

PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ GIURIDICA
DELL'UNIVERSITÀ DI NAPOLI

— CXXXIII —

GIANCARLO GUARINO

LA REVISIONE DEI TRATTATI

SPUNTI CRITICO RICOSTRUTTIVI



CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE

NAPOLI — 1971

**PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTA' GIURIDICA
DELL'UNIVERSITA' DI NAPOLI**

1. FRANCO BONIFACIO - RICERCHE SULLA LEX FALCIDIA DE LEGATIS.
2. GIUSEPPE GUARINO - LO SCIoglIMENTO DELLE ASSEMBLEE PARLAMENTARI.
3. UGO GARGIULO - LA SOSPENSIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO DA PARTE DEL CONSIGLIO DI STATO.
4. GUSTAVO MINERVINI - LO SCONTO BANCARIO.
5. PIETRO PIOVANI - NORMATIVITÀ E SOCIETÀ.
6. FRANCESCO CAPOTORTI - L'OCCUPAZIONE NEL DIRITTO DI GUERRA.
7. FRANCO BONIFACIO - LA NOVAZIONE NEL DIRITTO ROMANO.
8. LUIGI AMIRANTE - CAPTIVITAS E POSTLIMINIUM.
9. RENATO SCOGNAMIGLIO - CONTRIBUTO ALLA TEORIA DEL NEGOZIO GIURIDICO.
10. PIETRO RESCIGNO - INCAPACITÀ NATURALE E ADEMPIMENTO.
11. VITTORIO VITALE - SOCIETÀ PERSONALI E CONTITOLARITÀ DI DIRITTI.
12. VINCENZO SICA - CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELL'AUTONOMIA COSTITUZIONALE.
13. RAFFAELE CICALA - CONCETTO DI DIVISIBILITÀ E DI INDIVISIBILITÀ DELL'OBBLIGAZIONE.
14. FRANCESCO CAPOTORTI - LA NAZIONALITÀ DELLE SOCIETÀ.
15. ELIO MAZZACANE - LA LITIS CONTESTATIO NEL PROCESSO CIVILE CANONICO.
16. CARLO MASSA - L'ACQUIESCENZA NEL PROCESSO PENALE.
17. GIUSEPPE ABBAMONTE - LIBERTÀ E CONVIVENZA.
18. LUIGI AMIRANTE - IL GIURAMENTO PRESTATO PRIMA DELLA LITIS CONTESTATIO NELLE LEGIS ACTIONES E NELLE FORMULAE.
19. CARLO MASSA - L'EFFETTO ESTENSIVO DELL'IMPUGNAZIONE NEL PROCESSO PENALE.
20. FEDERICO MARTORANO - IL CONTO CORRENTE BANCARIO.
21. GIUSEPPE CUOMO - LIBERTÀ DI STAMPA ED IMPRESA GIORNALISTICA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO.
22. ANTONIO VENDITTI - COLLEGIALITÀ E MAGGIORANZA NELLE SOCIETÀ DI PERSONE.
23. ANTONIO PECORARO ALBANI - IL DOLO.
24. DARIO SANTAMARIA - PROSPETTIVE DEL CONCETTO FINALISTICO DI AZIONE.
25. GAETANO LICCARDO - L'ACCERTAMENTO TRIBUTARIO.
26. ALBERTO AURICCHIO - LA SIMULAZIONE NEL NEGOZIO GIURIDICO. PREMESSE GENERALI.
27. AUGUSTO GRAZIANI - SVILUPPO ECONOMICO E PRODUTTIVITÀ DEL CAPITALE.
28. BENEDETTO CONFORTI - IL REGIME GIURIDICO DEI MARI.
29. FRANCO CASAVOLA - STUDI SULLE AZIONI POPOLARI ROMANE. LE « ACTIONES POPULARES ».
30. MARIO BRETONI - SERVUS COMMUNIS. CONTRIBUTO ALLA STORIA DELLA COMPROPRIETÀ ROMANA NELL'ETÀ CLASSICA.
31. LUIGI FERRARI BRAVO - LA PROVA NEL PROCESSO INTERNAZIONALE.

32. UGO MAJELLO - CUSTODIA E DEPOSITO.
33. BIAGIO DE GIOVANNI - FATTO E VALUTAZIONE NELLA TEORIA DEL NEGOZIO GIURIDICO.
34. ATTANASIO MOZZILLO - CONTRIBUTI ALLO STUDIO DELLE « STIPULATIONES PRAETORIAE ».
35. ENRICO SPAGNA MUSSO - L'INIZIATIVA NELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI ITALIANE.
36. VINCENZO SPARANO - L'ESPROPRIAZIONE FORZATA E I DIRITTI DI CREDITO.
37. RAFFAELE LATAGLIATA - CONTRIBUTO ALLO STUDIO DELLA RECIDIVA.
38. VINCENZO SPAGNUOLO VIGORITA - L'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA NEL DIRITTO PUBBLICO.
39. LUCIO BOVE - RICERCHE SUGLI « AGRI VECTIGALES ».
40. MICHELE MASSA - LE ATTENUANTI GENERICHE.
41. MARIO PORZIO - L'ESTINZIONE DELLE SOCIETÀ PER AZIONI.
42. CARLO FIORE - IL REATO IMPOSSIBILE.
43. VITTORIO MELE - IL SEGRETO ISTRUTTORIO.
44. FRANCO CASAVOLA - LEX CINZIA. CONTRIBUTO ALLA STORIA DELLE ORIGINI DELLA DONAZIONE ROMANA.
45. UGO MARIA IACCARINO - IL C.D. ATTO DI « DEROGA » ALLA GIURISDIZIONE ITALIANA.
46. BRUNO JOSSA - INTERESSE, MONETA E CREDITO.
47. FRANCO DI SABATO - L'ASSUNTORE DEL CONCORDATO FALLIMENTARE.
48. GINO CAPOZZI - LA MEDIAZIONE COME DIVENIRE E COME RELAZIONE.
49. AUGUSTO GRAZIANI - LA TEORIA DELLE SCELTE NEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI.
50. ANTONIO VENDITTI - L'ASSICURAZIONE DI INTERESSI ALTRUI.
51. GENNARO FRANCIOSI - IL PROCESSO DI LIBERTÀ IN DIRITTO ROMANO.
52. UMBERTO LEANZA - FENOMENI DI CONTIGUITÀ AEREA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE.
53. VINCENZO SPARANO - L'ESIBIZIONE DI PROVE NEL PROCESSO CIVILE.
54. MARIO PORZIO - PROBLEMI METODOLOGICI NELLA INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO PENALE.
55. MARIO PORZIO - LA RESPONSABILITÀ PENALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA.
56. GUSTAVO PANSINI - LA CONTUMACIA NEL DIRITTO PROCESSUALE PENALE.
57. RAFFAELE AJELLO - IL PROBLEMA DELLA RIFORMA GIUDIZIARIA E LEGISLATIVA NEL REGNO DI NAPOLI DURANTE LA PRIMA METÀ DEL SECOLO XVIII. Vol. I.
58. MARIO BRETONI - LA NOZIONE ROMANA DI USUFRUTTO. I. DALLE ORIGINI A DIOCLEZIANO.
59. LUIGI LABRUNA - RESCRIPTUM DIVI PII. GLI ATTI DEL PUPILLO SINE TUTORIS AUCTORITATE.
60. SILVESTRO LANDOLFI - L'INTESA TRA STATO E CULTO ACATTOLICO. CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELLE « FONTI » DEL DIRITTO ECCLESIASTICO ITALIANO.
61. PIETRO PERLINGIERI - I NEGOZI SU BENI FUTURI. LA COMPRAVENDITA DI « COSA FUTURA ».
62. FRANCESCO GUIZZI - ASPETTI GIURIDICI DEL SACERDOZIO ROMANO. IL SACERDOZIO DI VESTA.
63. ANDREA GIARDINA - COMUNITÀ EUROPEE E STATI TERZI.
64. ANTONIO VITALE - INHABILITAS AD ACCUSANDUM MATRIMONIUM.
65. BRUNO TREZZA - VALORE E DISTRIBUZIONE.
66. FRANCESCO GRELE - STIPENDIUM VEL TRIBUTUM. L'IMPOSIZIONE FONDIARIA NELLE DOTTRINE GIURIDICHE DEL II E III SECOLO.
67. FELICE DELFINO - L'ECESSO DI POTERE AMMINISTRATIVO E IL GIUDICE ORDINARIO.
68. GIOVANNI VERDE - IL PIGNORAMENTO. STUDIO SULLA NATURA E SUGLI EFFETTI.
69. FABRIZIO RAMACCI - LA FALSITÀ IDEOLOGICA NEL SISTEMA DEL FALSO DOCUMENTALE.
70. GENEROSO MELILLO - TIGNUM IUNCTUM.
71. AGOSTINO ELEFANTE - LA NOZIONE ROMANA DI CONFUSIONE.
72. ANDREA AMATUCCI - L'INTERPRETAZIONE DELLA NORMA DI DIRITTO FINANZIARIO.
73. ANTONIO VITALE - L'UFFICIO ECCLESIASTICO.
74. GENNARO FRANCIOSI - USUCAPIO PRO HEREDE.
75. UMBERTO LEANZA - PROBLEMI GIURIDICI DELLA NAVIGAZIONE NUCLEARE. SICUREZZA E RESPONSABILITÀ.
76. RAFFAELE AJELLO - IL PREILLUMINISMO GIURIDICO. IL PROBLEMA DELLA RIFORMA GIUDIZIARIA E LEGISLATIVA NEL REGNO DI NAPOLI DURANTE LA PRIMA METÀ DEL SECOLO XVIII. Vol. II.
77. VINCENZO GIUFFRÈ - L'UTILIZZAZIONE DEGLI ATTI GIURIDICI MEDIANTE « CONVERSIONE » IN DIRITTO ROMANO.
78. ANTONIO TIZZANO - LA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE. I.
79. RAFFAELE RASCIO - IL CONTRATTO PRELIMINARE.
80. GIOVANNI QUADRI - LA FORZA DI LEGGE.
81. FRANCESCO D'ONOFRIO - LA POSIZIONE DEI MINISTRI NEL SISTEMA DI GOVERNO DEGLI STATI UNITI.
82. CLAUDIO ROSSANO - L'EGUAGLIANZA GIURIDICA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE.
83. PAOLO DE LALLA - IL CONCETTO LEGISLATIVO DI AZIONE PENALE.
84. MARIO BRETONI - LA NOZIONE ROMANA DI USUFRUTTO. II. DA DIOCLEZIANO A GIUSTINIANO.
85. GENNARO FRANCIOSI - STUDI SULLE SERVITÙ PREDIALI.
86. GABRIELLO PIAZZA - L'IDENTIFICAZIONE DEL SOGGETTO NEL NEGOZIO GIURIDICO.
87. UGO MARIA IACCARINO - INTRODUZIONE AD UN PROFILO SISTEMATICO DEGLI « ATTI » DELLE COMUNITÀ EUROPEE.
88. MASSIMO PANEBIANCO - GIURISDIZIONE INTERNA E IMMUNITÀ DEGLI STATI STRANIERI.
89. GIUSEPPE CORTESE - LA STRUTTURA DELLA TRUFFA.
90. PAOLO PICONE - NORME DI CONFLITTO SPECIALI PER LA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI DI NORME MATERIALI.
91. CARLO AMIRANTE - LA DIGNITÀ DELL'UOMO NELLA COSTITUZIONE DI BONN.
92. VITTORIO MELE - L'EFFETTO SOSPENSIVO NELLE IMPUGNAZIONI PENALI.
93. FRANCO COPPI - STUDI SUL REATO CONTINUATO.
94. ERNESTO CESARO - IL CONTRATTO E L'OPZIONE.
95. PIETRO PERLINGIERI - REMISSIONE DEL DEBITO E RINUNZIA AL CREDITO.
96. MICHELE SCUDIERO - ASPETTI DEI POTERI NECESSARI PER LO STATO DI GUERRA.
97. VINCENZO CARBONE - IL FATTO DANNOSO NELLA RESPONSABILITÀ CIVILE.
98. CLAUDIO VARRONE - IL TRASFERIMENTO DELLA PROPRIETÀ A SCOPO DI GARANZIA.

99. NICOLA DI PRISCO - COLPA DEL DANNEGGIATO E DILIGENZA.
100. GIOVANNI JACOVONE - IL DELITTO DI SOSTITUZIONE DI PERSONA.
101. TULLIO GALIANI - LA FALSITÀ IN SCRITTURA PRIVATA.
102. MICHELE PISATURO - L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO.
103. ANTONIO CARLO - IL CONTRATTO PLURILATERALE ASSOCIATIVO.
104. GIUSEPPE RICCIO - LA VOLONTÀ DELLE PARTI NEL PROCESSO PENALE.
105. ALDO LOJODICE - CONTRIBUTO ALLO STUDIO SULLA LIBERTÀ D'INFORMAZIONE.
106. FELICETTA LAURIA - IL REGIME GIURIDICO DELLE BAIE E DEI GOLFI.
107. GIUSEPPE PALMA - BENI DI INTERESSE PUBBLICO E CONTENUTO DELLA PROPRIETÀ.
108. FRANCESCO CARUSO - LE SOCIETÀ NELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA.
109. GIUSEPPE TESAURO - IL FINANZIAMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI.
110. FRANCESCO GUIZZI - IL PRINCIPATO TRA « RES PUBLICA » E POTERE ASSOLUTO.
111. LUCIO BOVE - LA CONSUETUDINE IN DIRITTO ROMANO.
112. FULVIO FENUCCI - I LIMITI DELLE INCHIESTE PARLAMENTARI.
113. PAOLO MADDALENA - GLI INCREMENTI FLUVIALI NELLA VISIONE GIURISPRUDENZIALE CLASSICA.
114. ANDREA AMATUCCI - FUNZIONE E DISCIPLINA DEL BILANCIO DELLO STATO.

PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ GIURIDICA
DELL'UNIVERSITÀ DI NAPOLI

CXXXIII

GIANCARLO GUARINO

LA REVISIONE DEI TRATTATI

SPUNTI CRITICO RICOSTRUTTIVI



CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE

NAPOLI - 1971

DIRITTI DI AUTORE RISERVATI

© Copyright 1971 by Casa editrice Jovene - Napoli



Stampato in Italia

Printed in Italy

Istituto Grafico Italiano S.p.A. - S. Giorgio a Cremano - Tel. 484988

INDICE SOMMARIO

Indice delle abbreviazioni p. XIX

CAPITOLO PRIMO

QUESTIONI INTRODUTTIVE E POSIZIONE DEL PROBLEMA

1. — Teoria e prassi nello studio del fenomeno giuridico. I vari tentativi di mediazione, ed il mancato riconoscimento al fenomeno giuridico della natura di fatto sociale, da interpretarsi come struttura unitaria » 1
2. — Il tentativo di uno studio strutturale del fenomeno giuridico ed in particolare dell'istituto della revisione dei trattati. La norma giuridica come regola trasformazionale della struttura di cui è parte: norma generale, norma particolare e prassi » 14
3. — Un'ipotesi concreta a verifica della correttezza del metodo. L'esame in termini strutturali del problema della cd. immutabilità dei trattati. I principi dell'unanimità e della maggioranza nel campo del diritto internazionale. Il caso delle NU rivelatore della reale natura del problema e del reale aspetto dei detti principi alla luce della metodica adottata » 17
4. — Il piano del lavoro relativamente al problema della revisione dei trattati. La presenza nella realtà sociale di una differenza di fatto tra due diversi *stati strutturali*: l'emendamento e la revisione » 23
5. — Profili generali dell'istituto della revisione dei trattati. La esigenza del ricambio giuridico e le sue relazioni con i rapporti di forza della società internazionale. La diversità di procedura e la reale possibilità di porla in essere, funzioni dei rapporti di forza medesimi » 25

CAPITOLO SECONDO

LO SVILUPPO DELLA REVISIONE
NELLA STORIA DEI TRATTATI INTERNAZIONALI

6. — Lo sviluppo del problema della revisione dei trattati è seguito dalla dottrina che ne registra lo sviluppo. Si possono distinguere tre periodi diversi nello sviluppo del problema, ai quali periodi si accompagna da parte della dottrina un'evoluzione simile: il primo per il periodo contemporaneo alla SdN, il secondo per il periodo immediatamente successivo, ed il terzo infine per il periodo dalla fondazione delle NU in poi p. 31
7. — La dottrina manca di individuare, in conseguenza, una linea di tendenza uniforme nello sviluppo del problema della revisione dei trattati, il cui significato cambia anche continuamente a seguito del mutare delle prospettive. Una definizione provvisoria del concetto di revisione, come procedimento in senso ampio il cui risultato consista in una modificazione del trattato. Esigenza che per revisione si intenda la modifica della normativa di un trattato, il quale resta in vita, e non la sua integrale sostituzione, mediante un nuovo accordo » 35
8. — La formazione dello stato nazionale, ed il 'concerto europeo'. I trattati conclusi *sub specie aeternitatis* e l'evoluzione della comunità internazionale con meccanismi che in sostanza violano questo principio. Il metodo usato nell'ottocento per aggirare le disposizioni che prevedevano l'esigenza dell'accordo unanime per la revisione dei trattati: il sistema della bilateralizzazione degli accordi. L'atto generale di Vienna e la sistemazione dell'Europa in seguito alle guerre napoleoniche. Le violazioni del principio dell'unanimità e della consultazione delle potenze relativamente a tale trattato. La questione polacca e quella belga. La Confederazione tedesca ed il passaggio del controllo sulla politica europea dall'Austria alla Prussia » 37
9. — La rottura del 'concerto europeo' si profila. Il contrasto delle grandi potenze e la questione del Danubio. Le modificazioni del regime danubiano del Congresso di Vienna e la guerra di Crimea. La questione delle isole Aaland. Il Congresso di Parigi e la nuova sistemazione dell'Europa sempre nell'ambito del 'concerto europeo' » 47

10. — Un rischio reale di rottura dell'equilibrio delle potenze provoca reazioni molto decise da parte delle maggiori potenze europee. La guerra tra Russia e Turchia ed il trattato di Santo Stefano. La reazione delle altre potenze ed il Congresso di Berlino. Quest'ultimo, pur modificando in maniera sostanziale la situazione politica dell'Europa, fa esplicitamente riferimento ai precedenti sistemi di Parigi e di Vienna p. 52
11. — La rottura definitiva dell'equilibrio e la prima guerra mondiale. Il Patto della SdN, ed il tentativo di predisporre un meccanismo generale di revisione dei trattati. L'esigenza dell'unanimità anche all'interno della SdN non modifica nella sostanza la possibilità di revisione con procedimenti diversi. Elemento determinante per valutare la liceità o meno di una variazione dello *status quo* risulta sempre e soltanto l'importanza che le parti assegnano ad una determinata situazione politica. Anche per il periodo più antico è dunque possibile parlare di revisione e di emendamento dei trattati » 54
12. — La creazione delle due prime unioni internazionali, dimostra una volta di più la possibilità di procedere con procedimenti abbastanza semplici alla revisione dei trattati. I meccanismi di revisione previsti negli Statuti dell'Iru e dell'UPU. In particolare della revisione semplificata prevista nello Statuto dell'UPU » 60
13. — La prima guerra mondiale ed il Patto della SdN. Il trattato di Versailles e gli altri trattati di pace che concludono la prima guerra mondiale contengono anch'essi delle possibilità di revisione, anche previste esplicitamente nel testo del trattato. Modificazioni di fatto dei trattati di pace: l'abbandono prematuro del territorio tedesco occupato; la sostituzione del Downen Plan con lo Young Plan e l'abolizione anche di quest'ultimo. Di nuovo la questione del Danubio, la cui sistemazione, prevista a Versailles, viene ancora violata a seguito delle proteste romene » 65
14. — L'a. 19 del Patto della SdN, e la procedura generale di revisione. I tentativi di portare ad effetto tale procedura. Il caso dei trattati 'inequali' della Cina; il caso dei trattati di pace tra il Perù da una parte, e la Bolivia ed il Cile dall'altra. L'a. 26 del *Covenant* e la sua applicazione.

