

## CAPITOLO I

# I SOGGETTI E GLI ATTORI NELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

di SERGIO M. CARBONE

SOMMARIO: 1.1. La personalità giuridica degli Stati nel diritto internazionale. – 1.2. La struttura della Comunità internazionale. – 2.1. La sovranità esterna o “indipendenza giuridica”. – 2.2. Le situazioni in cui la dipendenza da enti esterni esclude l’indipendenza giuridica dello Stato. – 2.3. (segue): gli Stati membri di Stati federali ed il loro difetto di “sovranità esterna”. – 3.1. La sovranità (interna): la triade popolo-governo-territorio. – 3.2. Gli ulteriori potenziali requisiti: il rispetto dei diritti dell’uomo e del principio di autodeterminazione. – 3.3. Prassi recente e limiti al diritto alla autodeterminazione dei popoli. – 4.1. Il riconoscimento: suo valore meramente dichiarativo. – 4.2. Posizione dello Stato non riconosciuto nella Comunità internazionale. – 5.1. La personalità degli enti diversi dagli Stati: gli Insorti, i Movimenti di Liberazione Nazionale e le organizzazioni antisistema. – 5.2. Il caso della Palestina. – 5.3. In particolare, i diritti attribuiti agli Insorti: alcuni esempi. – 5.4. (segue): lo speciale e limitato *status* dei Movimenti di Liberazione Nazionale e quello dell’Isis. – 6.1. Il Sovrano Ordine Militare di Malta. – 6.2. La Santa Sede. – 7.1. Le organizzazioni internazionali intergovernative. – 7.2. Caratteri della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali. – 7.3. Il valore delle disposizioni contenute negli statuti o negli accordi di sede. – 7.4. La personalità giuridica di diritto interno delle organizzazioni internazionali. – 8.1. La personalità giuridica degli individui: nel diritto internazionale classico. – 8.2. (segue): e nelle più recenti tendenze. – 8.3. I *crimina juris gentium* e la diretta responsabilità degli individui. – 8.4. La tutela internazionale dei diritti degli individui. – 8.5. La personalità giuridica limitata dell’individuo. – 9.1. La sintesi e la conclusione provvisoria. – 10.1. Le tendenze evolutive della struttura interstatale della Comunità internazionale. – 10.2. Evoluzione dei sistemi di cooperazione tra Stati e presenza di nuovi “attori” in ambito internazionale. – 10.3. Il ruolo delle imprese multinazionali. – 10.4. Diritto internazionale e globalizzazione.

### 1.1. *La personalità giuridica degli Stati nel diritto internazionale.*

L’individuo è il soggetto primario degli ordinamenti statali in funzione delle cui caratteristiche ed esigenze è formulata la normativa di diritto comune. Gli enti collettivi ne sono, invece, soggetti secondari o strumentali.

In diritto internazionale, al contrario, i soggetti primari della disciplina di diritto comune sono enti collettivi mentre gli individui non sono, in genere o salvo quanto in appresso (parr. 8.1-8.5), titolari di situazioni giuridiche da loro direttamente azionabili nell’ambito della Comunità internazionale in virtù di strumenti e procedure di diritto internazionale. Di tali enti collettivi, che il di-

ritto internazionale considera soggetti primari del suo ordinamento, i più importanti sono gli Stati. Tanto che la soddisfazione della esigenza di preservare l'esercizio della loro sovranità su un determinato territorio e sulla popolazione in esso insediata qualifica l'origine, la caratterizzazione e l'evoluzione del diritto internazionale dell'era moderna.

Quanto ora indicato, ovviamente, si riflette sull'attribuzione della personalità giuridica internazionale agli Stati che costituiscono il nucleo sociale più significativo della Comunità internazionale. Il diritto internazionale, infatti, per le ragioni innanzi esposte, adotta, al riguardo, soluzioni opposte rispetto al normale atteggiamento dei sistemi giuridici statali, in particolare nei riguardi delle varie forme associative (pubbliche o private). In realtà gli Stati nel loro ordinamento interno determinano e regolano sia le modalità costitutive dei vari enti collettivi che operano nel loro ambito sia le condizioni organizzative e di funzionamento rilevanti ai fini della loro costituzione e per il conferimento della personalità giuridica. Diversamente, il diritto internazionale non prescrive precisi assetti organizzativi e/o modalità procedurali a proposito sia degli Stati sia degli enti collettivi infrastatali operanti in ambito internazionale al fine dell'attribuzione della personalità giuridica. Si limita, infatti, a prendere atto della loro esistenza e della loro effettività operativa dotata di alcune caratteristiche concretamente verificabili nella fattualità storica.

Il diritto internazionale dell'era moderna ha origine proprio quando, nel XVII secolo, gli Stati si affermano storicamente quali enti dotati di un determinato popolo e territorio oltreché caratterizzati da indipendenza e sovranità (e, pertanto, come enti imprescindibili e supremi dei rapporti sociali che rientrano nel loro ambito), senza che tali requisiti debbano essere accertati a fini costitutivi della loro personalità giuridica secondo criteri e specifiche modalità procedurali. Non rilevano, in particolare, da un lato, il modello organizzativo adottato al fine di gestire e organizzare la loro indipendenza e sovranità e, dall'altro, le modalità e le circostanze che hanno permesso di conseguirla. Ciò che rileva è che lo Stato risulti effettivamente quale ente in grado di fattualmente tenere insieme e soddisfare due esigenze apparentemente contraddittorie: garantire la sicurezza (intesa nel senso della latina *securitas*) e realizzare la solidarietà degli individui che sono ricompresi nella sua popolazione di cui assicura il governo all'interno di uno specifico ambito territoriale. I popoli risultano, così, uniti in varie comunità organizzate in vari Stati secondo la fattualità che si afferma storicamente caratterizzata dalle loro più diverse origini, tradizioni e specifiche modalità in virtù delle quali realizzano la loro indipendenza e sovranità e al tempo stesso riconoscono, seppur con diversa intensità e differenti criteri (in funzione dei vari momenti storici e delle differenti ideologie dominanti), le potenzialità dell'individuo al loro interno e verso l'esterno. Si tratta, quindi, di valori e di situazioni che, comunque, per diverse ragioni, Impero e Papato nel XVII secolo non erano più in grado di soddisfare. Tanto che già Grozio precisa la loro inadeguatezza rispetto alle esigenze dei

tempi indicando che solo lo Stato, quale «*riunione perfetta di uomini liberi associati*», consente al tempo stesso «*di godere della protezione delle leggi e di realizzare la utilità comune*».

Il momento iniziale di questo periodo storico è abitualmente indicato nella conclusione del Trattato di Westfalia del 1648 (che pose fine alla guerra dei trent'anni) in occasione del quale lo Stato, da un lato, consolida definitivamente la propria indipendenza rispetto al Papa e rispetto all'Imperatore dei quali si disconosce, pertanto, qualsiasi supremazia e, dall'altro, afferma il proprio dominio esclusivo su un determinato territorio e sulla relativa popolazione, con eliminazione dei vari centri di potere (feudali o comunali) che si erano formati nei secoli precedenti.

