

S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria, S. Bariatti, M. Condinanzi  
Z. Crespi Reghizzi, M. Frigo, L. Fumagalli, P. Ivaldi, F. Munari  
B. Nascimbene, I. Queirolo, L. Schiano Di Pepe

# Istituzioni di diritto internazionale

SESTA EDIZIONE



**Giappichelli**

## CAPITOLO I

# CARATTERISTICHE E TENDENZE EVOLUTIVE DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

di SERGIO M. CARBONE

SOMMARIO: 1.1. La personalità giuridica nel diritto internazionale: gli Stati e gli individui (considerazioni introduttive). – 2.1. La sovranità esterna o “indipendenza giuridica”. – 2.2. Le situazioni in cui la dipendenza da enti esterni esclude l’indipendenza giuridica dello Stato. – 2.3. (segue): gli Stati membri di Stati federali ed il loro difetto di “sovranità esterna”. – 3.1. La sovranità (interna): la triade popolo-governo-territorio. – 3.2. Gli ulteriori potenziali requisiti: il rispetto dei diritti dell’uomo e del principio di autodeterminazione. – 3.3. Prassi recente e limiti al diritto alla autodeterminazione dei popoli. – 4.1. Il riconoscimento della personalità internazionale degli Stati: suo valore meramente dichiarativo. – 4.2. Posizione dello Stato non riconosciuto nella Comunità internazionale. – 5.1. La personalità degli enti diversi dagli Stati: gli Insorti e i Movimenti di Liberazione Nazionale. – 5.2. (segue): il caso della Palestina. – 6.1. Il Sovrano Ordine Militare di Malta. – 6.2. La Santa Sede. – 7.1. Le organizzazioni internazionali intergovernative. – 7.2. Caratteri della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali. – 7.3. Il valore delle disposizioni contenute negli statuti o negli accordi di sede. – 7.4. La personalità giuridica di diritto interno delle organizzazioni internazionali. – 8.1. La personalità giuridica degli individui: nel diritto internazionale classico ... – 8.2. ... e nelle più recenti tendenze. – 8.3. I *crimina juris gentium* e la diretta responsabilità degli individui. – 8.4. La tutela internazionale dei diritti degli individui. – 8.5. La limitata personalità giuridica internazionale dell’individuo. – 9.1. Sintesi relativa alle tendenze evolutive della struttura interstatale della Comunità internazionale. – 9.2. Evoluzione dei sistemi di cooperazione tra Stati e presenza di nuovi “attori” in ambito internazionale. – 9.3. Il ruolo delle imprese multinazionali. – 9.4. Diritto internazionale e globalizzazione.

### 1.1. *La personalità giuridica nel diritto internazionale: gli Stati e gli individui (considerazioni introduttive).*

L’ordinamento giuridico, secondo la tradizionale configurazione, si presenta come un insieme di norme tra loro coordinate e collegate anche attraverso l’impiego di strumenti e tecniche oltretutto di enti collettivi che ne garantiscono l’effettività. I beneficiari e destinatari finali di tale insieme di norme, al di là di coloro che risultano esserne i formali destinatari, sono sempre e comunque gli individui i cui interessi vengono in tal modo realizzati e tutelati. Tanto da esser considerati soggetti primari degli ordinamenti più evoluti sotto il profilo organizzativo e della completezza normativa dei vari rapporti che li riguardano: e, cioè,

degli ordinamenti statali nel cui ambito anche gli enti collettivi ivi operanti risultano specificamente creati in funzione del perseguimento degli interessi di alcuni (o dell'intero insieme degli) individui e/o di un particolare gruppo di loro appartenenza. In questo senso anche gli enti collettivi, creati o comunque esistenti in tali ordinamenti, risultano sempre rivolti al perseguimento degli interessi degli individui che ne costituiscono la base sociale e quindi – rispetto ad essi – risultano essere soggetti secondari e strumentali.