- Scarso successo di detta procedura. Le modifiche effettivamente adottate p. 68
15. — I trattati di pace di Versailles contengono a loro volta norme esplicitamente modificanti i precedenti trattati di Berlino e di Parigi. Il caso Oscar Chinn, e la decisione in materia della Corte Permanente di giustizia internazionale. I tentativi di revisione dello statuto CPGI, e le difficoltà che ne derivano, a causa della mancanza nello statuto di una norma sulla revisione. Poco successo delle velleità riformistiche del *Covenant* » 74
16. — I trattati successivi a quello della SdN contengono spesso clausole di revisione anche molto articolate. Vari tipi di clausole del genere. La previsione di più di un procedimento per la revisione dei trattati, e la possibilità di individuare un procedimento qualificabile come emendamento del trattato. I casi nella prassi » 78

CAPITOLO TERZO

PROFILI TEORICI DEL PROBLEMA DELLA REVISIONE

17. — La dottrina in tema di revisione si presta ad un esame anche soltanto cronologico, piuttosto che sistematico, a causa del suo sviluppo parallelo a quello della prassi internazionale. I vari punti di vista in generale . . . » 85
18. — La revisione come fatto esclusivamente politico, per cui non rileva direttamente nel campo giuridico. Critica, la revisione può avvenire per motivazioni politiche, ma il procedimento per realizzarla e talune delle motivazioni di essa rientrano nel campo giuridico. La revisione come strumento tecnico per il raggiungimento di fini politici . . » 88
19. — La natura e gli effetti della revisione nella dottrina. La revisione come nuova convenzione sulla base del principio di eguaglianza sovrana. Critica: il principio di eguaglianza così inteso raggiungerebbe un effetto opposto . . . » 93
20. — La differenza tra emendamento e revisione nella dottrina. Per lo più la dottrina se ne occupa in relazione a casi particolari e quindi insufficienti a definire la distinzione in termini generali. L'esistenza di una distinzione quantitativa e la sua inadeguatezza a risolvere positivamente

- il problema. Critica, anche alla luce delle norme dello Statuto delle Nazioni Unite. La revisione come rielaborazione di tutto il trattato. Critica e rinvio p. 98
21. — La tesi del Leca: molteplici criteri di classificazione che spezzano l'unità dell'istituto e ne impediscono una visione unitaria. Critica » 104
22. — L'identificazione della cd. clausola *rebus sic stantibus* e della revisione dei trattati. La teoria di origine francese della 'imprevisione'. Il 'riadattamento convenzionale' come soluzione di comodo per evitare l'estinzione del trattato o il diritto di recesso. La *r.s.s.* come causa di estinzione del trattato. Una possibilità di mediazione. Altre tesi in proposito » 114

CAPITOLO QUARTO

LA REVISIONE DEI TRATTATI NELLA PRASSI ATTUALE

23. — Gli aa. 108 e 109 NU come caso particolarmente interessante di differenziazione tra procedure diverse di emendamento e di revisione. La negazione di tale distinzione in dottrina. Un'ipotesi di distinzione che prevede che l'a. 108 istituisce un procedimento complesso. La identificazione dell'AG e della Conferenza generale di revisione » 129
24. — Critica. L'uso costante di terminologie diverse nei due articoli 108 e 109, e la coerenza di tale terminologia inducono a ritenere che una qualche differenza fosse coscientemente voluta all'atto della preparazione della Carta. Un argomento tratto dai lavori preparatori e dal desiderio degli stati meno forti, ivi espresso, di poter modificare talune norme della Carta. L'esigenza politica di una mediazione ha imposto l'adozione di due norme diverse » 134
25. — Le differenze procedurali tra i due articoli in discussione. L'adozione dell'atto di emendamento da parte dell'AG, e la semplice raccomandazione da parte della Conferenza generale. L'adozione dell'AG come atto autonomamente valido dall'espressione di volontà degli stati. L'a. 109 fornisce agli stati un duplice strumento per ottenere eventualmente il fallimento della procedura di revisione *ex a. 109*. Nell'am-

- bito della Conferenza gli stati agiscono in posizione di assoluta indipendenza, *uti singuli*. Le possibili motivazioni politiche della norma *ex a.* 109 p. 137
26. — Il caso delle Comunità europee. Il procedimento di revisione dello statuto della CECA e dei trattati CEE ed *Euratom*, e la loro applicazione con il trattato sulla fusione degli esecutivi. Le analogie tra le procedure di revisione dei trattati comunitari e la procedura *ex a.* 109 NU. L'applicabilità delle norme in questione è subordinata alla impossibilità di applicare quelle più semplici, di emendamento. La procedura di emendamento *ex a.* 95 CECA, ed a norma dei vari articoli delle altre comunità, come procedura interna » 153
27. — Esame della procedura *ex a.* 95 co. 3, 4 CECA, e la sua applicazione. Impossibilità che la detta disposizione serva a modificare norme di importanza rilevante per il trattato in cui è contenuta. I procedimenti interni della CEE e dell'*Euratom*. La possibilità che le parti stipulino tra di loro accordi separati non è scomparsa. Il caso del trattato sulla Sarre e quello del trattato su alcune istituzioni comuni alle tre Comunità. La possibilità di individuare una procedura di emendamento nell'ambito delle comunità europee ed in particolare della CECA » 160
28. — Le procedure di revisione ed emendamento in altri trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. L'importanza delle norme da sottoporre a revisione è molto rilevante per definire la scelta di una procedura. Alcuni casi particolari di revisione in alcuni statuti di organizzazioni internazionali. La tendenza a prevedere per la revisione una procedura unanime, o al livello della delibera dello eventuale organo deputato alla revisione o al livello delle ratifiche degli stati » 168
29. — Il solo fatto della presenza di più di una procedura per la revisione dei detti statuti induce ad accettare questa ipotesi, specie considerato che normalmente le due procedure non sono identiche ma prevedono procedimenti di diversa complessità. Ciò non toglie che in taluni statuti manchi la possibilità di identificare più di una procedura di revisione. La tendenza a preveder più di una procedura di revisione, di cui una abbastanza agevole ed a carattere spesso organico, si riscontra specialmente nelle organizzazioni a carattere prevalentemente tecnico. Per le modifiche

- di notevole rilevanza è normalmente indispensabile l'intervento dello stato *uti singulus* p. 174
30. — La revisione e l'emendamento nei trattati multilaterali. Difficoltà maggiore di studio per i trattati in oggetto. Mancanza molto frequente di ogni clausola di revisione, e difficoltà di individuare distinzioni a causa della mancanza di organi stabili. Importanza quindi, anche solo del fatto che una clausola di revisione sia presente. Varie clausole di revisione contenute in tali trattati, e la possibilità di dedurre talvolta la presenza di una clausola tacita che prevede il procedimento della revisione unanime. Esistenza di trattati in cui le clausole siano più di una, ed i vari procedimenti in merito. Esistenza di distinzione tra normative che interessano norme particolari del trattato, e di distinzioni che si riferiscono solo genericamente all'importanza delle norme da modificare. Nette differenze di normativa al proposito. Nelle organizzazioni, la previsione di più procedimenti è notevolmente più frequente che nei trattati multilaterali » 180
31. — L'individuazione della distinzione tra emendamento e revisione anche nei trattati bilaterali. Stesse difficoltà che nei multilaterali, aumentate dalle caratteristiche particolari degli accordi che non permettono facilmente la possibilità che siano previste clausole di revisione *ad hoc*. L'esistenza, ciò nonostante, di trattati bilaterali, in cui sono previsti più procedimenti diversi di revisione . . . » 188

CAPITOLO QUINTO

EMENDAMENTO E REVISIONE:
CLASSIFICAZIONE E PROBLEMI COLLEGATI

32. — Il significato della duplicità di normativa nei trattati internazionali. La prassi normativa dimostra l'insostenibilità della tesi 'quantitativa' in materia di distinzione tra clausole di revisione. Nessun trattato prevede una distinzione impostata in questa maniera. Esistenza di una regola generale in materia di revisione, per cui a seconda dell'importanza della norma questa può essere modificata con questo o quel procedimento. Inesistenza della collegata possibilità di individuare singolarmente il tipo di norme sottoponibile in generale all'uno o all'altro

- procedimento. Un'indagine del genere può essere condotta soltanto all'interno di ciascun trattato, in cui va valutata l'importanza relativa di ciascuna norma. I vari casi genericamente ipotizzabili: indicazione espressa dei casi di emendamento e di revisione, previsione solo di una distinzione basata sulla imposizione o meno di nuovi obblighi agli stati, ecc., possibilità di considerare retrospettivamente più importante una certa questione, con conseguenze a livello di ratifiche. Una possibile definizione dell'emendamento p. 192
33. — Una possibile classificazione dei procedimenti di revisione e di emendamento. I tre tipi di procedimenti generalmente presenti nei trattati. Difficoltà derivanti dalle clausole che prevedono soltanto procedimenti generici, non sufficienti a definire con precisione la procedura da seguire in concreto per portare ad effetto la modifica » 197
34. — La classificazione dei procedimenti di revisione nei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Maggiore complessità del problema. Due criteri possibili di classificazione. A seconda dei procedimenti, ed a seconda delle percentuali di voti e di ratifiche richiesti per l'adozione e l'entrata in vigore delle modifiche » 201
35. — Il problema del procedimento di revisione come atto complesso. Importanza al proposito di una corretta individuazione della natura della ratifica o dell'atto di assenso dello stato a venire vincolato, per poter condurre un discorso in merito. La ratifica non è sempre in quanto tale assolutamente indispensabile per la formazione di un atto internazionale. La ratifica può non essere sufficiente alla formazione di un atto di revisione, per cui va considerato essenziale anche l'atto dell'organo che adotta tale modifica. Differenze tra il caso di un organo che adotta una modifica che poi gli stati possono ratificare o meno, e quello di una conferenza di stati che prepara una modifica da sottoporre all'approvazione degli stati. Il procedimento di revisione può essere considerato un procedimento complesso quando l'atto dell'organo sia soltanto preparatorio, e in conseguenza la ratifica costituisce un atto ulteriore incapace di valere indipendentemente dall'espressione di volontà dell'organo. La ratifica come una condizione di efficacia dell'atto adottato dall'organo internazionale. Casi del genere riscontrabili piuttosto fre-

- quentemente nella prassi. I casi tipici dell'a. 108 NU e dell'a. 95 co. 3, 4 CECA p. 206
36. — Differenza tra il concetto di revisione e quello di riesame. Possibilità, astrattamente parlando, di individuare una differenza tra i due concetti. Irrilevanza, però, di una simile distinzione, a meno di non intendere la questione da un punto di vista strettamente quantitativo. Ove si prevede la revisione, si prevede anche implicitamente la possibilità di modificare il trattato nel suo complesso. Del resto la modifica di moltissime norme del trattato può integrare un caso di **emendamento**. Il riesame costituisce soltanto un espediente terminologico per alludere alla eventualità che il trattato sia sottoposto ad una riconsiderazione complessiva, indipendentemente dalle effettive modifiche che si potranno eventualmente ad esso porre » 216
37. — Una ulteriore possibilità di classificazione dei trattati, tramite le clausole di revisione. Tre diversi tipi di clausole di revisione identificabili in questa maniera nella prassi internazionale » 220
- Elenco dei trattati citati » 225
- Indice degli autori » 235

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI PRINCIPALI

AA	= Alta Autorità
AF	= Annuaire Français de Droit International
AJ	= American Journal of International Law
ALBIN	= ALBIN, <i>Le grands Traités politiques</i> , Paris, 1923
Bank	= International Bank for Reconstruction and Development
BF	= <i>British and Foreign State Papers</i>
BY	= British Yearbook of International Law
CdE	= Consiglio d'Europa
CERN	= Commissione Europea per le Ricerche Nucleari
CIM	= Organizzazione internazionale per il trasporto merci per ferrovia
CIV	= Organizzazione internazionale per il trasporto viaggiatori per ferrovia
CTI	= CORSINI, <i>Codice dei trattati internazionali</i> , Milano 1959
DESCHAMPS	= DESCHAMPS, <i>Récueil international des Traités du XIX^e siècle, 1801-1825</i> , Paris s.d.
EUROFIMA	= Società europea di finanziamento del materiale ferroviario
<i>Fund</i>	= International Monetary Fund
ICEM	= Intergovernmental Committee for European Migration
ICLQ	= International and Comparative Law Quarterly
IFC	= International Finance Corporation
IMCO	= International Maritime Consultative Organization
LR	= League of Nations, <i>Treaty series</i>
NM	= DE MARTENS, <i>Nouveau Recueil général de Traités et autres Actes relatifs aux Rapports de Droit International, 3^e série (TRIEPEL)</i> , Leipzig
OIR	= Organizzazione Internazionale dei Rifugiati
OMM	= Organizzazione Meteorologica Mondiale
RC	= Recueil des Cours de l'Académie de Droit Int. de La Haye
RG	= Revue Générale de Droit International
RT	= Recueil des Traités delle NU
UNRRA	= United Nations Relief and Reconstruction Administration
WHO	= World Health Organization
YILC	= Yearbook of the International Law Commission

CAPITOLO PRIMO

QUESTIONI INTRODUTTIVE E POSIZIONE DEL PROBLEMA

SOMMARIO: 1. Teoria e prassi nello studio del fenomeno giuridico. I vari tentativi di mediazione, ed il mancato riconoscimento al fenomeno giuridico della natura di fatto sociale, da interpretarsi come struttura unitaria. - 2. Il tentativo di uno studio strutturale del fenomeno giuridico, ed in particolare dell'istituto della revisione dei trattati. La norma giuridica come regola trasformazionale della struttura di cui è parte: norma generale, norma particolare, e prassi. - 3. Una ipotesi concreta a verifica della correttezza del metodo. L'esame in termini strutturali del problema della cd. immutabilità dei trattati. I principi della unanimità e della maggioranza nel campo del diritto internazionale. Il caso delle NU rivelatore della reale natura del problema, e del reale aspetto dei detti principi alla luce della metodica adottata. - 4. Il piano del lavoro relativamente al problema della revisione dei trattati. La presenza nella realtà sociale di una differenza di fatto tra due diversi *stati strutturali*: l'emendamento e la revisione. - 5. Profili generali dell'istituto della revisione dei trattati. L'esigenza del ricambio giuridico e le sue relazioni con i rapporti di forza della società internazionale. La diversità di procedura e la reale possibilità di porla in essere, funzioni dei rapporti di forza medesimi.

1. — È piuttosto comune, così nella dottrina come nella prassi, l'affermazione del principio della cd. immutabilità dei trattati internazionali, inteso (almeno nella dottrina e nella prassi più recenti) nel senso che un trattato non possa essere estinto o modificato in mancanza dell'accordo unanime delle parti di

esso¹. Più in generale, il principio (non a caso spesso affermato tramite l'enunciazione di un principio più generale, espresso nel brocardo *pacta sunt servanda*) costituisce uno dei fondamenti di tutto l'ordine giuridico internazionale (e più in particolare della sua giuridicità) nella misura in cui garantisce (o aspira a garantire) l'affidamento nei confronti di uno dei principali mezzi di esplicazione del commercio giuridico internazionale: i trattati. Sancendo infatti l'obbligo da parte dei soggetti internazionali di rispettare i propri impegni contrattuali, esso permette il verificarsi di quella che con termine privatistico potrebbe definirsi l'aspettativa delle parti.

Dall'affermazione di tale principio, si fanno in genere discendere una serie di conseguenze dogmatiche, che conducono, ad esempio, alla valutazione circa la liceità o meno del comportamento di un determinato soggetto, e quindi alla predisposizione (o alla deduzione) di una serie di diritti ed obblighi a carico

¹ Il principio si trova affermato esplicitamente nella ben nota *Dichiarazione di Londra* del 17.1.1871, (cit. *infra*, nt. 117) su cui v. HOYT, *The unanimity rule in the revision of treaties*, The Hague 1959, 6 ss., con alcune riserve (che condividiamo) circa la portata del principio. In dottrina, per tutti, v. HARVARD, *Research in International Law*, AJ, 1935, *Suppl.*, a. 20, 22, *Comm.*, 661, 977, 1099 ss.; più di recente v. codificato il principio anche nei progetti di codificazione del diritto internazionale della *International Law Commission* delle NU, YILC, UN Doc. A/CN.4/L.117, a. 55 e 65, 66, 67, 68; cfr. anche, *Doc.*, A/CN.4/186, *ibid.*, 59 ss., 79 ss. L'affermarsi del principio di immutabilità dei trattati ha proceduto di pari passo con quello del principio della cd. clausola *rebus sic stantibus*, che in certa maniera serve ed è servita come valvola di sicurezza contro la rigidità dei trattati. I due principi, in conclusione, hanno formato in certa maniera il primo fondamento normativo del diritto internazionale. In questo senso, v. KAUFMANN, *Das Wesen des Völkerrechts un die clausula rebus sic stantibus*, (1911), Aalen 1964; WHEATON, *Elements of International Law*, (1866), New York 1964, 294 ss. Con particolare riferimento al nostro tema, v., ad esempio in generale, ROGGE, *Das Revisionsproblem; Theorie der Revision als Voraussetzung einer internationalen wissenschaftlichen Aussprache über « peaceful change of status quo »*, Berlin 1937; SCELLE, *Théorie juridique de la révision des traités*, Genève 1936, 12 ss.

dei singoli soggetti della comunità internazionale, in quanto tutti sottoposti al medesimo ordinamento. Poco importa, a questo punto, che questo principio venga affermato per astrazioni successive da una determinata prassi internazionale, o che sia richiamato più o meno apoditticamente come fondamento dell'ordinamento (o addirittura della sua giuridicità), per motivi estranei all'ordinamento medesimo².

