

## Dalla Società degli Stati alla Comunità del genere umano\*

Gian Carlo Venturini\*\*

1. La Comunità internazionale attuale viene ricondotta, quanto alle sue origini, da alcuni alla repubblica medioevale delle genti cristiane, da altri a questa stessa Comunità quale risultò dai grandi avvenimenti che precedettero la pace di Westfalia (tramonto del feudalesimo, indipendenza dall'imperatore, riforma protestante).

Comunque, nel primo tempo essa risultava da un complesso di enti politici, stretti fra loro da vincoli feudali e subordinati all'Imperatore e al Pontefice; nel secondo periodo questi enti politici erano semplicemente coordinati fra loro, ma sempre essi, e non le singole persone fisiche, erano i soggetti dei diritti e dei doveri di tale Comunità internazionale. Le persone fisiche, i sudditi, venivano anzi in considerazione nell'ordinamento internazionale come oggetto di diritti.

Nella concezione patrimoniale dello Stato, poi, lo Stato stesso (territorio e popolazione) era considerato come oggetto di un diritto del Sovrano, per cui i Principi e non gli Stati erano in realtà i soggetti dei rapporti internazionali.

Successivamente, nel XIX secolo, la radicale modificazione del concetto e dello stesso ordinamento interno dello Stato, in seguito soprattutto alla Rivoluzione francese, determinò la sostituzione dello Stato al Principe nello svolgimento dei rapporti internazionali e una coscienza, nei cittadini, dell'interesse della collettività, sviluppando quindi l'idea di nazionalità; mentre le più strette relazioni, soprattutto economiche, fra i vari popoli, comportarono una solidarietà, che impressero un nuovo carattere alla società internazionale.

Di qui il movimento pacifista, che, dopo varie incertezze sulla scelta del metodo da seguire, condusse all'istituzione della Società delle Nazioni prima e dell'ONU poi, ambedue rivolte al soddisfacimento delle esigenze fondamentali dell'intera Comunità internazionale, e in primo luogo al mantenimento della

\* *Relazione all'Assemblea Generale della Federazione Internazionale della Gioventù Cattolica (Perugia, 16-23 ottobre 1966). Pubblicata in «Diritto internazionale», a. XXI, n. 3, 1967, ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano.*  
\*\* *Professore ordinario di Diritto internazionale all'Università di Parma.*

pace, mediante una radicale trasformazione della stessa struttura di tale Comunità.

Occorre tuttavia rilevare come, almeno fino a pochi anni orsono, la dottrina quasi unanime e soprattutto la pratica degli Stati abbiano continuato a escludere ogni diritto od obbligo degli individui nell'ambito dell'ordinamento internazionale.

Vero è che si ricordavano la Convenzione dell'Aia del 1907, per l'istituzione di una Corte Internazionale delle Prede, e quella di Washington dello stesso anno, per l'istituzione di una Corte di Giustizia centro-americana, che consentivano anche agli individui di adire le corti stesse. Veniva pure ricordata la Convenzione di Ginevra del 16 novembre 1937, che prevedeva una Corte penale internazionale per la repressione del terrorismo, con competenza a giudicare reati commessi da individui. Si potevano ricordare ancora i tribunali arbitrali misti, istituiti dai trattati di pace del 1919-1920, certe norme convenzionali per la punizione dei delitti di guerra, ecc.

Tuttavia la Convenzione dell'Aia del 1907 non entrò mai in vigore, la Corte penale internazionale non fu mai costituita, ecc. D'altra parte gli organismi previsti da altre convenzioni, come è a dirsi dei tribunali arbitrali misti, hanno dato luogo a numerose incertezze per una loro precisa qualificazione giuridica, cioè per la loro appartenenza all'ordinamento internazionale piuttosto che all'ordinamento statale, lasciando incerta così anche la natura (statale o internazionale) dei diritti sostanziali tutelati. Insomma non riusciva possibile fondare con la necessaria sicurezza su questi precedenti il riconoscimento nel diritto internazionale positivo delle persone fisiche come categoria di soggetti internazionali, sia pure a capacità limitata.

