

Il seguente articolo è un'anticipazione della rivista «Diritto e questioni pubbliche», n. 10/2010; la numerazione provvisoria non corrisponde a quella definitiva.

© 2010, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo.

Tutti i diritti sono riservati.

FABRIZIO MASTROMARTINO

La soggettività degli individui nel diritto internazionale

1. La soggettività e i soggetti internazionali – 2. La concezione internazionalistica tradizionale: argomenti della tesi negativa – 3. L'individuo oggetto di diritto internazionale: la divisione della dottrina – 4. Ambiguità della soggettività: due profili della titolarità giuridica – 5. La soggettività nell'odierno diritto internazionale: linee di tendenza e questioni aperte.

La tesi che promuove l'individuo a soggetto di diritto nell'ambito della comunità degli Stati è ancor oggi controversa¹. In questo lavoro, s'intende mettere in luce le ragioni portate a sostegno della tesi affermativa e della tesi negativa, relativamente alla soggettività internazionale degli individui, chiarendo quali sono le diverse premesse alla loro base e qual è lo sfondo concettuale comune cui entrambe appaiono informate. Nello svolgimento di questa analisi, si è scelto di adottare un metodo al contempo teorico e diacronico, inteso a mettere in evidenza i problemi strettamente concettuali che si manifestano nelle concrete posizioni assunte, dalla fine del XIX secolo ad oggi, dalla dottrina, di cui qui è proposta una sintetica ricostruzione critica.

1. La soggettività e i soggetti internazionali

Le domande relative a come debba intendersi la soggettività giuridica in ambito internazionale e circa quali siano gli enti di cui tale soggettività sia, o possa essere, predicata sono controverse e foriere di ambiguità. Innanzitutto – e direi soprattutto – in forza del loro carattere specificamente teorico²; in secondo luogo, a causa della loro complessità

¹ Soprattutto nell'ambito della dottrina internazionalistica. Cfr. per esempio U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, Torino, 2008, p. 116; G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale, Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999, p. 303.

² Per un riconoscimento recente della natura teorica della questione, cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005.

problematica³ che consegue al rilievo delle questioni cui esse rimandano. Tali questioni si riferiscono a temi di carattere generale alla base dei principi fondamentali di qualunque dottrina relativa alla comunità internazionale: in primo luogo, la definizione di cosa debba intendersi per 'diritto internazionale'⁴ – cioè, quale sia il campo di denotazione di tale espressione – e, in secondo luogo, come debba intendersi il rapporto tra tale ordinamento e i soggetti che, a vario titolo, vi partecipano.

Nonostante il carattere teorico delle questioni e nonostante il fatto che esse, per loro natura, si prestino, al pari di altri temi concettuali, ad essere oggetto di controversie insuperabili, si può comunque constatare una certa uniformità della dottrina internazionalistica in relazione alla nozione stessa di 'soggettività', che approssimativamente oblitera il modo in cui la dottrina intende la personalità giuridica in riferimento ai sistemi di diritto interno.

Per 'soggettività' in ambito internazionale la dottrina conviene di intendere l'idoneità di un ente ad essere reso dal diritto internazionale titolare di situazioni giuridiche soggettive⁵.

³ R. Monaco ha parlato della questione della soggettività giuridica come del problema «più arduo di tutto il diritto internazionale»; in ID., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, II edizione, UTET, Torino, 1971; p. 238.

⁴ Cfr. G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale*, cit., pp. 358-359.

⁵ Cfr. le seguenti definizioni proposte dalla dottrina: «Le norme giuridiche, in previsione di determinati fatti, impongono dei doveri o attribuiscono dei diritti; gli enti a cui le norme riferiscono tali doveri e diritti, in altre parole i *destinatari* delle norme, [...] si dicono *subietti giuridici* o *persone*. La personalità esprime dunque una relazione fra un ente e un determinato ordinamento giuridico», in D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, ristampa anastatica del 1964, CEDAM, Padova, pp. 111-112; «Personalità non è altro che capacità giuridica, capacità cioè di essere titolare di diritti subiettivi», in P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1940, p. 95; «Soggetto o persona dell'ordinamento giuridico internazionale è qualsiasi ente che rivesta od abbia l'attitudine ad assumere la qualità di *destinatario* di uno o più principi e norme dell'ordinamento stesso o, in altre parole, la qualità di *titolare* di una situazione giuridica soggettiva [...] creata dal diritto internazionale», in A.P. SERENI, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 235; «L'ente che è titolare di una situazione giuridica soggettiva derivante da una data norma o che ha l'idoneità a divenirlo [...] è *soggetto* o *destinatario* della norma medesima», in G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, VII edizione, Padova, 1967, pp. 106-107; «International personality means capacity to be a bearer of rights and duties under international law», in G. SCHWARZENBERGER, *A manual of international law*, IV ed., Stevens and Sons, Londra, 1960, p. 53; «'Personality' as a term is only shorthand for a proposition that an entity is endowed by international law with legal capacity», in D.P. O'CONNELL, *International law*, Stevens and Sons, Londra, 1970, p. 81; «Con il concetto di soggettività internazionale [...] si indicano i requisiti generali di un determinato ente affinché lo stesso sia

D'altra parte, pur convergendo su questa definizione concettuale, le opinioni della dottrina appaiono ampiamente divergenti in rapporto alla domanda circa *quali* sono, e non già *cosa* sono, gli enti di cui è predicabile la soggettività nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Questa domanda – ben diversa dalla prima – rimanda alla rilevazione degli enti i cui tratti corrispondano agli elementi indicati dalla definizione teorica su cui si è convenuto: ossia, in ultimo, alla ricognizione inductiva degli enti cui sono effettivamente destinate le disposizioni che definiscono il quadro giuridico internazionale, essendo la soggettività – come ha scritto Gaetano Arangio-Ruiz – null'altro che la «denominazione tecnico-giuridica della destinatarietà di norme»⁶.

Sottolineo il carattere ricognitivo di questa operazione, poiché la dottrina positivistica esclude recisamente alcuni enti dal novero dei soggetti del diritto internazionale – in specie i singoli individui – in forza delle differenze che li contraddistinguono (e che in gran parte ancora li contraddistinguono) dagli Stati, considerati aprioristicamente gli unici soggetti, in senso stretto, nell'ambito della società internazionale⁷.

Già all'inizio del secolo scorso Dionisio Anzilotti avanzava critiche esemplari contro questo atteggiamento dogmatico della dottrina⁸ basato sulla tesi pregiudiziale che solo gli Stati possono essere soggetti di diritto internazionale:

Il modo in cui il principio fu affermato implicava un duplice errore. Anzitutto, invece di dimostrare che gli Stati soli *sono* i soggetti del diritto internazionale, si affermò che gli Stati soli *possono esserlo*; con ciò si

destinatario effettivo di norme giuridiche e pertanto titolare di diritti e di obblighi internazionalmente sanciti», in U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, cit., p. 28; la soggettività consisterebbe, infine, nel «possesso da parte di un ente di una qualità giuridica astratta [...] che lo rende idoneo a divenire titolare di diritti, doveri e altre situazioni giuridiche concrete nell'ambito di un ordinamento», in G. Arangio Ruiz, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 9.

⁶ Cfr. G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale*, cit., p. 301.

⁷ Sul punto, si veda la ricostruzione svolta da G. SALVIOLI in *L'individuo in diritto internazionale*, in "Rivista di diritto internazionale", vol. 39, 1956, p. 5, il quale nelle sue note critiche si riferisce prevalentemente alla giuspubblicistica di lingua tedesca della fine del XIX secolo e in particolare ai classici studi di P. HEILBORN, *System des Völkerrechts*, Springer, Berlin, 1896 e di H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Mohr, Leipzig, 1899.

⁸ Riguardo a tale atteggiamento della dottrina, P. FEDOZZI parlava di «contorte e artificiose costruzioni» risultato di una «fase del preconetto a qualunque costo negativo»; in ID., *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 96.

oltrepassavano i limiti della indagine consentita al giurista, disconoscendo le stesse esigenze del positivismo giuridico, da cui si diceva di voler partire. In secondo luogo, invece di accertare, sulla base delle norme vigenti, quali effettivamente fossero i subietti dell'ordinamento giuridico internazionale e veder poi se ad essi conveniva la qualifica di Stati, si partì dal concetto dello Stato svolto da altre discipline e si affermò che ad esso conveniva la qualifica di persona del diritto internazionale: con ciò all'indagine normativa, propria della giurisprudenza, si sovrapponeva, deformandola, un concetto estraneo, che ne predeterminava i risultati⁹.