Si è cercato, con ciò, di esprimere brevemente, *in nuce*, i più comuni metodi di indagine e di ricostruzione propri della tradizionale scienza giuridica. Da un lato, appunto, di quello che tenta di studiare il fenomeno giuridico con intenzioni dichiaratamente valutative, attraverso cioè il continuo confronto di ciascuna fattispecie concreta con un'ipotesi generale ed astratta destinata a fungere da metro per la valutazione della correttezza o meno di un determinato comportamento³. Dall'altro, invece, di quello che estrae, per induzione da una serie di dati concreti forniti dalla prassi, una regola generale che aspira alla universalità, e cioè ad assumere il valore di una vera e propria norma giuridica vincolante.

Quale però che sia il metodo seguito (e le sfumature, come è noto, sono molteplici), ci sembra che alcune obiezioni

² In generale sulle teorie giuridiche, ed in particolare sulle scuole sociologica e normativa cui ci si riferisce implicitamente nel testo, v., a titolo puramente indicativo, LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano 1966; FRIEDMANN, *Legal Theory*, London 1967. Per una critica a queste concezioni, v. per una prospettiva particolarmente interessante, CERRONI, *Marx ed il diritto moderno*, Roma 1962, 29 ss.; IDEM, *La libertà dei moderni*, Bari 1968; ed ulteriore bibliografia *ivi*.

³ In questa maniera la valutazione di un comportamento, cessa di essere l'esame di un fatto sociale, tanto che occorre precostituire una diversa ricerca di metodo per le scienze sociali, da un lato, e quelle giuridiche, dall'altro: KELSEN, *Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode*, (Tübingen 1911), Aalen 1970, per cui, appunto « Der methodologische Gegensatz zwischen Soziologie und Jurisprudenz, ..., ist der zwischen Sein und Sollen », 5 (*corsivo*, nostro).

siano inevitabili, nella misura in cui, almeno, servano a dimostrare l'insufficienza (se non l'erroneità) del metodo medesimo. Da un lato, infatti, sottovalutando il fatto importante che anche il fenomeno giuridico è un fatto sociale, si trascura di ricordare che anch'esso obbedisce agli stessi condizionamenti cui è sottoposto ogni altro fatto sociale: dalla economia alla politica alla pura e semplice vita associata. Dall'altro, la ricerca dommatica rinuncia *a priori* a cercare di identificare la struttura unitaria e coerente del fenomeno sociale-giuridico, sia là dove tali unitarietà e coerenza esistono, che là dove tali unitarietà e coerenza si spezzano a causa, ad esempio, della presenza di fatti non rientranti perfettamente nell'ambito della « giuridicità » prestabilita⁴ (il fatto antiggiuridico, in una parola).

Sottoponendo, infatti, a valutazione ogni atto o fatto rilevante per il diritto (ed anche qui andrebbe visto quali, e perché soltanto essi e non altri, siano rilevanti giuridicamente) si giunge inevitabilmente a considerarne alcuni come illeciti o estranei al diritto, e quindi da scartare, all'atto della costruzione dello schema giuridico (inteso, cioè, come giuridicamente corretto, o valido). La rilevazione dei fatti sociali, dunque, risulta diretta alla costruzione di una *norma agendi*: di una norma, dunque, destinata a regolare il comportamento dei soggetti⁵. In questa

⁴ Il problema è necessariamente assente quando si consideri l'ordine giuridico come un complesso normativo sovraordinato alla società, destinato, cioè, a regolarla. Si confonde in questa maniera tra struttura sociale, intesa come complesso di relazioni (e quindi come fatto), e norme generali intese come autoregolamento della società medesima.

⁵ Ragion per cui, la norma diviene la « forma » della realtà, che risulta così non una volontà (che appartiene all'essere), ma un dover essere, Kelsen, *Über Grenzen*, cit., 7 ss. « Was man als 'normative Kraft des Faktischen' bezeichnet, ist eben jene historisch-psychologische Tatsache dass als gesollt dem einzelnen entgentritt, was in der Regel und seit altersher von allen oder den meisten beobachtet wurde... All (9 s.) dieses Wollen und Handeln ist aber Kein Sollen ... sondern ein Sein, ein Tatsächliches psychologisches aber Körperliches Geschehen, ist der inhalt

maniera, però, se si ottiene indubbiamente lo scopo positivo di concorrere a far sì che si conduca una corretta vita giuridica (costruendo però la scienza del diritto in termini di *jus condendum*), almeno alla luce di quelle norme che la dommatica ritenga in quel determinato momento valide, da un altro punto di vista ci si preclude la possibilità di cogliere la realtà sociale nella sua essenza, vale a dire nel momento in cui essa si trasforma (o si è trasformata), quando, dunque, le ipotesi concrete considerate non sono affatto identiche tra di loro, ma costituiscono diverse trasformazioni di una medesima struttura basilare. Vogliamo dire, in sostanza, che prima di considerare senz'altro un comportamento come (genericamente) antiggiuridico, occorre sempre vedere se esso non costituisca, invece, un elemento integrante *proprio* della norma che si cerca, nel senso di costituire un ulteriore (o comunque diverso) stadio di evoluzione, raggiunto proprio mediante una trasformazione interna della struttura giuridica esaminata, in applicazione, quindi, piuttosto che in disapplicazione essa stessa di una regola che appunto abbia avuto come effetto la produzione di quella fattispecie⁶.

In quest'ultima maniera soltanto, ci sembra, si potrà 'risalire' ad una struttura fondamentale ed unitaria dell'ordinamento giuridico (nella specie di quello internazionale), capace real-

eines Sollens, aber nicht dieses Sollen selbst, das nur eine Form ist ... darf man nicht (10) .. das Sollen als ein Wollen, also als einen realpsychischen Vorgang gelten lassen». Cfr., JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* (1913), Bad Homburg 1966, 338 ss.

⁶ Qualcosa del genere è stato tentato con successo principalmente nel campo della linguistica (strutturale) dove è ormai dimostrato in maniera abbastanza sicura come, normalmente le cdd. eccezioni grammaticali, rappresentino in realtà dei casi perfettamente « regolari » derivanti da una determinata trasformazione di un determinato nucleo, così come i casi normalmente considerati regolari siano in realtà il risultato di ulteriori trasformazioni dei primi: v. per tutti, CHOMSKY, *Le strutture della sintassi*, (1957), Bari 1970, *passim*, ed in particolare, 62 ss.

mente di comprendere in sé, *in nuce*, tutte le singole fattispecie concrete verificabili nella prassi, e di spiegarle⁷.

Questo discorso, però, nella misura in cui è in grado di offrire lo spunto per una diversa ricerca di metodo, non va assolutamente tenuto disgiunto dall'altro (quello relativo alla natura di fatto sociale del fenomeno giuridico), cui si accennava più sopra: anzi in realtà i due discorsi possono (e debbono) identificarsi completamente.

L'ordinamento giuridico è in ciascun momento il prodotto di una serie di componenti sociali e giuridiche, che concorrono a dargli quel determinato aspetto e quella determinata conformazione: fattori di ordine politico, economico, ecc. concorrono *storicamente*⁸ a formare una determinata normativa (e ad orientare in conseguenza la prassi), la quale, quindi, non può essere compresa appieno ed applicata correttamente senza tenere il debito conto di questi elementi. E ciò è particolarmente evidente proprio nel campo del diritto internazionale, dove pur nella (o meglio, proprio a causa della) mancanza di un sistema normativo, formale, rigido ed organizzato, di tipo statuale, l'influenza di questi fattori apparentemente non giuridici si fa sentire in maniera particolarmente sensibile. Quegli stessi contrasti di interessi o rapporti di forza (originati sempre in ultima analisi da motivi economici), che nell'ambito del diritto interno condizionano in maniera determinante non solo la normativa espressa, ma anche l'applicazione di essa, nella tendenza a favorire oggettivamente determinate situazioni (in senso lato) di privilegio, agiscono anche nel campo del diritto internazionale, nel contrasto, ad esempio, tra grandi potenze; contrasto che di fatto con-

⁷ Per una prospettiva analoga, cfr., in termini più generali, ENGISCH, *Die Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtswissenschaft unserer Zeit*, Heidelberg 1968.

⁸ Cfr. più in generale, ENGISCH, *Vom Weltbild des Juristen*, Heidelberg 1965, 67 ss.

diziona tutta la fisionomia giuridica dell'ordine internazionale. Non è un caso (tanto per fare un esempio, pur se banale) che nell'ambito della (pur formalmente 'democratica') organizzazione delle NU, i membri permanente del CdS (e cioè quelli dotati di maggior peso politico e giuridico) siano proprio gli stati vincitori della seconda guerra mondiale, e cioè gli stati attualmente più potenti e maggiormente interessati all'esercizio di uno stretto potere di controllo sulla comunità internazionale. Controllo, destinato a conservare ad essi stessi la posizione di privilegio già acquisita. Reciprocamente, non è un caso, che uno dei più delicati problemi giuridici (e politici) del momento sia proprio quello dei rapporti con la Cina comunista, che, nella sua strutturale ostilità verso il sistema organizzato della comunità internazionale ('borghese'), costituisce un ostacolo, ed al tempo stesso un elemento che è sempre più difficile ignorare senza rischiare un conflitto, e senza addirittura pregiudicare proprio la posizione economica degli stati attualmente dominanti. Ed infatti, anche quegli stati che continuano a negare il riconoscimento alla Cina comunista, sono egualmente costretti a fare i conti con essa, proprio per motivi di ordine economico (vedi l'instaurazione, ad opera di molti paesi, tra cui la stessa Gran Bretagna⁹, di rapporti se non altro puramente commerciali con la Cina)¹⁰ e vale a dire — per assurdo — per quegli stessi motivi che li hanno spinti a rifiutare ogni rapporto con essa. Parimenti, sul piano più strettamente politico, gli stessi USA trovano oggi un grosso ostacolo, ad esempio nella soluzione

⁹ Che è poi giunta fino a riconoscere formalmente la Cina comunista.

¹⁰ Operando, così, un tipico caso di « finzione » giuridica. Finzione che non consiste tanto nel non considerare esistente un paese come la Cina, ma piuttosto nell'intrecciare rapporti *economici* con una entità che *giuridicamente* non esiste. Tanto che la dottrina è costretta a costruire l'ipotesi del riconoscimento di fatto: sovrapponendo, cioè, finzione a finzione per ricostruire una realtà concreta, ed esistente indipendentemente da tutto ciò.

della questione del Vietnam, proprio (o almeno, anche) ad opera della Cina comunista.

Il risultato più importante di queste brevi considerazioni, ci sembra che vada ricercato proprio nella rilevazione di una contraddizione immanente al metodo di studio delle 'categorie' giuridiche che abbiamo esaminato all'inizio. Mentre, infatti, da un lato, tale metodo non manca talvolta di affermare pienamente il valore della prassi come direttamente generativa di una determinata normativa, dall'altro non è infrequente imbattersi nella soluzione diametralmente opposta, che cerca di imporre alla realtà una connotazione determinata, attraverso l'affermazione di principi giuridici rigidi (intesi normativisticamente) tendenti ad imporsi come un 'Sollen' destinato a regolare il 'Sein' della vita sociale reale¹¹. Sorge in questa maniera un inguaribile dualismo tra teoria e prassi¹², che se pure da un lato tende a consi-

¹¹ Questo dualismo, del resto, è conseguenza immediata ed inevitabile della dipendenza filosofica di questa impostazione metodologica dalla interpretazione della realtà fornita dalla filosofia idealistica post-kantiana e neo-criticistica. Per il caso particolare dell'ordinamento internazionale, v., ad es., VON TROTT ZU STOLZ, *Hegels Staatsphilosophie und das Internationale Recht*, Göttingen 1967. Cfr. anche, RADBRUCH, *Introduzione alla scienza del diritto*, Torino 1961, 102 s.; KELSEN, *Über Grenzen*, cit., 5 ss. Da un'impostazione del genere dipende quindi anche l'affermazione, piuttosto frequente, della 'primitività' del diritto internazionale, in quanto, ad esempio, sprovvisto della capacità di imporre le proprie norme. Così v., per tutti, KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960, 323 ss. (ma anche, 64, 289), e le interessanti critiche di PERELMAN, OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione*, Torino 1966, 430 s.; PERELMAN, *La théorie pure du droit et l'argumentation, Law, State and International legal order*, Essays KELSEN, Knoxville 1964, ora in, IDEM, *Droit, morale et philosophie*, Paris 1968, 95 ss.

¹² Non è un caso che oggi il principale obiettivo della filosofia dialettica post-marxiana, e della più moderna sociologia, pur da punti di vista molto differenti, sia proprio quello di individuare esattamente la relazione tra teoria e prassi, per intenderli come aspetti di una medesima realtà oggettiva, validi solo in quanto coincidenti e riconducibili l'uno all'altro. Mancando questa prospettiva, il ricorso all'ideologia è inevitabile, v. *infra* nel testo.

derare la realtà sociale (e cioè la prassi giuridica) come un complesso di risultati storici (per cui dunque sarebbe più corretto parlare di metodo *storicistico* nello studio della realtà sociale), strettamente legate perciò al principio di causalità (in seguito al quale ciò che è anteriore temporalmente viene inteso invariabilmente come causa di ciò che segue)¹³, dall'altro, tendendo a predisporre una determinata normativa (rigidamente ordinata come regolatrice della realtà sociale, e quindi destinata a conformarla a sé stessa), pecca fatalmente di ideologia, e tende appunto a sanzionare in fatto ed in diritto proprio quelle situazioni di privilegio, che dovrebbero invece costituire al massimo *uno* dei dati della prassi, ma *non la* realtà sociale quale essa è nel suo complesso. La mediazione tra questi due estremi, quindi, porta ad una rilevazione dei dati sociali, che (ad esempio in Kelsen), pur venendo rettammente interpretati, e pur inducendo talvolta ad una diversa costruzione sistematica di un determinato istituto, devono essere necessariamente messi a tacere mediante l'imposizione di una nuova¹⁴ sovrastruttura concettuale, che lasci intatta la costruzione teorica affermata (e che quindi non rilevi i reali moventi ideologici di essa), sia pur con diverso nome e con diversa giustificazione della sua natura specifica¹⁵.

¹³ Per una esauriente discussione del problema, con particolare riferimento alla distinzione tra « Kausalbegriff » e « Kausalprinzip », v., ENGEL, *Vom Weltbild*, cit., 110 ss.

¹⁴ Nuova, perchè già la « rilevazione » di *certi* dati sociali, implica di per sé, normalmente, l'analisi di una sovrastruttura (il fenomeno giuridico o giuridicamente rilevante), o comunque l'analisi ideologica di un dato reale.

¹⁵ È proprio KELSEN, ad es., nella sua *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano 1952, 294 ss., che rileva l'incongruenza pratica dell'affermazione teorica secondo cui il parlamento democratico rappresenta il popolo, mentre questo (pur inteso come corpo di elettori) non può in realtà condizionare l'attività dei propri rappresentanti. Questa constatazione, però, non porta in Kelsen all'affermazione (congruente con le

In questa maniera, quindi, un'analisi puramente normativa di un determinato istituto giuridico (o dell'ordinamento nel suo complesso), si scontra inevitabilmente con una realtà sociale, che non corrisponde alle categorie idealisticamente poste attraverso scelte di carattere valutativo¹⁶. Ragion per cui il preteso

premesse qui riassunte, ma rappresentativa in realtà, se portata alle estreme conseguenze, di un netto cedimento alla concezione sociologica del diritto di un Gumpowicz, o addirittura più strettamente alla concezione marxiana) della conseguente inesistenza della democrazia, che anzi giunge alla conclusione opposta, sovrapponendo a questa realtà la presunta, ed ideologica, necessità della « divisione del lavoro », e quindi della inevitabilità della « finzione » (*supra* nt. 10) che considera il parlamento come rappresentante del popolo, piuttosto che affermare che ciascun parlamentare è il rappresentante diretto del proprio collegio elettorale. (Si giungerebbe altrimenti all'affermazione della necessità del mandato imperativo, normalmente negato negli stati di democrazia ... rappresentativa). Alla stessa maniera, del resto, è giustificata già in Kelsen, la necessità del partito politico destinato a raccogliere le volontà dei singoli, altrimenti prive di reale influsso sullo stato: Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, (1929), Aalen 1963, 20, e più avanti, 25, « Die Demokratie des modernen Staates ist die *mittelbare*, die *parlamentarische Demokratie*, in der der massgebende Gemeinschaftswille nur von der Mehrheit jener gebildet wird, die von der Mehrheit der politisch Berechtigten *gewählt* werden. So dass hier das politische Recht – und das ist die *Freiheit* – sich in wesentlichen zu einem blossen *Stimmrecht* abschwächt... », 29 s., « *Jede arbeitsteilige Differenzierung des staatlichen Organismus, die Übertragung irgendeiner staatlichen Funktion auf ein anderes Organ als das Volk bedeutet notwendigerweise eine Einschränkung der Freiheit*. Der Parlamentarismus stellt sich somit als ein *Kompromiss* zwischen der demokratischen Forderung der *Freiheit* und dem allen sozialtechnischen Fortschritt bedingenden Grundsatz *differenzierender Arbeitsteilung* dar ... dass an Stelle des Volkes ein vom Volke sehr verschiedenes, wenn auch von ihm gewähltes Organ, das Parlament, den staatlichen Willen bildet. » ed ancora, *passim*. Cfr. anche, Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960, 293 ss. In merito v. anche le acute osservazioni del DELLA VOLPE, *Critica dell'ideologia contemporanea*, Roma 1967, 93 e specialmente 98 s.