Nel senso ora indicato, *sovranità esterna* o *indipendenza* (da qualsiasi altro ente o sistema normativo) e *sovranità interna* (e cioè governo su territorio e popolazione) dello Stato riassumono, da un lato, le peculiarità e le esigenze da soddisfare attraverso i meccanismi e le situazioni soggettive previsti dal diritto internazionale e, dall'altro, gli elementi costitutivi dello Stato quale soggetto di diritto internazionale. Infatti, la sovranità protegge lo Stato da interferenze esterne e, al tempo stesso, esprime il potere supremo dello Stato sulle altre aggregazioni sociali esistenti nel suo ambito. Si deve trattare, quindi, di enti che nella fattualità storica risultano dotati di un ordinamento originario con poteri di governo su un determinato territorio e su una particolare popolazione in tale ambito insediata le cui funzioni e competenze si affermano nella fattualità storica secondo un criterio di effettività che li legittima al loro interno: il diritto internazionale si limita a prendere atto della loro esistenza e provvede a tutelare tali loro prerogative insieme all'esercizio dei relativi poteri nelle reciproche relazioni esterne.

## 1.2. *La struttura della Comunità internazionale.*

Il diritto internazionale, quindi, non attribuisce la sovranità alle organizzazioni collettive normalmente identificate con gli Stati o tantomeno prevede, sulla scorta di un procedimento predeterminato, le modalità per l'accertamento costitutivo della legittimità relativa all'esercizio della sovranità e della originarietà del loro ordinamento. Si limita, invece, a verificare la presenza fattuale di tali requisiti e, in funzione di essi, la conseguente personalità giuridica, garantendo una specifica disciplina rivolta proprio a preservare tali loro caratteristiche ed a rendere compatibile il relativo esercizio facendolo coesistere con quello degli altri Stati. In questa prospettiva, pertanto, si conferma, come già accennato, che le caratteristiche relative agli elementi costitutivi della personalità giuridica internazionale dello Stato giustificano, al tempo stesso, le peculiarità dei contenuti del diritto internazionale e le esigenze in funzione delle quali esso esiste ed è destinato a produrre i suoi effetti: e cioè,

«il diritto internazionale disciplina i rapporti tra Stati indipendenti. Le norme che vincolano gli Stati originano dalla loro libera volontà come si manifesta in trattati o consuetudini ... al fine di disciplinare i rapporti tra comunità indipendenti che coesistono oppure nell'ottica di perseguire obiettivi comuni» (CPGI, 7 settembre 1927, sentenza relativa al caso *The S.S. Lotus*, Francia c. Turchia, in *C.P.J.I., Recueil, Série A*, n. 10, 18).

Tali circostanze, di per sé, rendono il diritto internazionale giuridicamente sovraordinato rispetto agli ordinamenti degli Stati (dotati di personalità giuridica internazionale nel senso ora indicato), ma al tempo stesso non comportano che gli ordinamenti statali debbano considerarsi dipendenti dall'ordinamento internazionale. Infatti, resta tuttora immutata la struttura paritaria dell'ordinamento internazionale la cui caratteristica principale consiste, appunto, nel garantire autonomia ed indipendenza tra gli Stati salvo i condizionamenti relativi alle esigenze del loro reciproco esercizio oltre a quelli voluti dagli stessi Stati o affermatasi in virtù di norme consuetudinarie in funzione del perseguimento di ulteriori valori comuni agli Stati interessati o all'intera Comunità internazionale.

È ben vero che l'autonomia degli Stati tende ad essere progressivamente ridotta dall'evoluzione attuale del diritto internazionale, sempre più erosiva di alcune competenze relativamente alle quali le determinazioni e la sovranità degli Stati subiscono vincoli e condizionamenti: si pensi, ad esempio, ai limiti ed ai condizionamenti delle determinazioni statali relative alla tutela dei diritti dell'uomo, alla protezione dell'ambiente, alla lotta alla criminalità economica, alla lotta al traffico delle sostanze stupefacenti, alla lotta al terrorismo, ecc. Ed è anche vero che questo accade, a volte, addirittura secondo normative che prevedono modalità attuative contraddittorie rispetto alla tutela dell'indipendenza e della riserva di sovranità assoluta degli Stati. Ma è altrettanto vero che tali condizionamenti non pregiudicano il rilievo per cui ogni Stato ed ogni corrispondente ordinamento statale, sulla scorta di meri elementi e circostanze fattuali, autolegittima la sovranità e la indipendenza. Ogni Stato, pertanto, trova in se stesso la fonte che ne origina l'esistenza e legittima l'attribuzione a suo beneficio della personalità giuridica internazionale, con la conseguente operatività delle norme di diritto internazionale a tutela del rispetto dell'esercizio della sua sovranità sul proprio territorio e sulla relativa popolazione in esso insediata.

In questo senso devono essere apprezzate le c.d. dichiarazioni di indipendenza di un determinato territorio e di una determinata popolazione – spesso adottate contestualmente alla creazione di un nuovo Stato – la cui legittimità è stata di recente riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia (Parere del 22 luglio 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*, parr. 118-123) purché intervenute in situazioni nelle quali non vi sia stato l'uso illegittimo della forza o la violazione delle norme di diritto internazionale generale nel rilevante ambito spaziale secondo quanto accertato dal Consiglio di sicurezza delle N.U. in virtù di specifiche risoluzioni (come è appunto avvenuto nel caso della dichiarazione di indipendenza del Kosovo).

Tanto più che le caratteristiche strutturali della Comunità internazionale restano saldamente ancorate alla pacifica e (almeno sotto il profilo giuridico) paritaria coesistenza di Stati dotati degli elementi costitutivi ora indicati, di cui è interesse dell'intera Comunità internazionale preservare la conservazione. Anche perché è soprattutto attraverso il loro tramite e all'interno del loro ambito di operatività che la progressiva evoluzione del diritto internazionale trova la sede e la compiuta garanzia della sua effettività.

Delle caratteristiche costitutive della personalità giuridica internazionale degli Stati nel senso ora indicato si tratta, quindi, di precisare gli aspetti qualificanti nella consapevolezza che essi sono, al tempo stesso, oggetto della tutela prevista al riguardo dal diritto internazionale e garanzia della sua effettività. In estrema sintesi, si deve trattare di Stati dotati di indipendenza (sovranità esterna), di una popolazione permanente, di uno specifico ambito territoriale e di un ente di governo effettivo (sovranità interna) secondo quanto risulta dalla pratica dei rapporti internazionali e dalla relativa codificazione operata dalla Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933.

### 2.1. *La sovranità esterna o "indipendenza giuridica".*

Per quanto riguarda l'*indipendenza* (da qualsiasi altro ente o sistema normativo) dello Stato (altrimenti definita, come già accennato, "sovranità esterna" o "capacità di intrattenere rapporti con altri Stati"), essa deve intendersi ed essere valutata soprattutto (se non esclusivamente) in termini di "*indipendenza giuridica*": e cioè, di indipendenza dell'ordinamento giuridico dello Stato rispetto ad altri ordinamenti o sistemi normativi. In questo senso, come già accennato, si tratta di verificare l'originarietà del suo ordinamento giuridico. Esso, quindi, deve trovare in se stesso la fonte della sua legittimità e non deve dipendere dall'ordinamento di un altro Stato o dall'ordinamento di qualsiasi gruppo di Stati. Tale impostazione è ben documentata, *a contrario*, da quanto osservato dal Giudice Anzilotti in occasione del più classico dei casi che hanno affrontato il tema in esame, allorché si è precisato in che cosa consista la dipendenza di uno Stato. Essa, infatti, è stata definita come una situazione che

«necessariamente comporta un (formale) rapporto tra uno Stato superiore (egemone, protettore ecc.) ed uno Stato inferiore o sottoposto (vassallo, protetto ecc.)» in quanto si deve trattare di «un rapporto tra uno Stato che può legalmente imporre la propria volontà ed uno Stato che è giuridicamente obbligato a sottostare a questa volontà» (CPGI, 5 settembre 1931, *Opinione individuale relativa al caso del regime doganale tra Germania e Austria*, in *C.P.J.I., Recueil, Série A/B*, n. 41, 57).