In tema di soggettività, il ragionamento va infatti invertito: piuttosto che ragionare su quali enti possano considerarsi idonei ad essere destinatari di norme di diritto internazionale, ben più proficuo è verificare a quali enti siano effettivamente destinate tali norme. In altri termini, piuttosto che predicare la soggettività di un ente in forza della sua presunta somiglianza rispetto ad altri soggetti supposti tali, dovrebbe attribuirsi la soggettività all'ente che sia effettivamente titolare delle situazioni giuridiche previste dalle norme vigenti in ambito internazionale, essendo la destinatarietà di norme non una questione di principio – come tale decidibile in via teoretica – bensì di fatto¹⁰.

2. *La concezione internazionalistica tradizionale: argomenti della tesi negativa*

Nel secolo scorso si è sviluppata un'ampia letteratura sulla soggettività giuridica di diritto internazionale e in specie sulla posizione entro questo attribuibile ai singoli individui. Per decenni la dottrina di scuola positivista è apparsa concorde nel negare recisamente la soggettività internazionale dell'individuo, concepito invece come mero oggetto di normazione internazionale¹¹.

⁹ In D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 113.

¹⁰ Per tutti, si legga il passo seguente in R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Priulla, Palermo, 1949, p. 60: «Come non è possibile determinare *a priori* il dominio personale di validità del diritto interno, così è impossibile determinare *a priori* la cerchia dei soggetti del diritto internazionale. Il giurista [...] ha il compito di vedere volta a volta, sulla base delle singole disposizioni vigenti, quali ne sono i destinatari». Così, anche G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 107; G. SCHWARZENBERGER, *A manual of international law*, cit., p. 80 e M. Miele, *Diritto internazionale*, III edizione, CEDAM, Padova, 1972, p. 64.

¹¹ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 153-154. Su questa prospettiva, si vedano gli ormai classici studi: J.M. BROWN, *The individual and*

Secondo questa concezione, ancora dominante in dottrina fino a pochi decenni fa ma oggi minoritaria, l'individuo sarebbe, non già soggetto, ma oggetto di diritto internazionale in forza di (almeno) tre distinti argomenti¹²: (i) essendo il diritto internazionale il complesso di norme intese a regolare i rapporti tra gli Stati¹³, questi figurano come unici destinatari dell'ordinamento internazionale; (ii) essendo la società internazionale fondata su rapporti tra entità statali autonome e tra loro indipendenti, e in ciò formalmente eguali, da essa sono esclusi gli individui, in quanto enti subordinati rispetto ai soggetti – gli Stati, appunto – che operano nell'ambito del contesto internazionale¹⁴; (iii) gli individui non possiedono i mezzi necessari per far valere di autonoma iniziativa in proprio favore il diritto internazionale.

Come ben riassumeva Rolando Quadri:

international law, in "The American Journal of International Law", 1924; G. MANNER, *The object theory of the individual in international law*, in "The American Journal of International Law", vol. 48, 1954; e M.S. KOROWICZ, *The problem of the international personality of individuals*, in "The American Journal of International Law", vol. 50, 1956.

¹² Per una ricostruzione della concezione tradizionale, si veda R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 52-58 e il contributo, più recente, di M.R. SAULLE, *Individuo (nell'ordinamento internazionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 1-6.

¹³ Così come recita la nota sentenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale relativa al caso *Lotus, Francia c. Turchia*, del 27 settembre 1927: «Le droit international régit les rapports entre Etats indépendants». Sul punto si veda il classico contributo di R. QUADRI, *Droit international public*, ora in *Id., Scritti giuridici*, I vol., Giuffrè, Milano, 1988, p. 833, e i più recenti studi di G. Bosco, *Lezioni di diritto internazionale*, II ed., Giuffrè, Milano, 1987: «Il diritto internazionale, essendo il sistema delle norme regolatrici della condotta degli Stati nei loro reciproci rapporti, [...] non ha come proprio destinatario la persona umana, ma gli enti – territoriali o funzionali – organizzati per difendere e far progredire i raggruppamenti umani unitariamente rappresentati dagli Stati»; p. 160.

¹⁴ Si leggano le classiche pagine di S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1939, p. 60: «Essendo [...] la comunità internazionale [...] una comunità paritaria, fondata sul principio dell'indipendenza e dell'eguaglianza dei suoi membri, ne rimangono esclusi coloro che, per vincoli di subordinazione verso altri enti, non potrebbero in essa assumere una certa posizione di autonomia, che è altresì necessaria perché il mantenimento dei loro impegni non sia impedito da una volontà estranea. In altri termini, le persone internazionali sono sempre, per usare un'espressione del linguaggio diplomatico, delle *Potenze*»; e il più recente contributo di A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2008: «Gli individui in quanto tali non sono membri della società internazionale, nel senso che essi non partecipano alla vita di relazione internazionale su di un piano di parità con gli Stati: in particolare, essi non partecipano direttamente alle attività di produzione, accertamento e attuazione del diritto internazionale».

La costruzione che si ricava da tali presupposti è nota. Quando i trattati internazionali parlano di diritti, doveri, ecc. dei singoli, non fanno altro che obbligare gli Stati ad attribuire e rispettivamente imporre agli individui, mediante i loro ordinamenti giuridici interni, i diritti e i doveri di cui è parola. Cosicché la fonte di questi va sempre ricercata nel diritto interno degli Stati [...]. Viceversa la pretesa giuridica all'esecuzione degli obblighi contenuti nei trattati, anche se tale esecuzione importi conseguenze per gli individui, esiste solo nei rapporti tra le parti contraenti¹⁵.

Da questi tre argomenti la dottrina ricavava – come rilevava Quadri nel passo citato – due precise indicazioni da cui desumeva l'esclusione degli individui dalla classe dei soggetti giuridici nell'ambito della società internazionale¹⁶: in primo luogo, le norme di diritto internazionale che apparentemente dispongono obblighi e diritti in capo agli individui si indirizzerebbero in realtà unicamente agli Stati, ai quali il diritto internazionale impone di conferire agli individui le rispettive situazioni

¹⁵ In R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1935, p. 58.

¹⁶ Nell'analisi che segue l'argomento indicato al punto (ii) non sarà tenuto in considerazione come ragione sufficiente per l'affermazione della tesi negativa circa la soggettività degli individui in ambito internazionale. L'argomento consiste nella tesi secondo cui l'individuo non è dotato di soggettività in forza del fatto che non partecipa alla formazione del diritto internazionale, alla cui creazione partecipano soltanto gli Stati. A mio avviso, questo argomento è molto debole. Prova ne siano le considerazioni svolte in proposito da C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, vol. I, *Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, CEDAM, Padova, 2008: «Gli individui sono soggetti internazionali come, *mutatis mutandis*, i cittadini di uno Stato sono soggetti nell'ambito dell'ordinamento giuridico di quello Stato in quanto il legislatore, quale organo distinto dai destinatari delle norme, così stabilisca. Non c'è motivo di escludere la soggettività internazionale degli individui per il solo fatto che non sono loro formalmente a creare le norme internazionali»; p. 76. «Anche nel diritto statale le norme vengono create e attuate [...] da soggetti perlopiù diversi dai loro destinatari senza che ciò escluda la loro soggettività giuridica»; p. 78. Medesime considerazioni in M. COSNARD, *Rapport introductif*, in *Le sujet en droit international*, Société française pour le droit international, Parigi, 2005, pp. 51-52. Che poi la soggettività giuridica non dipenda dall'idoneità dell'ente ad essere autore di norme può ben vedersi, per esempio, relativamente a chi non dispone di capacità d'agire: a chi, cioè, non può esercitare la propria autonomia nella sfera privata, non potendo produrre atti negoziali, testamentari, etc. È evidente che non avrebbe senso escludere la soggettività giuridica di questi individui, essendo essi soggetti in virtù della loro personalità giuridica. Insistono, al contrario, sul rilievo associabile a questo argomento: T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 190; P. WEIL, *Le droit international en quête de son identité. Cours générale de droit international public*, Nijhoff, The Hague, 1996, p. 122; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Larcier, Bruxelles, 2000, pp. 55 e 295.

giuridiche soggettive nel quadro dei particolari ordinamenti interni cui questi appartengono¹⁷; in secondo luogo, l'eventuale diritto di ricorso davanti a organi giudiziari internazionali attribuito ai privati consisterebbe in un diritto di natura meramente strumentale, cui non corrisponde alcun diritto sostanziale sul piano internazionale né tanto meno la capacità dell'individuo di far valere contro lo Stato l'eventuale decisione giudiziaria a lui favorevole.