¹⁶ Non a caso, appunto, si parla al proposito di « neo-criticismo », ad indicare la matrice kantiana di stretta osservanza di tale metodo di ricostruzione giuridica.

dualismo tra fatto (sociale-giuridico) e valore (giuridico-normativo) viene risolto a favore del secondo¹⁷, con il corollario della inevitabile esclusione (antigiuridicità) di tutto ciò che non può rientrarvi perfettamente¹⁸.

Viceversa, una valutazione sociologica del fenomeno giuridico, porta ad una soluzione metodologicamente inversa, che cade egualmente, però, nella medesima *impasse* di cui sopra. La necessità di ricercare una normativa attraverso l'esame del fatto sociale nel suo complesso, impone l'attribuzione di un contenuto di valore al fatto medesimo, per cui è quest'ultimo, che, in certa maniera, costituisce la norma giuridica del caso, o, per successive astrazioni, la norma generale. Questa concezione, del resto, porta a considerare inevitabilmente il diritto né più né meno che un rapporto di « volontà », che presuppone quindi (piuttosto che ricercare) la struttura di una determinata società intesa come naturale¹⁹. Ci si preclude, in questa maniera,

¹⁷ Imponendo, cioè, la cd. sussunzione del fatto al concetto giuridico preesistente: « Streng genommen subsumiert werden 'Begriffe' unter anderen 'Begriffe'. Vielleicht liesse sich dieses Bedenken überwinden mit der Erwägung, dass di Subsumtion eines ... Lebenssachverhaltes unter die Begriffsmerkmale des gesetzlichen Tatbestandes in der Tat nicht anders bedeute als die Subsumtion eines Individualbegriffs unter einen Allgemeinbegriff », così ENGISCH, *Logische Studien zur Gesetzesanwendung*, Heidelberg 1965, 22-23, in sede di critica del concetto, 23 ss.

¹⁸ v. *supra*, 4, nt. 4.

¹⁹ Non è raro trovare, in questo senso, l'affermazione per cui il diritto andrebbe studiato con lo stesso metodo delle cdd. scienze naturali, attraverso la pura e semplice rilevazione dei dati (ma quali, poi, è tutto da vedere, poichè già soltanto la semplice scelta costituisce una valutazione, e quindi, in certa maniera un « inquinamento » della realtà) sociali in maniera di cavare da questi delle non meglio identificate norme generali: proprio come le 'leggi' della fisica o della chimica. Il che oltre tutto è indice della falsa interpretazione del significato di 'legge' nel campo delle scienze naturali. In generale sugli influssi delle scienze naturali ed esatte sulle 'umane', v. di recente, VON STEPHANITZ, *Exakte Wissenschaft und Recht*, Berlin 1970, e la recensione critica di MAZZACANE, *Scienze naturali matematiche e giurisprudenza, Annali di storia del diritto*, 1968-'69, 429 ss., e particolarmente, 431.

la possibilità di scoprire i reali moventi che stanno alla base di un determinato ordinamento giuridico (inteso come complesso normativo, scritto o meno), e quindi – volendo usare una terminologia tipicamente marxiana – i reali interessi ed i reali 'rapporti di produzione', che impongono il proprio consolidamento e mantenimento anche a danno di altri interessi (della stessa o di diversa natura)²⁰.

Più precisamente si può dire, quindi, che una valutazione puramente sociologica del diritto, o riduce il diritto ad un puro fatto (naturale) da interpretare in termini evoluzionistici (e quindi senza rispondere al quesito del perché della obbligatorietà della norma giuridica), oppure reintroduce nello studio del fenomeno giuridico l'esigenza di una definizione di valori²¹, che preceda, logicamente almeno, l'indagine sui concreti rapporti giuridici, reintroducendo proprio l'apriorismo tipico della concezione normativa. I fatti sociali, in quanto costituenti funzioni di un determinato ordine sociale, ed in quanto valori, possono costituire una norma giuridica soltanto nella misura in cui vengano rapportati ad un ideale esterno di *giuridicità* (la giustizia, ad esempio) stabilito aprioristicamente. Si ridà quindi valore alla storia, soltanto allo scopo di permettere la *conoscenza* (apunto, *storicisticamente* intesa) di un determinato fatto sociale, ma si torna a trascendere il fatto medesimo, al momento di valutarne la giuridicità.

²⁰ Possibilità che invece esiste anche a livello di massima formalizzazione del discorso giuridico, come ha mostrato recentissimamente l'ottimo saggio del, FERRAJOLI, *Teoria assiomaticizzata del diritto*, Milano 1970.

²¹ L'esigenza, quindi, di costruire una filosofia del diritto, intesa come scienza a parte, diversa dal diritto, ed estranea alla soluzione dei concreti problemi di 'tecnica giuridica', tutta protesa alla ricerca del 'giusto', della 'giustizia', ecc., v. RADBRUCH, *Introduzione*, cit., loc. cit. Altrimenti l'effetto reale di tale metodologia finirebbe per essere il relativismo giuridico o il behaviorismo di marca sociologica (tipica conseguenza molto frequente nella teoria giuridica anglo-americana). Cfr. anche, DE GIOVANNI, *L'esperienza come oggettivazione*, Napoli 1962, specie 207 ss.

In realtà, quindi, ed è questo il punto cui volevamo giungere, nell'un caso come nell'altro (normativismo o sociologismo giuridico) si continua a considerare il diritto (o meglio, le norme) come una sovrastruttura rispetto alla struttura di base che è la società intesa globalmente²². Ci si preclude, però in questa maniera, la possibilità di studiare il fenomeno giuridico nel suo reale aspetto di fatto sociale nel suo complesso: sia sotto il profilo della norma (intesa in questo caso principalmente come legge) che sotto quello del fatto. Fatto e valore, ci sembra invece, non costituiscono termini eterogenei, ma concorrono ambedue, nella medesima struttura, a determinarla nel suo reale aspetto attuale.

La norma, il valore, la teoria, in tanto possono appartenere alla vita reale (e quindi essere considerati anch'essi, come sono, fatti sociali) in quanto possano essere visti come puri e semplici aspetti della pratica, cioè della realtà concreta. Ragion per cui la sovrastruttura, per poter avere reale validità (per costituire cioè effettivamente un aspetto reale del fatto sociale-giuridico) deve « *verificarsi* come una determinazione, un lato, un aspetto dell'oggetto in esame »²³, in maniera che i due elementi, finora contrapposti, costituiscano un'unità strutturale in cui nessuno dei due sia ridotto all'altro, ed in cui ambedue conservino la loro individualità, in un'unica struttura di cui costituiscono *tutti* elementi ineliminabili.

²² Si può quindi affermare, da un punto di vista normativistico, « If a delict occurs a sanction will – necessarily or probably – take place. Its meaning is: If a delict is committed a sanction ought to be applied, even if it is not actually applied ... Whether the application of the sanction provided for by the laws is or is not the content of an obligation is a question different from the question as to the meaning of the connection between condition and consequence in the rule of law », KELSEN, *Principles of international law*, (TUCKER), New York, 1967, 6.

²³ COLLETTI, *Il marxismo come sociologia, Società*, 1959, ora in IDEM, *Ideologia e società*, Bari 1969, 15. Cfr. anche, più ampiamente, ADORNO Th., *Dialettica negativa*, (1966), Torino 1970, XI, 3 ss., 27, 270 ss.

2. — Il senso delle pagine che precedono, come è ormai chiaro, vuole essere in definitiva soltanto un'ipotesi di metodo destinata ad indirizzare, secondo i criteri esposti, la ricerca giuridica, almeno a proposito del tema particolare della revisione dei trattati, dato specialmente che esso costituisce un elemento centrale per lo sviluppo dell'ordine giuridico internazionale, e per ciò stesso una valida *verifica* del metodo, e delle reali possibilità e prospettive che esso offre.

L'istituto specifico di cui ci occuperemo, cercheremo dunque di esaminarlo come una struttura unitaria (parte a sua volta della più ampia struttura dell'ordine internazionale nel suo complesso), composta di tutti gli elementi che in qualsiasi maniera (concorrano sincronicamente, o) abbiano concorso diacronicamente²⁴ a formarla, vista sotto il profilo dei singoli componenti di essa, autoregolantisi²⁵ all'interno della struttura medesima in maniera da dar luogo a tutte le eventuali trasformazioni che l'istituto assume realmente nella prassi. Il modo in cui l'istituto è disciplinato nei singoli casi, la prassi effettivamente seguita nell'applicazione di tale normativa particolare, le norme da considerarsi eventualmente comuni a tutti i casi simili (norme generali), ma nessuno di questi fattori isolatamente, concorreranno egualmente a fornire un'immagine dell'istituto quale esso realmente è (in quanto fatto sociale). La validità di questa impostazione sarà quindi dimostrata (ci auguriamo) proprio dalla possibilità di verificare concretamente ogni singola ipotesi come parte di una medesima struttura, in cui le norme (autoimposte) che la regolano, diano appunto luogo a *tutti* i casi ipotizzabili, intesi come stadi sincronicamente successivi

²⁴ Per i concetti di 'diacronismo', 'sincronismo', ecc., v. per tutti la breve sintesi del PIAGET, *Lo strutturalismo*, Milano, 1968. Più particolarmente, cfr. invece, DE SAUSSURE, *Corso di linguistica generale*, Bari 1968, 11 ss., 123 s., 171 s.

²⁵ Per tutti, PIAGET, cit., 43 ss.

dell'applicazione delle varie regole proprie della struttura medesima. Il che dovrà permettere appunto di superare l'*impasse* della diversità di regolamentazione e di prassi, senza imporre il ricorso all'affermazione (normalmente inevitabile nel corso delle indagini giuridiche tradizionali) ad esempio, della 'erroreità della prassi'²⁶ (fin tanto che, naturalmente, già essa stessa non sia deviata da una particolare normativa — *ideologicamente* intesa a mascherare la reale struttura sociale ricercata —, o dalla falsa interpretazione — di nuovo, *ideologica* — della medesima), o del 'ritorno a soluzioni storicamente più arretrate'. La regola particolare, la legge *inter partes* derivante da un trattato, anzi, in quanto essa stessa fatto sociale-giuridico, sarà anch'essa parte di quella medesima struttura²⁷, che identifica unitariamente l'istituto, concorrendo essa stessa, quindi (in posizione particolarmente privilegiata²⁸, ma alla stregua di ogni altro fatto sociale, di ogni altro elemento della prassi), ad identificare i contorni precisi dell'istituto in esame. Le norme (o la norma) generali, invece, saranno in certo modo ricavate per deduzione *a posteriori*, dall'esame del modo di atteggiarsi dell'intera struttura così individuata: anzi, saranno *la* struttura stessa, o meglio, le regole « trasformazionali » di essa²⁹.

²⁶ O comunque della eccezionalità di una determinata prassi.

²⁷ E non quindi sovrastruttura, o Sollen o risultato delle medesime.

²⁸ Se non altro in quanto elemento già formalizzato, e quindi più facilmente ricercabile dall'interprete, ma ciò nonostante egualmente un fatto sociale.

²⁹ In termini più generali v. PIAGET, cit., 39: « una struttura è un sistema di trasformazioni, che comporta delle leggi in quanto sistema (in opposizione alle proprietà degli elementi) e che si conserva e si arricchisce grazie al gioco stesso delle sue trasformazioni, senza che queste conducano fuori dalle sue frontiere o facciano appello ad elementi esterni » (corsivo, nostro). Un'implicazione immediata di quanto affermato nel testo, è proprio l'affermazione dell'autonomia scientifica della ricerca giuridica (in quanto ricerca delle leggi di una determinata struttura, indipendente, in quanto tale, dalle altre) che trova o deve

Una conseguenza ulteriore abbastanza evidente di quanto detto finora, sarà dunque la necessità di considerare sotto profili e con prospettive diverse le norme specifiche del singolo caso in esame, e le norme generali regolatrici dell'istituto nel suo complesso. Le prime costituiscono infatti, in questa prospettiva, soltanto *un* modo (dei molteplici possibili) di manifestazione della realtà sociale. Esse vengono determinate, da un lato, dall'esigenza di regolare un caso pratico specifico, e dall'altro, dall'esigenza di esplicitare in termini concreti (ed operativi) una determinata ideologia contenuta nelle norme generali dell'istituto nel suo complesso, e sono quindi destinate ad imporre un determinato comportamento ai soggetti che da esse sono, o si ritengono, vincolati. Tali norme, dunque, non sono decisive per individuare il reale sistema regolatore di una certa struttura, dato che questa si autoregola in termini generali, e quindi si realizza, attraverso una normativa destinata ad attuare quella totalità nella maniera in cui essa realmente è: precisamente, dunque, quando questa sia proprio *la* struttura di un determinato rapporto di potere³⁰. Esse quindi andranno viste soltanto come ulteriori elementi che concorrono *tutti* ad individuare la forma specifica di quella struttura istituzionale, nella quale, dunque, coesistono immanentemente delle regole più generali dirette, appunto, a permettere ed a regolare l'interazione di tutti gli elementi costituenti cui si accennava prima. Per norme generali, quindi, dovrà intendersi proprio quel complesso di regole desti-

trovare in sé e soltanto in sé la propria ragion d'essere scientifica, il proprio metodo, il proprio fondamento, la propria logica. Ciò, quindi, lungi dall'immettere nel campo giuridico nozioni, metodi e logiche proprie di altre scienze (come è invece il caso dei metodi positivi, normativi e sociologici, di cui sopra) serve precisamente a contribuire alla formazione stessa di una 'logica' autonoma della scienza giuridica.

³⁰ Anzi, sarà ancora più esatto dire che la norma (o le norme) di cui si parla è precisamente quel determinato complesso di rapporti costituenti, per così dire, l'ossatura della struttura medesima.

nate a mantenere l'unità dell'istituto (e cioè della struttura) pur nella diversità delle normative particolari. In conseguenza queste, lungi dall'esserle sovraordinate, sono strettamente immanenti alla struttura medesima, e sono da quest'ultima direttamente prodotte, proprio per il fatto che sono destinate a mantenere l'unità dell'istituto medesimo, e ad affermare concretamente i reali rapporti tra fattori sociali, che, variamente combinati, determinano i vari aspetti che l'istituto di volta in volta assume, nella perfetta unicità di intenti cui l'istituto medesimo, come tutto l'ordine giuridico, è indirizzato. Il che comporta il corollario che, qualora tali regole³¹ non siano in grado di verificarsi concretamente (assolvendo appunto al compito accennato), o la struttura individuata non è tale, oppure le regole di cui si discorre non sono realmente valide per quella struttura.

3. — Tornando adesso al problema di cui si discuteva all'inizio, sarà utile cercare di verificare in concreto quale sia la reale portata del principio della *cd.* immutabilità dei trattati, nell'ambito della generale struttura del diritto internazionale. Le caratteristiche particolari dell'ordine giuridico internazionale, renderanno al tempo stesso più difficile e più semplice una ricerca del genere.

Il diritto internazionale, infatti, piuttosto che *jus gentium*, diritto delle genti, dei moltissimi (come nelle definizioni più antiche), è in realtà il diritto dei pochi. I soggetti che in esso operano, non solo, sono in numero fortemente limitato (e ciò del resto, spiega anche in parte il perché della non impellente necessità di un'organizzazione rigida di tipo statale), ma sono

³¹ In ambedue gli stadi ai quali ci si riferiva prima, e cioè: in quanto regole formalizzate, e quindi direttamente rilevabili, perchè, ad esempio, Sollen ideologico della prassi, o valorizzazione ideologica delle medesime; ed in quanto regole strutturali « dedotte » dalla realtà, in quanto, ad esempio, scorrettamente individuate.

dotati, anche concretamente, di una serie di prerogative e di reali possibilità di azione, che rendono molto più difficili i rapporti tra di essi. La violazione di una norma di diritto internazionale da parte di uno stato, costituisce (diversamente che negli ordinamenti interni) un fatto in concreto molto difficilmente sottoponibile a sanzione. In questo caso, come non mai, l'insufficienza del metodo che tende senz'altro a valutare i fatti alla luce di *normae agendi* stabilite *a priori* si rivela in tutta la sua flagranza. La difficoltà di imporre effettivamente un certo comportamento, diventa qui un fatto estremamente evidente. Ma i motivi reali per cui tale difficoltà esiste non vanno, ci sembra, ricercati soltanto nella difficoltà tecnica di far rispettare una pretesa norma (come dimostra, tra l'altro, il fatto che tale concreta difficoltà si manifesta anche in presenza dell'accordo — formale — unanime delle parti, circa l'esigenza di osservare il comportamento in parola): essi vanno ricercati anche, ed a nostro avviso principalmente, nella valutazione dei vantaggi che tale eventuale imposizione potrebbe prevedibilmente portare. Laddove in realtà, il vantaggio reale (economicamente e quindi politicamente inteso) non è pari alla 'spesa' occorrente per la sua realizzazione, la pretesa norma, che impone un determinato comportamento, rimane immancabilmente lettera morta. Si ripete in sostanza, in un ordine (o se si vuole, con un'ottica) diverso, ciò che accade anche negli ordinamenti interni, quando li si voglia analizzare alla luce dei reali interessi in gioco. Vale la pena, ad esempio, di imporre una determinata normativa a danno di una classe sociale, laddove la spesa per imporla non è pari ai vantaggi che se ne potranno ricavare una volta applicata? È il caso, ad esempio, (sin troppo noto e discusso, e su cui la concorrenza di valutazioni è pressoché universale) dei rapporti tra classe capitalista (neo-capitalista) e classe proletaria: è utile alla classe dominante imporre una determinata normativa, quando poi le conseguenze di tale normativa si risolvano addirittura in una diminuzione del reddito della classe dominante stessa? o non è preferibile indiriz-

zare opportunamente le aspirazioni (risolte normalmente in esigenze 'mistificate') di quella, allo scopo di meglio utilizzarla ai fini di questa, condizionandone le esigenze, e facendo concessioni tali da soddisfarne alcune, senza che ciò violi gli interessi fondamentali (il profitto ed i rapporti di produzione, ad esempio) della classe più forte?

