

ANNO XXVII – N. 77 – MAGGIO – AGOSTO 2024

Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale

Quadrimestrale
dell'Istituto Internazionale di Studi Giuridici



Istituto Internazionale di Studi Giuridici

L'Istituto ha lo scopo di:

- a) Studiare e dibattere, collaborando anche con altri Enti ed Istituti Internazionali, la soluzione dei problemi che interessano la legislazione di tutti i popoli, in un piano mondiale, attraverso l'organizzazione di convegni, conferenze e manifestazioni culturali al fine superiore della elaborazione dei principi fondamentali comuni. Tale attività si esplica anche a mezzo di pubblicazioni, di raccolte bibliografiche e di informazioni.
- b) Favorire gli studi di diritto comparato, facilitando le relazioni e gli scambi fra gli studiosi di diritto del mondo intero, docenti universitari, magistrati e avvocati.
- c) Realizzare programmi e corsi di formazione, autonomamente o d'intesa con altri Enti ed Istituzioni pubbliche e private.
- d) Effettuare ricerche e studi sulla cooperazione giuridica europea ed internazionale.
- e) Curare la pubblicazione della Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale.
- f) Pubblicare i risultati di ricerche ed attività svolte dall'Istituto in singoli volumi o periodici similari.

CODICE ETICO ADOTTATO DALLA *RIVISTA DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA INTERNAZIONALE*

La *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale* è una rivista scientifica peer-reviewed che si ispira al codice etico delle pubblicazioni elaborato da COPE: <http://publicationethics.org/resources/guidelines>, le cui line-guida sono condivise dal Comitato di Direzione, dagli autori, e dai referee.

Doveri del Comitato di Direzione

Assenza di discriminazioni: il **Comitato di Direzione** valuta gli articoli proposti per la pubblicazione in base al loro contenuto senza discriminazioni di razza, genere, orientamento sessuale, religione, origine etnica, cittadinanza, orientamento politico degli autori.

Riservatezza: il **Comitato di Direzione** s'impegna a non rivelare informazioni sugli articoli proposti ad altre persone oltre all'autore, ai referee e all'editore.

Conflitto di interessi e divulgazione: il **Comitato di Direzione** si impegna a non usare in proprie ricerche i contenuti di un articolo proposto per la pubblicazione senza il consenso scritto dell'autore.

Decisioni sulla pubblicazione: la decisione di pubblicare o meno gli articoli proposti spetta al **Comitato di Direzione** (in particolare ai direttori della rivista, sentito, ove si ritenga opportuno, il parere del comitato scientifico). Tale giudizio è, comunque, assunto sulla base dei risultati della procedura di referaggio (*double-blind peer review*), fatta da valutatori esterni alla rivista.

Doveri dei referee

Contributo alla decisione editoriale: la peer-review è una procedura che aiuta il Comitato di Direzione nell'assumere decisioni sugli articoli proposti e che lungi dal risolversi in un giudizio negativo/positivo) deve permettere all'autore di migliorare il proprio contributo.

Rispetto dei tempi: il **referee** che non si senta adeguato al compito proposto o che sappia di non poter svolgere la lettura nei tempi richiesti è tenuto a comunicarlo tempestivamente.

Riservatezza: ogni testo assegnato in lettura deve essere considerato riservato; pertanto, tali testi non devono essere discussi con altre persone senza esplicita autorizzazione.

Oggettività: la peer review deve essere condotta in modo oggettivo; ogni giudizio personale sull'autore è inopportuno; i **referee** sono tenuti a motivare adeguatamente i propri giudizi.

Indicazione di testi: i **referee** si impegnano a indicare con precisione gli estremi bibliografici di opere fondamentali eventualmente trascurate dall'autore; il **referee** deve inoltre segnalare eventuali sovrapposizioni del testo ricevuto in lettura con altre opere a lui note.

Conflitto di interessi e divulgazione: tutte le informazioni ottenute durante il processo di peer-review devono essere considerate confidenziali e non possono essere usate per finalità diverse; i **referee** sono tenuti a non accettare in lettura articoli, qualora essi venissero indirettamente e incidentalmente a conoscenza del nome dell'autore e se sussistesse un conflitto di interessi con questi.

Doveri degli autori

Originalità e plagio: gli **autori** sono tenuti a dichiarare di avere composto un lavoro originale in ogni sua parte.

Pubblicazioni multiple, ripetitive e/o concorrenti: l'**autore** non deve proporre contemporaneamente lo stesso testo a più di una rivista.

Indicazione delle fonti: l'**autore** deve sempre fornire la corretta indicazione delle fonti e dei contributi menzionati nell'articolo.

Paternità dell'opera: va correttamente attribuita la paternità dell'opera e vanno indicati come coautori

tutti coloro che abbiano dato un contributo significativo all'ideazione, all'organizzazione, alla realizzazione e alla elaborazione della ricerca che è alla base dell'articolo; se altre persone hanno partecipato in modo significativo ad alcune fasi della ricerca il loro contributo deve essere esplicitamente riconosciuto.

Conflitto di interesse e divulgazione: gli **autori** devono evitare conflitti di interessi che potrebbero aver condizionato i risultati conseguiti o le interpretazioni proposte; gli **autori** devono inoltre indicare gli eventuali enti finanziatori della ricerca e/o del progetto dal quale scaturisce l'articolo.

Errori negli articoli pubblicati: quando un **autore** individua in un suo articolo, pubblicato dalla rivista, un errore o un'inesattezza rilevante, è tenuto a informare tempestivamente il Comitato di Direzione della rivista e a fornire loro tutte le informazioni necessarie per provvedere alla correzione.