È in base a questi argomenti che la dottrina interpretò i primi tentativi di garanzia giurisdizionale a beneficio degli individui apprestati in ambito internazionale nella prima metà del secolo scorso, come la Corte di Giustizia dell'America Centrale istituita nel quadro del Trattato centro-americano del 1907, i tribunali istituiti dagli Accordi di pace sottoscritti a Versailles al termine della prima guerra mondiale e gli organi giurisdizionali istituiti in attuazione della Convenzione tedesco-polacca sull'Alta Slesia del 1922¹⁸. È emblematica, in questa direzione, la valutazione che

¹⁷ Cfr. D. ANZILOTTI: «Le norme consuetudinarie o i trattati che apparentemente impongono doveri agli individui, in realtà impongono allo Stato l'obbligo di vietare e punire certi fatti individuali o lo autorizzano a farlo quando altrimenti sarebbe vietato: l'obbligo dell'individuo non sorge se lo Stato non abbia emanata la norma che vieta [...]». E le norme che apparentemente accordano diritti agli individui, in realtà obbligano o autorizzano lo Stato ad accordare quei dati diritti»; in ID., *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 121. Al riguardo, anche P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 176, G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 111 e G. BOSCO, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 160: «Anche se un trattato internazionale ha per oggetto la protezione della persona umana [...] i suoi destinatari sono pur sempre gli Stati sui quali incombe l'obbligo di accordare quei diritti, obbligo di cui rispondono nei confronti degli altri Stati contraenti, secondo le norme del diritto internazionale».

¹⁸ Su queste e altre innovative esperienze giurisdizionali nel contesto internazionale della prima metà del secolo scorso si veda, per tutti, H. KELSEN, *Principles of international law*, II ed., Holt, Rinehart and Winston, New York, 1966, pp. 222-225. Il trattato centro-americano provvedeva ad attribuire un potere di azione agli individui, esercitabile una volta che essi avessero esperito infruttuosamente tutti i rimedi in ambito nazionale, e indipendentemente dal fatto che lo Stato di cui essi erano cittadini sostenesse o meno il loro ricorso. La Corte operò per un decennio e cessò di esistere nel 1918 alla scadenza dei termini del mandato, che non venne rinnovato. Riguardo al Trattato di Versailles, si legga l'art. 297 lett. e): «[...] Les ressortissants des Puissances alliées ou associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou préjudices causés à leur biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations dans lesquelles ils étaient intéressés sur le territoire allemand, tel qu'il existait au 1er août 1914, par l'application tant des mesures exceptionnelles de guerre que des mesures de disposition qui font l'objet des paragraphes 1 et 3 de l'annexe ci-jointe. Les réclamations formulées à ce sujet par ces ressortissants seront examinées et le montant des indemnités sera fixé par le Tribunal arbitral mixte». Infine, la Convenzione sull'Alta Slesia predisponessa la

di questi tribunali internazionali propose Giuseppe Sperduti all'inizio degli anni '50:

La loro qualificazione pertinente e complessiva è di organi internazionali di giustizia interna. Ciò va inteso nel senso che essi rientrano tra gli organismi funzionali costituiti, come centri di volontà, in base a norme internazionali e operanti, come centri di attività giuridicamente rilevanti, in base a norme di diritto interno. A queste soltanto [...] rimanevano sottoposti gli individui, che ad essi si rivolgevano o che presso di essi potevano essere convenuti¹⁹.

Ma ancor più significativo è il fatto che finanche l'attività dei tribunali istituiti alla fine del secondo conflitto mondiale per opera delle Potenze vincitrici, tra cui il più celebre è senz'altro il Tribunale di Norimberga, ricevette la medesima interpretazione. Autorevoli esponenti della dottrina tradizionale, pur di mantenere fermi i principi alla base delle proprie sistemazioni dogmatiche, affermarono infatti che l'operato di questo tribunale non consisteva in null'altro che nell'attività di un organismo giurisdizionale funzionante per mezzo di regole di diritto interno emanate dalle quattro Potenze che avevano redatto il suo Statuto e che avevano contribuito all'istituzione e alla messa in attività della Corte e dei suoi uffici²⁰.

3. *L'individuo oggetto di diritto internazionale: la divisione della dottrina*

Gli argomenti utilizzati dalla concezione tradizionale – e ancor oggi ripresi da una parte della dottrina – a sostegno dell'esclusione degli individui dalla classe dei soggetti di diritto nell'ambito dell'ordinamento internazionale dipendono dalla premessa, dogmaticamente assunta come vera, secondo cui l'ordinamento internazionale consisterebbe in un sistema di norme intese a regolare *esclusivamente* le relazioni tra gli Stati²¹, a disciplinarne la condotta su un piano diverso rispetto a quello nazionale.

possibilità per i privati di ricorrere alla Corte anche contro il proprio Stato di appartenenza. Tra il 1922 e il 1937 la Corte seguì circa 2300 casi.

¹⁹ In G. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 69.

²⁰ Cfr. per esempio R. QUADRI, *Cours général de droit international public*, in "Recueil des Cours", vol. III, 1964, pp. 409-410.

²¹ Segnalava il punto già J. SPIROPULOS, *L'individuo et le droit international*, in "Recueil des Cours", vol. V, 1929, p. 191: «Le droit international étant par définition un ordre juridique qui contient de droits et d'obligations que pour les Etats, il s'ensuit

Dottrine alternative a quella statalista²² avevano offerto prospettive diverse, insistendo, non senza ragioni, sull'arbitrarietà di questo assunto preliminare e attirando l'attenzione sul progressivo interesse dimostrato dalla comunità internazionale per l'emancipazione dell'individuo sulla scena internazionale dalla posizione di minorità in cui era stato per secoli confinato²³. Queste dottrine non influenzarono l'evoluzione del sistema giuridico internazionale, se non indirettamente. Al contrario, le istituzioni di garanzia nate nel quadro della Società delle Nazioni furono progettate e tutte interpretate sulla base dei principi della dottrina giuridica dominante e dell'idea che l'individuo fosse soltanto oggetto, e non soggetto, di normazione internazionale.

Nel trattato che istituì la Società delle Nazioni e nei documenti normativi da questa prodotti non fu prevista, infatti, alcuna situazione giuridica soggettiva attribuita direttamente a individui o a gruppi di individui. Coerentemente ai principi della dottrina internazionalistica dominante, diritti e doveri furono attribuiti soltanto agli Stati, quali unici soggetti del diritto internazionale. Lo stesso principio fu poi applicato nel processo che dette corso all'istituzione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, massima istituzione di garanzia del sistema della Società delle Nazioni. Fu lo stesso Statuto della Corte ad escludere qualsiasi potere di azione giurisdizionale in capo agli individui²⁴. La dottrina allora dominante esercitò

logiquement qu'il n'en saurait comprendre pour les individus, cette compréhension étant exclue en vertu de sa définition même».

²² Mi riferisco alle dottrine di matrice prevalentemente giusnaturalista esposte in alcuni classici studi: G.F. VON MARTENS, *Volkerrecht. Das internationale recht der civilisirten nationen*, Berlin, 1886; W. KAUFMANN, *Die rechtskraft des internationalen rechtes*, Stuttgart, 1899; P. FIORE, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, IV edizione, UTET, Torino, 1904 e ID., *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica*, III edizione, UTET, Torino, 1900. Non è possibile qui illustrarle e discuterle analiticamente. Un'interessante lettura è offerta da P.P. REMEC, *The position of the individual in international law*, Nijhoff, The Hague, 1960, pp. 41 e ss.

²³ Un autorevole giurista francese, Nicolas Politis, sostenne che l'esclusione degli individui dalla scena internazionale derivasse da un gigantesco equivoco che la stessa evoluzione del diritto internazionale avrebbe definitivamente contribuito a rimuovere: «On confond la valeur intrinsèque des ces règles avec leur mise en œuvre: si elles s'adressent aux Etats, c'est uniquement parce que dans l'état actuel de l'organisation internationale, leur réalisation ne peut pas se passer de leur intermédiaire; mais elles visent principalement et directement l'individu»; «Le droit international ne saurait être autre chose que l'ensemble des règles régissant les rapports des hommes appartenant à divers groupement politiques»; in ID., *Les nouvelles tendances du droit international*, Hachette, Parigi, 1927, pp. 7 e 64-65.