Nel diritto internazionale, invece, quanto meno negli ultimi secoli, ed in grande misura ancora nello stato attuale della sua evoluzione (nonostante le tendenze di cui in appresso: *infra*, parr. 8-10 di questo stesso Cap.), i soggetti primari i cui interessi sono direttamente protetti e le cui esigenze specificamente tutelate con attribuzione ad essi di adeguata personalità giuridica, sono solamente enti collettivi normalmente identificati con gli Stati dotati di alcune specifiche caratteristiche. Pertanto, il diritto internazionale si è preoccupato, anzitutto, di regolare ed assicurare attraverso propri strumenti e tecniche normative non solo la reciproca non interferenza e la pacifica coesistenza di tali enti statali nell'ambito della c.d. Comunità internazionale, ma anche la produzione da parte loro della disciplina dei relativi rapporti transnazionali, comprensivi di quelli che fanno capo ad individui ed imprese.

Peraltro, tali individui e imprese, anche quando sulla scorta della specifica formulazione di alcune norme di diritto internazionale, ne risultano indicati, addirittura espressamente, quali destinatari e beneficiari effettivi (*ultimate beneficiary*) non sono normalmente in grado di attuarle e portarle ad esecuzione nell'ambito, ed attraverso, strumenti propri dell'ordinamento internazionale, salvo alcune specifiche eccezioni (*infra*, parr. 8.4 e 8.5), senza l'intermediazione necessaria degli Stati. Si pensi alle norme internazionali sulla protezione diplomatica o sulla protezione degli investimenti stranieri oppure, ancora, a quelle relative al diritto uniforme della vendita internazionale o, più in generale, degli altri rapporti del commercio internazionale. In tutti questi casi si tratta di norme elaborate, concluse e rivolte, in virtù di convenzioni di diritto internazionale, agli Stati, che ne restano i soli destinatari, o si confermano anche in tale prospettiva, quali soggetti primari nell'ordinamento internazionale. Il che è esattamente l'opposto di quanto si verifica sulla scorta della disciplina di diritto comune degli altri ordinamenti giuridici in cui, come già accennato, normalmente gli individui e le imprese risultano esserne i soggetti primari mentre gli enti collettivi vi operano come soggetti secondari o strumentali.

In diritto internazionale, invece, sono, quanto meno ancora allo stato attuale (se pur con le eccezioni e le evoluzioni normative di cui *infra*, par. 8), soggetti primari della relativa disciplina solamente enti collettivi con le caratteristiche proprie degli Stati sovrani, ai quali si uniscono le organizzazioni internazionali (di cui *infra*, par. 7.1 ss.) che operano con caratteristiche particolari e con una soggettività limitata e dipendente dalla volontà degli Stati che hanno provveduto alla loro costituzione.

Infatti, da un lato, soltanto gli Stati sono i soggetti in grado di garantire l'attuazione del diritto internazionale negli ambiti spaziali di loro appartenenza a beneficio degli individui e delle imprese. Dall'altro lato, solamente gli Stati possono azionare le specifiche tecniche e sanzioni previste dal diritto internazionale nei confronti degli altri Stati che non dovessero essere adempienti rispetto all'attuazione di tali normative. Per tale ragione ne sono i destinatari primari e formali. Gli Stati, pertanto, anche a questo proposito, risultano essere il nucleo sociale rilevante della Comunità internazionale di cui è essenziale preservare le caratteristiche costitutive qualificanti anche per il funzionamento dell'ordinamento internazionale.

Si tratta, quindi, anzitutto, di legittimare e garantire l'esercizio effettivo della loro sovranità esclusiva su un territorio e sulla popolazione in esso insediata che tutt'ora qualifica, da un lato, l'origine e l'attuale evoluzione del diritto e della Comunità internazionale e, dall'altro, l'attribuzione della personalità internazionale agli Stati effettivamente dotati di tale sovranità esclusiva.

Peraltro, contrariamente a quanto si verifica riguardo agli enti collettivi presenti negli altri ordinamenti giuridici, nell'ordinamento internazionale non sono regolati sia il relativo procedimento costitutivo dei primari enti collettivi in esso operanti (e cioè gli Stati), sia le loro specifiche modalità organizzative. Ciò che rileva è, piuttosto, l'effettivo esercizio della sovranità su un territorio e sulla relativa popolazione in esso insediata. Infatti, diversamente da quanto avviene negli altri ordinamenti, ci si limita a prendere atto della esistenza di tali circostanze e della loro effettività operativa nella fattualità storica.