2. Occorre però rilevare che il problema sembra in questi ultimi anni porsi in termini assai diversi, di fronte a nuovi fatti di particolare importanza.

Infatti il movimento rivolto all'affermazione e alla tutela dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali ha condotto non solo alla proclamazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (10 dicembre 1948) della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che costituisce sostanzialmente poco più di una semplice enunciazione di principi di una determinata politica legislativa in questa materia, ma anche a convenzioni, come quella europea dei diritti dell'uomo, di con-

tenuto assai più concreto.

Questa Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, prevede, infatti, degli organismi giurisdizionali cui possono accedere anche singoli individui. Appare difficile negare ai ricorsi individuali in parola la natura di esercizio di un vero e proprio potere giuridico internazionale a tutela di propri diritti sostanziali internazionali.

Sembra insomma potersi affermare che la personalità giuridica degli individui è riconosciuta così espressamente, sia pure in un ambito limitato della Comunità internazionale, in quello cioè degli Stati che hanno stipulato la Convenzione di Roma.

Il fenomeno sembra del resto assumere ormai proporzioni assai più vaste e sembra finalmente profilarsi un lento, ma chiaro procedimento di riconoscimento generale della personalità degli individui, evidentemente collegato a una radicale trasformazione dell'attuale Comunità degli Stati in una Comunità umana universale.

In alcuni casi ad esempio, come ricorda il Bentivoglio<sup>1</sup>, le Nazioni Unite, malgrado le vibrante proteste degli Stati interessati, hanno ritenuto di avere l'autorità di pronunziarsi in merito a certe violazioni dei diritti fondamentali della persona umana, imputabili allo Stato di appartenenza degli individui o delle Comunità soggetti 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, 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» (concetto ribadito dalla stessa Assemblea Generale nella sua ventesima sessione).

Il collegamento fra quest'ultimo problema e la tutela dei diritti dell'uomo, anche se invocato per giustificare l'intervento dell'ONU in una materia di competenza esclusiva dei singoli Stati,

<sup>1</sup> L.M. Bentivoglio, *Bipolarità dell'organizzazione internazionale: comunità degli Stati o comunità dei popoli?*, in «Diritto internazionale», 1, 1965, p. 14.

appare assai significativo per l'evoluzione strutturale dell'Organizzazione.

3. Si deve, fra l'altro, sottolineare in questo dopoguerra l'imponente fenomeno della cosiddetta «organizzazione internazionale», cioè, della creazione e del potenziamento di istituzioni di carattere generale o regionale.

Da un lato appare sempre più rilevante la funzione dell'ONU per i suoi vari compiti e soprattutto per la sua funzione di preservazione della pace, non altrimenti perseguibile, data anche la presenza di pochissime potenze veramente grandi e la conseguente divisione del mondo in due o tre blocchi, con una situazione generale che esclude la continuazione della politica dell'equilibrio delle forze, perseguita in passato.

L'alto messaggio pontificio del 4 ottobre 1965 all'ONU ha appunto voluto essere «una ratifica morale e solenne di questa altissima istituzione», che rappresenta, sempre secondo il messaggio, «la via obbligata della civiltà moderna e della pace mondiale».

D'altro lato è da rilevare la molteplice creazione di organizzazioni regionali a opera degli Stati appartenenti a un continente o comunque a una determinata zona del mondo e aventi scopi politici, quali la pace e la sicurezza, o di cooperazione nel campo economico sociale.

Queste istituzioni rispondono anche alla necessità di rafforzare gli Stati rispetto alle potenze egemoniche e in definitiva la loro evoluzione sembra prevalentemente rivolta a sostituire con grandi Comunità politiche, almeno sul piano internazionale, gli Stati che esse raggruppano.