INDICE

<i>Per riflettere</i>	9
-----------------------	---

DOTTRINA

G.L. Cecchini, <i>L'attualità del pensiero giuridico di Rolando Quadri: autodeterminazione dei popoli e intervento nel ventunesimo secolo</i>	11
F. Buonomenna, <i>La procedimentalizzazione della solidarietà. Questioni di effettività nella "nuova" disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione</i>	84
F. Carlesi, <i>La partecipazione dei lavoratori: una storia italiana ed europea</i>	111
F.L. Ramaioli, <i>Brevi cenni sul domani: qualche considerazione sul futuro del diritto afghano a partire dalle parole di Hibatullah Akhundzada</i>	128
A.R. Vitale, <i>Dall'emergenzialismo all'antigiuridismo: la crisi della ragione giuridica odierna</i>	145
R. Monico, <i>La responsabilità internazionale degli Stati per attacchi informatici internazionalmente illeciti sferrati in tempo di pace</i>	158

NOTE E COMMENTI

A.L. Valvo, <i>Il caso Aceto Balsamico di Modena: commento all'Ordinanza della I Sezione civile della Corte di Cassazione del 10-17 aprile 2024, n. 10350/24</i>	189
M. Buccarella, <i>La disciplina sovranazionale in materia di appalti pubblici e le deroghe per finalità di sicurezza. Presupposti e limiti alla luce del diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e dell'Unione europea</i>	196

DOSSIER STATI BRASILE

<i>Lei n°. 4131, de 3 del setembro de 1962 (Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências)</i>	231
--	-----

ACCORDI INTERNAZIONALI

- Memorandum d'intesa tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale della Repubblica italiana ed il Ministero della Pianificazione, Bilancio e Gestione della Repubblica Federativa del Brasile per lo sviluppo degli investimenti ed il rafforzamento della cooperazione produttiva* 243

COMUNICAZIONI

- Repubblica Sociale italiana. Il mito della parte sbagliata (1943-1945)* (C. Montani) 247
- Voglia di terza guerra mondiale* (M. Rallo) 253

GIURISPRUDENZA

- Corte di Cassazione, I Sezione Civile, Ordinanza n. 10350/2024: Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena c/Acetificio snc di Mengazzoli Giorgio* 255

DOCUMENTI

- Lo "schermo protettore"* (a cura di M. Rallo) 267

PANORAMA

- LXIV Giornata del Ricordo – Sacratio Nazionale di Roccaraso – Monte Zurrone – Onore ai 145 mila Caduti senza Croce (30.06.2024)* (C. Montani) 271

RECENSIONI

- Principi di diritto delle Organizzazioni internazionali*,
V Edizione, di Ugo Draetta, Giuffr  Francis Lefebvre, Milano, 2024,
pp. 263 (P. Bargiacchi) 273
- Atti del Convegno "Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi"*,
a cura di Paolo Bargiacchi e Fausto Vecchio, Collana di Studi di Consulta online,
n. 12, maggio 2024 (A. Galletti) 275
- Routledge handbook of international environmental law*,
by Erika J. Techera, Jade Lindley, Karn N. Scott, Anastasia Telesetsky (Editors),
Routledge, 2nd Edition, 2023, pp. 578 (V. Ranaldi) 280

<i>The development of European competition policy, social democracy and regulation,</i> Brian Shaev, Sigfrido M. Ramirez Pérez (Editors), Routledge, 2024, pp. 342 (V. Ranaldi)	280
<i>Orbite veloci intorno al diritto. Scorci di universo giuridico osservati da un rionauta,</i> di Aldo Rocco Vitale, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 151 (A. Sinagra)	281
Libri ricevuti (e segnalazioni bibliografiche)	283

Per riflettere

*È sapiente solo chi sa di non sapere, non chi s'illude di sapere e ignora perfino la sua stessa ignoranza.**

* SOCRATE.

DOTTRINA

L'ATTUALITÀ DEL PENSIERO GIURIDICO DL ROLANDO QUADRI: AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI E INTERVENTO NEL VENTUNESIMO SECOLO

Gian Luigi Cecchini*

Sommario: 1. *Premessa, ovvero l'autodeterminazione come metamorfosi della libertà* – 2. *Mito e realtà del diritto di autodeterminazione dei popoli, ossia cosa deve intendersi e come deve essere applicato il principio-diritto di autodeterminazione dei popoli?* – 2.1. *Il concetto di autodeterminazione dei popoli nella pratica dell'ONU* – 2.2. *Il concetto di "popolo" nei Patti sui diritti umani del 1966* – 2.3. *Il contenuto del diritto di autodeterminazione. La singolare visione del diritto dei popoli nel pensiero di RAWLS* – 3. *Globalizzazione e guerra. L'attualità di un'interpretazione non ortodossa dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite* – 4. *Diritto e morale, ovvero sul fondamento degli interventi armati a scopi umanitari* – 5. *La definizione di intervento umanitario. Sui pericoli dell'uso della forza a tutela dei diritti dell'uomo e la supposta legittimità dell'intervento umanitario*