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

Il diritto internazionale dell'era moderna, con la presenza dominante di Stati dotati delle caratteristiche ora indicate, ha origine nel XVII secolo allorché essi si affermano storicamente quali enti dotati di un determinato popolo e territorio oltreché caratterizzati da indipendenza e sovranità (e, pertanto, come enti imprescindibili e supremi dei rapporti sociali che gravitano nel loro ambito), senza che tali requisiti *vengano* accertati secondo procedure e criteri precostituiti. E tantomeno rilevano, in particolare, da un lato, il modello organizzativo adottato al fine di gestire e organizzare tale loro indipendenza e sovranità e, dall'altro, le modalità e le circostanze che hanno permesso di conseguirla.

Ciò che rileva, ai fini che ci interessano, quindi, è che lo Stato risulti quale ente in grado di garantire effettivamente la sicurezza (intesa nel senso della latina *securitas*) di una determinata comunità verso l'esterno e la solidarietà degli individui ricompresi nella relativa popolazione di cui assicura anche il governo all'interno di uno specifico ambito territoriale. Si tratta, quindi, di una «riunione perfetta di uomini liberi associati» (Grozio), che consente loro al tempo stesso «di godere della protezione delle leggi e di realizzare la utilità comune oltreché le libertà individuali». Gli individui risultano, così, uniti in comunità organizzate

in vari enti o Stati tra di loro reciprocamente indipendenti e sovrani secondo la fattualità che si afferma storicamente in funzione delle loro più diverse origini, tradizioni e specifiche modalità organizzative attraverso le quali è stata conseguita la loro indipendenza.

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

Nel senso ora indicato, nessuno stupore se proprio in quel periodo *sovranità esterna o indipendenza* (da qualsiasi altro ente o sistema normativo) e *sovranità interna* (e cioè governo su territorio e popolazione) dello Stato riassumono le peculiarità e le caratteristiche specifiche che deve possedere uno Stato per assurgere a soggetto di diritto internazionale. Infatti, la sovranità nel senso ora indicato esclude la presenza di interferenze esterne sullo Stato e, al tempo stesso, esprime il suo potere supremo sulle altre aggregazioni sociali esistenti nel suo ambito. Si deve trattare, quindi, di enti che nella fattualità storica risultano dotati di un ordinamento originario con propri poteri di governo su un determinato territorio e su una particolare popolazione in tale ambito insediata le cui funzioni e competenze risultano affermate nella fattualità storica, secondo un criterio di effettività che li legittima al loro interno ed all'esterno nei riguardi di altri enti dello stesso tipo. Il diritto internazionale, quindi, si limita a prendere atto della loro esistenza e provvede a tutelare le loro prerogative esistenziali insieme all'esercizio dei relativi poteri nel loro ambito di sovranità esclusiva e nelle reciproche relazioni esterne.

Il diritto internazionale, quindi, si limita a verificare la presenza fattuale di tali situazioni esistenziali e, in funzione di esse, prende atto della conseguente personalità giuridica, garantendo una specifica disciplina rivolta a consentire loro (se ne sono in grado e fino a quando sono nelle condizioni) di preservare tali loro caratteristiche ed a rendere compatibile il relativo esercizio con quello degli altri Stati. In questa prospettiva, pertanto, si conferma, come già accennato, che le caratteristiche relative agli elementi costitutivi della personalità giuridica internazionale dello Stato giustificano, al tempo stesso, le peculiarità dei contenuti del diritto internazionale e le esigenze in funzione delle quali esso esiste ed è prioritariamente destinato a produrre i suoi effetti: e cioè,

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

Tali circostanze, di per sé, rendono il diritto internazionale giuridicamente sovraordinato rispetto agli ordinamenti degli Stati che, peraltro, non sono dipendenti dall'ordinamento internazionale la cui caratteristica principale della relativa Comunità consiste, appunto, nell'autonomia ed indipendenza tra gli Stati che la compongono.