Eguale, e forse in maniera ancor più chiara, nel campo del diritto internazionale, dove la portata degli scontri di interessi è ancor più vasta. Sotto questo profilo, allora, il problema della 'santità'³² dei trattati assume un aspetto del tutto diverso. L'intera storia del diritto internazionale, mostra il continuo ed immanente contrasto tra due opposte esigenze: da un lato, quella al mantenimento immutato di una determinata situazione, dall'altro, quello alla sua modificazione, sostituzione o annullamento³³. Gli stati autori di un trattato, tendono naturalmente a mantenerlo in vita nella misura in cui quello può soddisfare i loro immediati interessi, anche (e comunque preferibilmente) se ai danni di altri stati. Ma piuttosto che imporre ciecamente l'applicazione eterna dei trattati (il che oltre tutto, mutate le circostanze, potrebbe rivoltarsi contro gli stessi 'conservatori'), è senz'altro preferibile, almeno laddove sia possibile, fare in maniera da evitare lo scontro violento, permettendo che un trattato venga abrogato o modificato³⁴: ma nella misura in cui le modifiche dello *status quo* non siano lesive dei reali interessi di cui gli stati, o alcuni di essi, siano portatori³⁵. Ciò impone,

³² Di cui più avanti cercheremo di mostrare la sostanziale inesistenza. *Infra*, Cap. secondo.

³³ In realtà, il contrasto di interessi, si è il più delle volte manifestato nello scontro tra le grandi potenze, detentrici del controllo effettivo sulla comunità internazionale, e le più piccole, desiderose di affrancarsi da tale tutela allo scopo, magari, di sostituirla con la propria.

³⁴ V., ad esempio, le vicende dei trattati di Vienna e di Parigi, *infra* nn. 8, 9.

³⁵ Si tratta, in sostanza, di quella che si chiama comunemente, esi-

ad esempio, che si abbandoni, sì, la regola formale dell'unanimità, a patto che essa venga sostituita da qualcosa che, soddisfacendo a certi aspetti formali, non modifichi però le reali strutture di potere che determinati stati intendano garantire a proprio vantaggio.

L'alternativa, allora, tra regola dell'unanimità e regola della maggioranza, o tra norme sull'unanimità e prassi derogatoria, e così via, in realtà è un problema mal posto³⁶. L'alternativa non esiste: si tratta di vedere in concreto come si giocano tra di loro i vari interessi all'interno di una determinata struttura sociale, e quindi quali siano gli aspetti reali che tale struttura assume ad opera dell'influenza su di essa di tali fattori³⁷. In questa prospettiva, quindi, anche l'affermazione decisa (in un qualche atto o accordo internazionale) del principio della maggioranza (o di quello dell'unanimità: il problema non cambia)³⁸, non importa necessariamente la conseguenza che tale realmente sia la realtà sociale-giuridica della comunità internazionale.

Basti pensare, per fare un esempio abbastanza tipico, al già citato caso delle NU, dove pure, almeno formalmente, il principio della maggioranza è affermato piuttosto nettamente. Eppure, la malattia endemica che ha sempre afflitto quest'organizzazione, è appunto, al di là delle più o meno generiche dichiarazioni d'intenzione e raccomandazioni dell'Assemblea³⁹, un reale

genza di 'razionalizzazione del sistema': non destinata certamente a sanzionare la cessazione delle situazioni di privilegio delle classi dominanti. Anche qui, mutate le circostanze di fatto, muta la forma del privilegio della classe dominante, ma non la sostanza ed il suo riferimento soggettivo.

³⁶ *Infra*, n. 6, nt. 51.

³⁷ E sarà questo *aspetto* della struttura a rappresentare appunto la vera e genuina norma giuridica che la regola.

³⁸ La *Dichiarazione di Londra* del 1871 è servita, sì, ad impedire un eccessivo accrescimento territoriale della Russia, ma non ha impedito per nulla, gli aumenti di potere della Germania.

³⁹ Anche recentemente si è dovuto affermare che per lo più l'Assem-

immobilismo (tipico, si diceva, dei sistemi a base unanime della SdN), dovuto all'impossibilità concreta di mettere d'accordo le cinque potenze che detengono in concreto tutto il potere all'interno di essa. L'esistenza del cd. diritto di veto (anche se limitato alle sole decisioni del CdS), importa la conseguenza che, mancando l'accordo unanime delle grandi potenze (che affermano, nei fatti, la volontà politica di tutti gli stati membri, intesi come blocchi)⁴⁰, manca la possibilità di intervenire attivamente là dove la necessità lo imporrebbe. Si può allora parlare correttamente di affermazione del principio della maggioranza all'interno delle NU? No evidentemente, ma nemmeno può dirsi oggettivamente il contrario. Il problema, come si diceva, va affrontato diversamente: si tratta in effetti di vedere parecchio al di là delle affermazioni di principio contenute nella Carta, per verificare i reali contrasti di interesse politico-economico, che si agitano all'interno delle NU, per trarre soltanto da questo esame una soluzione che possa in qualche maniera interpretare correttamente la realtà delle NU.

Da un altro punto di vista, però, occorre tenere presente

blea emette dichiarazioni di intenzione, o pure e semplici riaffermazioni dallo stato dello sviluppo del sistema giuridico internazionale; mentre molto raramente tali dichiarazioni hanno la funzione di creare diritto, ASAMOAH, *The legal significance of the declarations of the General Assembly of the United Nations*, The Hague 1966, 241 ss. Più in generale cfr. anche, MALINTOPPI, *Le raccomandazioni internazionali*, Milano 1958.

⁴⁰ Tanto è vero che, quando un soggetto (stato) rifiuti di accettare questo tipo di logica, ed in ultima istanza finisca proprio per tentare di spezzare i 'blocchi' di potenze, difficilmente viene ammesso a partecipare a questo tipo di comunità. È il caso, appunto, della Cina comunista, la cui ammissione alle NU è continuamente rifiutata dagli stati 'borghesi', ed oggi, almeno di fatto, ostacolata anche dagli stati comunisti, legati alla politica di Mosca. Non è un caso, si aggiunge, che l'unico reale movimento a favore della Cina comunista, sia organizzato proprio dagli stati del 'terzo mondo', desiderosi di interrompere in qualche modo l'ormai pesante direttorato politico-economico degli stati più importanti: USA ed URSS.

anche la situazione degli altri (e non egualmente potenti) soggetti interessati. L'evoluzione della comunità internazionale ha dato luogo ad una situazione in cui, alla concorrenza oggettiva di vedute (e di interessi politico-economici) realizzata al livello delle grandi potenze, corrisponde una tendenza netta di quelle meno forti ad affrancarsi, per così dire, dalla tutela che le prime hanno sempre esercitato su di loro, ed a tentare quindi di condizionarne l'operato. Preso atto di questa situazione, alle grandi potenze non resta altro da fare che tentare di mantenere la propria posizione di privilegio con metodi diversi, che soddisfino almeno formalmente le richieste di maggior 'democrazia' avanzate dagli altri stati. Nella misura in cui, quindi, un determinato stato ignora questa esigenza di base (strutturale) della società internazionale odierna, e tenta di imporre la propria volontà con sistemi 'antidemocratici', finisce inevitabilmente per trovarsi in una situazione di stallo, dalla quale è praticamente impossibile uscire senza ricorrere ad una soluzione di compromesso, che tenga conto anche delle esigenze degli altri (come conferma oltre tutto, il fatto che, a quanto sembra, l'uso della violenza non è più particolarmente redditizio).

Ma si potrà, a questo punto, parlare di affermazione di un democratico principio di maggioranza nella comunità internazionale? Ci sembrerebbe di no. Piuttosto occorre constatare che la tendenza concreta è ad allargare, per così dire, il principio della unanimità dei 'Grandi', ammettendo un numero sempre maggiore di stati a partecipare concretamente alle decisioni che li riguardano, unanimamente con le grandi potenze. Solo nel momento in cui il contrasto di interessi rischia di diventare reale, e quindi solo nel momento in cui la reale situazione di preminenza dei 'Grandi' venisse messa in dubbio, una frattura nelle relazioni internazionali potrà verificarsi. Concessioni, dunque, compromessi giuridici: ma in cambio dell'adozione di *altri* strumenti giuridici che mantengano, con forme diverse, le situazioni di privilegio fino ad ora appannaggio delle grandi po-

tenze. E gli esempi nella prassi internazionale sono molti e molto noti.

4. — In questa prospettiva, nostro compito specifico sarà cercare di individuare le leggi che regolano dall'interno la struttura di cui ci occupiamo, e che quindi condizionano in maniera determinante gli aspetti particolari che essa, al livello delle norme particolari e della prassi, assume.

I dati per la ricostruzione di questa struttura ci saranno forniti, in parte, dalla rilevazione diacronica dei reali rapporti sociali (e della loro struttura) costituenti, storicamente, l'ossatura dell'istituto, e quindi non necessariamente in dipendenza diretta dalle manifestazioni normative più o meno esplicite che esso abbia assunto. In altra parte, ci saranno forniti (o meglio, confermati) dalla rilevazione attraverso la prassi attuale, dei reali rapporti che costituiscono, attualmente, la sostanza dell'istituto medesimo. Ciò ci permetterà, di verificare la coincidenza di questi dati, e quindi la ricostruzione della struttura complessiva nella sua realtà, sincronicamente intesa, ne risulterà definitivamente chiarita.

La vita sociale internazionale, nell'intreccio dei soggetti che la governano, è regolata, come già osservato, dagli stessi condizionamenti che si riscontrano nella vita sociale regolata dal diritto interno. Gli stati, quindi, che detengono il 'potere' nel campo internazionale, se da un lato non possono permettere che questo gli sfugga di mano, danneggiandoli economicamente e politicamente (cioè, in pratica, pregiudicandone la sopravvivenza), dall'altro non sono in grado, né ritengono conveniente, di impedire senz'altro che anche gli altri stati partecipino al governo della società internazionale. Ciò impone, dunque che gli istituti giuridici relativi (e primo fra tutti, per la sua rilevanza diretta proprio su questo aspetto della vita sociale internazionale, quello della revisione) siano strettamente funzionali al mantenimento inalterato di questo tipo di struttura sociale. Ciò però impone

anche, che là dove minore è la rilevanza 'vitale' di determinate normative (convenzionali) queste siano più facilmente soggette a modifica, ad evitare che la eccessiva rigidità del controllo porti a conseguenze dannose per gli stessi stati che lo esercitano.

In questa prospettiva, dunque, si colloca e si comprende perfettamente, il perché della duplicità di normative (specchio, nella specie, della realtà sottostante), che spesso si ritrova in materia di revisione. Si capisce, cioè, il perché in taluni trattati vi siano due o più norme di crescente complessità di realizzazione, per la revisione, e si capisce pure perché, pur nell'ambito di sistemi normativi fortemente rigidi, almeno sul piano formale (vedi il caso del sistema stabilito dal Congresso di Vienna), si sia nella prassi permesso che taluni stati modificassero, in fatto se non in diritto, il complesso dei loro obblighi e diritti reciproci⁴¹.

Si rileva cioè, l'esistenza di due 'stati strutturali', i quali, lungi dall'essere contrapposti, sono perfettamente coerenti l'uno all'altro, e tutti e due perfettamente funzionali all'organizzazione reale della società internazionale.

L'emendamento e la revisione (nella caratterizzazione, che cercheremo di individuarne più in avanti) concludendo, non costituiscono l'uno l'eccezione dell'altro (o tutte e due l'eccezione della regola dell'immutabilità dei trattati)⁴², ma rappresentano soltanto l'applicazione di due regole sincronicamente ordinate della struttura della società internazionale. Le regole, di cui si discorre, potrebbero essere in sostanza lette così: un trattato può

⁴¹ Anche quindi in assenza di un'esplicita clausola di revisione del trattato, clausola che in epoca più antica era sconosciuta, ma la cui funzione veniva perfettamente assolta da altri strumenti (ad esempio, la bilateralizzazione degli accordi). *Infra*, n. 8.

⁴² Affermata dalla norma *pacta sunt servanda*, come, ad esempio, in SCELLE, *Théorie juridique de la révision des traités*, Genève 1936. Su ciò v. *infra*, n. 6, e Cap. terzo.

essere agevolmente modificato entro determinati limiti, per superare i quali occorre un concorso di condizioni e di circostanze (formali e materiali) maggiore, che garantisca, però, più a monte, la permanenza del controllo da parte degli stati dominanti. Oltre ancora, il rischio della soluzione violenta di un conflitto di interessi, oppure l'immobilismo, sono realtà concrete.

5. — La ricerca di una determinazione di fondo condizionante la regolamentazione giuridica dell'istituto della revisione dei trattati, nel senso di destinarlo alla mediazione concreta ed operativa tra l'interesse dei più forti al mantenimento di una situazione di controllo, e quello dei più deboli all'ottenimento di una certa autonomia di azione di tipo 'democratico', impone la rilevazione concreta della prassi, anche al livello della normativa particolare che in certi trattati è contenuta.

Questa normativa, infatti, riveste carattere di particolare importanza sotto due profili distinti, ma egualmente concorrenti a rivelare la reale struttura dell'istituto che studiamo.

Da un lato, infatti, essa è l'indice visibile, ad un livello particolarmente significativo, di una reale situazione sottostante⁴³, e dall'altro concorre essa stessa, come ogni altro fatto sociale, a determinare la forma concreta dell'istituto medesimo. Il solo fatto che nei trattati siano contenute delle clausole di revisione, indica che in concreto tale istituto tende ad assolvere ad una ben precisa funzione nell'ambito dell'ordinamento internazionale, e fornisce altresì un mezzo particolarmente adatto alla ricostruzione concreta della funzione che tale istituto è destinato ad assolvere, al livello dei rapporti di potere, che condizionano in maniera determinante la società internazionale nel suo complesso.

La revisione, dunque, è destinata a permettere in qualche

⁴³ *Supra*, n. 2, nt. 28.

maniera il ricambio giuridico internazionale⁴⁴, a mediare, cioè, tra le opposte tendenze estreme, al mantenimento di un ordine costituito, ed al suo rovesciamento. Essa fornisce, quindi, il mezzo tecnico per il raggiungimento di una razionalizzazione sempre più perfetta, nell'ordinamento giuridico internazionale, dei rapporti di potere che gli sono presupposti. Si tratta, quindi, di accertarne la reale funzione, e di vedere cioè in quale maniera questo strumento venga adoperato nell'ambito di una comunità determinata e della quale, quindi essa rappresenta un aspetto.

L'invecchiamento, per così dire, naturale, dei trattati importa inevitabilmente l'esigenza di modificarli, ma senza necessariamente giungere (salvo che in casi estremi) fino alla loro distruzione, almeno fin tanto che essi costituiscano un elemento importante per la conservazione di una determinata struttura sociale⁴⁵. Rappresentando, infatti, i trattati lo strumento tecnico di una determinata struttura sociale (vincolando *inter partes* al rispetto di un ordine preconstituito dai reali rapporti di forze, che costituiscono il vero ed unico filo conduttore della società internazionale e quindi delle relazioni che in essa si instaurano), la loro modificazione (o estinzione) potrà avvenire soltanto quando la struttura medesima venga radicalmente sovvertita, oppure quando quest'ultima abbia acquisito il modo di regolarsi in maniera differente, senza più la necessità, cioè, di salvare quei nodi obbligati che vengono esplicitati attraverso la normativa particolare dei singoli accordi⁴⁶.

⁴⁴ V. *infra*, n. 11.

⁴⁵ Ancora nel trattato di Versailles e negli altri trattati che conclusero la prima guerra mondiale, si faceva riferimento al sistema giuridico del Congresso di Vienna, di ben cento anni più antico. *Infra*, n. 13, ntt. 144, 145.

⁴⁶ Per una interessante prospettiva in questo senso, cfr., DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris 1955, 40 ss., 330; cfr. anche. IDEM, *Les effectivités du droit international public*, Paris 1967, 85 ss.

Quando dunque le condizioni per la modifica di una determinata struttura normativa si siano concretamente verificate, vorrà dire che esiste, in fatto, una concorrenza di vedute ampiamente generalizzata sul punto in questione⁴⁷. La prova di ciò viene fornita proprio dalla possibilità di raccogliere l'unanimità (o una larghissima maggioranza) dei consensi relativamente alla modificazione di questa struttura normativa. Sul piano tecnico, dunque, ciò si risolve nella necessità che l'accordo sia quanto più possibile vasto, ad evitare che la esclusione da esso di taluni stati non finisca per ottenere proprio l'effetto opposto di vanificare (di fatto, se non in diritto) il trattato sottoposto a revisione, o comunque di annullare gli effetti della revisione medesima per il semplice fatto che questa in realtà non manifesta in alcuna maniera la vera sostanza della società internazionale e dei suoi rapporti. Caso per caso, poi, occorrerà vedere se sia sufficiente anche formalmente il solo accordo degli stati più importanti, o se al contrario occorra anche l'espressione di volontà degli altri stati⁴⁸.

Sotto questo profilo va visto, allora, il problema circa l'unanimità o la maggioranza dei voti necessaria per l'adozione degli strumenti di revisione, inteso come problema di tecnica giuridica. Ed il problema resta sempre lo stesso, anche con termini diversi: vale a dire, ad esempio, per quanto attiene all'alternativa — nella teoria come nella prassi — tra la revisione intesa come pura e semplice stipulazione di un nuovo trattato (sostitutivo di quello modificato), o la revisione come procedimento che lascia in vita l'accordo modificato soltanto variando alcune

⁴⁷ DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., osserva appunto, 90, « Selon leur acuité, selon le degré d'attachement que les contractants gardent, malgré tout, au traité, ces divergences peuvent conduire soit à son démantèlement complet, soit à des mises à jour qui témoignent de la volonté de maintenir, tout en l'amendant, l'ordre établi par la réglementation ».