1. Originariamente l'idea di libertà ha una valenza negativa, nel senso che assume il significato di assenza di ogni vincolo, di ogni autorità la quale, sulla base della sua forza e della capacità di esercitarla, potrebbe giocoforza imporre vincoli che, però, nel caso di specie, sarebbero assenti. Società, peraltro, «... significa ordinamento, e ordinamento significa vincoli»¹. Gli individui, infatti, che non vivono isolatamente gli uni rispetto agli altri, sono vincolati a un dato comportamento, così come imposto dallo Stato quale ordinamento sociale. Se però fosse vera la premessa dalla quale siamo partiti, ovvero che la libertà avrebbe portata negativa, si dovrebbe giocoforza da concludere che libero sarebbe solo colui che è al di fuori della società e, quindi, dello Stato. Tuttavia, per il modo come si sono evolute le relazioni sociali e politiche nel corso di oltre due secoli e, conseguentemente, per l'architettura giuridica che le stesse relazioni hanno assunto, quel tipo di libertà, almeno nel suo senso originario, è dato trovarlo solo nello stato di natura che la teoria giusnaturalistica del XVII secolo contrapponeva allo "stato sociale". Non sfugge, come si capisce da queste brevi considerazioni, che una siffatta libertà equivale ad *anarchia*. A ciò deve

* Professore Ordinario (f.r.) di Diritto dell'Unione europea nella Facoltà di Giurisprudenza della Università degli Studi "Nicolò Cusano", Roma. Professore di Diritto internazionale nel Corso di Laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche – Università degli Studi di Trieste.

¹ KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 6ª, Milano, 1994, p. 289.

aggiungasi che se, per completezza d'indagine, si volessero distinguere le diverse tipologie di Stato quel tipo di libertà non potrebbe esserci di alcun ausilio nell'impresa definitoria, sicché deve assumere connotati diversi da quelli originariamente previsti e da "libertà naturale" deve potersi trasformare in "libertà politica"².

È questa una metamorfosi sulla quale si regge tutto il pensiero politico e giuridico moderno e contemporaneo. Infatti, la libertà possibile in una società, in specie se organizzata a Stato, è una *libertà non assoluta*, non è una *libertà da ogni vincolo* ma *libertà limitata* proprio dalla presenza di vincoli, dunque una *libertà da alcuni vincoli*. La questione posta dalla libertà politica era di capire come si potesse essere *soggetti ad un ordinamento dato* e contemporaneamente essere liberi. A questo interrogativo, che già si era posto ROUSSEAU³, si è risposto con il modello democratico, tant'è che *politicamente libero* è considerato quel soggetto la cui volontà individuale si armonizza con la *volontà collettiva*, o "generale", per usare un'espressione del GINEVRINO, quale emerge dall'ordinamento sociale.

La garanzia che le due volontà (individuale e collettiva) siano armoniche è data dall'ordinamento sociale creato dagli individui i quali vi devono sottostare. Ne consegue che il loro comportamento è regolato dallo stesso ordinamento sociale che contribuiscono a creare. A ben vedere, si tratta di una regola artificiosa, poiché la realtà dei fatti, che normalmente viene abbinata alla verità, non è detto che trovi espressione in quella specifica volontà, che può ben essere invece il risultato di differenti tipologie di manipolazione. La *libertà politica* di cui si discorre è pertanto *libertà nell'ordinamento sociale*; essa è *autodeterminazione* nel senso che l'individuo partecipa alla formazione dell'ordinamento sociale che ne disciplina i comportamenti. In questo senso, afferma KELSEN, «la libertà è autonomia»⁴.

Il presupposto che sottende all'idea di autodeterminazione è dunque l'esistenza di un ordinamento sociale istituito con decisione unanime da coloro che ad esso sono soggetti; un ordinamento che deve restare in vigore finché gode dell'approvazione di tutti. La *volontà collettiva* o, per maggiore precisione, la *volontà generale* di ROUSSEAU⁵, una volta formatasi, non va intesa come separata dal contesto sociale in cui ha preso forma e che l'ha determinata, quasi fosse di per sé legittimata ad imporsi sulla comunità, ma deve sempre ricordarsi con la volontà di quanti vi sono soggetti⁶, ossia con la *volonté de tous*. Al più si potrà convenire sul fatto che la

² Ivi, p. 290.

³ ROUSSEAU, *Contratto sociale*, libro, I, cap. VI. L'Autore, infatti, ritiene che mediante il contratto sociale sia possibile sostituire lo stato di natura con un ordine sociale.

⁴ *Ibidem*.

⁵ ROUSSEAU, *Le confessioni*, in *Scritti autobiografici*, Torino, 1995, pp. 4-650, un saggio nel quale l'Autore confessa di avere dedicato le sue letture ai teologi della volontà generale. Cfr., anche con riguardo a questo punto, RILEY, *La volontà generale prima di Rousseau. La trasformazione del divino nel politico. Saggi di filosofia morale, politica, giuridica*, Milano, 1995, pp. 210-294.

⁶ REVEDIN, *Politica e verità. Jean Jacques Rousseau e il ritorno del principe*, Milano, 1983. L'approfondita e arguta analisi del pensiero del Ginevrino, induce l'Autore a presentare ROUSSEAU come

libertà emergente dal quadro rousseauiano poggia su basi fragili solo che si rifletta sul fatto che per il Nostro il massimo di unità si conseguirebbe quando il governo è costituito da un singolo uomo, cioè nella monarchia⁷. L'ordinamento sociale può dunque essere oggetto di cambiamento solo se tutti i membri condividono questa necessità atteso che il vincolo perdura finché essi vi acconsentono, ossia ne condividono gli obiettivi. Ne consegue che ciascun individuo può, qualora lo voglia, revocare il proprio consenso e porsi al di fuori dell'ordinamento sociale cui era fino a quel momento sottoposto.