È ben vero che l'autonomia e l'indipendenza degli Stati tende ad essere progressivamente ridotta dall'evoluzione attuale del diritto internazionale, sempre più erosiva della esclusività delle loro competenze. Tanto che le determinazioni e l'esercizio della sovranità degli Stati subiscono vincoli e condizionamenti sempre maggiori da parte di norme e principi di diritto internazionale. Si pensi, ad esempio, ai limiti ed ai condizionamenti delle determinazioni statali relative alla tutela dei diritti dell'uomo, alla protezione dell'ambiente, alla lotta alla criminalità economica, alla lotta al traffico delle sostanze stupefacenti, alla lotta al terrorismo e addirittura alle modalità di autorganizzazione e di governo ecc. Ed è anche vero che questo accade, a volte, addirittura secondo normative la cui attuazione risulta contraddittoria rispetto al mantenimento di una vera e propria indipendenza e/o di una riserva assoluta di sovranità a favore degli Stati (*infra*, par. 7 ss.). Ma è altrettanto vero che tali condizionamenti non pregiudicano il rilievo per cui ogni Stato ed ogni corrispondente ordinamento statale, sulla scorta di meri elementi e circostanze fattuali, autolegittima la sua sovranità e la sua indipendenza. Ogni Stato, pertanto, trova in se stesso la fonte che ne origina l'esistenza e legittima l'attribuzione a suo beneficio della personalità giuridica internazionale e dei conseguenti effetti relativi all'applicazione delle norme di diritto internazionale a tutela dell'esercizio della sua sovranità sul proprio territorio e sulla popolazione in esso insediata, oltretutto nei rapporti con gli altri Stati e soggetti di diritto internazionale.

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

In ogni caso, le caratteristiche strutturali della Comunità internazionale restano saldamente ancorate alla pacifica e (almeno sotto il profilo giuridico) paritaria coesistenza di Stati dotati degli elementi costitutivi ora indicati, di cui è interesse dell'intera Comunità internazionale preservare la conservazione. Anche perché è soprattutto attraverso il loro tramite e all'interno del loro ambito di operatività che la progressiva evoluzione della normativa di diritto internazio-

le trova adeguata attuazione e ne viene garantita l'effettività anche nei confronti degli individui e delle imprese.

Si deve trattare quindi, come già accennato, di una Comunità di Stati dotati di indipendenza (sovranità esterna), di una popolazione permanente, di uno specifico ambito territoriale e di un ente di governo effettivo (sovranità interna) secondo quanto risulta dalla pratica dei rapporti internazionali e dalla relativa codificazione operata dalla Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933.

In particolare, per quanto riguarda l'*indipendenza* (da qualsiasi altro ente o sistema normativo) dello Stato (altrimenti definita, come già accennato, "sovranità esterna" o "capacità di intrattenere rapporti con altri Stati"), essa deve intendersi ed essere valutata soprattutto (se non esclusivamente) in termini di "*indipendenza giuridica*". Lo Stato, quindi, si considera dotato di personalità internazionale se ha trovato in sé stesso la fonte della sua legittimità e non dipende dall'ordinamento di un altro Stato o dall'ordinamento di qualsiasi gruppo di altri Stati. Tale impostazione è ben documentata, *a contrario*, da quanto osservato dal Giudice Anzilotti in occasione del più classico dei casi che hanno affrontato il tema in esame, allorché si è precisato in che cosa consista la indicata dipendenza che esclude la personalità internazionale di uno Stato. Essa, infatti, è stata definita come una situazione che

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

Pertanto, lo Stato che si trovi in tali condizioni non potrà essere considerato indipendente, con conseguente difetto di personalità giuridica internazionale risultando, in particolare, impossibilitato ad intrattenere (autonomamente) rapporti con altri Stati.

Ne consegue che la concezione giuridica di indipendenza di uno Stato nel senso ora indicato non esclude una dipendenza di fatto (economica o politica) che caratterizza sempre più di frequente i rapporti di uno Stato con altri Stati.

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

Sulla scorta di queste considerazioni, di per sé, le restrizioni alla libertà degli Stati (*i*) imposte dal diritto internazionale consuetudinario o (*ii*) dipendenti da impegni volontariamente assunti o, ancora, (*iii*) di fatto esistenti nei confronti di un altro Stato (purché non comportino una situazione in virtù della quale uno Stato si trovi ad essere giuridicamente obbligato a sottostare alla volontà di un

altro Stato), non incidono sulla sua “indipendenza” ed in particolare sulla sua “sovranità esterna” ai fini della attribuzione ad esso della personalità internazionale. Solo quando tali restrizioni si trasformano in vincoli che pongono uno Stato sotto una vera e propria “*autorità legale*” di un altro Stato, con una intensità *tale da impedire la sua autonomia decisionale*, si potrà ritenere che questa circostanza pregiudichi la sua “indipendenza” sino al punto da escludere la sua personalità giuridica internazionale.