Pertanto, lo Stato che si trovi in tali condizioni non potrà essere considerato indipendente, con conseguente sua mancanza di personalità giuridica internazionale, e tanto meno dotato di sovranità esterna, a causa della sua impossibilità di intrattenere (autonomamente) rapporti con altri Stati. Per altro verso, sempre secondo Anzilotti,

«allorché non esiste tale (formale) supremazia e subordinazione (di un ordinamento statale rispetto ad un altro ordinamento), è impossibile parlare di dipendenza a sensi di quanto previsto dal diritto internazionale».

Ne consegue che la concezione giuridica di indipendenza non ha nulla a che fare con la (e non è contraddittoria rispetto alla) soggezione di uno Stato al diritto internazionale secondo quanto precisato nel par. 1.2. E d'altro canto l'indipendenza giuridica di uno Stato nel senso ora indicato non esclude una dipendenza di fatto (economica o politica) che caratterizza sempre più di frequente i rapporti di uno Stato con altri Stati.

## 2.2. *Le situazioni in cui la dipendenza da enti esterni esclude l'indipendenza giuridica dello Stato.*

Sulla scorta di queste considerazioni, di per sé, le restrizioni alla libertà degli Stati (i) imposte dal diritto internazionale consuetudinario o (ii) dipendenti da impegni volontariamente assunti o (iii) di fatto esistenti nei confronti di un altro Stato, (purché non comportino una situazione in virtù della quale uno Stato si trovi ad essere giuridicamente obbligato a sottostare alla volontà di un altro Stato), non incidono sulla sua "indipendenza" intesa nel significato ora indicato ai fini dell'attribuzione della personalità giuridica: pertanto, di per sé, tali circostanze non incidono sulla sua "sovranità esterna". Solo quando esse si trasformano in vincoli che pongono uno Stato sotto una vera e propria "autorità legale" di un altro Stato, con una intensità *tale da impedire la sua autonomia decisionale*, si potrà ritenere che questa circostanza pregiudichi la sua "indipendenza" in modo tale da rilevare ai fini di escludere la sua personalità giuridica internazionale. Tale dipendenza, quindi, comporta che, in uno Stato, vengano adottate decisioni, atti normativi e/o giurisdizionali sulla scorta di determinazioni assunte, o comunque dipendenti, da enti autoritativi ad esso esterni ed estranei al suo ordinamento. Oppure si deve trattare di situazioni in cui l'esercizio, ad esempio, di una delle attività sovrane di uno Stato (tra le quali la vigilanza delle frontiere) è affidato all'autorità di un altro Stato che, in tal modo, controlla le scelte politiche rilevanti al riguardo e le relative conseguenti azioni assumendone la relativa imputabilità e le eventuali responsabilità conseguenti.

Da quanto osservato, e nei limiti ora indicati, risulta, per converso, irrilevante la sola influenza che di fatto uno Stato esercita rispetto ad un altro proprio in quanto essa operi secondo criteri che non privino quest'ultimo della sua autonomia decisionale. Ed altrettanto priva di significato rispetto alla determinazione dell'indipendenza di uno Stato ai fini in esame risulta essere la presenza di limitazioni alle sue libertà conseguenti a trattati da esso conclusi, ad esempio a proposito di una alleanza ineguale. Si tratta, infatti, di limitazioni *che non incidono*, nel senso innanzi indicato, *sull'indipendenza*, e quindi sull'originarietà, dell'ordinamento giuridico statale, in quanto consistono in semplici restrizioni

convenzionali delle libertà dello Stato che non lo privano della sua autonomia decisionale e, pertanto, *non rilevano ai fini della valutazione dell'indipendenza* della sua struttura giuridico-istituzionale.

La presenza del requisito dell'indipendenza, peraltro, è stata disconosciuta in alcune situazioni in cui l'ente governativo di uno Stato, il cui ordinamento pur appare sul piano formale indipendente, è, in realtà, totalmente condizionato dall'autorità di un altro Stato per propria volontà, in virtù di impegni specificamente assunti. Si tratta, in particolare, dei casi in cui l'autonomia organizzativa di uno Stato e la relativa autorità di governo sono soltanto apparenti (trattandosi, ad esempio, di uno Stato dotato di un Governo c.d. fantoccio). Tali Stati, invero, possono risultare totalmente sottomessi alle determinazioni di un altro Stato (configurandosi, così, dotati di una mera *sham independence*). Né rileva in senso contrario che tale situazione di fatto in cui si ritrova uno Stato dipenda da restrizioni convenzionali alla propria libertà quantomeno allorché tali restrizioni siano talmente significative da incidere sulla sua struttura giuridico-istituzionale. Si deve trattare, cioè, di vincoli che cessano di essere riconducibili al piano dei rapporti interstatali retti dal diritto internazionale dovendo configurarsi piuttosto come rapporti costituzionali interni dello Stato egemone, con conseguente perdita della personalità giuridica internazionale dell'altro Stato proprio per difetto di sua indipendenza.

Vi sono, quindi, alcuni casi in cui la dipendenza di uno Stato da un altro è talmente significativa da ricondursi, comunque, ad una dipendenza rilevante anche ai fini giuridici, come nelle situazioni da ultimo indicate, in cui l'autonomia decisionale dello Stato conseguente all'originarietà del suo ordinamento è del tutto inesistente.

Un esempio: nel corso degli anni '70 alcune collettività politiche appartenenti al Sud-Africa sono state costituite in Stati dotati di una formale autonomia ed indipendenza giuridica (ad esempio, il Ciskei dal 1972 al 1994), pur essendo per propria volontà e/o circostanze obiettive totalmente dipendenti dallo Stato dell'Africa del Sud in termini decisionali ed in particolare dal punto di vista economico e della conseguente politica di bilancio. Nonostante un'iniziale ferma posizione a favore della loro personalità giuridica internazionale, argomentata proprio sulla base della loro formale autonomia giuridica, non si è avuta esitazione nell'escluderla con successo, rilevando che lo Stato dell'Africa del Sud di fatto esercitava la sua autorità di governo ed era responsabile dell'economia di tali collettività anche con riguardo sia agli eventi che si verificavano nei loro territori sia ai rapporti con Stati terzi. Ed infatti, a seguito di tali constatazioni, questi Stati sono stati pacificamente considerati privi di personalità giuridica e si è provveduto a rimuovere anche quegli atti normativi che assegnavano loro una apparente indipendenza giuridica dal Sud-Africa.

2.3. (segue): *gli Stati membri di Stati federali ed il loro difetto di "sovranità esterna"*.