Ma là «dove vige l'autodeterminazione nella sua forma pura e non attenuata», ossia dove è esplicitamente prevista, «non vi può essere contraddizione tra l'ordinamento sociale e la volontà di qualsiasi soggetto»⁸. Ciò detto, è d'uopo ritenere che un siffatto ordinamento non possa essere violato da coloro che vi si trovano soggetti. Sotto questo profilo, è bene precisare come sia frutto di *mera astrazione* la supposta differenza fra uno *stato di anarchia*, caratterizzato dall'assenza di ordinamenti sociali validi, e un *ordinamento sociale*, che poggia viceversa sul consenso permanente dei suoi membri. La realtà sociale evidenzia piuttosto come il più elevato livello di *autodeterminazione politica*, livello che attesterebbe l'impossibilità di un qualsivoglia conflitto fra l'*ordinamento sociale* e l'*individuo*, non sia distinguibile da uno *stato di anarchia*. Infatti, è da riguardarsi come superfluo un *ordinamento normativo* che regoli il comportamento reciproco degli individui se *a priori* si esclude la possibilità di conflitto fra l'ordinamento ed i suoi soggetti. D'altronde, l'esistenza di una norma che disciplini una determinata fattispecie non ne garantisce di per sé l'osservanza, sicché si può ragionevolmente affermare che il conflitto costituisca la regola in qualsivoglia relazione sociale, in specie nei rapporti internazionali. L'individuo può dunque essere considerato soggetto al suddetto ordinamento soltanto ove il conflitto sia possibile e ferma restando la validità dell'ordinamento stesso nei confronti di un individuo il cui comportamento sia invece in contrasto con esso.

È stato così rilevato che ove ci sia incompatibilità tra l'ordinamento sociale e «...il più alto grado di autodeterminazione»⁹ il *principio di autodeterminazione* posto a base dell'organizzazione sociale deve giocoforza essere in qualche modo circoscritto, limitazione che si ha con la *trasformazione del principio di autodeterminazione in principio di maggioranza*, ulteriore passo innanzi nella metamorfosi dell'idea di libertà.

l'antesignano del totalitarismo moderno, ben prima delle ricorrenze sul bicentenario della Rivoluzione francese, quando questa chiave di lettura ne è divenuta il *leit motiv*. Si pone, invece, in una prospettiva problematica, che emerge fin dal titolo, CHAPMAN, *Rousseau, totalitario o liberale?*, a cura di Angelo PRONTERA, Lecce, 1973.

⁷ GATTI (R), *Una fragile libertà. Esercizio di lettura su Rousseau*, Napoli, 2001, p. 74.

⁸ KELSEN, *op. cit.*, pp. 290-291.

⁹ *Ibidem*, p. 291.

Il principio generale di *autodeterminazione dei popoli* (in questa sede non rileva che si tratti di autodeterminazione interna o esterna), dunque, se non espressamente prevista da specifici meccanismi normativi, è di per sé una *violazione delle regole istituzionali* sulle quali si regge l'ordinamento sociale e, come tale, *illegittima*, poiché può tradursi in *secessione*. Così, se la Costituzione dell'ex Repubblica Federativa Socialista di Jugoslavia prevedeva espressamente l'ipotesi secessionista per gli enti a essa federati, nulla in proposito dice la Costituzione serba e, dunque, le azioni di quanti hanno rivendicato e rivendicano l'indipendenza del Kosovo dalla Serbia – ossia, per le ragioni dianzi esposte, la secessione dalla Serbia – come risultato dell'esercizio di un pretestuoso *diritto di autodeterminazione* non possono che configurarsi come atti di ribellione al potere costituito da affrontare, da parte dello Stato, con tutti i mezzi a disposizione¹⁰.

2. Il principio di autodeterminazione originariamente è un principio politico a vocazione universale, seppure non implichi alcun obbligo per gli Stati di riconoscere alle collettività umane il diritto ad autodeterminarsi. *In nuce*, si può affermare che il concetto sia già presente nel XVII secolo, nel senso che una lunga serie di trattati, ispirati dalla consapevolezza dell'esistenza in molti Stati di minoranze soprattutto religiose, contengono disposizioni dirette a garantirne gli specifici diritti. A questo riguardo, si possono citare i trattati di Westfalia (1648), di Oliva (1660), di Ryswick (1697), solo per citare quelli che più di altri sembrano aver influenzato la nascita del moderno diritto internazionale. A questo riguardo, c'è chi non ha mancato di rilevarne il ruolo fondamentale nella sensibilizzazione verso i problemi delle minoranze e verso un rapido sviluppo del valore dell'autodeterminazione¹¹.

Più in là nel tempo, il principio di autodeterminazione si ripresenta, in una formulazione ampia e di contenuto indeterminato, nella *Dichiarazione d'indipendenza* degli Stati Uniti dalla madrepatria (7 Giugno 1776) e, poco dopo, nella *Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 Agosto 1789 e nella *Declaration des droits de gens* sottoposta dall'Abbè Gregoire alla convenzione del 19 Novembre 1795 (non adottata dall'Assemblea). L'ambito in cui nasce la *Declaration* è quello della liberazione del popolo dal dispotismo monarchico, con il che si spiega il motivo dell'insistenza sugli ideali di libertà, uguaglianza e fraternità tra le genti. In questo contesto, il principio qui in esame, intriso degli ideali rivoluzionari, penetra nella Comunità internazionale con una connotazione generale che in astratto consente la liberazione dei popoli da ogni oppressione sia interna che esterna legittimandone il ricorso ai plebisciti quale strumento per la scelta del Paese in cui vivere.