Si tratta di alcune situazioni in cui uno Stato, il cui ordinamento pur risulta sul piano formale indipendente, si è dotato di un ente governativo che risulta, in realtà, totalmente condizionato dall'autorità di un altro Stato anche se ciò avviene in virtù di impegni volontariamente e specificamente assunti. Si tratta, in particolare, dei casi in cui l'autonomia organizzativa di uno Stato e la relativa autorità di governo sono soltanto apparenti (trattandosi, ad esempio, di uno Stato dotato di un Governo c.d. fantoccio), dipendendo dalle determinazioni di un altro Stato (e risultando, così, dotati di una mera *sham independence*). Né rileva in senso contrario che tale situazione di fatto dipenda da restrizioni convenzionali alla propria libertà volontariamente adottate allorché tali restrizioni siano talmente significative da incidere sulle caratteristiche determinative qualificanti del funzionamento della sua struttura giuridico-istituzionale. Si deve trattare, cioè, di vincoli che cessano di essere riconducibili al piano dei rapporti interstatali retti dal diritto internazionale dovendo configurarsi piuttosto come rapporti costituzionali interni di uno Stato egemone, con conseguente perdita della personalità giuridica internazionale dell'altro Stato proprio per difetto di sua indipendenza. Infatti, in tal caso, l'autonomia decisionale dello Stato, che pur consegue all'originarietà del suo ordinamento, risulta nella realtà fattuale del tutto inesistente.

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

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

Nella stessa prospettiva non possono, inoltre, essere considerati dotati di personalità giuridica internazionale, proprio per difetto di indipendenza nel senso ora indicato, gli Stati membri di Stati federali (ad esempio, degli USA), i Cantoni svizzeri (appartenenti alla Confederazione elvetica), i Länder (ad esempio, della Repubblica federale di Germania) e, a maggior ragione, le Regioni che appartengono ad uno Stato unitario (come, ad esempio, lo Stato italiano). Essi, infatti, pur dotati di qualche autonomia anche relativamente alla conclusione di accordi di rilevanza internazionale, non sono in grado di instaurare tali rapporti quale attività di un distinto soggetto rispetto allo Stato federale o allo Stato al quale appartengono (v. *infra*, Cap. IV, parr. 8.1 e 8.2). Anzi, in alcuni casi, si richiede addirittura uno specifico consenso preventivo o successivo del governo federale o del governo centrale proprio in quanto è lo Stato federale (o unitario) che di tali atti resta, comunque, responsabile nei confronti degli altri Stati.

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

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

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

«mantenere relazioni internazionali, concludere accordi internazionali e istituire uffici di rappresentanza all'estero ..., ma sempre che ciò *non richieda o non comporti l'acquisto della personalità di diritto internazionale* (riservata al solo Stato Unione) o comunque non

sia in conflitto con i poteri dello Stato Unione o con gli interessi dell'altro Stato (federato)» (Cass. pen., 28 dicembre 2004, n. 49666).

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

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

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

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

E sempre nello stesso senso la Cassazione italiana non ha avuto dubbi nel confermare che

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

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

Tale comune convivenza deve necessariamente identificarsi in uno specifico spazio definito come *territorio* consistente in una "parte della superficie terrestre venuta ad esistenza in modo naturale" alla quale non può essere assimilata "una piattaforma artificiale" anche se costruita in spazi marittimi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato (ad esempio, in alto mare) di cui un ente ed una

comunità di individui abbiano operato l'occupazione con la rivendicazione di essere titolari, nel suo ambito, di sovranità esclusiva da assimilare a quella di uno Stato sul proprio territorio. Non è, peraltro, necessario che lo specifico *territorio* abbia frontiere definitivamente stabilite ed assolutamente certe. In realtà, pur in presenza di controversie con Stati confinanti, è sufficiente che esista una sicura ed effettiva base territoriale anche se con limiti esterni ancora non definitivamente determinati. Ne è conferma l'esperienza dello Stato di Israele, la cui piena personalità internazionale non è oggetto di alcuna ragionevole obiezione, pur in presenza di ancora accese controversie in merito agli esatti confini del suo territorio rispetto ai suoi Stati vicini.

