), per cui i rapporti tra questi sfuggono costituzionalmente al regime della Carta e cadono come per l'innanzi nell'orbita del diritto internazionale in generale!»

Si spiega così come nel corso dell'ultima sessione, diciannovesima della serie, le Nazioni Unite abbiano dovuto affrontare la più grave crisi della loro esistenza, per il rifiuto opposto da un gruppo di sedici Stati, guidati dall'Unione Sovietica e dalla Francia, di pagare le quote dovute per la copertura delle spese sopportate dall'Organizzazione a seguito dei suoi interventi nel Congo e nel Medio Oriente<sup>37</sup>. E si spiega altresì come il Presidente francese de Gaulle abbia potuto dichiarare, nella sua conferenza stampa del 4 febbraio 1965<sup>38</sup>, che «l'Organizzazione delle Nazioni Unite può ritrovare il suo equilibrio solo ritornando alla prudenza ed attenendosi alla Carta», ciò che potrebbe avvenire, sempre secondo il pensiero del Presidente de Gaulle, se «Washington, Mosca, Londra, Pechino e Parigi si accordassero per tornare al punto di partenza, proprio come fecero una volta per la fondazione delle Nazioni Unite». Invero, non sarebbe possibile fornire una più chiara dimostrazione dell'assunto che la rivendicata restaurazione dell'autorità del Consiglio di Sicurezza maschera, in realtà, un proposito di egemonia nella conduzione degli affari del mondo da parte di un Direttorio ristretto di Grandi Potenze.

6. Così dunque il momento storico attuale dell'organizzazione internazionale si caratterizza per la presenza di due poli opposti di attrazione: la nuova Comunità universale dei popoli o l'antica Comunità degli Stati, ristrutturata nelle forme di un plurali-

smo gerarchico di enti soggetti, in fatto subordinati a un gruppo di Governo. Lo studioso non può certo farsi profeta e deve quindi limitarsi a registrare il fenomeno, osservando semplicemente che il processo dell'organizzazione internazionale trae comunque il suo impulso vitale dalla competizione dialettica di queste due tendenze. Ma non può nemmeno sottrarsi all'auspicio che nelle menti degli uomini si illumini l'idea che – come scrisse poco prima della scomparsa il grande fisico danese Niels Bohr<sup>39</sup> – «ai giorni nostri (...) il destino di tutti i popoli è divenuto, indissolubilmente, lo stesso per tutti».

«grandi» hanno il veto»: cfr. il commento su *L'aggiornamento dell'Assemblea dell'ONU*, in «Relazioni internazionali», 9, 1965, pp. 205, 206.

<sup>38</sup> Testo in «Relazioni internazionali», 7, 1965, pp. 174, 175.

<sup>39</sup> Nel saggio su *L'unità della conoscenza umana*, in «De homine», 40, 1962, pp. 1, 10.