¹⁰ BARGIACCHI, *La "proposta Ahtisaari" alla luce del diritto internazionale e della risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza e la prospettata tutela dei serbi e del loro patrimonio culturale e religioso in un Kosovo indipendente*, in *Eurasia. Rivista di studi geopolitici*, n. 4, 2007, pp. 63-88.

¹¹ *Minorías y grupos en el derechos internacional. Derechos y discriminación*, Comisión Nacional de Serie Folletos, 1991, p. 17.

La portata del nostro principio si confronta da subito col principio di nazionalità, fuggendo di tal guisa il timore che qualsiasi minoranza possa rivendicare ideali secessionistici invocando a pretesto legittimante l'autodeterminazione. A questo riguardo va precisato che la sua concreta realizzazione viene, *de facto*, subordinata al principio di tutela dell'integrità degli Stati preesistenti¹².

Nei primi decenni del secolo appena trascorso, intanto, si segnalano due importanti prese di posizione, in sede politica, afferenti al nostro principio: da un lato quella del leader bolscevico LENIN, dall'altro quella del presidente statunitense WILSON. Nikolaj LENIN pubblicò, nel 1916, le *Tesi su La rivoluzione socialista e il diritto delle Nazioni all'autodeterminazione*¹³, testo in cui sosteneva che il diritto all'autodeterminazione andasse riconosciuto a tutti i gruppi nazionali e non solo a quelli sottoposti a dominio straniero; in particolar modo, invocava il diritto all'autodeterminazione di Austria, Balcani e Russia e sosteneva che «i socialisti devono pretendere l'immediata ed incondizionata liberazione senza indennizzo delle colonie». Nella *Dichiarazione dei diritti dei popoli lavoratori*, insisteva sul fatto che «la liberazione di tutte le colonie, la liberazione di tutti i popoli assoggettati, oppressi, non sovrani era una condizione indispensabile per la pace»¹⁴. Era sua opinione che tutto era da pretendersi in virtù del principio di eguaglianza tra le Nazioni, che comportava inevitabilmente l'attribuzione ad esse del *diritto di secessione*, divenendo un formidabile argomento nella propaganda contro le popolazioni capitaliste e colonialiste.

L'autodeterminazione venne proclamata anche dal Presidente americano Woodrow WILSON l'8 Gennaio 1918 in un discorso rivolto al Congresso, nell'ambito del programma in 14 punti (il quinto è quello che ci interessa) redatto in vista del riassetto del vecchio Continente a conclusione della Prima Guerra Mondiale, proclama che divenne poi uno dei capisaldi del suo pensiero sulle relazioni internazionali¹⁵. La versione wilsoniana del principio di autodeterminazione dei popoli vedeva coinvolti i soli popoli dell'Europa Centro Orientale¹⁶ e del Medio Oriente che, dopo la

¹² GUARINO (G.), *Autodeterminazione dei Popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984, pp. 93-94.

¹³ LENIN, *Tesi sulla rivoluzione socialista e sul diritto delle Nazioni all'autodeterminazione*, in *Opere scelte*, Mosca, 1971, pp. 153-166.

¹⁴ LENIN, *Sul diritto delle nazioni all'autodeterminazione*, Mosca, 1949.

¹⁵ Sui quattordici punti di WILSON, utili spunti e commenti in DUROSELLE, *Da Wilson a Roosvelt. La politica estera degli Stati Uniti dal 1913 al 1945*, Bologna, 1963, p. 99 ss.; BAILEY, *Wilson and the Peace Makers*, New York, 1947, 2 voll.; KEYNES, *The Economic Consequences of the Peace*, London, 1920, p. 47 ss.; MANTOUX, *La paix calomniée ou les conséquences économiques de M. Keynes*, Paris, 1946. Nella prospettiva delineata dal Presidente americano, il principio di autodeterminazione dei popoli finiva per coincidere con il principio di nazionalità. Sul punto, fra gli altri, cfr. PASTORELLI, *Il principio di nazionalità nella politica estera italiana*, in SPADOLINI (a cura di), *Nazione e nazionalità in Italia*, Bari, 1994, pp. 185-208.

¹⁶ TAMBORRA, *L'Europa centro-orientale nei secoli XIX e XX (1800-1920)*, Milano, 1970; MAMATEY, *The United States and East Central Europe 1914-1918. A Study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton, 1957.

caduta degli Imperi Centrali¹⁷ e dell'Impero Ottomano¹⁸, erano liberi di decidere del proprio destino. Si trattava, tuttavia, di una chiave di lettura del problema alquanto arbitraria e valevole in alcuni casi soltanto, come ben si evince dalla questione fiu-mana verso la quale il Presidente WILSON mostrò sempre un'assoluta avversione¹⁹, peraltro coerente con il suo rifiuto di ogni argomentazione storica²⁰ invocata a sup-porto delle rivendicazioni territoriali. Ironia della sorte, dall'applicazione di quel principio sorsero Stati come la Cecoslovacchia²¹ e la Jugoslavia²² che oggi sono scomparsi, dimostrazione di quanto flessibile sia il principio in questione e di come, in alcuni i casi, una sua forzata applicazione possa, con l'andare del tempo, causare danni maggiori di quelli che avrebbe inteso risolvere posto che i popoli non possono vivere armoniosamente se non sentono di avere un comune destino da condividere. Ad ogni buon conto, si può concordare sul fatto che il principio di autodetermina-zione venisse inteso prevalentemente in senso democratico, non nazionale, avendo portato alla creazione, per un verso, di Stati multinazionali (come gli esempi appena citati dimostrano), sebbene, per altro verso, avesse permesso una parziale e calcolata accettazione di qualche rivendicazione nazionale (si veda il caso dell'Italia) e la formazione di un "cordone" di micro-stati vagamente nazionali per circoscrivere il rischio di diffusione del cosiddetto "virus rosso".