Non possono, quindi, considerarsi dotati di personalità giuridica internazionale, proprio per difetto di indipendenza nel senso ora indicato, gli Stati membri di Stati federali (ad esempio, degli USA), i Cantoni (ad esempio, della Confederazione elvetica), i Länder (ad esempio, della Repubblica federale di Germania) e, a maggior ragione, le Regioni che appartengono ad uno Stato unitario (come, ad esempio, lo Stato italiano). Essi, infatti, pur dotati di qualche autonomia anche relativamente alla conclusione di accordi di rilevanza internazionale, non sono in grado di instaurare tali rapporti quale attività di un distinto soggetto rispetto allo Stato federale o allo Stato al quale appartengono (v. *infra*, Cap. IV, parr. 8.1 e 8.2). È, infatti, l'ordinamento federale, o l'ordinamento dello Stato unitario al quale appartengono le Regioni, il sistema normativo da cui dipende l'indicata autonomia ed il relativo esercizio, comunque subordinati a precise condizioni di validità. Anzi, in alcuni casi, si richiede addirittura uno specifico consenso preventivo o successivo del governo federale o del governo centrale giustificato, tra l'altro, dal fatto che è lo Stato federale o unitario che di tali atti resta, comunque, responsabile nei confronti degli altri Stati.

In realtà, anche nei casi in cui le norme costituzionali riconoscono in alcune materie la possibilità di esercitare, a determinate condizioni, alcuni "poteri esteri" agli Stati federati o alle Regioni, si riscontra sempre che ciò avviene nel quadro di garanzia e coordinamento predisposto dai poteri dello Stato centrale oltretutto nella salvaguardia della competenza esclusiva del potere centrale in politica estera. In altri termini, anche nei casi in cui Stati federati o Regioni si vedono riconoscere una qualche autonomia sul piano delle relazioni internazionali tale da consentire loro di concludere alcune tipologie di accordi vincolanti con Stati esteri, tale autonomia può essere esercitata soltanto nel rispetto delle indicazioni e sotto la vigile osservanza dei poteri centrali. In tal senso precise conferme sono fornite dalla giurisprudenza italiana allorché, pur in presenza delle notevoli aperture dell'art. 117 Cost. it. al riconoscimento di un "potere estero" delle Regioni, non si è esitato a rilevare che:

«[t]ale potere estero deve, peraltro, essere coordinato con l'*esclusiva competenza statale in tema di politica estera*, donde la competenza statale a determinare i "casi" e a disciplinare "le forme" di questa attività regionale così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale» (Corte cost., sentenza n. 238/2004, parr. 6-9).

D'altronde, l'impossibilità da parte di Stati federati e Regioni di instaurare rapporti di rilevanza internazionale qualificabili come attività riconducibili ad un soggetto di diritto internazionale distinto rispetto allo Stato al quale appartengono è ancora più chiaramente enunciata dalla Cassazione allorché precisa che gli enti ora indicati possono

«mantenere relazioni internazionali, concludere accordi internazionali e istituire uffici di rappresentanza all'estero ..., ma sempre che ciò *non richieda o non comporti l'acquisto della personalità di diritto internazionale* (riservata al solo Stato Unione) o comunque non sia in conflitto con i poteri dello Stato Unione o con gli interessi dell'altro Stato (federato)» (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666).

Nessun dubbio, quindi, che gli Stati federati, i Cantoni, i Länders, le Regioni, ecc. devono essere considerati privi di personalità giuridica in quanto difettano del requisito dell'indipendenza anche nei casi in cui è loro riconosciuto, in qualche misura ed a determinate condizioni, l'esercizio di un potere estero. L'esercizio di tale potere è, infatti, sempre subordinato al, e/o condizionato dal, potere centrale dello Stato e dalle sue scelte di politica estera.

### 3.1. *La sovranità (interna): la triade popolo-governo-territorio.*

Per quanto riguarda la *sovranità* (o sovranità interna) che deve caratterizzare lo Stato per consentirgli di acquisire la personalità giuridica internazionale, essa comporta necessariamente, come già indicato, la presenza di una comunità che consiste di un territorio e di una popolazione governata da una autorità politica organizzata (cfr. la Dichiarazione del 27 agosto 1991 della Comunità europea adottata in occasione della formazione dei nuovi Stati appartenenti alla *ex Jugoslavia*). In tal senso, d'altronde, si è chiaramente espressa in un importante caso la Cassazione italiana allorché ha affermato che:

«[i]l diritto internazionale riconosce come Stati soltanto quegli enti che, in piena indipendenza, esercitano il proprio potere di governo collettivo nei confronti di una comunità stanziata su di un territorio, onde è da ritenersi principio acquisito che la sintesi statutuale debba essere espressa dalla triade popolo-governo-territorio e che richieda, quindi, necessariamente che la componente della popolazione e l'apparato di governo da essa espresso ricadano su un luogo di esercizio di tale governo e dell'attività dei soggetti» (Cass. pen., 28 giugno 1985, n. 1981).

E sempre nello stesso senso ancora più di recente la Cassazione italiana non ha avuto dubbi nel confermare che:

«l'organizzazione di governo che eserciti effettivamente ed indipendentemente il proprio potere su una Comunità territoriale diviene soggetto di diritto internazionale in modo automatico. Uno Stato sovrano, quindi, sussiste come soggetto autonomo di diritto internazionale in presenza della triade territorio-popolo-governo ed in presenza dei requisiti della effettività ed indipendenza» (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666).

Tradizionalmente, con riferimento alla *popolazione*, essa consiste in un insieme di individui che convivono stabilmente nell'ambito di spazi con caratteristiche di "comunità" dotata di una propria e particolare coscienza politica, pur potendo appartenere a differenti culture, origini e/o credo religiosi.

Gli spazi di comune convivenza devono necessariamente identificarsi in uno specifico *territorio* consistente in una "parte della superficie terrestre venuta ad

esistenza in modo naturale” alla quale non può essere assimilata “una piattaforma artificiale” costruita in spazi marittimi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato (ad esempio, in alto mare) di cui un ente abbia operato l’occupazione con conseguente pretesa rivendicazione di essere in tal modo titolare di sovranità esclusiva su un determinato ambito spaziale e, pertanto, qualificato come Stato ai fini del diritto internazionale. Non è, peraltro, necessario che lo specifico territorio abbia frontiere definitivamente stabilite ed assolutamente certe. In realtà, pur in presenza di controversie con Stati confinanti, è sufficiente che esista una sicura ed effettiva base territoriale anche se con limiti esterni ancora non definitivamente determinati. Ne è conferma l’esperienza dello Stato di Israele, la cui piena personalità internazionale non è oggetto di alcuna ragionevole obiezione, pur in presenza di ancora accese controversie in merito agli esatti confini del suo territorio rispetto ai suoi Stati vicini.

Neppure è necessario che gli spazi di territorio ora indicati abbiano una estensione particolare, essendo sufficienti anche ambiti territoriali di ridotte dimensioni, come dimostra l’esistenza dei c.d. Micro-Stati (ad esempio, Monaco e San Marino) i quali, nonostante alcune perplessità avanzate da una parte della dottrina, sono considerati a tutti gli effetti veri e propri Stati che sono divenuti anche membri delle Nazioni Unite.