⁴⁸ In quanto, per esempio, direttamente interessati. V. DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 79 s.

delle sue norme. È sempre il reale atteggiarsi dei rapporti tra stati, quello che condiziona realmente la normativa. Nell'ipotesi in cui il contrasto non sia vitale per gli stati interessati, questi sono propensi a permettere l'adozione di strumenti di revisione con metodi di tipo 'democratico' (dato che in sostanza l'accordo, almeno per gli stati che contano, è stato raggiunto), ma tali metodi divengono man mano meno aperti con l'aumentare dell'importanza delle questioni e quindi con l'aumentare della difficoltà di raggiungere un accordo sostanziale. La normativa in tema di revisione, dunque, rispecchia fedelmente questa realtà sociale, ragion per cui i problemi tecnici non sono soltanto tali, ma vanno visti necessariamente come *funzioni* dell'ordine sociale nel quale si trovano ad esistere. I problemi tecnici relativi alla revisione dei trattati, ci sembra quindi che esistano *proprio* in quanto tali purché non si perda di vista la prospettiva nella quale vanno studiati: in quanto, cioè, destinati esplicitamente a manifestare la reale portata dei contrasti di interesse che li hanno condizionati. La portata delle singole clausole di revisione, i loro rapporti, i rapporti di queste con le altre norme del trattato e con i principi generali dell'ordinamento internazionale, ecc., vanno dunque studiati anche in questo loro aspetto caratteristico, a patto però, che li si interpreti come una sorta di *codice* destinato ad esprimere (e quindi in certo senso a mascherare) in termini di tecnica giuridica i reali rapporti che li sottendono. Solo in questa prospettiva, ci sembra, sarà possibile dedurre dal loro studio gli elementi che ne costituiscono la struttura.

CAPITOLO SECONDO

LO SVILUPPO DELLA REVISIONE NELLA STORIA DEI TRATTATI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 6. Lo sviluppo del problema della revisione dei trattati è seguito dalla dottrina che ne registra lo sviluppo. Si possono distinguere tre periodi diversi nello sviluppo del problema, ai quali periodi si accompagna da parte della dottrina uno sviluppo similare: il primo per il periodo contemporaneo alla SdN, il secondo per il periodo immediatamente successivo, ed il terzo, infine, per il periodo dalla fondazione delle NU in poi. - 7. La dottrina manca di individuare, in conseguenza, una linea di tendenza uniforme nello sviluppo del problema della revisione, il cui significato cambia anche continuamente a seguito del mutare delle prospettive. Una definizione provvisoria del concetto di revisione, come procedimento in senso ampio il cui risultato consista in una modificazione del trattato. Esigenza che per revisione si intenda la modifica della normativa di un trattato, il quale resta in vita, e non la sua integrale sostituzione, mediante un nuovo accordo. - 8. La formazione dello stato nazionale, ed il 'concerto europeo'. I trattati conclusi *sub specie aeternitatis* e l'evoluzione della comunità internazionale con meccanismi che in sostanza violano questo principio. Il metodo usato nell'ottocento per aggirare le disposizioni che prevedevano l'esigenza dell'accordo unanime per la revisione dei trattati: il sistema della bilateralizzazione degli accordi. L'atto generale di Vienna, e la sistemazione dell'Europa, in seguito alle guerre napoleoniche. Le violazioni del principio dell'unanimità e della consultazione delle potenze, relativamente a tale trattato. La questione polacca e quella belga. La Confederazione tedesca, ed il passaggio del controllo sulla politica europea dall'Austria alla Prussia. - 9. La rottura del 'concerto europeo' si profila. Il contrasto delle grandi potenze e la questione del Danubio. Le modificazioni del regime danubiano del Congresso di Vienna, e la guerra di Crimea. La questione delle isole Aaland. Il congresso di Parigi, e la nuova sistemazione dell'Europa, sempre nell'ambito del 'concerto europeo'. - 10. Un rischio reale di rottura dell'equilibrio delle potenze provoca

reazioni molto decise da parte delle maggiori potenze europee. La guerra tra Russia e Turchia e il trattato di Santo Stefano. La reazione delle altre potenze, ed il Congresso di Berlino. Quest'ultimo, pur modificando in maniera sostanziale la situazione politica dell'Europa, fa esplicitamente riferimento ai precedenti sistemi di Parigi e di Vienna. — 11. La rottura definitiva dell'equilibrio, e la prima guerra mondiale. Il Patto della SdN, ed il tentativo di predisporre un meccanismo generale di revisione dei trattati. L'esigenza dell'unanimità anche all'interno della SdN, non modifica nella sostanza la possibilità di revisione con procedimenti diversi. Elemento determinante per valutare la liceità o meno di una variazione dello *status quo* risulta sempre e soltanto l'importanza che le parti assegnano ad una determinata situazione politica. Anche per il periodo più antico è dunque possibile parlare di revisione e di emendamento dei trattati. — 12. La creazione delle due prime unioni internazionali, dimostra una volta di più la possibilità di procedere con procedimenti abbastanza semplici alla revisione dei trattati. I meccanismi di revisione previsti negli Statuti dell'Iru e dell'Upu. In particolare della revisione semplificata prevista nello statuto dell'Upu. — 13. La prima guerra mondiale, ed il Patto della SdN. Il trattato di Versailles e gli altri trattati di pace che concludono la prima guerra mondiale contengono anch'essi delle possibilità di revisione, anche previste esplicitamente nel testo del trattato. Modificazioni di fatto dei trattati di pace: l'abbandono prematuro del territorio tedesco occupato, la sostituzione del Down Plan con lo Young Plan e l'abolizione anche di quest'ultimo. Di nuovo la questione del Danubio, la cui sistemazione prevista a Versailles, viene ancora violata a causa delle proteste romene. — 14. L'a. 19 del Patto della SdN, e la procedura generale di revisione. I tentativi di portare ad effetto tale procedura. Il caso dei trattati 'inequali' della Cina; il caso dei trattati di pace tra il Perù, da una parte, e la Bolivia ed il Cile, dall'altra. L'a. 26 del *Covenant* e la sua applicazione. Scarso successo di detta procedura. Le modifiche effettivamente adottate. — 15. I trattati di pace di Versailles contengono a loro volta norme esplicitamente modificanti i precedenti trattati di Berlino e di Parigi. Il caso Oscar Chinn, e la decisione in materia della Corte Permanente di Giustizia internazionale. I tentativi di revisione dello Stato della CPG, e le difficoltà che ne derivano, a causa della mancanza nello Statuto di una norma sulla revisione. Poco successo delle velleità riformistiche del *Covenant*. — 16. I trattati successivi a quello della SdN, contengono spesso clausole di revisione, anche molto articolate. Vari tipi di clausole del genere. La previsione di più di un procedimento per la revisione dei trattati, e la possibilità di individuare un procedimento qualificabile come emendamento del trattato. I casi nella prassi.

6. — A voler vedere il problema della revisione dei trattati internazionali sotto un profilo strettamente istituzionale, come studio, cioè, delle sole clausole di revisione esistenti in taluni accordi, si dovrebbe giungere alla conclusione che tale istituto ha un'origine molto recente, e che addirittura assume una qualche rilevanza concreta soltanto nel secondo dopoguerra. A ben guardare, infatti, nella maggior parte degli accordi di epoche anteriori mancano completamente (o quasi completamente) clausole del genere, ed anche in dottrina il problema ha cominciato ad assumere rilievo soltanto, (e sotto un profilo, come vedremo, ben diverso)⁴⁹ dopo che il Patto della SdN aveva stabilito all'a. 19 quella famosa norma generale di revisione, che se da un lato suscitò polemiche e speranze, dall'altro dimostrò la sua completa inefficienza.

In sostanza occorre dire, che parallelamente all'evolversi della prassi internazionale, fortemente sollecitata dalle esigenze concrete della vita sociale, anche la dottrina ha seguito questa evoluzione (o più precisamente: ha subito questa evoluzione), osservando in conseguenza il problema sotto profili sempre differenti, a seconda dell'aspetto che al momento prevaleva al livello della prassi internazionale. Si potrebbe, volendo schematizzare questa evoluzione, parlare di tre diversi periodi, quasi perfettamente paralleli, nel loro svolgimento, a quelli che hanno caratterizzato la storia dell'ultimo sessantennio. Un primo periodo, che può farsi coincidere con quello della SdN, è quello della revisione come fatto programmatico tendente ad evitare la possibilità che si formassero conflitti pericolosi⁵⁰, attraverso la

⁴⁹ Cfr., ad esempio, CERETTI, *La revisione dei trattati*, Milano 1934, che la esamina sotto il profilo della revisione *ex a. 19 SdN*; DE NOVA, *La revisione dei trattati nel quadro del diritto internazionale*, *Annali di Scienze Politiche dell'Università di Pavia*, 1934, 12 ss. (estr.).

⁵⁰ V., ad esempio, EAGELTON, *La révision dei traités est-elle nécessaire?*, *L'Esprit international*, 1931, 61 ss., che osserva, a proposito della grande 'domanda' di revisione delle comunità internazionali, che i trattati di pa-

predisposizione di una norma generale obbligatoria a risolvere pacificamente le controversie attraverso la modificazione dei trattati internazionali. La revisione (pur naturalmente non essendo l'unico strumento indirizzato al fine cui si accennava sopra) assume quindi l'aspetto di uno strumento sussidiario fondamentale, destinato a sostituire al sistema del conflitto diretto (la guerra come strumento del diritto internazionale) un mezzo di soluzione pacifica delle controversie⁵¹ risolvendosi nella possibilità concreta di modificare il trattato incriminato, sotto il controllo di un'autorità superiore, rappresentata appunto dalla SdN. Non a caso, quindi, si può parlare in quel periodo, addirittura della costituzione di un *novus ordo* internazionale⁵² fondato su questo principio (la modificabilità dei trattati internazionali) e garantito dalla SdN. Ma, come è noto, l'a. 19 non ebbe praticamente mai applicazione, ed il sistema di garanzia del *Covenant* naufragò in una nuova guerra mondiale⁵³.

Parallelo grosso modo al sistema delle NU è invece lo sviluppo del problema della revisione nel periodo successivo. Ora la revisione viene guardata come un fatto tecnico destinato a modificare trattato per trattato le norme che in essi divengono ina-

ce del 1919 « on établi, virtuellement, une nouvelle constitution pour l'Europe, sinon pour le monde entier [*infra*, n. 13]. Il n'est pas du tout surprenant, étant donnée la multiplicité des intérêts en jeu, qu'une demande de révision ait surgie promptement; il n'est pas surprenant non plus que cette demande se soit heurtée à une opposition implacable ».

⁵¹ La revisione viene così interpretata anche come la giustificazione formale della violazione dell'ordine costituito (retto dalla norma *pacta sunt servanda*), e come mediazione tra il mantenimento dell'ordine medesimo, e la sua dissoluzione sancita dalla cd. clausola *rebus sic stantibus*, MODEROW, *The revision of treaties and the interests of peace, Studies in Polish and Comparative Law, (Symposium)*, London 1945, 71 ss.; in questo senso cfr. anche, SCALLE, *Théorie*, cit., 12 ss.; DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 87 ss.

⁵² L'espressione è del CERETI, *La revisione*, cit., 179 s.; v. anche, EAGELTON, *La révision*, cit., 61 ss.

⁵³ Cfr. *infra*, n. 14.

deguate. In questo secondo periodo, contrariamente a quanto avveniva in precedenza, quasi tutti gli strumenti internazionali sono dotati di clausole per la loro revisione⁵⁴, clausole destinate ad avere un effetto limitato ai soli trattati in cui sono contenute. Anche nello Statuto delle NU manca una norma del genere di quella contenuta nel *Covenant*⁵⁵, dato che l'a. 14 si limita a prevedere la generica possibilità di invitare le parti a risolvere pacificamente le controversie. E la dottrina si adegua a questa nuova situazione di fatto: la discussione riguarda ormai, analiticamente le singole clausole di revisione di questo o quel trattato; i problemi si spostano ad esaminare soltanto i dati tecnici delle singole disposizioni, per discuterne le modalità di applicazione. Il problema, quindi, si frantuma in una serie di aspetti particolari e perde progressivamente di interesse, mentre ne va assumendo sempre di maggiore quello circa i mezzi di produzione giuridica internazionale⁵⁶, di cui la revisione è soltanto un aspetto, e non il principale. L'attenzione, in questo periodo è richiamata preva-

⁵⁴ V. *infra*, Cap. quarto e Cap. quinto.

⁵⁵ L'a. 14 NU ha una portata ed un contenuto molto meno ampi dell'a. 19, dato che si limita a stabilire che l'AG può raccomandare misure per il regolamento pacifico di qualunque situazione contraria al benessere generale ed alla pace. Cfr. in merito, DE VISSCHER, *Théories et réalités*, cit., 403 ss.; KELSEN, *The law of the United Nations*, London 1951, 211 ss. L'a. 14 NU non fa nemmeno esplicito riferimento alla revisione dei trattati.

⁵⁶ La revisione viene vista spesso soltanto sotto il profilo della produzione di norme giuridiche, specie quando la procedura di adozione richieda il voto maggioritario. Tipico esempio in, FRIEDMANN, *The changing structure of international law*, London 1964, 126 (appunto nel capitolo intitolato « *The Sources of Modern International Law* », 120 ss.). Al tema esclusivo della revisione, intesa come processo di « *Law making* » è dedicato l'intero recentissimo libro di, YEMIN, *Legislative powers in the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden 1969, *passim*, e particolarmente 2 ss.; cfr. anche, ZACKLIN, *The emendment of the constitutive instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leyden 1968, 2 ss., 9 ss.; SKUBISZEWSKI, *Forms of Participation of International Organizations in the Law Making Processes*, IO, 1964.

lentemente dalle disposizioni contenute negli statuti delle organizzazioni internazionali, che costituiscono il fatto nuovo del secondo dopoguerra⁵⁷.

Anche a questo stadio, però, si manifesta la difficoltà di condurre uno studio generale valido. Le clausole di revisione vengono applicate di rado, e spesso i trattati vengono modificati senza utilizzare le clausole predisposte all'uopo. Le tecniche di revisione, d'altra parte, sono per lo più molto complesse: si richiedono maggioranze elevate in seno agli organi delle organizzazioni o nelle conferenze di revisione convocate all'uopo; spesso si richiede senz'altro l'unanimità dei voti. In pari tempo, gli strumenti di revisione, una volta adottati, vanno per lo più ratificati, con la conseguenza di poter essere nei fatti posti in non cale, malgrado la presenza di una decisione nel senso della modifica.

È la constatazione di questo fatto, accompagnata alla rilevazione di una prassi che, non ostante la rigidità formale degli accordi, nei fatti si evolve continuamente, che induce a porre il problema sotto un nuovo profilo: quello della cd. revisione di fatto. Quella cioè, della constatazione di un'evoluzione, che prescinde spesso in maniera assoluta dalle disposizioni normative che questo o quel trattato prevedono. Si apre così, la visione di una prospettiva completamente nuova: spesso le norme giuridiche si evolvono attraverso meccanismi estranei al diritto in senso stretto, al punto da poter risultare fortemente modificate o caducate senza che alcun intervento tecnico abbia provocato questa conseguenza⁵⁸.

⁵⁷ Al proposito si parla addirittura di « constitutional law » (JENKS, *The Scope of International Law*, BY, 1954, 1 ss.; FRIEDMANN, *The changing*, cit., 158), da cui l'importanza dello studio della revisione, ZACKLIN, *The amendment*, cit., 3 ss.

⁵⁸ ZACKLIN, *The amendment*, cit., 171 ss. È interessante rilevare l'apparente contraddizione esistente tra la « scoperta » della revisione di fatto (tra la scoperta, cioè, della storicità del fenomeno giuridico) e le tendenze sempre più accentuate - proprio nello stesso periodo di tempo - alla

7. — L'individuazione qui delineata dei tre diversi « volti » del problema della revisione, per la sua schematicità fa risaltare in maniera particolare i bruschi cambiamenti di prospettiva che pur si sono manifestati in concreto⁵⁹, ma che ciò non ostante riflettono, a nostro parere, una linea di tendenza uniforme, che ha sempre sotteso lo sviluppo della prassi internazionale in materia. È semmai al livello della dottrina che questi salti si sono verificati concretamente, proprio, probabilmente, per la mancanza di una visione generale del problema⁶⁰. L'utilizzazione, anzi, della dottrina cui ci riferiamo, è resa notevolmente complessa dal fatto che i continui cambiamenti di prospettiva hanno influito potentemente sul significato che veniva di volta in volta attribuito al medesimo termine 'revisione', ed al diverso contenuto che al medesimo istituto di volta in volta implicitamente si dava. D'altra parte, la mancata comprensione dell'uniformità di quella linea di tendenza, ha imposto, appunto, che al problema non si desse mai una sufficiente prospettiva storica, tale da permetterne una definizione che non si limitasse alla esperienza particolare di questo o quel trattato, o di questo o quel momento storico particolare.

Occorre, dunque, innanzitutto intendersi sul significato che si vuole dare al termine revisione, onde evitare che l'utilizzazione di un termine poliseno induca a confusioni e malintesi (basti pensare alle confusioni che ingenera spesso l'intendere la revisione alla stessa maniera della clausola *r.s.s.*, con la conseguenza

definizione di un ordinamento giuridico rigido, e quindi inadatto a sopportare (almeno in teoria) modificazioni di fatto. *Supra*, n. 2.

⁵⁹ La sensazione di un brusco cambiamento di prospettiva (cui noi, come risulta dal testo, non crediamo) fu particolarmente sentita all'epoca della SdN. Cfr., ad esempio, LIPACEWICZ, *La révision des traités du point de vue juridique et politique* (*Rapp. al XXIX Congr. Un. della Pace*, Vienna 1932), Varsavia 1933, 9 ss.

⁶⁰ In materia cfr. PARADISI, *Il problema storico del diritto internazionale*, Napoli 1956, 8 ss., 10.

di mescolare i due problemi e di attribuire all'uno le caratteristiche dell'altro e viceversa)⁶¹. A nostro parere, allo stadio attuale dello studio, al termine *revisione* va attribuito il senso ampio di procedimento (quale che esso sia)⁶² il cui risultato (nei fatti o teleologicamente) consista in una modificazione (esplicita o meno) della normativa di un trattato. Due, dunque, sono i limiti che si intende porre al concetto di revisione: *a*) modifica della *normativa*, e quindi non pura e semplice sostituzione di un nuovo trattato al vecchio. Ciò perché, come vederemo meglio di seguito, la funzione specifica cui la revisione assolve nell'economia delle relazioni internazionali, è quella di permettere che un trattato continui ad esistere, pur venendo in parte modificato⁶³. La pura e semplice sostituzione di un nuovo trattato al vecchio, infatti, implica un accordo integralmente nuovo tra le parti, in seguito al quale, dunque si è di fronte ad una nuova manifestazione di volontà, per la quale si porranno ad esempio, problemi di successione, di compatibilità con altri trattati, di rispetto del diritto delle altre parti del trattato a mantenere intatte le situazioni giuridiche definite da quello precedente⁶⁴; ma

⁶¹ Cfr. più ampiamente *infra*, n. 22.