Neppure è necessario che gli spazi di territorio abbiano una estensione particolare, essendo sufficienti anche ambiti territoriali di ridotte dimensioni, come dimostra l'esistenza di c.d. Micro-Stati (ad esempio, Monaco, San Marino e Lichtenstein) i quali, nonostante alcune perplessità in merito ai condizionamenti che tale configurazione spaziale spiega sulla loro effettiva indipendenza, sono considerati a tutti gli effetti veri e propri Stati in occasione della loro elezione a membri delle Nazioni Unite anche se a tale risultato hanno concorso soprattutto ragioni di mantenimento di equilibri politici tra potenze occidentali e Stati del c.d. blocco socialista.

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

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

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

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

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

Tale esercizio effettivo di funzioni sovrane, come già accennato, deve, quindi, risultare "esclusivo" con riferimento sia al territorio sia alla popolazione dello Stato; tanto che è proprio alla diretta riconducibilità di un popolo e di un territorio ad uno specifico Stato, che il diritto internazionale progressivamente attribuisce sempre maggiore rilevanza nella determinazione non solo della titolarità, ma anche dell'esercizio effettivo delle predette funzioni sovrane. Pertanto, gli altri Stati non possono spiegare sul territorio e sul popolo che vi si trova insediato la propria autorità senza il consenso dello Stato che ivi esercita la propria sovranità.

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

In quest'ultime situazioni, peraltro, è emersa una pratica favorevole a garantire la presenza ed il mantenimento di una autorità politica effettiva su un determinato territorio e sulla sua popolazione al fine di conservare o proteggere la personalità giuridica internazionale degli Stati. Tanto che la Comunità internazionale si è preoccupata di porre in essere specifiche misure per favorire lo sviluppo e l'affermazione di tale effettività, eliminandone le carenze e gli eventuali limiti operativi.

Si tratta del fenomeno c.d. di *State-building* nel quale sono stati specificamente impegnati negli ultimi decenni gli sforzi delle Nazioni Unite che, in tale direzione, hanno inteso far corrispondere all'effettività di una autorità di governo su un territorio e su una popolazione anche un modello organizzativo statale ispirato a principi democratici ed al rispetto dei diritti dell'uomo. Si è, quindi, favorita la affermazione ed il consolidamento di nuovi Stati dotati di personalità giuridica solamente se organizzati secondo modalità tali da garantire l'effettiva titolarità e l'effettivo esercizio della relativa sovranità da parte del popolo e nel rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo. Di tale tendenza si sono avuti recenti ed autorevoli riscontri giurisprudenziali in occasione di alcuni pareri richiesti

alla Corte Internazionale di Giustizia a proposito dei casi relativi alla *Namibia* (*South West Africa*) ed al *Western Sahara*. Peraltro, nonostante tali manifestazioni della pratica giurisprudenziale, il modello organizzativo innanzi indicato resta ancora una “aspirazione politica” e non già un vero e proprio “diritto” delle popolazioni indicate nei relativi territori.

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

Peraltro, è proprio in quest'ultima prospettiva che la progressiva evoluzione del sistema normativo internazionale prevede l'acquisto della personalità internazionale degli Stati solo in presenza di specifiche condizioni relative al controllo ed all'esercizio del potere di governo su territorio e popolazione. Infatti, secondo alcune manifestazioni della pratica internazionale sempre più numerose e rilevanti, tale potere deve, in particolare, affermarsi ed anche essere gestito nel rispetto di alcuni principi democratici e dei diritti dell'uomo. Tanto che, in caso di violazione su ampia scala di tali diritti, si legittima l'intervento da parte di altri Stati e l'uso della forza al fine di garantirne il rispetto (*infra*, Cap. VIII, spec. parr. 3.9. e 9.1. ss.). Ma soprattutto si va sempre più affermando l'idea che il potere di governo e di imperio deve essere legittimato dal, e deve garantire l'esercizio del, c.d. diritto all'autodeterminazione (interna) dei popoli. Di conseguenza, secondo quanto risulta codificato nella Dichiarazione relativa alle relazioni amichevoli ed alla cooperazione fra gli Stati del 1970, nessun dubbio che sussista anche il corrispondente