Ma, soprattutto, ciò che rileva è la presenza di un’*autorità politica organizzata* in grado di esercitare le funzioni sovrane con caratteristiche di effettività ed al tempo stesso adeguatamente rappresentativa della popolazione insediata nell’ambito del territorio di cui si dà carico di tutelare i relativi interessi. Si vuole, in tal modo, soddisfare l’esigenza che un determinato ambito spaziale sia sotto il controllo e la tutela di un’*autorità di governo* che si dia cura ed operi nell’interesse dei componenti della comunità insediata stabilmente nel relativo territorio. Tale autorità di governo, pertanto, dovrà operare nel senso ora indicato alle condizioni richieste e nei limiti previsti dal diritto internazionale con particolare riguardo ai rapporti con gli altri Stati, proteggendo, in particolare, anche le specifiche situazioni giuridiche previste dal diritto internazionale nell’interesse della popolazione e dei relativi individui ad essa appartenenti. Non si tratta, quindi, di verificare l’origine e la legittimità dell’esercizio di tale autorità politica in quanto consolidata e risalente nel tempo, ma la sua effettiva potestà di imperio e di governo, che deve essere, in particolare, in grado di gestirne l’esercizio sul territorio di sua appartenenza e sulla popolazione che vi si trova. Si è, infatti, affermato che uno Stato non può considerarsi dotato di personalità giuridica internazionale sino a quando

«non è stata creata una stabile organizzazione politica e le “autorità” pubbliche sono divenute sufficientemente forti da affermarsi nell’ambito dei territori dello Stato senza l’assistenza di truppe straniere» (Rapporto della Commissione di giuristi del 5 settembre 1920 relativo al caso delle Isole Aland, in *L.N.O. Journ.*, 1920, Sp. Supp. n. 3).

Ciò che interessa, pertanto, è l’effettivo esercizio di tutte le funzioni sovrane su un territorio e su una popolazione a prescindere dai criteri attraverso i quali

si è consolidata nel tempo la titolarità e l'effettività dell'esercizio di tali funzioni sovrane. In altri termini,

«la forma dell'organizzazione politica interna e le disposizioni costituzionali costituiscono dei semplici fatti benché sia utile e necessario prenderli in considerazione per accertare l'effettività del potere del governo sul popolo e sul territorio» (Commissione d'Arbitrato Badinter, parere n. 1 del 29 novembre 1991, in *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1992, 264).

Si è, peraltro, venuta progressivamente affermando anche nel diritto internazionale la riconducibilità della sovranità degli Stati al loro popolo non solo *quoad titulum*, ma anche *quoad exercitium* da effettuarsi alle condizioni previste all'interno dei singoli ordinamenti statali sulla scorta delle norme in essi vigenti nei limiti e secondo i principi indicati dal diritto internazionale.

Tale esercizio effettivo di funzioni sovrane deve, quindi, risultare "esclusivo" con riferimento sia al territorio sia alla popolazione dello Stato; anzi, è proprio nella diretta riconducibilità al popolo, come innanzi accennato, che il diritto internazionale progressivamente attribuisce sempre maggiore rilevanza nella determinazione non solo della titolarità, ma anche dell'esercizio delle predette funzioni sovrane. Pertanto, gli altri Stati non possono esercitare sul territorio e sul popolo che vi trovano insediato analoga autorità senza il loro consenso. È appunto solo in presenza di tutte queste circostanze che si riscontra quella effettività di governo su un territorio e su una popolazione necessaria ai fini dell'attribuzione della personalità giuridica internazionale ad uno Stato.

Sotto questo profilo, si comprendono le ragioni per le quali – con riferimento ad alcuni Stati – si è messo in dubbio il mantenimento della loro personalità giuridica allorché si è constatata la loro sopravvenuta incapacità di governare un determinato territorio e di rappresentare adeguatamente la popolazione ivi insediata. Si tratta dei c.d. *failed States* (come si è verificato per la Somalia). Ed analoghe considerazioni valgono anche per alcuni Stati neo costituiti successivamente al fenomeno della decolonizzazione o per gli enti statali ricomposti a seguito di conflitti interni o internazionali allorché la loro effettività di governo su un determinato territorio e su una determinata popolazione risulta non adeguata o quanto meno assai incerta.

In questi ultimi casi, peraltro, è emersa una pratica favorevole ad accertare con minore rigore il requisito della presenza o del mantenimento di una autorità politica effettiva su un determinato territorio e sulla sua popolazione al fine di accertare la personalità giuridica internazionale di uno Stato. Ma non soltanto. Infatti, la Comunità internazionale si è anche rivelata disponibile a porre in essere specifiche misure per favorire lo sviluppo e l'affermazione di tale effettività eliminandone le carenze e gli eventuali limiti operativi.

Si tratta del fenomeno di c.d. *State-building* nel quale sono stati specificamente impegnati negli ultimi decenni gli sforzi delle Nazioni Unite che, in tale direzione, hanno cercato di condizionare l'aiuto all'affermazione dell'effettività di una autorità di governo su un territorio e su una popolazione alla presenza di

un modello organizzativo di Stato ispirato a principi democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo. Si è, quindi, favorita la affermazione ed il consolidamento di Stati organizzati secondo modalità tali da garantire l'effettiva titolarità e l'effettivo esercizio della relativa sovranità da parte del popolo. Di tale tendenza si sono avuti recenti ed autorevoli riscontri giurisprudenziali in occasione di alcuni "pareri" richiesti alla Corte Internazionale di Giustizia a proposito dei casi relativi alla *Namibia (South West Africa)* ed al *Western Sahara*. Peraltro, nonostante tali manifestazioni della pratica giurisprudenziale, da più parti si è ripetutamente osservato che il modello organizzativo innanzi indicato resta ancora una "aspirazione politica" e non già un vero e proprio "diritto".

### 3.2. *Gli ulteriori potenziali requisiti: il rispetto dei diritti dell'uomo e del principio di autodeterminazione.*

È proprio in quest'ultima prospettiva che la progressiva evoluzione del sistema normativo internazionale sembra voler qualificare ulteriormente le modalità attraverso le quali l'accennato requisito relativo al controllo ed esercizio del potere di governo su territorio e popolazione deve manifestarsi ai fini dell'accertamento della personalità giuridica di uno Stato. Infatti, secondo alcune manifestazioni della pratica internazionale sempre più rilevanti, tale potere deve, in particolare, affermarsi ed essere gestito anche nel rispetto dei diritti dell'uomo. Tanto che, in caso di violazione su ampia scala di tali diritti, si legittima l'intervento da parte di altri Stati e l'uso della forza al fine di garantirne il rispetto. Ma soprattutto si va sempre più affermando l'idea che il potere di governo e di imperio deve essere legittimato dal, e garantire l'esercizio del, c.d. diritto all'autodeterminazione (interna) dei popoli. Di conseguenza, secondo quanto risulta codificato nella Dichiarazione relativa alle relazioni amichevoli ed alla cooperazione fra gli Stati del 1970, nessun dubbio che sussista anche il corrispondente

«divieto di ricorrere a qualsiasi misura coercitiva suscettibile di privare i popoli del loro diritto all'autodeterminazione».

Tale principio è espresso in termini positivi ancora più chiaramente nell'Atto finale di Helsinki (1975) della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) in cui si precisa il diritto di

«tutti i popoli di stabilire in piena libertà – quando e come lo desiderano – il loro regime politico senza ingerenza esterna e di perseguire come desiderano il loro sviluppo politico, economico, sociale e culturale» (Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Dichiarazione del 1° agosto 1975 sui principi guida delle relazioni tra gli Stati partecipanti, in *Am. Journ. Int. Law*, 1976, 420).