⁶² Di diritto o di fatto, dunque. Di quest'ultimo, peraltro, non ci occuperemo esplicitamente, almeno per quanto attiene alla parte più strettamente tecnica del nostro lavoro. Lo studio della revisione di fatto, per il periodo storico attuale, infatti, richiederebbe esso solo ben più di una monografia.

⁶³ Non a caso anche nei trattati dell'ottocento si accennava a problemi del genere. Cfr., ad esempio, il *Trattato di Berlino*, 13.7.1878, ALBIN, 204 ss., cit. *infra*, nt. 115, n. 10.

⁶⁴ Ed eventualmente sorgerà il diritto delle parti non consenzienti a stipulare il nuovo trattato a mantenere i diritti e gli obblighi del vecchio. Così, ad esempio, DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 86 « ... l'on ne peut aller jusqu'à interdire à certains contractants le droit de les modifier dans leurs rapports mutuels, le traité restant en vigueur entre les Etats qui s'y sont refusés ». Cioè, la liceità delle modificazioni mediante accordi *inter se*: salvo che il trattato non lo proibisca esplicitamente.

mai, al contrario, si porrà un problema di procedura modificativa, o di compatibilità delle nuove norme con quelle restanti. La distinzione, poi, acquista ancora maggior rilevanza, se si bada all'aspetto politico della questione, e quindi, per esempio, alla maggior difficoltà di indurre le parti contraenti a stipulare un nuovo accordo, di fronte alla possibilità di modificarne solamente una parte⁶⁵.

D'altra parte, *b*) la modifica per essere qualificabile come revisione, deve riguardare un *trattato determinato* (o un certo numero di trattati collegati), e non una situazione politica generale. In caso contrario si potrà parlare di cambiamento di regime, o di smantellamento di un sistema di equilibri, ecc., ma mai di una revisione, a meno che tali avvenimenti non comportino la modifica di trattati esistenti e che continuano, a revisione avvenuta, a sussistere.

Così individuato, il campo di studio che ci interessa resta abbastanza delimitato da non farvi ricadere fenomeni di natura ibrida, o addirittura estranei alla revisione, ed allo stesso tempo abbastanza vasto da ricomprendervi quei fenomeni di adattamento normativo, tacito, che in epoca anteriore alla SdN hanno costituito l'unico strumento di revisione esistente.

8. — Sotto questo profilo occorre dunque riferirsi prevalentemente, se non esclusivamente, a quelle epoche storiche in cui è possibile individuare un sistema di trattati sufficientemente formalizzato da permettere di seguirne l'evoluzione. Tale situazione comincia a verificarsi quando la formazione degli stati nazionali è giunta ad un punto tanto avanzato da permettere che anche le relazioni tra i medesimi assumano una forma

⁶⁵ Il che lascia impregiudicato il fatto che la modifica in oggetto sia il risultato di un procedimento formale di revisione, oppure il risultato di una variazione di fatto, accettata più o meno tacitamente dalle parti contraenti.

abbastanza stabile e tendenzialmente permanente. Stati nazionali, per la cui sopravvivenza internazionale è condizione indispensabile l'eguaglianza sovrana, ed il non riconoscimento, neppure formale, di una qualsiasi dipendenza sia pure ideologica, dall'impero, ormai completamente tramontato⁶⁶. D'altro canto, però, alla formazione dello stato inteso come affermazione del potere di un sovrano sul proprio territorio, del quale si dispone in termini assolutamente verticistici, fanno da contrappeso il formarsi delle ideologie nazionali, con la forza dirompente che queste esercitano sul mantenimento della situazione di equilibrio esistente, e le mire espansionistiche degli stati medesimi. Da ciò, da un lato l'esigenza di strutturare rapporti duraturi tra gli stati (e quindi il concetto del trattato internazionale come concluso *sub specie aeternitatis*), dall'altro l'evolversi di una situazione molto difficilmente controllabile, specie al livello delle esplosioni nazionalistiche, che coinvolgono, volenti o nolenti, i governi medesimi⁶⁷. È la storia, *in nuce*, del sistema creato dal congresso di Vienna. La cui originalità non risiede tanto nel portato politico del « Concerto europeo », quanto nel fatto di aver predisposto un sistema, sufficientemente rigido (ed eternizzabile) nelle sue linee generali, nella sua ossatura fondamentale, ed allo stesso tempo sufficientemente elastico da permettergli di adeguarsi senza troppo danno al mutare delle esigenze della società internazionale⁶⁸.

E il sistema è semplice: nel quadro di un accordo generale, che istituisce soltanto, in pratica, il principio della consul-

⁶⁶ Ma la dipendenza, se non altro ideologica, dal quale era precedentemente largamente affermata. Cfr., PARADISI, *Il Problema* cit., 119; CHABOD, *L'idea di nazione*, (1943-'44, 1946-'47), Bari 1961.

⁶⁷ Il concerto europeo non era certo indirizzato a realizzare una coscienza nazionale, prima, ed europea, poi, di qui il conflitto; cfr. CHABOD, *Storia dell'idea di Europa*, (1958-'59), Bari 1965, 133.

⁶⁸ Situazione, del resto, anche oggi sensibile, v., DUNN, *Peaceful Change today*, *World Politics*, 1959 (XI), 278 ss.

tazione al livello di conferenze di stati, molti accordi bilaterali (o a numero ristretto di contraenti)⁶⁹ destinati a risolvere questioni particolari in qualsiasi maniera, purché alcuni principi di fondo restino immutati.

Il 9 giugno 1815, i sette stati europei legittimisti, nonostante tutto poco preoccupati del ritorno di Napoleone in Francia, concludono l'atto finale del Congresso di Vienna, che stabilisce un sistema di alleanze politiche e militari tra i detti stati, e, con l'assetto territoriale definitivo dell'Europa, definisce in maniera abbastanza chiara i limiti delle zone di potere di ciascuno stato. Gli accordi particolari stipulati tra gli stati firmatari sono sintetizzati nell'atto generale, ed annessi quali parti integranti del medesimo⁷⁰. Contemporaneamente, o quasi, le parti stabiliscono un sistema di consultazioni periodiche, almeno tra gli stati più importanti tra i firmatari dell'atto finale del Congresso di Vienna⁷¹. E la prima riunione venne presto: il 9 ot-

⁶⁹ Per cui la modificazione del trattato avviene mediante l'accordo di un numero ristretto di parti: cfr. in materia, ad esempio, SØRENSEN, *The Modification of Collective Treaties without the Consent of all the Contracting Parties*, *Acta Scandinavica juris gentium*, 1938, 150 ss.; STRABREIT, *Die Revision multilateraler Völkerrechtlicher Verträge durch eine begrenzte Anzahl der Vertragsparteien*, Heidelberg (Diss.), 1964; ROHNFELDER, *Die Revision internationaler Verträge nach Billigkeit (dargestellt an der Genfer Generalakte - 1928/1949 - und der Europäischen Konvention zur friedlichen Streiterledigung)*, München (Diss.), 1961. Non si capisce, quindi, come si possa, oggi, considerare originale una procedura del genere, JENARD, *Une technique originale: la bilatéralisation des conventions multilaterales*, *Révue belge de droit international*, 1966, 386 ss.

⁷⁰ « Les Puissances ... désirant maintenant de comprendre dans une transaction commune les différents résultats de leurs négociations, afin de le revêtir de leurs ratifications réciproques, ont autorisé les Plénipotentiaires soussignés à réunir dans un instrument général les dispositions d'un intérêt majeur et permanent ... »: AUSTRIA - FRANCIA - GRAN BRETAGNA - PORTOGALLO - PRUSSIA - RUSSIA - SVEZIA e NORVEGIA, *Acte final du Congrès de Vienne*, 9.6.1815, *preambolo*, DESCHAMPS, 443.

⁷¹ Anche in quest'ipotesi non si procedette alla stipulazione di un trattato comune, ma alla conclusione di molti trattati separati conclusi

tobre 1818, le quattro maggiori potenze stipulavano accordi separati (ma identici) con la Francia per l'abbandono del territorio della medesima⁷², e sulle indennità dovute dalla Francia a causa delle guerre napoleoniche⁷³.

Già in questa maniera, però, si violava, nella sostanza l'accordo stipulato a Vienna. Soltanto alcuni degli stati firmatari di quell'atto, infatti, parteciparono a quelli successivi relativi alle questioni francesi, che, in sostanza, avevano costituito le premesse di fondo degli accordi di Vienna. Del resto, il primo trattato di Parigi, che aveva posto fine alla prima era delle guerre napoleoniche, era stato concluso (con il solito sistema degli accordi bilaterali identici) tra la Francia da una parte, e tutte le potenze che poi parteciparono al Congresso di Vienna⁷⁴. In sostanza già si affermava il principio per cui talune modificazioni di un sistema di trattati potevano avvenire con l'accordo di talune soltanto delle parti interessate. Questo metodo,

contemporaneamente (il 20.11.1815) tra: Austria e Gran Bretagna, Austria e Prussia, Austria e Russia, Gran Bretagna e Russia, Gran Bretagna e Prussia. È interessante notare che, mentre nel testo del trattato si fa sempre riferimento alle sole due potenze firmatarie del medesimo, nel penultimo articolo (a. VI) si fa invece esplicito riferimento ai quattro stati, per quanto attiene alla riunione periodica dei medesimi. Cfr. DESCHAMPS, 543 s. Anche le ratifiche furono depositate in epoche diverse.

⁷² Il trattato per l'evacuazione del territorio francese, tra i quattro stati e la Francia, fu ratificato il 23.10.1818. Cfr., AUSTRIA-FRANCIA, *Convenzione per l'evacuazione del territorio francese occupato*, Aix-la-Chapelle, 9.10.1818, DESCHAMPS, 715, e gli altri trattati, (con Prussia, Russia e Gran Bretagna) di seguito.

⁷³ Anche per la pace i trattati furono quattro, conclusi il 20.11.1815 a Parigi: cfr., DESCHAMPS, 523, con articoli separati sui rapporti tra Francia, e Austria e Prussia. A questo trattato principale ne fanno seguito altri relativi ai vari punti in discussione, sempre con il medesimo sistema.

⁷⁴ 30.5.1814; *Trattati* tra Francia, da un lato, e Austria, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia, Svezia e Norvegia, firmati a Parigi, DESCHAMPS, 319 ss. V. anche quello con la Spagna, del 20.7.1814, DESCHAMPS, 331.

seguito poi anche per altre revisioni del genere, diveniva così uno strumento ufficiale di politica, che per alcune ipotesi superava largamente il principio dell'unanimità dei consensi per la revisione di un trattato. Il congresso di Vienna, in sostanza, e tutti gli accordi che gli fanno corona, costituiscono, a nostro parere, l'aspetto antiquato dell'attuale sistema degli accordi multilaterali, ed addirittura, per certi aspetti, un embrione dei sistemi organizzati esistenti al giorno d'oggi.

Ma proprio nella stessa occasione si modificava uno degli annessi allo strumento adottato a Vienna, e precisamente il XVII, che prevedeva disposizioni in merito al rango dei diplomatici. Questo accordo, parte integrante dell'atto di Vienna, venne modificato istituendo una nuova classe di diplomatici, su accordo soltanto di cinque stati, vale a dire, la Francia, Prussia, Russia, Gran Bretagna e Austria, senza consultare le altre potenze interessate⁷⁵. Anzi, nemmeno gli stati che avevano acceduto allo atto di Vienna, vennero consultati⁷⁶. In ultima istanza, oltre che dagli stati firmatari, l'accordo fu sottoscritto soltanto dalla Svezia-Norvegia⁷⁷.

Situazione simile si verificò qualche anno più tardi a proposito della Polonia, per la quale, gli Annessi I e II prevedevano la costituzione in stato autonomo⁷⁸. Nel 1831, però, in seguito all'insurrezione polacca dell'anno precedente, la Russia invase la Polonia, annettendola formalmente, con l'accordo soltanto dell'Austria e della Prussia: coloro che avevano direttamente par-

⁷⁵ V. il detto *accordo* del 21.11.1818, in, ALBIN, 8; ed in, DESCHAMPS, 723.

⁷⁶ Cfr. HOYT, *The unanimity*, cit., 83.

⁷⁷ La data dell'accessione di quest'ultimo stato è di molto posteriore, risalendo, infatti, al 28.8.1828. Cfr. anche, 5 BF 1090.

⁷⁸ Gli annessi I e II sono richiamati all'a. I dell'atto generale. I due annessi citati costituivano originariamente due trattati in data eguale (21.4, 3.5.1815), rispettivamente tra Austria e Prussia, e Prussia e Russia, nei quali era sancita la divisione della Polonia, e la costituzione di quest'ultima in stato autonomo legato alla Russia.

tecipato alla conclusione dell'atto di cui sopra. Le proteste inglesi e francesi (gli inglesi chiesero persino la convocazione di una conferenza degli otto stati di Vienna) caddero nel nulla, e la Russia addirittura fece valere esplicitamente la non necessità dell'accordo delle parti non direttamente interessate⁷⁹.

Quasi contemporanea a quella cui abbiamo accennato più sopra, è la questione belga e olandese. Anche per questi due stati esisteva un accordo annesso all'atto di Vienna, che ne sanciva l'unione⁸⁰, anche se la sistemazione definitiva veniva raggiunta soltanto nel 1819 (20.7) a Francoforte, con gli aa. XXXIV e XXXV del *Rèces générale de la Commission territoriale*, che riuniva e sistemava tutte le disposizioni particolari in materia territoriale stabilite a Vienna⁸¹. Nel 1839, dopo alterne vicende, le rivolte avvenute nel Belgio inducono le parti a sancire in diritto la divisione tra Belgio e Olanda, in un trattato firmato a Londra il 19.4.1839, consistente in due trattati tra le cinque potenze da una parte, e rispettivamente Belgio ed Olanda dall'altra, cui veniva aggiunto un annesso comune⁸². Una ulteriore e definitiva divisione tra Paesi Bassi e Lussemburgo, avvenne infine, nel 1867⁸³ a Londra con un trattato che ne san-

⁷⁹ V. un riassunto della questione, ed alcuni atti ufficiali relativi in, 37 BF 1413 ss.

⁸⁰ L'annesso in questione è il X, consistente in quattro accordi separati identici (tranne che in alcune disposizioni segrete e annesse) del 31.5.1815, tra il Re dei Paesi Bassi (appunto, Belgio ed Olanda) da un lato, e l'Austria, la Gran Bretagna, la Prussia e la Russia dall'altro. Cfr. DESCHAMPS, 442 ss. All'annesso in oggetto fa riferimento l'a. LXVII dell'atto generale.

⁸¹ V. il detto *trattato*, stipulato tra Austria Gran Bretagna e Russia, in DESCHAMPS, 748 s. L'a. XXXV stabiliva definitivamente il passaggio del Lussemburgo alla Confederazione germanica. Lo scopo principale del trattato era appunto quello di riunire in un unico atto tutte le disposizioni territoriali particolari stabilite in esecuzione degli accordi di Vienna: aa. LXVIII, LXVII e LXIX. Cfr. anche, 7 BF 3, 13 ss.

⁸² V. 18 BF 728; e ALBIN, 9 ss.

⁸³ *Trattato di Londra*, 11.5.1867: cfr. ALBIN, 20 ss. È importante notare

civa l'indipendenza dagli altri stati originariamente uniti, e che veniva sottoscritto dalle cinque potenze (con l'aggiunta dell'Italia⁸⁴, in quanto riconosciuta nuova grande potenza), e gli stati direttamente interessati. Ciò accadeva in conseguenza della dissoluzione della Confederazione tedesca creata dal Congresso di Vienna, dissoluzione che impediva la partecipazione del Lussemburgo alla detta confederazione⁸⁵. Ciò che conta, comunque è che nuovamente in questa occasione si modificavano le disposizioni del trattato di Vienna, attraverso accordi cui partecipavano soltanto taluni degli stati firmatari. Il principio, però, sembra ormai accettato, almeno dagli stati meno forti: la Spagna, infatti, protestò, ma non tanto per non essere stata ammessa all'accordo, quanto perché ad esso era stata invitata l'Italia, che non era stata parte degli accordi di Vienna⁸⁶.

Gli esempi di atti del genere potrebbero moltiplicarsi. Per citare ancora un caso tipico, facciamo riferimento alla questione della città libera di Cracovia, costituita in tale condizione dalla ' *Constitution de la ville libre de Cracovie* ', annessa al trattato austro-russo-prussiano del 3.5.1815⁸⁷, aggiunto quale annesso III all'atto generale di Vienna⁸⁸. Il 6.5.1846, l'Austria si an-

che questo evento si verificava quando la situazione europea era già sostanzialmente modificata, a causa della presenza di una rottura di fondo, ormai molto grave, tra Francia (di Napoleone III) e Prussia di Bismarck. La questione del Lussemburgo costituisce in sostanza un momento di passaggio molto indicativo tra il sistema di Metternich e quello di Bismarck.

⁸⁴ L'Italia aveva ormai raggiunto l'unità, e coglieva i frutti della politica cavouriana di inserimento europeo.

⁸⁵ Ciò, del resto, accadeva quando ormai gli avvenimenti della Crimea, conclusi con il trattato di Parigi del 30.3.1856, avevano, nei fatti, rotto definitivamente la Santa Alleanza.

⁸⁶ Cfr. HOYT, *The unanimity*, cit., 85.

⁸⁷ AUSTRIA-PRUSSIA-RUSSIA, *Trattato addizionale concernente la città di Cracovia*, Vienna, 2.4. 3.5.1815, DESCHAMPS, 392 ss., *Annesso*, 396 ss.

⁸⁸ All'annesso fanno riferimento, oltre alla norma generale sugli annessi, (a. CXVIII), gli aa. VI, VII, VIII, IX, X dell'atto generale.

nette la città libera di Cracovia ed i trattati relativi alla medesima vengono revocati sulla base di un accordo concluso dai soli Austria Prussia e Russia⁸⁹. Anche in questa occasione, come già per il caso della Polonia, l'Inghilterra protestò, adducendo l'esigenza di un accordo tra tutti i firmatari dell'atto di Vienna, o almeno delle cinque potenze. Ma le proteste non ebbero effetto alcuno, e Metternich rifiutò addirittura di accettare qualsivoglia protesta in merito, facendosi anche forte dei precedenti esistenti: non consta di ulteriori sviluppi della questione⁹⁰.