4. Di fronte a questo fenomeno si è parlato di bipolarità dell'organizzazione internazionale<sup>2</sup>. Più precisamente ci si chiede, di fronte ai vari aspetti del fenomeno apparentemente contraddittori, se ci si avvii a una nuova Comunità universale interindividuale o invece a una modificazione dell'antica Comunità degli Stati nella forma di un ordinamento superstatuale, subordinato, almeno di fatto, a un gruppo di Grandi Potenze.

5. Un esame di tutta la situazione internazionale e della sua evoluzione, non soltanto, cioè, di quanto avviene nell'interno dell'ONU, conduce forse a indicare come raggiungibile la prima

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 3 ss.

meta, che è certamente quella preferibile.

Mi pare che tre fatti soprattutto attestino l'evoluzione della Comunità internazionale verso una Comunità universale interindividuale.

a) Anzitutto la crisi dello Stato, di cui si parla in vario senso ma che qui interessa come il dissolversi di quella unità di ogni pubblica autorità e funzione in un unico ente territoriale<sup>3</sup>, quale risulta dal trasferimento, in diversi casi, della difesa militare (ad esempio nella NATO), della politica economica (ad esempio nella CEE) e di altre importanti funzioni dello Stato a istituzioni internazionali più vaste e di diversa natura; dal sempre minore interesse dell'individuo per lo Stato e della sua sempre maggiore consapevolezza della necessità di più ampi confini.

Inoltre, mentre l'ONU conferma la sua posizione supranazionale, le organizzazioni regionali a fini politici tendono ad avere degli ordinamenti di tipo statale, costituiti, cioè, da norme che si indirizzano direttamente alle persone fisiche e alle persone giuridiche di diritto privato.

b) Sempre maggiore, del resto, diviene la tutela giuridica internazionale, diretta o indiretta, dei diritti delle persone fisiche.

Si pensi, dal primo dopoguerra in poi, alle norme convenzionali relative alle minoranze, ai mandati e all'amministrazione fiduciaria, ai rifugiati politici, alla punizione del genocidio, agli aiuti alle popolazioni degli Stati meno sviluppati economicamente, e soprattutto alle disposizioni già ricordate dell'ONU e del Consiglio d'Europa sui diritti fondamentali dell'uomo.

È evidente che quanto più le norme internazionali si rivolgono agli individui, assicurando loro diritti e poteri nei confronti degli Stati, tanto più la personalità giuridica degli individui stessi si pone sul piano di quella degli Stati.

c) In questo senso, cioè, dell'avvio a una Comunità interindividuale, sembra infine da valutare la necessità, avvertita dalla dottrina, di modificare la configurazione delle stesse norme internazionali.

È noto infatti come le prime di queste norme siano state ricavate, oltre che dal diritto naturale, dal diritto privato romano, in quanto destinate a regolare i rapporti fra i sovrani assoluti nel quadro della concezione patrimoniale dello Stato. Successivamente, come si è detto, tali norme hanno regolato i rapporti fra gli Stati, non più fra le persone fisiche dei sovrani, rispondendo a esigenze e a interessi di carattere più generale, quali la solida-

<sup>3</sup> G. Balladore Pallieri, *Prefazione*, in *Id., Dottrina dello Stato*, Padova 1958.

rietà politica ed economica fra i vari popoli, fino a trovare nelle organizzazioni internazionali un'organizzazione che, secondo taluni autori<sup>4</sup>, ben può dirsi pubblica, per analogia con quanto avviene nel diritto statale, rivolta, cioè, al soddisfacimento di interessi generali, non di interessi propri di uno o più soggetti individualmente considerati.

A questo fine le due fonti tradizionali del diritto internazionale, la consuetudine e i trattati, sono risultate insufficienti, almeno nella loro configurazione tradizionale. Così per i trattati si tende da parte della dottrina, con giustificazioni di vario genere, a estenderne l'efficacia, in certi casi, anche a Stati diversi da quelli contraenti o a tutti gli Stati. Per la consuetudine, poi, si giunge addirittura da alcuni a negarle la qualità di fonte di norme giuridiche, sostituendo alle norme consuetudinarie delle norme spontanee o direttamente formulate dalla Comunità internazionale<sup>5</sup>.