Non solo: quella sistemazione territoriale, così come la soluzione in epoca contemporanea della questione bosniaca e kosovara, testimonia della scarsa cono-scenza delle realtà locali, anche se gli interessi economici sottostanti possono, oggi più di ieri, fungere da utile collante di visioni comuni, o apparentemente tali.

Questo principio d'altro canto, piuttosto che assolutizzarsi, incontrava in WILSON un temperamento con riferimento ai regimi coloniali, giacché lo statista americano, temendo che esso potesse tradursi in una minaccia per la stabilità dell'as-setto mondiale futuro, dichiarava al Congresso che, nel dirimere le questioni relative alla sovranità, occorresse tenere conto certo delle aspirazioni indipendentiste dei

¹⁷ VALIANI, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Milano, 1966.

¹⁸ HELMREICH, *From Paris to Sèvres. The Partition of the Ottoman Empire at the Peace Conference 1919-1920*, Columbus, 1974.

¹⁹ A questo riguardo si rinvia al mio contributo *La reggenza fiumana nell'ordinamento giuridico internazionale*, in Sinagra A., *Lo Statuto della Reggenza italiana del Carnaro tra storia, diritto internazionale e diritto costituzionale*, Milano, 2009, pp. 75-126.

²⁰ WILSON si oppose, infatti, alla rivendicazione territoriale che la Francia avanzò nel marzo del 1919 che prevedeva l'annessione della parte meridionale della Saar, francese da Luigi XIV al 1815, la creazione di un regime politico speciale per la parte settentrionale e la piena sua proprietà delle miniere. La richiesta si scontrò contro il netto rifiuto del Presidente americano che si opponeva ad ogni argo-mento storico di supporto alle rivendicazioni. Sul punto, cfr. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 al 1970*, 5a, Roma, 1970, p. 6.

²¹ PERMAN, *The Shaping of the Czechoslovak State. Diplomatic History of the Boundaries of Czechoslovakia 1914-1920*, Leiden, 1962, p. 19 ss.

²² BANAC, *The National Question in Yugoslavia*, Itacha-London, 1984.

popoli, ma pure delle pretese dei governi a ciò interessati²³. Certo è che, così intesa, l'autodeterminazione non trovò riscontri al di fuori dei confini europei. Va segnalato, inoltre, da parte del Presidente americano, l'uso del termine "autogoverno", preferito a quello più radicale di *autodeterminazione*; inoltre, mentre manifestava la convinzione che gli uomini dovessero partecipare alla elezione dei propri governi sottolineava non solo la necessità che la democrazia si universalizzasse, ma anche che i popoli primitivi e sottosviluppati dovessero essere tutelati nel loro cammino verso l'autogoverno. Per dare corpo a questa innovativa visione dell'assetto internazionale che si stava prefigurando, Egli avanzò la proposta di istituire una Lega delle Nazioni, organizzazione di Stati con il compito precipuo del mantenimento dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica delle Nazioni, grandi o piccole che fossero.

Nonostante l'autorevolezza di queste opinioni, si diffuse il timore che il principio in questione potesse essere utilizzato per legittimare eventuali pretese secessionistiche, motivo che indusse i negoziatori del Patto istitutivo della Società delle Nazioni a non inserirlo tra i suoi valori fondanti²⁴.

Il principio di *autodeterminazione* troverà un implicito inserimento nei punti 2, 3 e 6 della Carta Atlantica del 14 Agosto 1941, dove si fa riferimento alla necessità che qualsiasi mutamento territoriale avvenga sulla base dell'*accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned* e all'obbligo di rispettare il diritto *of all people to choose the forme of government under which they will live*. Detta formulazione non escludeva affatto i popoli sottoposti a dominazione coloniale dai benefici dell'autodeterminazione. Fu però il Primo Ministro britannico WINSTON CHURCHILL a chiarire come essa dovesse considerarsi applicabile ai soli territori sottoposti a do-

²³ POMERANCE, *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American Journal of International Law*, 70, 1976, p. 1 ss.

²⁴ Tale organizzazione internazionale, peraltro, istituì, per garantire margini di autonomia ai popoli coloniali, il sistema dei mandati, che consentiva il raggiungimento di una forma di autogoverno, da realizzarsi sotto il controllo e su iniziativa della potenza mandataria. Se è proprio in questa fase storica che il nostro principio diviene norma di diritto internazionale positivo, mediante il suo inserimento nei Trattati di pace di Versailles, sono di poco successivi i pareri resi da due commissioni di giuristi a proposito del riconoscimento alle isole Åland del diritto a distaccarsi dalla Finlandia che conferma una lettura estremamente moderata e prudente dell'autodeterminazione. Quest'organo, pur riconoscendo che la maggioranza delle popolazioni stanziata nelle suddette isole avrebbe voluto separarsi dalla Finlandia ed unirsi alla Svezia, negò che tale loro volontà potesse tradursi nel riconoscimento di un vero e proprio diritto di secessione. Per una ricostruzione del problema, cfr. HERMANSON, *La question des Iles d'Åland*, Helsingfors 1921; VON BONSDORFF, *La situation de l'Åland pendant l'union de la Finlande avec la Suède*, Helsingfors 1920; VAN DER VLUGT, *La question des Iles d'Åland*, Leida 1921; ANDERSON, *Les origines de la question d'Åland*, Helsingfors 1920; *La question des Iles d'Åland (Documents diplomatiques publiés par le Ministère des affaires étrangères)*, Helsingfors 1920. In generale, cfr. CARDONA, *L'autonomia delle isole Åland*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 26, n. 4 (Ottobre-Dicembre) 1960, pp. 534-539; HEPBURN, *Forging Autonomy in a Unitary State: the Åland Islands in Finland*, in *Comparative European Politics*, 12(4), 2014, p. 472. Sui principali aspetti del decentramento finlandese cfr. MANCINI (S.), *Le Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *federalismi.it.*, 11, 2006, pp. 8-13.