²⁴ Si legga l'art. 34 dello Statuto: «Seuls les Etats ou le membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour».

un'importante influenza sulla progettazione e sull'implementazione istituzionale realizzata in quegli anni²⁵.

Quando poi, in seguito alla costituzione delle Nazioni Unite e alla promulgazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani, la dottrina ha continuato a ripetere i vecchi principi informati a un ormai debole statalismo, superato dall'effettivo avanzamento dei processi di integrazione della società internazionale, è stata da più parti accusata di aver assunto, trincerandosi dietro principi ormai anacronistici, un atteggiamento conservativo che di fatto ha contribuito ad avallare politicamente²⁶ il disimpegno degli Stati sul piano internazionale nei confronti dei singoli individui²⁷ – in modo da scongiurare, e soprattutto procrastinare, la loro piena integrazione nel sistema internazionale – così legittimando indirettamente una situazione regressiva di diffusa irresponsabilità e assenza di forme di garanzia intese a difendere gli individui.

²⁵ Si legga, a titolo di esempio, questo estratto dall'intervento di A. RICCI BUSATTI presentato in una riunione del Comitato di giuristi incaricato dal Consiglio di redigere il progetto di Statuto della Corte, ricordato da G. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, cit., p. 93 (in nota): «Il est impossible de mettre le Etats e les particuliers sur le même plan; les particuliers ne sont pas sujets de droit international, et c'est exclusivement dans le domaine de ce droit que la Cour est appelée à fonctionner [...]. Il est vrai qu'on peut donner à la notion de conflit international diverses interprétations. Mais pour qu'un conflit entre un Etat et un particulier [...] puisse être du domaine de la Cour internationale, il faut que l'Etat auquel appartient le particulier se considère comme lésé lui-même dans les droits e les intérêts des son ressortissant et que, de ce chef, il *internationalise* le conflit».

²⁶ Al riguardo, si leggano le sprezzanti osservazioni di M.R. GARCIA-MORA, in *International law and asylum as a human right*, Public Affairs Press, Washington, 1956, pp. 12-13: «International law has not been applied to individuals, not because there is something in its nature which precludes it, but simply because nobody wanted it to be applied to individuals». Sul nesso strumentale che lega il riconoscimento della soggettività giuridica, qui evidentemente riferita agli Stati, alla volontà politica della comunità internazionale, si legga quanto scrive A.P. Sereni, *Diritto internazionale*, cit., p. 238: «La personalità giuridica internazionale è conferita come mezzo per il soddisfacimento di concrete esigenze della comunità internazionale ed è quindi, in sostanza, un espediente tecnico».

²⁷ Si leggano, al riguardo, le appassionate pagine di G. SALVIOLI, *L'individuo in diritto internazionale*, cit., p. 6: «Quando alcuni positivisti, criticando l'indicazione di certi diritti fondamentali degli uomini menzionati da studiosi contrari, negano recisamente che essi siano riconosciuti dal diritto internazionale positivo, mirano non solo a colpire l'esistenza di quei diritti soggettivi internazionali intesi come *propri dell'individuo*, ma intendono anche escludere l'esistenza delle corrispondenti limitazioni degli Stati *tra di loro* circa il trattamento dell'individuo».

Nondimeno, la dottrina più avvertita appariva ben cosciente del carattere non necessario, bensì contingente, dei principi da essa elaborati²⁸. E anzi, in forza della sua ispirazione positivista, riconosceva che essi potessero, e dovessero, essere modificati o sostituiti quando cambiamenti radicali nel sistema internazionale ne avessero mostrato l'ineluttabile obsolescenza. D'altronde, tale possibilità, ossia la trasformazione del regime giuridico e politico delle relazioni internazionali, relativamente alla questione della destinatarietà delle norme internazionali, era stata prospettata già alcuni decenni prima nella celebre sentenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale del 1928 in merito al caso *Danzig Railway Officials*. In essa, la Corte, pur riconoscendo che «in conformità di un radicato principio di diritto internazionale» un trattato internazionale «non può, come tale, creare direttamente diritti e obblighi per gli individui», affermava, per altro verso, che «lo scopo effettivo di un trattato internazionale, secondo l'intenzione degli Stati contraenti, può essere l'adozione ad opera delle parti di determinate regole che creano diritti e obblighi per gli individui, attuabili in maniera coercitiva dai tribunali internazionali»²⁹.

Già prima che questa tendenza evolutiva si realizzasse concretamente nella Carta dell'ONU e nelle Convenzioni multilaterali da essa promosse – in cui è definito un ampio complesso di situazioni giuridiche i cui beneficiari sono gli individui –, Hans Kelsen aveva contestato la dottrina tradizionale insistendo sulla considerazione che, così come nel diritto interno, nel diritto internazionale ad essere soggetti sono di fatto gli individui³⁰.

²⁸ Si legga quanto scriveva già P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 179: «La nostra conclusione negativa [in relazione alla soggettività giuridica internazionale degli individui] poggia puramente e semplicemente sullo stato attuale del diritto internazionale positivo, quale noi lo interpretiamo, e non ha in sé niente di dogmatico e di assoluto. Quello che oggi non è potrebbe essere domani». Del resto, aggiungeva, «il diritto internazionale positivo ha allargato le frontiere dei propri soggetti» ed «esso mostra tendenza ad ulteriori allargamenti»; ivi, p. 97. Al riguardo, si legga ancora G. Sperduti, *L'individuo nel diritto internazionale*, cit., p. 46: «Né difficoltà logiche né inibizioni di diritto positivo impediscono agli accordi internazionali di porre norme indirzzantesi agli individui. Ciò posto, il problema si riduce essenzialmente al punto se una possibilità giuridica [...] abbia trovato e trovi concrete forme di realizzazione»; cfr. anche P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 97; R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, cit., p. 59; A. CASSESE, *Individuo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 185-186.

²⁹ La versione italiana del testo della sentenza è citata da A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., p. 154. Per il testo originale si può vedere il *Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Court Permanent de Justice International et de la Court International de Justice*, Ginevra, 1973, p. 762.

³⁰ Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, (prima edizione del 1934), Einaudi, Torino, 2000. Si legga, ad esempio, a p. 152 il passo seguente: «Il diritto internazionale attribuisce obblighi e autorizzazioni agli stati. Questo non significa, come quasi sempre si

Nel fatto che il diritto internazionale delega gli ordinamenti statali a determinare gli individui mediante il cui comportamento vengono adempiuti o violati i diritti statuiti dal diritto internazionale, si esaurisce il senso giuridico di quella particolarità del diritto internazionale, in base alla quale “soltanto agli Stati vengono attribuiti doveri e diritti” oppure “soltanto gli Stati sono soggetti del diritto internazionale”. Con queste proposizioni si esprime soltanto la semplice attribuzione indiretta (cioè attuata per mezzo dell’ordinamento giuridico dei singoli Stati) di doveri e di diritti, effettuata dal diritto internazionale nei riguardi di singole persone³¹.

Inoltre, aggiungeva Kelsen, non mancano norme di diritto internazionale, sia di carattere generale che di carattere particolare, che conferiscono diritti, o poteri, o impongono obblighi, o divieti, direttamente agli individui, facendone in tal modo enti dotati di una soggettività internazionale piena³².

Questa concezione, assolutamente minoritaria in dottrina, influenzò, comunque, non poco i successivi sviluppi del dibattito ed ebbe il merito di contribuire autorevolmente a riportare l’individuo al centro del discorso teorico, avendone fatto nuovamente – secoli dopo le classiche elaborazioni speculative di de Vitoria e di Grozio – la principale unità di riferimento del sistema normativo internazionale³³. Del resto, in questa direzione sembrava evolvere lo stesso diritto internazionale che, «nel suo cammino in direzione degli uomini», mostrava di tenere sempre più in considerazione gli individui come «centri di interessi suscettibili e degni di protezione internazionale»³⁴.

Essendo la questione della soggettività giuridica internazionale degli individui connessa dunque indissolubilmente agli sviluppi del diritto internazionale³⁵, la dottrina, in seguito alla costituzione delle Nazioni

ammette, che non attribuisca obblighi e autorizzazioni agli individui singoli. Poiché tutto il diritto è essenzialmente regola del comportamento umano, un obbligo giuridico così come una autorizzazione non può avere per contenuto altro che un comportamento umano [...]; e questo non può essere che il comportamento di individui singoli».