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

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

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

Quanto ora indicato, pertanto, ha consentito di legittimare, quanto meno nei casi più gravi, aiuti ed interventi rivolti a favorire la creazione di nuovi Stati proprio invocando l'esigenza di garantire l'autodeterminazione di popolazioni sottoposte a dominazione coloniale o comunque ad occupazione di uno Stato estero oppure a fenomeni di *apartheid*, come chiaramente precisato in ripetute risoluzioni delle Nazioni Unite e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (ad esempio, nel caso *Timor est*: sentenza del 30 giugno 1995). Tanto

che da parte di alcuni si è addirittura affermato che, in tali situazioni, il diritto internazionale attribuisce direttamente ai popoli diritti (CIG, parere 22 luglio 2010, cit., par. 79) che legittimano l'uso della forza o quanto meno di altre misure coercitive per consentirne l'affermazione.

In ogni altra situazione la pratica internazionale è assai ambigua ed incerta nel riconoscere l'ambito ed i confini dell'esercizio del diritto di autodeterminazione dei popoli (CIG, parere ult. cit., par. 82) allorché si tratta, ad esempio, di valutare le condizioni in presenza delle quali una secessione, con costituzione di un nuovo Stato, possa rappresentare un rimedio legittimo rispetto a trattamenti discriminatori non giustificati o derivanti da determinazioni contrarie ai diritti fondamentali dell'uomo verificatisi nel suo ambito. Si tratta, infatti, in tal caso di valutare comparativamente due esigenze che trovano riconoscimento nel diritto internazionale. Da un lato, l'esigenza di garantire la creazione di uno Stato sovrano al fine di garantire a ogni popolo l'esercizio in modo completo del suo diritto all'autodeterminazione e, dall'altro, il rispetto dell'integrità del territorio e dell'unità politica di ogni Stato sovrano.

Solamente attraverso la composizione di tali contrapposte esigenze, tenendo conto delle singole concrete circostanze, infatti, l'autodeterminazione dei popoli rappresenta non già una aspirazione, ma anche un effettivo diritto fondamentale riconosciuto dall'ordinamento internazionale, da esercitare secondo modalità e criteri più precisi. Ed in questa prospettiva, pertanto, sarà possibile determinare anche le condizioni minime che legittimano l'esercizio ed il mantenimento della sovranità di uno Stato su tutte le parti del suo territorio. Si tratta della presenza e del riconoscimento di alcuni diritti fondamentali delle minoranze in esso localizzate e di adeguate garanzie di rappresentatività dell'intera popolazione ivi stabilita.

Un sistema effettivamente rappresentativo di una popolazione – considerata, sino a qualche decennio orsono, circostanza del tutto irrilevante a fronte di un effettivo esercizio del potere di governo su un determinato territorio – tende, pertanto, ad assumere un sempre più preciso significato ed una qualche rilevanza anche giuridica nella valutazione e nella conservazione di una unitaria personalità giuridica internazionale di uno Stato. Difatti, allorché si è trattato di verificare se la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia continuasse ad essere un soggetto internazionale di fronte agli eventi che hanno caratterizzato il suo smembramento all'inizio degli anni '90 del secolo scorso, non si è avuta esitazione ad escluderne la personalità internazionale osservando, tra l'altro, che i suoi organi «non soddisfano più le esigenze ed i criteri di partecipazione e rappresentatività (di una popolazione riconducibile ad uno Stato federale)» (Commissione d'Arbitrato Badinter, parere n. 1 del 29 novembre 1991, cit.).

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

La verifica ed il controllo dell'effettiva rappresentatività politica di tutte le componenti della popolazione da parte delle autorità pubbliche dotate del potere di imperio su un determinato territorio e la loro legittimazione nel rispetto dei criteri di autodeterminazione dei popoli costituiscono circostanze che – come innanzi indicato – solo di recente hanno assunto una qualche rilevanza ai fini della valutazione della personalità giuridica internazionale degli Stati.