minio straniero o a un regime contrario alle aspirazioni locali. L'obiettivo, in accordo con il Presidente WILSON, era di circoscrivere la portata della norma ai soli casi di ritorno all'autogoverno e alla sovranità dei soli popoli sottoposti a regimi totalitari, escludendo – e se ne possono capire le ragioni, considerato il ruolo di Potenza coloniale svolto dalla Gran Bretagna – i popoli sottomessi al giogo coloniale.

Crollato il “Muro di Berlino”, la fine conseguente della contrapposizione ideologica e l'instabilità che ne è conseguita hanno fatto affiorare conflitti anche in Europa e nelle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica, oltre ad accentuare quello endemico e patologico del Medio Oriente e aggravare lo scontro, per lo più dimenticato, in Africa. Il più recente, in Kosovo, si è concluso favorendo il ritorno ad una sola apparente legalità, atteso il modo in cui si è pervenuti alla sua auto proclamazione di indipendenza, specie se si considera sia l'attività primaria di alcuni dei suoi leader più in vista, precedente lo scoppio delle ostilità, che non può certo dirsi garanzia di legalità; sia il modo cui un suo leader, deferito al tribunale del L'Aja, pare sia ricorso per riacquistare la propria libertà, sia, infine, la natura in larga misura drogata dell'economia locale.

Molti dei più recenti conflitti hanno visto protagonisti movimenti insurrezionali, che si sono appellati al c.d. diritto all'autodeterminazione per legittimare la secessione o le spinte secessioniste di una parte del territorio nazionale. Deve peraltro aggiungersi che questo c.d. diritto di *autodeterminazione* è stato invocato non solo da gruppi indipendentisti (dunque, non da terroristi seppure alcuni di essi facciano – o abbiano fatto – ricorso a metodi propri del terrorismo) dell'Europa occidentale che, come l'ETA nei Paesi baschi e l'IRA nell'Irlanda del Nord, rivendicano l'indipendenza dei propri territori d'insediamento, ma anche da gruppi politici rappresentati nei Parlamenti di alcuni Paesi del Continente europeo (Lega Nord italiana, Partito catalano in Spagna, gruppi per l'indipendenza di Bretagna, Scozia, Galles) e dal Québec in Canada.

Si pone, a questo proposito, l'interrogativo su come possa conciliarsi il c.d. diritto dei popoli all'autodeterminazione con il principio d'intangibilità delle frontiere e, dunque, d'integrità territoriale degli Stati. Ne consegue la rilevanza del problema circa i soggetti cui spetti – e a che condizioni possa essere esercitato – il diritto all'autodeterminazione.

Alla fine del secondo conflitto mondiale, l'attenzione si concentrò non solo sulle conseguenze causate dall'ideologia totalitaria che quella guerra aveva provocato, ma si ritenne di ridisegnare lo scenario delle relazioni internazionali forti della conoscenza di una realtà che non si sarebbe voluto potesse ripetersi. Un primo cambiamento, rispetto al Patto della Società delle Nazioni, nonostante il richiamo al diritto di autodeterminazione dei popoli invocato nei quattordici punti del Presidente WILSON, si trova già nel Preambolo che si apre con «Nous, peuples des Nations Unies...» in luogo delle «Hutes parties contractantes...» che introduce il testo del Patto. La formulazione, che risente dell'influsso americano, tanto da sembrare un adattamento della formula con cui si apre il testo costituzionale statunitense: «We,

the People of the United States...»²⁵, è stata oggetto, soprattutto con riguardo alla parte finale del Preambolo, di dispute dottrinarie²⁶ di non secondaria importanza che, a distanza di sessant'anni, possono giustificare alcune delle carenze imputate all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'espressione "nazioni", preceduta da "popoli", nello spirito di alcuni estensori della Carta, poteva essere sinonimo letterario di "Stati", come emerge dal chiarimento fornito dal delegato cinese alla Conferenza di San Francisco in sede di Comitato di coordinamento il 20 giugno 1945²⁷. Nondimeno e senza particolari chiarimenti, l'eguaglianza dei «droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes», è sancita nel testo della Carta agli artt. 1, par. 2 – in cui il diritto in questione è considerato *conditio sine qua non* per lo sviluppo delle relazioni amichevoli – e 55 – in cui si indicano le misure da assumere per garantirne l'esercizio –, così come si afferma che il diritto internazionale «doit être interprété à la lumière de l'évolution (qu'il) a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nation Unies et à la coutume»²⁸.