³¹ H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966, p. 359.

³² Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, ETAS, Milano, 2000, pp. 348-352. Per una lucida e articolata critica delle tesi kelseniane, si veda G. ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti dell’ordinamento internazionale*, cit., pp. 156-166.

³³ J. Spiropoulos afferma che soltanto in anni recenti la dottrina si era ricordata che «tout droit [...] n’existe en dernière analyse que pour la protection des individus»; in Id., *L’individuo et le droit international*, cit., p. 197.

³⁴ Sono le parole suggestive con cui si esprime G. Sperduti, *L’individuo nel diritto internazionale*, cit., p. 190.

³⁵ Cfr. M. MIELE, *Diritto internazionale*, cit., pp. 79-80.

Unite, si trovava a scegliere tra due alternative: favorire la tendenza evolutiva del sistema normativo consistente nel suo proprio oggetto d'indagine, eventualmente adattando o modificando, se necessario, anche i suoi principi fondanti; oppure ostacolare tale progressione del sistema per mantenere fermo l'impianto complessivo di una dottrina consolidata ma ormai complessivamente inattuale.

Seppure poteva registrarsi una tendenza della dottrina verso il riconoscimento della soggettività degli individui sulla scena internazionale, l'atteggiamento dei giuristi rimase generalmente cauto e conservativo³⁶. Ciò nonostante, la vecchia concezione, secondo cui l'individuo era considerato in ambito internazionale un mero oggetto di normazione, appariva, già tra gli anni '50 e la fine degli anni '60, duramente contestata³⁷: ciò che inequivocabilmente costituiva un segnale dell'imminente cedimento della concezione classica e un'indicazione della direzione in cui la dottrina stava faticosamente iniziando a muoversi.

Questa divisione della dottrina, peraltro, non deve stupire. Decisivo per comprendere l'incertezza e la grande disparità di opinioni circa la

³⁶ Cfr. R. QUADRI: «La tendance de la doctrine contemporaine est de reconnaître la personnalité internationale à des entités collectives autres que les états et, très souvent, même aux individus. [...] Toutefois cette tendance doctrinale est contesté par la grande majorité des auteurs»; in ID., *Droit international public*, 1988, cit., pp. 832-833 e A.P. SERENI, *Diritto internazionale*, cit., p. 274: «Nell'ambito del diritto internazionale si manifesta una tendenza costante verso la formazione mediante accordi di norme specifiche per la protezione della vita, della libertà e della dignità umana. La tendenza alla protezione di questi valori umani mediante norme convenzionali non ha portato però sinora ad una modifica delle concezioni giuridiche tradizionali in base alle quali l'individuo è oggetto e non soggetto delle norme di diritto internazionale».

³⁷ Si leggano, tra gli altri, G. Sperduti, *L'individuo nel diritto internazionale*, cit., p. 106: «Gli individui sono lontani dall'essere per il diritto internazionale, semplici beni o strumenti per soddisfare i bisogni degli Stati. Essi sono centri di interessi che l'ordinamento tende a proteggere con proprie norme appunto come interessi loro propri. Essi sono centri di attività, di per sé idonee ad incidere in senso soddisfattivo o lesivo su interessi internazionalmente protetti, delle quali l'ordinamento persegue la disciplina appunto come di attività individuali. Essi sono, dunque, [...] ben più soggetti che oggetto di tali norme»; e D.P. O'CONNELL, *International law*, cit., p. 83: «The human beings is not the object of a law in the same way that a ship is, and the law has never treated him as such. International law like any other law is the framework of human community within which patterns of behaviour are formalised. The common good of the community of men is the only intelligible end of international law, and there is something offensive to reason in the doctrine that international law addresses itself only to States, leaving the human beings who compose them, and who in reality make the decisions that create and implement and violate the law, to fulfil no more significant role in the legal process than stocks and shares and ships».

questione della soggettività degli individui è, invero, il fatto che, nell'ambito del diritto internazionale – generale e convenzionale – non sia riscontrabile alcuna norma in cui siano definiti i soggetti di diritto, o almeno i parametri la cui applicazione consenta di questi l'individuazione. Manca, in altre parole, diversamente da quanto accade negli ordinamenti interni, una disposizione normativa da cui possano ricavarsi i requisiti della soggettività internazionale o quanto meno i criteri in grado di orientare l'interpretazione della categoria con riferimento agli enti concreti che operano sulla scena internazionale³⁸. Di qui la necessità di individuare i soggetti di diritto internazionale sulla base dell'identificazione empirica dei destinatari delle norme appartenenti al sistema giuridico internazionale³⁹. Di un ente, in altre parole, è predicabile la soggettività quando in rapporto ad esso si registrino in ambito internazionale effetti giuridicamente rilevanti – conformemente alla definizione che si è convenuto di adottare in tema di soggettività – che, in specie, riguardano la *titolarità* delle situazioni giuridiche soggettive disposte dalle norme.

4. *Ambiguità della soggettività: due profili della titolarità giuridica*

La dottrina, passata rapidamente in rassegna nelle pagine che precedono, usa – a mio avviso – il concetto di 'titolarità' giuridica in modo ambiguo. Relativamente all'uso che ne viene fatto, della titolarità sembra possano distinguersi due profili, l'uno normativo, l'altro fattuale: il primo, "normativista", che riguarda il conferimento a un soggetto di situazioni giuridiche; il secondo, "realista", che si riferisce al concreto esercizio

³⁸ Al riguardo, cfr. M. COSNARD, *Rapport introductif*, cit., p. 14, il quale nota che tale lacuna normativa caratterizza il diritto internazionale in tutte le sue fasi di sviluppo, compresa quella attuale. Insistevano sul punto, nella prima metà del secolo scorso, già P. FEDOZZI, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 97: «Siccome [...] non esistono norme convenzionali che esplicitamente e direttamente conferiscano la personalità a un dato ente, bisogna indagare attraverso le varie stipulazioni se in tal senso possa ritenersi esistente la presumibile volontà degli Stati contraenti». E più esplicitamente, M. SIOTTO-PINTOR: «La détermination des sujets du droit international [...] est du ressort de la coutume et de la pratique. Le droit international n'établit, en effet, aucune règle générale sur la caractérisation de ses sujets»; «Le droit international positif [...] est muet sur ce point»; in ID., *Les sujets de droit international autres que les États*, in "Recueil de Cours", vol. 41, 1932, p. 253.

³⁹ Sul punto, cfr. G. ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, cit., pp. 10-11: «Sembra [...] da ritenere che per determinare i soggetti del diritto internazionale, si debbano considerare le singole norme, onde trarne gli elementi che ne indicano i destinatari».

della situazione conferita. Profili che, ancorché distinti e separabili, vengono frequentemente confusi e sovrapposti.

Ne deriva una particolare concezione della soggettività, relativamente ai singoli individui, che informa gran parte dell'odierna dottrina internazionalistica: veri e propri titolari delle situazioni giuridiche contenute nelle norme internazionali sarebbero non già gli enti cui si rivolgono le norme – ossia l'unità di riferimento delle disposizioni normative – bensì esclusivamente quegli enti che siano anche dotati, dal medesimo sistema giuridico, di un potere d'azione funzionale all'esercizio dei diritti che sono loro attribuiti e, per altro verso, di forme di responsabilità – innanzitutto penale – ricollegate agli inadempimenti o alle violazioni degli obblighi o dei divieti ad essi imputati⁴⁰.

La dottrina – classica e odierna – si accosta, dunque, alla questione della soggettività secondo un orientamento ispirato a una concezione realistica del diritto internazionale⁴¹, informata alla valorizzazione della funzione assoluta entro il sistema dal principio di effettività⁴² e coerente alle indicazioni di una giurisprudenza internazionale autorevole ma non certo recente⁴³. Secondo tale accostamento, è la concreta attuazione o il concreto esercizio, e non già la mera titolarità, delle situazioni giuridiche a costituire, nell'ambito del diritto internazionale, l'unica manifestazione

⁴⁰ È questo il senso della distinzione illuminante proposta da A. Cassese tra soggetti giuridici e «soggetti formulari», in Id., *Individuo (diritto internazionale)*, cit., p. 186. Ed è questo il significato del nesso per così dire «immediato» stabilito, in forza della stessa soggettività giuridica, tra il diritto internazionale e l'ente cui sono rivolte le norme ad esso appartenenti, di cui parla A.P. Sereni: «La personalità esprime l'esistenza di un rapporto di *immediatezza* tra il diritto internazionale ed un ente, per cui quest'ultimo acquista direttamente diritti e doveri, poteri facoltà e obblighi nell'ordinamento internazionale»; in Id., *Diritto internazionale*, cit., p. 236.