Quanto ora indicato, pertanto, ha consentito di legittimare aiuti ed interventi rivolti a favorire la creazione di nuovi Stati proprio invocando l'esigenza di garantire l'autodeterminazione di popolazioni sottoposte a dominazione colo-

niale o comunque ad occupazione di uno Stato estero oppure a fenomeni di *apartheid* come chiaramente precisato in ripetute risoluzioni delle Nazioni Unite e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (ad esempio, nel caso *Timor est*: sentenza del 30 giugno 1995). Tanto che da parte di alcuni si è addirittura affermato che, in tali situazioni, il diritto internazionale attribuisce direttamente ai popoli diritti (CIG, Parere del 22 luglio 2010, cit., par. 79) che legittimano l'uso da parte loro della forza o quanto meno di altre misure coercitive.

In ogni altra situazione la pratica internazionale è assai ambigua nel riconoscere l'ambito e le condizioni di esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli (CIG, Parere ult. cit., par. 82), soprattutto allorché si tratta di valutare in concreto le condizioni in presenza delle quali la secessione, con costituzione di un nuovo Stato, possa rappresentare un rimedio legittimo rispetto a trattamenti discriminatori non giustificati o a determinazioni contrarie ai diritti fondamentali dell'uomo. Comunque, si può quanto meno rilevare, da un lato, che la creazione di uno Stato sovrano deve costituire per ogni popolo il modo concreto di esercizio del suo diritto all'autodeterminazione e, dall'altro, che l'integrità del territorio e l'unità politica di ogni Stato sovrano sono altrettanto tutelati dal diritto internazionale in termini precisi nell'ambito dei rapporti interstatali.

Solamente in tal modo l'autodeterminazione dei popoli esprime non già una aspirazione, ma anche un principio fondamentale di diritto internazionale, che si sta delineando secondo modalità e criteri più precisi di esercizio. Esso, pertanto, viene ad assumere connotazioni sempre più definite anche a proposito delle modalità di governo dei territori fornendo gli elementi che consentono di verificare la presenza di una adeguata garanzia di rappresentatività dell'intera popolazione stabilita in tali ambiti spaziali. Tanto che in più occasioni, nell'ambito delle N.U., proprio invocando questa esigenza di autodeterminazione dei popoli, non si è esitato a precisare che:

«la Comunità internazionale appoggia lo sviluppo della democrazia che passa attraverso il rafforzamento delle istituzioni [nel caso di specie di Haiti] ed un'attenzione prioritaria accordata ai problemi sociali e politici che devono essere affrontati» (o quanto meno i più importanti di essi) per realizzare un'effettiva democrazia (Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'11 ottobre 1991 sulla situazione della democrazia e dei diritti dell'uomo ad Haiti).

La presenza di un sistema effettivamente rappresentativo della popolazione presente in un determinato territorio – considerata, sino a qualche decennio orsono, circostanza del tutto irrilevante a fronte di un effettivo esercizio del potere di governo su un determinato territorio – tende, pertanto, ad assumere un sempre più preciso significato ed una qualche rilevanza anche giuridica nella valutazione della personalità giuridica internazionale di uno Stato. Difatti, allorché si è trattato di verificare se la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia continuasse ad essere un soggetto internazionale di fronte agli eventi che

hanno caratterizzato l'inizio degli anni '90, non si è avuta esitazione ad escluderne la personalità internazionale osservando, tra l'altro, che i suoi organi

«non soddisfano più le esigenze ed i criteri di partecipazione e rappresentatività (inerenti ad uno Stato federale)» (Commissione d'Arbitrato Badinter, parere n. 1 del 29 novembre 1991, cit.).

E nella stessa prospettiva, allorché si è trattato di valutare la personalità internazionale dei nuovi Stati dell'Europa orientale e della ex Unione Sovietica, a seguito degli eventi che negli ultimi anni hanno caratterizzato queste regioni, grande enfasi è stata assegnata alla circostanza che tali Stati, da un lato,

«non siano nati in seguito ad un'aggressione» e, dall'altro, «siano costituiti su base democratica ... con garanzia dei diritti dei gruppi etnici e nazionali oltreché delle minoranze ...» (Dichiarazione dei ministri degli esteri dei dodici Stati membri delle Comunità europee sulle linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa orientale e in Unione Sovietica del 16 dicembre 1991, in *Riv. dir. int.*, 1991, 1050).

### 3.3. *Prassi recente e limiti al diritto alla autodeterminazione dei popoli.*

L'adeguata rappresentatività politica delle autorità pubbliche dotate del potere di imperio su un determinato territorio e la loro legittimazione secondo corretti criteri di autodeterminazione dei popoli costituiscono circostanze che – come innanzi indicato – solo di recente hanno assunto una qualche rilevanza ai fini della soggettività internazionale degli Stati. Esse, infatti, come già precisato, sono state soprattutto impiegate nell'ambito della prassi internazionale formatasi in occasione del processo di decolonizzazione ed in quello conseguente allo smembramento dell'Unione delle Repubbliche sovietiche e della ex Jugoslavia. Peraltro, la pratica internazionale ha evidenziato che il principio di autodeterminazione è, a volte, utilizzato a sproposito. Infatti proprio in occasione delle circostanze storiche da ultimo indicate l'invocata autodeterminazione della popolazione della Crimea (pur espressa con votazione referendaria sostanzialmente unanime) a favore della sua riunificazione con la Russia è stata considerata, dalla generalità degli Stati, dalla NATO e dalla U.E., del tutto irrilevante e, comunque, inidonea a giustificare l'autonomia organizzativa o l'appartenenza ad uno Stato diverso da quello di cui faceva parte. Non si è, infatti, esitato a rilevare che, di per sé, nel caso di specie, il referendum non potesse comportare alcuna alterazione allo *status* giuridico della Crimea a causa della “presenza intimidatoria” di militari russi in occasione del suo svolgimento.

È, in ogni caso, escluso che al principio di autodeterminazione possano essere assegnati effetti retroattivi tali da incidere negativamente sulla personalità giuridica internazionale di enti statali che sono già affermati come soggetti della Comunità internazionale pur in difetto di una specifica ed autonoma determinazione democratica da parte della loro popolazione. E tanto meno il principio in esame potrà consentire di sottoporre a revisione situazioni territoriali definite

(a prescindere da qualsiasi consenso delle popolazioni interessate) a seguito dei più importanti eventi bellici del secolo scorso con effetti che, altrimenti, metterebbero in discussione la certezza dei confini nazionali, il dovere di sudditanza dei popoli e la stabilità politica degli Stati. Ma non soltanto. Allorché si è trattato di valutare gli effetti del principio di autodeterminazione in diritto internazionale in occasione delle pretese rivendicazioni secessioniste (peraltro respinte) rivolte a costituire uno Stato indipendente del Québec rispetto al Canada, non si è esitato a definirne ulteriormente i limiti precisando che:

«il diritto all'autodeterminazione previsto dal diritto internazionale offre un'apertura al diritto ad una c.d. autodeterminazione esterna che riguarda le situazioni relative (a) ai casi delle ex colonie; (b) a popoli assoggettati ad una dominazione militare straniera; (c) ad un gruppo sociale definito che si vedono rifiutare un accesso effettivo alle autorità pubbliche rivolto ad ottenere il suo sviluppo politico, economico, sociale e culturale. In tali situazioni il popolo interessato gode di un diritto all'autodeterminazione esterna perché gli è rifiutata la facoltà di esercitare, all'interno dell'ordinamento al quale appartiene, il suo diritto all'autodeterminazione» (Cour suprême du Canada, 1998, Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 161 D.L.R. (4 th), 385, in *Journ. dr. int.*, 1999, 797) (per chiarezza espositiva sono state aggiunte le lettere distintive delle tre situazioni innanzi descritte).