A noi pare possa cogliersi in ciò un'eco della dottrina tradizionale che, riguardo alla personalità internazionale, considerava "i diritti fondamentali o primordiali degli Stati" non diversamente dal modo in cui affermava i cosiddetti diritti fondamentali o primordiali degli individui rispetto al diritto interno, tant'è che, dato l'orientamento giusnaturalistico della maggioranza degli scrittori soprattutto di lingua francese ed inglese, non è facile distinguere «fino a qual punto si trattasse di diritti degli Stati o di diritti degli individui variamente combinati con quelli degli Stati...». La dottrina internazionalistica del XIX secolo «influenzata senza dubbio, oltre che dal giusnaturalismo, dall'antropomorfismo (che configurava lo Stato alla stregua di un *organismo fisico*, una specie di individuo in grande, fornito di corpo e di spirito), si diede a catalogare innumerevoli diritti innati o primordiali degli Stati, fondati sul diritto di natura. Fra questi i più comunemente ammessi furono il diritto all'*esistenza* o di *conservazione*, il diritto all'*eguaglianza*, il diritto di *sovranità* e di *indipendenza*, il diritto al *commercio internazionale* e alle *comunicazioni*, al *rispetto* e così via²⁹. A ben vedere, invece, mai teoria fu più controversa e contraddittoria di quella dei presunti diritti fondamentali, perché mai vi è stata teoria che si sia pre-

²⁵ La formulazione si deve, con ogni probabilità, a BLOOM, uno dei rappresentanti della delegazione statunitense. Cfr. BLOOM, *The Autobiography of Sol Bloom*, 1948, pp. 3-4, citato da RUSSELL, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958, p. 953.

²⁶ KELSEN, *The Law of the United Nations*, 2a, London, 2011, pp. 3-12, in specie p. 7.

²⁷ UNCIO XIX, p. 283.

²⁸ CIJ, avis consultatif, 21 juin 1971, *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie (Sud-ouest africain)*, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, in *Recueil*, p. 31.

²⁹ QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, v edizione, Napoli, 1989, p. 604. Del QUADRI condividiamo lo scetticismo circa l'esistenza di un diritto dei popoli all'autodeterminazione, scetticismo che Egli manifesta facendo precedere siffatto diritto dalla locuzione "cosiddetto", con il che si spiega la diffidenza del Nostro verso un campo ancora incerto e indeterminato.

stata a una divergenza di opinioni come quella in esame, al punto che ognuna veniva presentata come verità giuridica elementare, scontata, ovvia, perché ineluttabile espressione di principi trascendentali o naturali. Fu ricorrendo, infatti, a tali presunti diritti fondamentali che si giustificarono le imprese coloniali, che videro VITORIA teorizzare il diritto degli spagnoli di stabilirsi ovunque o che, al contrario, si contestò tale supposto diritto in base al principio di indipendenza di tutti i popoli e al loro diritto all'esclusività territoriale; che si giustificarono (e si giustificano) gli interventi umanitari e, al contrario, il principio di non intervento, il principio di autodeterminazione dei popoli e quello di non intervento negli affari costituzionali interni degli altri Stati, e via dicendo.

La dottrina continentale, influenzata dal positivismo, ha abbandonato la suddetta teoria dei diritti fondamentali con la quale presentava il massimo grado di incompatibilità e segnava il punto da massima discontinuità. Deve peraltro rilevarsi come la dottrina dei diritti fondamentali sia stata svalutata anche sul piano interno, posto che il positivismo rivendicava come fondamento dei diritti degli individui la volontà dello Stato³⁰. Va peraltro precisato che la categoria in esame non è stata del tutto abbandonata, atteso che – spogliata del riferimento al giusnaturalismo – non se ne poteva non osservare l'importanza in vista di un suo utilizzo per esigenze politiche, consistenti nel contenere l'onnipotenza del potere esecutivo ricorrendo ai diritti subbiettivi pubblici, diritti cioè immaginati contro lo Stato, impersonificato in taluni organi (solitamente esecutivi) impegnati a svolgere attività di oppressione della società. L'esigenza di cui si discorre è la libertà, mentre i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino affermati nelle costituzioni altro non sono che limiti imposti all'onnipotenza dello Stato. Proprio per le ragioni dianzi esposte, è d'uopo ritenere che tale esigenza non abbia ragione di affermarsi sul piano del diritto internazionale, atteso che esso difetta di un Ente istituzionalmente organizzato e onnipotente comparabile alla figura statale³¹.

Ciononostante, la Carta – nel suo Preambolo e nel suo articolato normativo – sembra voler introdurre i popoli nella vita giuridica internazionale. Gli ulteriori sviluppi hanno meglio evidenziato questa “irruzione”³², ove si consideri lo stretto legame che ormai si è venuto formando tra il diritto di *autodeterminazione* e la protezione internazionale dei diritti dell'uomo, come emerge dall'art. 1 di entrambi i *Patti internazionali* del 1966 o dalla *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra Stati* del 4 novembre 1970. Tuttavia, gli strumenti adottati dalle Nazioni Unite sviluppano il principio,

³⁰ In generale, circa l'incidenza dei rapporti giuridico politici sull'ordine internazionale, cfr. BARGIACCHI, *Contributo allo studio dei fattori giuridici e politici dell'ordine internazionale*, Milano, 2003.

³¹ Riteniamo che le tesi riportate, che sono poi quelle esposte mirabilmente dal QUADRI, non meritino altre osservazioni, vista la loro esaustività e logica intrinseca. Si rinvia a questo Autore anche per la bibliografia citata sull'argomento (p. 605).

³² *Ibidem*. Cfr. anche l'avis consultatif, 16 octobre 1975 sul *Sahara Occidental*.