In questi casi, come in altri, si tratta di norme diversamente denominate, ma che ricordano, almeno mi sembra, quelle del diritto naturale, che pure non si vuole riconoscere.

Il diritto internazionale, infatti, deve oggi provvedere alla rapida regolamentazione di rapporti del tutto nuovi, come quelli relativi al cosiddetto diritto cosmico, mentre non viene sempre accettato nelle sue attuali formulazioni dai nuovi Stati, informati a diverse forme di civiltà e quindi restii ad accettare norme che corrispondono a concezioni politiche e giuridiche del vecchio mondo.

È stato autorevolmente affermato che «in seguito alle profonde trasformazioni intervenute nei rapporti della convivenza umana, da una parte il bene comune universale solleva problemi complessi, gravissimi, estremamente urgenti, principalmente per ciò che riguarda la sicurezza e la pace mondiale; dall'altra parte, i poteri politici delle singole Comunità politiche, poste come sono su un piede di uguaglianza giuridica tra esse, per quanto moltiplichino i loro incontri ed acuiscono la loro ingegnosità nell'elaborare nuovi strumenti giuridici, non sono più in grado di affrontare e risolvere gli accennati problemi adeguatamente; e ciò non tanto per mancanza di buona volontà o di iniziative, ma a motivo di una loro deficienza strumentale. Si può dunque affermare che sul terreno storico è venuta meno la rispondenza fra l'attuale organizzazione ed il rispettivo funzionamento del principio autoritario operante su piano mondiale e le esigenze obiettive del bene comune universale»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milano 1962, pp. 505 ss.

<sup>5</sup> Cfr. R. Ago, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano 1950; M. Giuliano, *La Comunità internazionale e il suo diritto*, Padova 1950.

<sup>6</sup> *Pacem in terris*, n. 70.

6. In definitiva, sembra imporsi sempre più come fondamentale nel regolamento dei rapporti internazionali il diritto naturale, quale denominatore comune a tutti i popoli; diritto naturale cui del resto fin dalle origini la dottrina aveva ricorso come fondamento dell'ordinamento internazionale e che solo successivamente è stato ripudiato dalla cosiddetta dottrina positiva.

La Chiesa non ha certamente mancato, e con particolare insistenza negli ultimi tempi, di richiamare la necessità di fondare i rapporti internazionali sulla legge morale, cioè sul diritto naturale (*Mater et Magistra*, n. 193; *Pacem in terris*, n. 48; ecc.), ammonendo, anche nel discorso del Santo Padre del 4 ottobre 1966, che la stessa pace va fondata anzitutto nelle coscienze, nella mentalità e nel costume, allo scopo di creare un ordinamento fondato sul rispetto dei diritti della persona umana e dei popoli liberi.

D'altra parte il diritto naturale muove appunto dal riconoscimento dei diritti e dei doveri della persona umana, che devono trovare per primi riconoscimento nella Comunità mondiale. Anche dal punto di vista politico non è dubbio che i più alti scopi dell'organizzazione internazionale (il bene comune universale) non possano essere determinati che con riguardo alla persona umana.

A questi segni, sia pure ancora incerti, di un'evoluzione della Comunità internazionale verso una Comunità universale interindividuale si accompagna l'auspicio che l'ONU, nelle strutture e nei mezzi, si adegui sempre più alla vastità e alla nobiltà dei suoi compiti; e che arrivi il giorno nel quale i singoli esseri umani trovino in essa una tutela efficace in ordine ai diritti che scaturiscono immediatamente dalla loro dignità di persone e che perciò sono diritti universali, inviolabili, inalienabili<sup>7</sup>.

All'auspicio deve unirsi lo sforzo, secondo l'esortazione della *Gaudium et Spes* (n. 89), per una efficace presenza della Chiesa nella Comunità internazionale, soprattutto formando i giovani a tale scopo.

<sup>7</sup> *Pacem in terris*, n. 75.