⁴¹ Cfr. A. Cassese, *Individuo (diritto internazionale)*, cit., p. 187.

⁴² Sull'importanza del principio di effettività nell'ambito del diritto internazionale, si leggano le pagine di G. Sperduti: «L'effettività è in diritto internazionale contenuto caratteristico di un principio informatore dell'ordinamento nel suo complesso»; l'adozione di tale accostamento comporta che si concepisca «il diritto internazionale come ordinamento che realisticamente si adegua alle proprie basi sociali [...] e assume come direttiva di coordinare il proprio sviluppo evolutivo all'evoluzione di dette basi, ossia all'evoluzione della struttura stessa della società internazionale». In Id., *L'individuo nel diritto internazionale*, cit., pp. 11 e 16.

⁴³ Mi riferisco qui alla nota pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo relativo al *Risarcimento dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* del 1949, in cui, implicitamente e non senza qualche ambiguità, la Corte identifica la «capacità di essere titolari di diritti e di doveri internazionali» nella «capacità di pretendere l'adempimento di obblighi posti a carico degli Stati membri». Questi estratti sono citati in A.P. SERENI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 235-236.

significativa della destinatarietà di norme⁴⁴. Questa sarebbe dunque tale solo nella misura in cui sia riferita a enti che dispongano, oltre dell' idoneità ad essere titolari di situazioni giuridiche – idoneità in cui consiste, a rigore, la soggettività⁴⁵ – anche della capacità di essere autori di atti di rilevanza giuridica nell'ambito del sistema internazionale⁴⁶: innanzitutto essendo in grado di rivendicare contro uno Stato i diritti che sono loro conferiti dal diritto internazionale e, per altro verso, di essere imputati di responsabilità derivanti dagli eventuali inadempimenti o violazioni delle situazioni giuridiche ad essi attribuite.

È in questo doppio livello associato alla soggettività – collegato alle sue due manifestazioni più rilevanti: la titolarità di situazioni giuridiche e la loro concreta eseguibilità da parte dei soggetti cui esse sono attribuite – che consiste il senso in cui già Fedozzi parlava della soggettività giuridica come di uno status qualificabile in termini di grado, così ipotizzando l'esistenza di soggettività piene o limitate, assolute o relative⁴⁷: ciò che

⁴⁴ Cfr. D.P. O'CONNELL, *International law*, cit., p. 80: «Legal action is the index of juristic personality».

⁴⁵ Cfr. *infra* i passi riportati nella nota 5.

⁴⁶ Si leggano ancora le esemplari pagine di A. Cassese: «Dire che un ente è titolare di un diritto soggettivo o di una pretesa quando esso risulta radicalmente privo di qualsiasi mezzo per garantire effettivamente l'attuazione di tali asserite situazioni giuridiche, ed invece di siffatta attuazione dispone a sua assoluta discrezionalità un altro ente (lo Stato nazionale), significa assegnare un valore puramente nominalistico al concetto di soggettività»; «Perché un ente possa essere definito titolare di situazioni giuridiche soggettive, occorre non solo che tali situazioni risultino garantite, ma anche che i meccanismi idonei ad assicurare la loro concreta attuazione non dipendano solo ed esclusivamente da altri enti, ma possano essere messi in moto dallo stesso ente interessato, o quantomeno abbiano un carattere tale da non abbisognare di essere promossi da altri soggetti»; «Un ente può essere considerato destinatario di norme di un certo ordinamento solo se le garanzie di tali norme sono concretamente apprestate dall'ordinamento stesso». In *ID.*, *Individuo (diritto internazionale)*, cit., pp. 187 e 189. Su questa interpretazione estensiva della soggettività giuridica in ambito internazionale – in quanto status giuridico consistente nella somma della capacità giuridica e di ciò che comunemente è chiamata 'capacità d'agire' – aveva già insistito A. VERDROSS, *Règles générales du droit international de la paix*, in "Recueil de Cours", vol. V, 1929: «Par un traité international, des individus peuvent devenir des véritables sujets du droit international public. Cela suppose cependant qu'une convention international leur confère le droit de soumettre directement leur réclamation contre l'Etat étrangère à une instance internationale, ou tout au moins que l'Etat dont ils dépendent soit *obligé* par le droit des gens à agir en *leur* nom».

⁴⁷ «I soggetti del diritto internazionale hanno diversi gradi di capacità, la quale è massima e generale negli Stati e variamente minore negli altri soggetti». In P. Fedozzi, *Trattato di diritto internazionale*, cit., p. 98. È in questo senso che si potrebbe affermare

consente di predicare la soggettività giuridica – piena o limitata che sia⁴⁸ – di enti tra loro evidentemente dissimili, come lo sono gli Stati e i singoli individui, poiché diverse e incomparabili sono le capacità di cui dispongono⁴⁹.

Va poi aggiunto che far dipendere l'attribuzione della soggettività a un ente dal riconoscimento della capacità d'agire dello stesso – adottare, in altri termini, un concetto integrato di 'soggettività' che includa anche la capacità d'agire dell'ente di cui essa è predicata – significa confondere la causa, la soggettività appunto, con i suoi (possibili ma non necessari) effetti. Questa confusione – la sovrapposizione della *capacité de jouissance* con la *capacité d'exercice*⁵⁰ – trae origine dal nesso che la dottrina internazionalistica, di impronta realista, suppone tra i concetti di 'soggetto giuridico' e di 'diritto soggettivo'⁵¹ e che finisce per svuotare i diritti,

la soggettività limitata, e non piena, degli individui nell'ambito del diritto internazionale (pubblico), essendo essi esclusi dall'attività di produzione e di attuazione del diritto internazionale medesimo. Cfr. *infra* le considerazioni a margine svolte nella nota 16.

⁴⁸ È in questi termini, mi pare, che G. Balladore Pallieri parla della soggettività giuridica relativamente agli individui nell'ambito del diritto internazionale: «La personalità dell'individuo [...] è solo frammentaria e occasionale. Non vi sono cioè individui, i quali abbiano la qualità di soggetti nel diritto internazionale e, in forza di questa qualifica, abbiano una certa astratta capacità. Vi sono solo concrete attribuzioni di diritti e poteri o doveri a determinati individui, e da tali attribuzioni è lecito arguire solo ciò che esse esplicitamente dispongono, e costituiscono una limitatissima personalità per quel rapporto particolare». In *Id.*, *Diritto internazionale pubblico*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 1982, p. 222.

⁴⁹ Al riguardo, si legga D.P. O'Connell: affermare che gli individui sono soggetti di diritto internazionale non significa che essi «are possessed of the same legal competences as States. They are not, of course, precisely because they are not States but are legally members of States. Their international law activities are channelled by the fact of this membership»; e tuttavia «theory and practice establish that individual has legally protected interests, can perform legally prescribed acts, can enjoy rights and be the subject of duties under municipal law deriving from international law; and if personality is no more than a sum of capacities, then he is a person in international law, though his capacities may be different from and less in number and substance than the capacities of States. An individual, for example, cannot acquire territory, he cannot make treaties and he cannot have belligerents rights. But he can commit war crimes, and piracy, and crimes against humanity». In *Id.*, *International law*, cit., pp. 83 e 108. Più in generale, si consideri quanto scrive R. MONACO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 239: «La personalità si ha non solo riguardo alla capacità di diritti (capacità giuridica), ma anche alla capacità di obblighi o alla capacità di poteri (capacità di agire)»; «La capacità determina, nel caso concreto, l'estensione della personalità».

⁵⁰ Cfr. M. COSNARD, *Rapport introductif*, cit., pp. 45 e 50.