Si deve, pertanto, ritenere che, pur essendo presenti nella Comunità internazionale importanti fermenti (di cui *supra*, par. 3.2) rivolti ad affermare (ed estendere) l'operatività dei valori dell'autodeterminazione dei popoli (ed attraverso essi i principi di legittimazione democratica), ciò che tutt'ora rileva ai fini della personalità giuridica degli Stati è ancora da ricondurre, come già precisato nei precedenti paragrafi, alla presenza di un'organizzazione dotata di potere effettivo ed indipendente in grado di esercitarlo su una comunità territoriale. Ed in questa prospettiva una parte autorevole della dottrina non esita ad affermare che, quanto meno nell'attuale evoluzione del diritto internazionale, "il popolo" non può essere considerato titolare di situazioni giuridiche da esso direttamente tutelabili in virtù di garanzie proprie dell'ordinamento internazionale. Infatti, come già precisato nel precedente par. 1.1, il diritto internazionale risulta nella pratica tutt'ora strutturato in modo da soddisfare le esigenze e preservare i caratteri di enti ed organizzazioni collettive (di cui i più importanti sono, appunto, gli Stati) e non già direttamente dei popoli.

#### 4.1. *Il riconoscimento: suo valore meramente dichiarativo.*

I requisiti e le circostanze da ultimo esaminate (v. *supra*, parr. 3.2 e 3.3) che, solo in prospettiva, potranno assumere una precisa e sicura rilevanza al fine dell'acquisto della personalità giuridica degli Stati in diritto internazionale, comunque, rivestono una precisa valenza politica e producono alcuni effetti giuridici che si esprimono soprattutto attraverso il "riconoscimento degli Stati" e gli atti che a tale riconoscimento seguono.

In realtà, è ben vero che l'acquisto della personalità giuridica internazionale avviene in presenza del fattuale riscontro degli elementi costitutivi dello Stato nel senso innanzi precisato (v. *supra*, par. 1.1 ss.), a prescindere da qualsiasi procedimento formale accertativo di tali elementi che, comunque, anche nei casi in cui la pratica ne fornisce l'evidenza, è da considerarsi privo di qualsiasi efficacia costitutiva. Ed è anche vero che il "riconoscimento" di uno Stato ha un valore meramente dichiarativo della sua personalità giuridica internazionale, come ha chiaramente confermato la Commissione d'Arbitrato durante la Conferenza per la Pace in Jugoslavia, svoltasi a Parigi il 4 luglio 1992, nel suo parere n. 10, allorché si è osservato che:

«il riconoscimento non è un requisito necessario per la costituzione di uno Stato (e cioè, per l'attribuzione della personalità giuridica ad uno Stato), ha effetti sicuramente dichiarativi ed è un atto discrezionale che gli altri Stati possono adottare in un momento di loro scelta e nel modo che ritengono» (Commissione d'Arbitrato, parere n. 10, in *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1993, 595).

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza italiana a proposito di un caso in cui si trattava di valutare se uno Stato potesse godere dei diritti previsti dal diritto internazionale (nell'ordinamento italiano) nonostante esso non fosse riconosciuto dal governo italiano. In tale occasione, infatti, non si è esitato ad affermare che:

«il riconoscimento di uno Stato da parte di un altro Stato ... non ha valore costitutivo della personalità di diritto internazionale. Altrimenti opinando, come osserva la dottrina internazionalistica, si verrebbe ad ammettere che, una volta affermata una nuova organizzazione di governo con caratteri di effettività ed indipendenza, gli Stati preesistenti possano esercitare nei suoi confronti, mediante il riconoscimento, una sorta di potere di ammissione nella comunità internazionale» (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666).

Ma è altrettanto vero che il predetto riconoscimento ha quanto meno l'effetto di poter essere invocato come prova presuntiva (*iuris tantum*) sia della sussistenza degli elementi costitutivi della personalità internazionale dello Stato, sia della volontà, da parte degli Stati che lo hanno effettuato, di intrattenere rapporti giuridici rilevanti nell'ordinamento internazionale con lo Stato nei confronti del quale opera il riconoscimento. Infatti, la pratica ha ripetutamente precisato che:

«il riconoscimento di uno Stato è la formale ammissione da parte di un altro Stato che un determinato ente possiede i requisiti della statualità ... e comporta l'impegno di trattare tale ente come uno Stato. Il riconoscimento di un governo è la formale ammissione che un particolare regime politico è l'effettivo governo di uno Stato e comporta un impegno a trattare quel regime quale governo di quello Stato» (*Restatement of the Foreign Relations Law of the United States*, Third, St. Paul, Minn., 1987, sec. 202-203).

In breve, quindi, come già indicato nei par. 1 e 2, l'esistenza fattuale di un ente-Stato dotato dei caratteri attributivi della personalità giuridica internazionale (v. *supra*, par. 2.1: e cioè, indipendenza e sovranità) è di per sé sufficiente al riguardo. Pertanto, l'eventuale non riconoscimento non incide sull'attribu-

zione della personalità giuridica di uno Stato e dei conseguenti diritti ed obblighi previsti dal diritto internazionale, salvo quelli che presuppongono l'instaurarsi di rapporti amichevoli e l'avvio di forme più o meno intense di cooperazione volontaria (cfr. *infra*, par. 4.3).

#### 4.2. Posizione dello Stato non riconosciuto nella Comunità internazionale.

Ne consegue che anche uno Stato non riconosciuto, purché dotato delle caratteristiche indicate nei precedenti paragrafi: a) non può essere oggetto di atti di aggressione, ed il suo territorio non può essere considerato *terra nullius* e b) ha diritto di vedere riconosciute le immunità previste dal diritto internazionale ed in particolare l'immunità dell'esercizio della giurisdizione penale a favore dei suoi vertici istituzionali (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666). Anche nei confronti di tale Stato, infatti, operano principi e regole di diritto internazionale rivolti a garantire la coesistenza (ed a preservare le caratteristiche di indipendenza e sovranità) degli Stati (v. *supra*, parr. 2.1 e 2.2).

Lo Stato non riconosciuto, peraltro, non può pretendere di far valere, nei confronti degli Stati che non lo riconoscono, alcun diritto ad attivare i procedimenti di formazione volontaria delle norme di diritto internazionale al fine di instaurare rapporti di collaborazione ed assistenza interstatale. Questa situazione lo pone, pertanto, in una posizione di oggettiva debolezza e precarietà in una Comunità internazionale sempre più interdipendente e collegata in virtù di atti di cooperazione instaurati su base volontaria. Si deve, comunque, escludere che l'accennato effetto si estenda anche ad alcuni atti di tipo umanitario a favore delle popolazioni di Stati non riconosciuti, il cui compimento nei loro confronti è sempre dovuto. E parimenti non si esclude che possano essere fatti valere diritti ed obblighi compresi in accordi e trattati internazionali multilaterali di cui siano parte alcuni Stati che pur reciprocamente non si riconoscono.