È tuttavia, in ogni caso, escluso che al principio di autodeterminazione possano essere assegnati effetti retroattivi tali da incidere negativamente sulla personalità giuridica internazionale di enti statali che sono già affermati come soggetti della Comunità internazionale, pur in difetto di una specifica ed autonoma determinazione democratica da parte della loro popolazione. E tanto meno il principio in esame potrà consentire di sottoporre a revisione situazioni territoriali definite (a prescindere da qualsiasi consenso delle popolazioni interessate) a seguito dei più importanti eventi bellici del secolo scorso con effetti che, altrimenti, metterebbero in discussione la certezza dei confini nazionali, il dovere di sudditanza dei popoli e la stabilità politica degli Stati.

Ma non soltanto. Allorché si è trattato di valutare gli effetti del principio di autodeterminazione ne sono stati evidenziati i limiti previsti dal diritto internazionale in occasione delle pretese rivendicazioni secessioniste (peraltro respinte) rivolte a costituire uno Stato indipendente del Québec rispetto al Canada. Infatti, in tale occasione non si è esitato a definire tali limiti precisando che:

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

Si deve, pertanto, ritenere che, pur essendo presenti nella Comunità internazionale importanti fermenti (di cui *supra*, par. 3.2) rivolti ad affermare (ed estendere) l'operatività dei valori dell'autodeterminazione dei popoli (ed attraverso essi i principi di legittimazione democratica), ciò che tutt'ora rileva ai fini della personalità giuridica degli Stati è ancora da ricondurre, come già precisato nei precedenti paragrafi, alla presenza di un'organizzazione dotata di potere effettivo ed indipendente in grado di esercitarlo su una comunità territoriale. Ed in questa prospettiva una parte autorevole della dottrina non esita ad affermare che, quanto meno nell'attuale evoluzione del diritto internazionale, “il popolo” non può essere considerato titolare di situazioni giuridiche ad esso direttamente riconducibili e da esso azionabili nell'ambito dell'ordinamento internazionale.

#### 4.1. *Il riconoscimento della personalità internazionale degli Stati: suo valore meramente dichiarativo.*

I requisiti e le circostanze da ultimo esaminate (*supra*, parr. 3.2 e 3.3) che, solo in prospettiva, potranno assumere una precisa e sicura rilevanza al fine di determinare le condizioni in presenza delle quali è possibile acquisire e mantenere la personalità giuridica nell'ordinamento internazionale, rivestono una precisa valenza politica e producono alcuni effetti giuridici che si esprimono soprattutto attraverso il "riconoscimento degli Stati" e gli atti che a tale riconoscimento seguono.

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

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

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

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

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

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

In breve, quindi (come già indicato *supra*, parr. 1 e 2), ciò che rileva è l'esistenza fattuale di un ente-Stato dotato dei caratteri attributivi della personalità giuridica internazionale (vale a dire, indipendenza e sovranità: ancora *supra*, par. 2.1).

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

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

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

Il riconoscimento ed il mancato riconoscimento di uno Stato, comunque, rappresenta un importante strumento di politica internazionale. Si evita, infatti, di riconoscere Stati, pur sicuramente dotati di personalità giuridica internazionale, al fine di rimarcare il dissenso politico nei confronti del loro regime e la volontà di non collaborare con essi (come si è verificato per alcuni decenni nei confronti della c.d. Cina comunista). Parimenti, si riconoscono Stati pur privi di alcuni elementi rilevanti per l'attribuzione della personalità giuridica internazionale, al fine di favorire la politica di collaborazione internazionale con Stati da

cui dipendono o da cui sono controllati (come è avvenuto per la Bielorussia e l'Ucraina allorché sono state ammesse alle N.U. nell'ottica di favorire la distensione con l'URSS, dalla quale tali Stati dipendevano, al fine di aumentarne il peso politico ed il numero di voti a sua disposizione in sede di Assemblea delle N.U.).

Il riconoscimento, pertanto, è impiegato nelle relazioni internazionali quale "biglietto di ammissione" ad effettivi ed intensi rapporti internazionali convenzionali (di tipo difensivo, commerciale, economico-finanziario), e addirittura ai normali rapporti diplomatici e consolari, solamente nell'ambito dei quali, ed attraverso i quali, è possibile una effettiva e completa partecipazione degli Stati alla collaborazione internazionale. In tal senso la giurisprudenza italiana ha precisato che

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

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

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

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