⁵¹ Di cui un autorevole esempio è G. Balladore Pallieri, secondo cui all'individuo compete un vero e proprio diritto soggettivo quando «sussiste un rapporto diretto tra lui e il soggetto che viola il suo interesse, e può esigere da quest'ultimo che cessi la viola-

attribuiti agli individui dal diritto internazionale, della loro stessa natura giuridica, in forza del loro carattere di diritti deboli, non garantiti, inesistenti poiché del tutto ineffettivi. A sostegno di questa concezione, si staglia, com'è noto, l'autorevole insegnamento di Hans Kelsen⁵², secondo cui 'diritti soggettivi' sarebbero quelle situazioni giuridiche la cui garanzia consista in un'altra situazione giuridica intesa a rendere capace il soggetto titolare delle prime di far valere le proprie prerogative verso un altro soggetto imputato degli obblighi e dei divieti corrispondenti. È proprio questa la concezione più volte criticata da Luigi Ferrajoli, che insiste sulla necessità di una caratterizzazione generale più propriamente positivistica del rapporto tra i diritti e le loro garanzie, onde riformulare la vecchia concezione kelseniana dei diritti soggettivi, fatta propria anche dalla dottrina internazionalistica. Secondo Ferrajoli,

è [...] la struttura nomodinamica del diritto moderno che impone, in forza del principio di legalità quale norma di riconoscimento delle norme positivamente esistenti, di distinguere tra i diritti e le loro garanzie: di riconoscere che i diritti esistono se e solo se normativamente stabiliti, così come le garanzie costituite dagli obblighi e dai divieti corrispondenti esistono se e solo se anch'esse normativamente stabilite. E questo vale per i diritti di libertà (negativi) come per i diritti sociali (positivi), per quelli stabiliti dal diritto statale come per quelli stabiliti dal diritto internazionale. Se non vogliamo cadere in una forma di paradossale giusnaturalismo realistico e non vogliamo far svolgere alle nostre teorie funzioni legislative, dobbiamo ammettere che i diritti e le norme che li esprimono esistono tanto quanto sono positivamente prodotti dal legislatore, sia esso ordinario, o costituzionale o internazionale⁵³.

5. *La soggettività nell'odierno diritto internazionale: linee di tendenza e questioni aperte*

Considerando che, in tema di soggettività, le condizioni poste dalla dottrina, in ragione della sua impostazione realista, risultano assai onerose,

zione o sia data congrua riparazione»; in ID., *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 215.

⁵² Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., pp. 75-90 e *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, pp. 150 e 159.

⁵³ In L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 30-31. Cfr. anche ID., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, spec. vol. I, pp. 912-917.

appare ancor più significativo che oggi la maggioranza degli osservatori propenda per il riconoscimento della soggettività giuridica internazionale degli individui⁵⁴.

A motivo di questa nuova direzione, che interrompe secoli di dominio incontrastato della vecchia concezione statalista, vengono poste in rilievo due considerazioni:

- (i) dall'istituzione delle Nazioni Unite si sono moltiplicate le convenzioni multilaterali aventi ad oggetto la protezione degli individui sul piano internazionale, cosicché la proliferazione di strumenti di tutela a beneficio degli esseri umani in quanto tali o di particolari classi di soggetti privati appare oggi aver raggiunto un livello tanto rilevante – con riguardo sia alla quantità di documenti normativi sia alla loro qualità – da non poter più essere trascurato neppure dalla dottrina più conservatrice⁵⁵;

⁵⁴ Per tutti si legga ancora A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., I vol, p. 155: «Gli individui sono stati progressivamente considerati come detentori di interessi internazionali di natura sostanziale e come possibili autori di violazioni di norme a tutela di interessi fondamentali per la comunità internazionale nel suo insieme»; «La conseguenza è che oggi gli individui sono titolari, a livello internazionale, di determinati diritti, ma sono anche destinatari di obblighi internazionali e possono rispondere della loro eventuale violazione». Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, cit., p. 21; T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 190; R. MCCORQUODALE, *The individual and the international legal system*, in *International law*, a cura di M.D. Evans, Oxford, 2006, pp. 307-329 e E. DECAUX, *Droit international public*, Dalloz, Parigi, 2006, pp. 187-219. Nell'ambito della dottrina italiana, escludono la soggettività internazionale degli individui N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007; A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2006; B. NASCIBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, III ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 406; U. LEANZA, I. CARACCIOLLO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, cit., pp. 121 e 123; F. SALERNO, *Diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 12-13; G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale*, cit., pp. 353 e 359-360.

⁵⁵ Tra tutti gli strumenti normativi internazionali ad oggi prodotti in seno alle Nazioni Unite e ad altre organizzazioni sopranazionali mondiali o regionali, basti ricordare gli accordi più influenti in tema di diritti umani: innanzitutto i due Patti internazionali adottati nel 1966 dall'Assemblea generale dell'ONU, l'uno relativo ai diritti civili e politici, l'altro ai diritti sociali, economici e culturali – nonché i loro protocolli; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata nel 1965; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione verso le donne, adottata nel 1979; la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, adottata nel 1984; la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, adottata nel 1989; lo Statuto della Corte Penale Internazio-

- (ii) inoltre, nel sistema internazionale si sono progressivamente affermati, da un lato, il principio della responsabilità personale in materia penale, che comporta il riconoscimento di ogni singolo individuo come soggetto *passivo* di diritto internazionale perché potenzialmente perseguibile e condannabile per le eventuali violazioni dei divieti a questi imputati; dall'altro, il principio secondo cui l'individuo leso nei propri diritti può essere autorizzato ad esercitare, seppure in misura limitata, un vero e proprio potere di azione sul piano internazionale ricorrendo ad apposite istituzioni di garanzia giurisdizionale per reclamare l'accertamento e la condanna dello Stato autore delle violazioni da questi subite: ciò che comporta la qualificazione dell'individuo come soggetto anche *attivo*, e non solo passivo, di diritto internazionale⁵⁶.

Com'è noto già la sentenza del 30 settembre del 1946, con la quale il Tribunale di Norimberga si pronunciò sui crimini di guerra perpetrati dai nazisti durante la seconda guerra mondiale, aveva decretato che le azioni consistenti nelle violazioni dei divieti stabiliti, per via consuetudinaria o convenzionale, nell'ambito dell'ordinamento internazionale, dovessero essere qualificati come «crimini internazionali dell'individuo», così sancendo definitivamente il principio della responsabilità individuale in materia penale in base al quale si affermò che: «i crimini contro il diritto internazionale sono commessi da uomini, e non da entità astratte, e le norme di diritto internazionale possono venire applicate soltanto punendo gli individui che commettono tali crimini. [...] L'essenza stessa della Carta [dell'ONU] è che gli individui hanno obblighi internazionali che trascendono gli obblighi nazionali imposti dal singolo Stato»⁵⁷.

Con l'istituzione, poi, dei tribunali internazionali *ad hoc* per l'ex-Yugoslavia e per il Ruanda negli anni '90 e con l'entrata in vigore nel luglio del 2002 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, la qualificazione degli individui quali soggetti passivi di diritto internazionale non è apparsa più contestabile⁵⁸; anche in considerazione del carat-

nale, firmato a Roma nel 1999 ed entrato in vigore nel luglio del 2002; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, adottata nel 1950 a Roma; la Convenzione americana sui diritti umani, adottata nel 1969; la Carta africana dei diritti umani e dei popoli, adottata a Nairobi nel 1981.

⁵⁶ Cfr. M.N. SHAW, *International law*, V edizione, Cambridge, 2003, pp. 233 e ss.

⁵⁷ Il passo della sentenza è citato in T. TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 207. Al riguardo, tra gli altri, R. MONACO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, cit., p. 268.

⁵⁸ Cfr. M. COSNARD, *Rapport introductif*, cit., p. 44. Su questi e altri esempi di giurisdizioni penali di livello internazionale si sofferma M.N. SHAW, *International law*, cit., pp. 234-241.

tere consuetudinario assunto nel tempo dai cosiddetti *crimina juris gentium* – alcuni rientranti nella disciplina normativa dei conflitti armati, gli altri riferibili ai crimini contro l'umanità, come il crimine di genocidio e il reato di tortura – il cui statuto internazionale è determinato dal loro carattere universale, essendo imputati a tutti gli individui quale che sia la loro nazionalità di appartenenza e indipendentemente dal fatto che i comportamenti vietati siano proibiti dal sistema giuridico statale cui essi appartengono⁵⁹.