Il riconoscimento ed il mancato riconoscimento, comunque, opera come importante strumento di politica internazionale, pur nella piena consapevolezza della inidoneità ad incidere sull'attribuzione della personalità giuridica internazionale degli Stati. Si evita, così, di riconoscere Stati, pur sicuramente dotati di personalità giuridica internazionale, al fine di rimarcare il dissenso politico nei confronti del loro regime e la volontà di non collaborare con essi (come si è verificato per alcuni decenni nei confronti della c.d. Cina comunista). Parimenti, si riconoscono Stati pur privi di alcuni elementi essenziali ai fini della loro personalità giuridica internazionale, al fine di favorire la politica di collaborazione internazionale con Stati da cui dipendono o da cui sono controllati (come è avvenuto per la Bielorussia e l'Ucraina allorché sono state ammesse alle N.U. al fine di favorire la distensione con l'URSS, dalla quale tali Stati dipendevano, al fine di aumentarne il peso politico ed il numero di voti a sua disposizione in sede di Assemblea delle N.U.).

Il riconoscimento, pertanto, è impiegato nelle relazioni internazionali quale "biglietto di ammissione" ad effettivi ed intensi rapporti internazionali conven-

zionali (di tipo difensivo, commerciale, economico-finanziario), e addirittura ai normali rapporti diplomatici e consolari, solamente nell'ambito dei quali, ed attraverso i quali, è possibile una effettiva e completa partecipazione degli Stati alla collaborazione internazionale. Tale collaborazione, infatti, si fonda solamente su atti a base volontaria di cui soprattutto i nuovi Stati, ed in generale gli Stati più deboli (tra cui in particolare quelli in via di sviluppo), sentono l'esigenza al fine di realizzare le potenzialità delle risorse economiche ed umane di cui dispongono oltretutto garantirsi una adeguata tutela per l'esercizio effettivo dei diritti che l'ordinamento internazionale attribuisce loro. In tal senso la giurisprudenza italiana ha precisato che:

«il riconoscimento di uno Stato da parte di un altro Stato ... rivela null'altro che l'intenzione di stringere rapporti amichevoli, di scambiare rappresentanze diplomatiche e di avviare forme più o meno intense di collaborazione mediante la conclusione di accordi» (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666).

Pertanto, in difetto della manifestata volontà politica da parte di altri Stati di intrattenere rapporti di collaborazione attraverso il riconoscimento di uno Stato, quest'ultimo rischia non solo di non poter attuare le proprie potenzialità di sviluppo economico e di non poter far valere i propri diritti, ma addirittura di vederli irrimediabilmente pregiudicati con rischio della sua stessa indipendenza e sovranità e, pertanto, della sua personalità giuridica. Tanto più che, in molti casi, gli stessi limiti entro cui, ad esempio, è ammessa la collaborazione economica con imprese appartenenti a Stati non riconosciuti e/o è consentita la loro attività, o è loro riconosciuto il diritto di stabilirsi in altri Stati, provocano quanto meno oggettive incertezze o addirittura preclusioni ostative ad instaurare rapporti economici con tali imprese.

Ed altrettanta incertezza caratterizza il regime giuridico di eventuali investimenti effettuati da imprese estere in ordinamenti di Stati non riconosciuti, proprio in quanto privi di quelle garanzie e di quella protezione che solo il diritto internazionale convenzionale ed il reciproco riconoscimento degli Stati consentono.

In conclusione, quindi, il riconoscimento non incide costitutivamente sull'attribuzione della personalità giuridica internazionale degli Stati ma, da un lato, favorisce la prova della presenza degli elementi costitutivi di tale personalità e, dall'altro, è un atto essenziale al fine di permettere una loro effettiva partecipazione alla Comunità internazionale attraverso l'attivazione di rapporti di collaborazione ed assistenza interstatale.

### 5.1. *La personalità degli enti diversi dagli Stati: gli Insorti, i Movimenti di Liberazione Nazionale e le organizzazioni antisistema.*

Il diritto internazionale, elaborato per secoli secondo una disciplina di diritto comune rivolta a garantire e preservare la coesistenza degli Stati e l'esercizio

delle reciproche sovranità è progressivamente evoluto verso forme e sulla base di norme idonee a favorire la cooperazione tra Stati. Al tempo stesso si riscontra una progressiva riduzione dell'assolutezza della sovranità degli Stati e dell'esclusività del relativo esercizio sulle loro popolazioni e sul territorio. In tale contesto hanno assunto un sempre più rilevante ruolo alcuni enti o organizzazioni collettive dotati di effettività ed indipendenza rispetto ad altri ordinamenti giuridici oltretutto finalizzati a realizzare valori riconosciuti o loro attribuiti dalla Comunità internazionale o da alcuni suoi componenti. Pertanto, proprio in funzione della diversità di tali enti rispetto agli Stati è rimodellata la disciplina di diritto internazionale comune che viene, così, adattata alle loro caratteristiche, allorché è destinata ad operare nei loro confronti. In tal senso, la loro personalità giuridica internazionale produce effetti non necessariamente coincidenti con quelli assegnati agli Stati.

Tra tali organizzazioni collettive assumono un'importanza sempre più significativa, anche in funzione del progressivo affermarsi nell'ambito della Comunità internazionale di una coscienza favorevole al già accennato principio di autodeterminazione dei popoli, i c.d. *Insorti*, soprattutto allorché sono espressione di *Movimenti di Liberazione Nazionale*. Si tratta di entità organizzate rappresentative delle istanze di autodeterminazione delle popolazioni dei cui interessi si propongono come enti esponenziali pur non essendo riconducibili a vere e proprie organizzazioni di tipo statale in seno alla Comunità internazionale. Al fine di esercitare queste funzioni rappresentative ed avvantaggiarsi della protezione offerta dal diritto internazionale (e pertanto della personalità giuridica internazionale), tali enti devono quanto meno esercitare un *controllo effettivo sulla popolazione* delle cui istanze sono portatori, anche se nei confronti dei Comitati di Liberazione Nazionale tale elemento costitutivo della loro personalità giuridica è valutato con minor rigore allorché la loro funzione opera quale veicolo istituzionale rivolto a realizzare l'autodeterminazione di un popolo soggetto ad "occupazione straniera o coloniale". In ogni caso, anche per quanto riguarda gli *Insorti*, il controllo sulla popolazione non è richiesto con caratteristiche di stabilità e modalità organizzative assimilabili a quelle di una vera e propria organizzazione statale. Si deve, comunque, garantire quanto meno la presenza di «un comando responsabile» e che operi con modalità tali «da permettere di condurre operazioni continue e concertate», come indicato dal Protocollo (dell'8 giugno 1977) addizionale alla Convenzione di Ginevra (del 12 agosto 1949) sui conflitti armati internazionali, di cui estende l'operatività anche a favore delle vittime di conflitti interni con specifico riguardo a quelli per l'autodeterminazione con comparazione, quindi, dei conflitti per la liberazione nazionale ai conflitti tra Stati.

Quanto ora indicato ha reso ancora più complicato decifrare esattamente fenomeni, sempre più frequenti nella recente pratica internazionale, solo in parte riconducibili alla tradizionale configurazione innanzi accennata degli insorti. Si tratta, soprattutto, di quegli enti dotati di una struttura sociale assimilabile a