Ma ben più innovativa e rilevante, ai fini del nostro discorso, è la tendenza del sistema internazionale ad attribuire situazioni giuridiche soggettive agli individui mediante la stipulazione di convenzioni internazionali. Sebbene, nella gran parte dei casi, i soggetti cui esse sono attribuite siano in grado di far valere la loro titolarità esclusivamente in ambito nazionale – potendo essi beneficiare delle situazioni giuridiche ad essi conferite dal diritto internazionale soltanto in seguito a una formale procedura di ricezione nell'ordinamento statale cui sono sottoposti⁶⁰ – diverso è, invece, il

⁵⁹ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 156 e B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 21. Si deve aggiungere, per altro verso, che nessun organo giurisdizionale operante a livello internazionale autorizza gli individui ad agire in giudizio per pretendere la riparazione penale degli atti commessi da altri individui in violazione dei divieti vigenti nella consuetudine internazionale o vincolanti per gli Stati parte di convenzioni internazionali. Cfr. ID., *ivi*, p. 157. A questo riguardo, non fa eccezione neppure lo Statuto della Corte Penale Internazionale che riserva l'attivazione della Corte unicamente agli Stati parte e al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, lasciando, però, al Procuratore un limitato potere d'azione *ex officio*, controllato per mezzo di un filtro giudiziale affidato alla Camera preliminare del Tribunale. Al riguardo, si vedano gli artt. 13-15 dello Statuto e il commento di G. DELLA MORTE, *La potestà giurisdizionale della Corte penale internazionale: complementarità, condizioni di procedibilità, soggetti legittimati a richiedere l'esercizio dell'azione penale e ne bis in idem*, in G. CARLIZZI, G. DELLA MORTE, S. LAURENTI e A. MARCHESI, *La Corte Penale Internazionale. Problemi e prospettive*, Vivarium, Napoli, 2003, pp. 31-49.

⁶⁰ Cfr. Si legga quanto scrivono in un testo recente U. LEANZA, I. CARACCILO, in *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, cit.: «Il diritto internazionale considera gli individui come centri di interessi suscettibili e degni di protezione internazionale. Tuttavia il diritto internazionale non entra in diretto contatto con l'individuo, necessitando della collaborazione dello Stato per trovare effettiva applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali»; p. 121. Il passo citato riproduce un'argomentazione tipica della dottrina statalista, di cui un autorevole esempio è G. Morelli in *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 112: «Indubbiamente non mancano norme internazionali il cui scopo ultimo è di indirizzare in un certo senso la condotta degli individui: norme, ad esempio, che si propongono di evitare che dati atti individuali siano compiuti e che, per il caso di compimento, prevedono una data forma di repressione. Ma da tali norme non derivano obblighi a carico degli individui. Il comporta-

caso del diritto al ricorso individuale davanti a organi internazionali di garanzia, essendo questo conferito agli individui *direttamente* dalle norme internazionali, indipendentemente dal fatto che esso sia previsto nel sistema giuridico cui è sottoposto l'individuo che adisce la corte.

Anche tale diritto incontra, però, alcuni limiti: consiste, innanzitutto, in un diritto di carattere strumentale che, come tale, consente all'individuo soltanto di avviare il procedimento, essendogli negato di partecipare al dibattito e di esservi rappresentato; inoltre, lo Stato eventualmente giudicato dalla corte responsabile della violazione oggetto del ricorso non è vincolato coercitivamente ad attenersi alla decisione dell'organo giudiziario; infine, gli Stati parte di accordi internazionali che prevedano il diritto di ricorso individuale possono rifiutare di rispondere della propria condotta davanti alla corte quando il procedimento sia stato avviato su istanza di individui⁶¹.

In rapporto a questi gravi limiti, il funzionamento della Corte Europea dei Diritti Umani, con sede a Strasburgo, costituisce, nel sistema internazionale, un'importante eccezione, risultato di un'innovazione invero piuttosto recente: con il Protocollo n. 11 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali (CEDU), entrato in vigore nel novembre del 1998, il potere di iniziativa processuale attribuito ai singoli individui – esercitabile una volta che abbiano esperito senza successo tutti i rimedi giurisdizionali predisposti dall'ordinamento dello Stato in cui è avvenuto il fatto denunciato – è divenuta ad ogni effetto una situazione giuridica soggettiva vincolante per tutti gli Stati parte⁶². Mediante la riforma operata dal Protocollo⁶³, è stata soppressa la

mento che viene preso direttamente in considerazione dalle norme in parola e che viene da esse valutato non è già il comportamento individuale bensì il comportamento dello Stato, consistente nel vietare, nel proprio ordinamento interno, che quei dati atti individuali siano compiuti ed eventualmente nel reprimerli».

⁶¹ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., vol. I, pp. 158-159.

⁶² Si legga l'art. 34 della CEDU, che riforma e integra il vecchio art. 25 della Convenzione: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto». Per un esaustivo commento si veda G. RAIMONDI, *Art. 34. Ricorsi individuali*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 559-578.

⁶³ Al riguardo: Y. KLERK, *Protocol n. 11 to the European Convention for Human Rights: A drastic revision of the supervisory mechanism under the ECHR*, in "Netherlands Quarterly of Human Rights", 1996, pp. 43 e segg.; A. DRZEMCVZEWSKI, *A major*

clausola contenuta nel vecchio art. 25 della CEDU, che limitava l'accesso al ricorso individuale condizionandone l'esercizio alla previa accettazione, da parte dello Stato interessato, della relativa competenza della Corte. Da allora, la possibilità, per i singoli individui, di presentare un ricorso si è estesa a tutti gli Stati contraenti.

Il carattere incondizionatamente vincolante della nuova disposizione rileva ancor più quando si considera la competenza *ratione personae* della Corte: l'accesso al ricorso individuale, infatti, è aperto a tutte le persone (siano esse cittadini di uno Stato parte, cittadini di uno Stato non contraente, o apolidi) che siano state lese in qualche diritto contenuto nella Convenzione da uno Stato parte mentre erano sottoposte alla sua potestà di imperio⁶⁴.

Questa garanzia, che, sul piano internazionale, comporta un concreto esercizio dei diritti previsti dalla CEDU, e che anche prima della riforma introdotta dal Protocollo era considerata la chiave di volta del meccanismo di salvaguardia dei diritti enumerati nella Convenzione⁶⁵, ha mutato radicalmente la natura del ricorso individuale verso organi giurisdizionali internazionali, tanto da motivare la Corte ad affermare che il sistema risultante dalle modifiche apportate dal Protocollo è il primo, e finora l'unico, in cui «gli individui godono sul piano internazionale di un vero e proprio diritto d'azione a tutela dei diritti e delle libertà dei quali sono diretti destinatari in virtù della Convenzione»⁶⁶.

Nonostante queste recenti novità segnalino un avanzamento in rapporto alla posizione degli individui quali centri di imputazione giuridica nell'ambito dell'ordinamento internazionale, quantunque la loro capacità giuridica rimanga ancora assai limitata⁶⁷ – essendo il caso europeo un esempio per il momento isolato ed eccezionale –, rimangono ancora oggi attualissime le considerazioni conclusive cui giungeva Antonio Cassese

overhaul of the European Convention control mechanism: Protocol n. 11, Collected course of the Academy of european law, vol. VI, 1997, L'Aia, pp. 125-244; R. BERNHARDT, *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol n. 11*, in "American Journal of International Law", vol. 89, 1995, pp. 145 e segg.; C. RUSSO, P.M. QUAINI, a cura di, *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Giuffrè, Milano, 2000 pp. 29-50.

⁶⁴ Cfr. G. RAIMONDI, *Art. 34. Ricorsi individuali*, cit., pp. 562-563, e A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 108-109.

⁶⁵ Così veniva presentato dalla Corte già in una pronuncia del 1978, *Klass e altri c. Repubblica Federale Tedesca*, par. 34.

⁶⁶ L'estratto della dichiarazione della Corte è riportato da T. Treves, in ID., *Diritto internazionale*, cit., p. 202.

⁶⁷ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., vol. I, p. 162.

nel 1971, con le quali denunciava l'atteggiamento colpevolmente contraddittorio della comunità internazionale in rapporto agli individui:

Da una parte [essa] cerca di tutelarne nella maniera più ampia possibile gli interessi e le esigenze, dando vita a trattati posti esclusivamente o prevalentemente a beneficio della persona umana; dall'altra, circoscrive al massimo l'accesso dell'individuo ad istanze internazionali idonee a garantire l'osservanza di quei trattati, e finisce quindi per rendere i trattati stessi scarsamente incisivi o addirittura, dato il particolare modo di disporre delle loro norme, privi di una rilevante portata pratica⁶⁸.

⁶⁸ In A. CASSESE, *Individuo (diritto internazionale)*, cit., p. 222.