Il caso forse più clamoroso, però, è quello relativo alla Confederazione tedesca, uno dei punti di maggiore importanza nel quadro dell'atto di Vienna. Questo episodio segna in maniera estremamente chiara la fine della potenza austriaca, e la sua sostituzione con quella prussiana, oltre che sancire in pratica la fine della Santa Alleanza, già in grave difficoltà per la guerra in Crimea. A Vienna avviene il primo atto, con il riconoscimento dell'annessione austro-prussiana dei 'Ducati', sottoscritto da Austria, Prussia e Danimarca⁹¹, ma già sancito dalla Dieta della Confederazione tedesca il 3.3.1864⁹². Nessun altro stato interviene in questi accordi, e gli stessi firmatari in pratica si limitano a sancire una situazione di fatto creata dalla Prussia e dagli stati della Confederazione tedesca. Appena due anni più tardi, a Praga, veniva firmato il trattato di pace tra Prussia e Austria (sconfitta a Sadowa), in cui si riconosceva pubblicamen-

⁸⁹ V. le vicende relative agli accordi in questione, concluso in data 6.5.1845, in, 35 BF 1089 ss.

⁹⁰ Cfr. la secca risposta di Metternich in, 35 BF 1096.

⁹¹ Cfr. il testo in ALBIN, 24 ss. Per 'Ducati', si allude, come è noto, allo Schleswig, allo Holstein ed al Lauenburg.

⁹² Con la *Convenzione* di Gastein (14.8.1864), si attribuiva lo Holstein all'Austria, con un diritto prussiano alla costruzione del canale di Kiel attraverso di esso. Lo Schleswig era, invece, attribuito alla Prussia. Il Lauenburg, infine, andava alla Prussia, dietro pagamento di una somma all'Austria.

te (a. 4)⁹³ la dissoluzione della Confederazione, e la costituzione di un'unione federale diretta dalla Prussia. Il trattato risulta sottoscritto soltanto da Austria e Prussia⁹⁴. Gli stati tedeschi si affrettarono poi ad aderirvi, mentre l'unica protesta venne dal principe di Hannover, il cui regno veniva annesso dalla Prussia (2.9.1866)⁹⁵.

Tutto ciò, e si potrebbe facilmente continuare, senza contare le numerosissime modificazioni dello *status quo* europeo, la cui minore importanza non richiedeva nemmeno l'accordo formale delle parti. Il tutto, sulla base di affermazioni continue circa l'eternità degli accordi che venivano stipulati, e l'affermazione del principio della consultazione delle grandi potenze. Ma, appunto, nella misura in cui le grandi potenze dimostrano un interesse reale per la situazione. Ed anzi a ben guardare alcuni degli stati firmatari dell'atto di Vienna, non compaiono mai più, fino al punto addirittura da venire sostituiti da uno stato nuovo, qualificato, per amore o per forza, grande potenza: l'Italia⁹⁶.

⁹³ ALBIN, 34, 35 s. Il testo dell'a. 4 è particolarmente significativo del clima politico in cui l'atto si conclude: « S.M. l'Empereur d'Autriche reconnait la dissolution de la Confédération germanique telle qu'elle a existé jusqu'ici, et donne son assentiment à une organisation nouvelle de l'Allemagne, sans la participation de l'Empire d'Autriche. S.M. promet également de ranonaitre l'union fédérale plus étroite qui sera fondée par S.M. le Roi de Prusse au nord de la ligne du Mein, et déclare consentire à ce que les Etats allemands situés au sud de cette ligne contractent une union dont les liens nationaux avec la Confédération du nord de l'Allemagne feront l'objet d'une entente ultérieure entre les deux parties, et qui aura une existence internationale indépendante » (*corsivo* nostro). La riunione completa della Germania alla Prussia si avrà pochi anni più tardi, con il *trattato di Versailles* del 18.1.1871.

⁹⁴ Per tutti cfr. HOYT, *The unanimity*, cit., 87.

⁹⁵ V. per tutti, in materia, l'interessante ricostruzione di ALBRECHT, CARRIÉ, *Storia diplomatica dell'Europa*, Rocca San Casciano 1964, 178 ss.

⁹⁶ Che è firmataria dell'atto relativo all'indipendenza del Belgio, atto realizzato dopo che l'Italia aveva raggiunto l'indipendenza e la unità, ed era entrata nel novero dei grandi, grazie anche alla propria importanza strategica ed economica.

In sostanza, lungi dall'essere immutabile, il sistema del Congresso di Vienna è estremamente flessibile, perfettamente capace di adattarsi al mutare continuo delle complicatissime circostanze dell'epoca.

Centro motore è l'Austria, presente sempre negli accordi, e la cui posizione centrale scompare soltanto quando un'altra potenza rivale, la Prussia, riesce a legare a sé i rapporti diplomatici dell'epoca. Per altro verso, il sistema è molto rigido, tanto che solo pressioni molto forti, quali le spinte nazionali, e le rivolte che ne derivano, possono indurlo ad accettare modificazioni. Il punto di vista è duplice: mentre soltanto gli stati direttamente interessati, e sufficientemente forti da imporre il rispetto del loro interesse, intervengono al livello delle decisioni diplomatiche, da altro lato il sistema cede (proprio grazie al fatto di essere a sfondo bilaterale, e quindi molto più facile da modificare) dietro la spinta della violenza⁹⁷.

Pur essendo ancora ben lungi dal conoscere sistemi di revisione formalizzati, gli atti di Vienna subiscono, dunque, egualmente delle modificazioni, volenti o non⁹⁸, pur mantenendo intatto entro certi limiti il sistema generale previsto negli accordi: sistema che si risolve nella sostanza nel mantenimento della pace mediante l'equilibrio delle grandi potenze. Mancato quest'ultimo, il sistema non poteva che cadere.

Il principio della « santità dei trattati », quindi, può considerarsi del tutto superato, e rivela ormai chiaramente la sua natura di principio a sfondo ideologico destinato sostanzialmente a garantire taluni stati da modificazioni non gradite dei trattati.

⁹⁷ Per un'interpretazione in questo senso v., DE VISSCHER, *Théories et réalités*, cit., 55.

⁹⁸ È il caso, ad esempio, delle disposizioni relative alla navigazione sul Reno (Annesso XVI), previste agli aa. CVIII e CXVII dell'atto generale, disposizioni modificate abbastanza sostanzialmente (a favore degli stati rivieraschi) dalle convenzioni del 1831 e del 1868, firmate a Mannheim.

Diremmo, anzi, che proprio nel periodo in cui maggiore è la pretesa influenza del principio in questione, maggiore è anche la rapidità e la frequenza con cui i trattati vengono rivisti. Alla permanenza dei trattati, si fa dunque riferimento sostanzialmente su di un piano teleologico per giustificare il rifiuto di concedere la revisione, o per lo meno per garantire, almeno sul piano programmatico, la stabilità dei rapporti⁹⁹. Una volta garantito un generale equilibrio territoriale, i trattati sono naturalmente soggetti a revisioni parziali, nei limiti in cui tali atti non pregiudichino l'obiettivo fondamentale. Laddove, però, tale equilibrio rischia di rompersi, le situazioni vengono mutate in maniera sostanziale, e si richiede l'accordo di tutte le parti in causa: realisticamente (a riprova del contenuto ideologico del principio della eguaglianza sovrana) anche degli stati di recente formazione o in via di formazione.

9. — Nella seconda metà dell'ottocento, questo equilibrio, come già accennavamo più sopra, rischia di rompersi. L'insorgere della ' questione d'Oriente ' inserisce dei fattori del tutto nuovi nel quadro della politica internazionale del tempo: le stesse grandi potenze sono in contrasto tra di loro, e giungono fino allo scontro diretto. Le due esigenze contrastanti di mantenere, da un lato, l'equilibrio, e di espandere, dall'altro, la propria potenza, portano al conflitto, anche violento.

La questione degli stretti e quella del Danubio, con le notevoli pretese russe in merito, creano reazioni in Gran Bretagna,

⁹⁹ Non va sottovalutato il fatto che l'intento principale della diplomazia di questo periodo, è quello di garantire, a livello normativo, le posizioni legittimiste degli stati più forti. L'epoca di Vienna è epoca di restaurazione di un ordinamento politico sconvolto dalla crisi napoleonica (e dalla rivoluzione francese), e l'unica soluzione che si prospetta ai politici del tempo è quella della ricerca dell'equilibrio tra le grandi potenze, inteso come equilibrio a carattere ancora prevalentemente territoriale.

cui si affianca la Francia. L'Austria, per parte sua, cerca di approfittare della situazione, restando neutrale ed impossessandosi di qualche territorio (per la precisione dei cdd. « Principati »), si accorda con la Prussia e si garantisce i possedimenti italiani, ma non si decide ad entrare in guerra limitandosi soltanto, all'ultimo momento a decidere la Russia a cedere definitivamente, mediante un *ultimatum*. La Russia, battuta in Crimea (ma principalmente, battuta diplomaticamente), cede, e le potenze si riuniscono a Parigi (non più a Vienna in seguito alla politica di disimpegno condotta dall'Austria), dove stipulano un nuovo accordo generale di sistemazione dell'Europa, il 30.2.1856: questa volta le grandi potenze ci sono tutte¹⁰⁰, ed introducono nel concerto europeo anche l'impero ottomano che attualmente costituisce uno degli aghi della bilancia dell'equilibrio europeo¹⁰¹,

¹⁰⁰ FRANCIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-PRUSSIA-RUSSIA-TURCHIA-SARDEGNA, *Trattato di Parigi* 30.3.1856, ALBIN, 170 ss. Il trattato è stipulato tra Francia, Gran Bretagna, Turchia, Sardegna e Russia, i quali stati: « ont résolu de s'entendre avec S.M. l'Empereur de Autriche, sur les bases à donner au rétablissement et à la consolidation de la paix, en assurant par des garanties efficaces et réciproques, l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman ... L'entente ayant été heureusement établie entre eux, L.M. ... considérant que dans un intérêt européen S.M. le Roi de Prusse, signataire de la convention du treize juillet mil huit cent quarant et un [Trattato di Londra sulla chiusura degli Stretti] devait être appelée à participer aux nouveaux arrangements à prendre, et appreciant la valeur qu'ajouterait à une oeuvre de pacification générale le concours de Ladite Majesté, l'ont invitée à envoyer des Plénipotentiaires au Congrès »: Trattato cit., *Preambolo*.

¹⁰¹ A. 7. Gli stati, Francia, Austria, Gran Bretagna, Prussia, Russia e Sardegna: « ... déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen. Leurs Majestés s'engagent, chacun de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, garantiront en commun la stricte observation de cet engagement, et considéreront en conséquence tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt générale ». Con l'a. 8, gli stati si impegnavano a mediare collegialmente ogni contrasto tra la Porta e gli stati medesimi. Per un'interpretazione antica ma interes-

e la cui presenza serve a garantire dalle eventuali mire espansionistiche austro russe in quella direzione. Non solo, ma le parti dichiarano esplicitamente di aver rivisto l'accordo del 1841 relativo alla chiusura degli stretti, il cui strumento di revisione è annesso con pari valore e forza, all'accordo generale¹⁰². Eguale situazione per quanto riguarda la smilitarizzazione delle isole Aaland, con accordo intercorso tra Francia, Gran Bretagna e Russia, ed il cui regolamento è annesso al trattato (a. 33).

È particolarmente interessante, per lo studio che andiamo svolgendo, seguire alcune delle vicende successive al trattato di Parigi del 1856, e precisamente quelle relative ai problemi delle isole Aaland, della regolamentazione della navigazione del Danubio, e della divisione dell'est europeo. Salta subito agli occhi, che, mentre le prime due questioni rientrano abbastanza chiaramente nell'ambito delle disposizioni espresse del trattato di Parigi, la terza riguarda invece l'intero regime che quel trattato

sante di queste disposizioni, con particolare riguardo al valore particolarmente rilevante di determinati atti convenzionali (in quanto promanenti dal gruppo degli stati dominanti, diremmo noi) in quanto destinati a regolare in permanenza ed in generale determinate situazioni, v. già, TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, (Leipzig 1899), Aalen 1958, 70 ss., 99 s., e particolarmente, 93 (nt. 2).

¹⁰² Così recita appunto l'a. 10. È da notare che a quell'accordo non aveva partecipato la Sardegna. V. la *Convenzione degli Stretti* in, ALBIN, 180 ss. Relativamente al Danubio, l'accordo generale creava una commissione europea, composta da Francia Austria Gran Bretagna Prussia Russia Sardegna e Turchia (non tutti stati rivieraschi, v. a. 15 ss.) incaricata di eseguire alcuni lavori per la navigabilità del fiume, i fondi per i quali lavori erano ricavati dalle tasse di navigazione stabilite a maggioranza dei voti dei membri della commissione. L'a. 17, costituiva una commissione composta da Austria Baviera Turchia Württemberg e tre Principati danubiani, per la definizione dei regolamenti fluviali, la definizione delle norme ancora applicabili dopo il Congresso di Vienna, ecc. Entro due anni dal suo insediamento, la commissione degli stati rivieraschi, avrebbe sostituito quella europea, previa accettazione degli stati europei medesimi.

aveva stabilito, in particolare con riguardo all'intento di proteggere l'indipendenza della Turchia.

Dopo alterne e complesse vicende, la Russia ottenne che una serie di Convenzioni modificasse di fatto la situazione relativa alle isole Aaland, con particolare riferimento all'affermazione del principio per cui tale situazione poteva essere modificata esclusivamente sulla base dell'accordo delle sole potenze interessate direttamente. Per questo motivo gli accordi cui si accenna furono stipulati soltanto tra Gran Bretagna, Russia e Francia, firmatari dell'accordo di Parigi, con l'aggiunta della Germania, Svezia e Norvegia e Danimarca, in quanto stati baltici. Nessun cenno venne fatto, né consta di proteste, degli altri stati firmatari del trattato di Parigi.

Dopo la prima guerra mondiale la questione fu discussa anche alla SdN, che emise un voto, il 24.3.1921, invitando le parti a concludere l'accordo, che fu poi effettivamente concluso a Ginevra il 20.10.1921¹⁰³, fra gli stati più importanti e quelli rivieraschi, con l'esclusione della Russia¹⁰⁴, non riconosciuta dagli stati membri della SdN. A carico di quest'ultima, peraltro, venivano imposti alcuni doveri (pur non essendo la medesima presente), quali quello di rispettare il trattato di Parigi del 1856 considerato ancora la premessa dell'accordo in questione¹⁰⁵. In sostanza, quindi, si affermò e si mantenne il principio della partecipazione alla revisione dei soli stati interessati direttamente, anche se non parti del trattato di Parigi.

¹⁰³ Cfr. LR, 9, 211 ss.

¹⁰⁴ La Convenzione non è nemmeno liberamente aperta alle adesioni di altri stati. Queste sono possibili, soltanto su delibera unanime degli stati firmatari: a, 9, co. 2, *ibidem*, 220.

¹⁰⁵ La prescrizione in oggetto è contenuta nel co. 2 del *Preambolo*: «...Ont résolue à cette fin [la neutralizzazione] de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30.3.1856, relative aux Iles d'Aland, annexée au Traité de Paris du même jour...», *Ibidem*, 212.

Situazione non molto dissimile fu quella relativa al Danubio. I lavori della Commissione fluviale istituita dal trattato di Parigi (e composta esclusivamente di stati rivieraschi) si conclusero con la presentazione di un progetto di regolamento, che ottenne l'opposizione estremamente decisa della Gran Bretagna. In conseguenza le grandi potenze decisero, di comune accordo, di mantenere in vita la commissione europea, che invece avrebbe dovuto estinguersi subito dopo il trattato di Parigi¹⁰⁶. Si giunse, quindi, ad un accomodamento di fatto, per cui le nuove disposizioni erano valide soltanto per il tratto di fiume al di là delle cdd. Porte di Ferro. Il tratto rimanente venne controllato direttamente dalla commissione europea, che è sopravvissuta in pratica fino ai nostri giorni. L'atto relativo alle regole di navigazione stabilite dalla Commissione europea, fu sottoscritto il 2.11.1866 a Londra¹⁰⁷. In seguito alla conferenza di Berlino del 1878, la Turchia venne sostituita nella commissione dalla Romania, appena giunta all'indipendenza e non parte del trattato di Parigi né di quello di Berlino. Con un regolamento del 25.5.1881, la Commissione europea adeguava le sue disposizioni all'atto di Berlino¹⁰⁸, estendendo il proprio controllo a tutto il tratto da Galatz a Braila¹⁰⁹. Il tentativo di estendere ancora oltre il controllo della commissione incontrò l'opposizione romana; tanto che le decisioni in tal senso delle grandi potenze, a Londra nel 1883, non vennero in pratica mai messe in vigore¹¹⁰. Le disposizioni di Londra comprendono anche un regolamento per la polizia e la navigazione fluviale applicabile tra le Porte di Ferro e Braila¹¹¹. Questa volta, dunque, mentre pure si afferma il

¹⁰⁶ Cfr. lo sviluppo della vicenda in, 48 BF 131 ss.

¹⁰⁷ V. il detto accordo in, 55 BF 745 ss.

¹⁰⁸ E precisamente nell'a. 53 dell'atto di Berlino.

¹⁰⁹ Cfr. a. 7 del Trattato di Londra cit. *infra*, nota successiva.

¹¹⁰ FRANCIA-GERMANIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-RUSSIA-ITALIA-TURCHIA, *Trattato sulla navigazione sul Danubio*, Londra 10.3.1883, ALBIN, 262 ss.

¹¹¹ Cfr.: *Annexe au traité de Londres du 10.3.1883*, *ibidem*, 264 ss. Que-

principio della influenza diretta degli stati rivieraschi, gli altri stati intervengono molto frequentemente, a causa della notevole importanza strategica ed economica che la questione riveste.

10. — Molto maggiormente incisivo, però, è l'intervento diretto delle grandi potenze, quando si manifesta un rischio reale di rovesciamento della situazione degli equilibri europei. È il caso della guerra russo turca, condotta dalla Russia allo scopo di conquistare definitivamente territori di notevole importanza sul mar Nero e nei Balcani, e nell'intento altresì di distruggere la potenza turca detentrica del controllo degli stretti. Ma se la Russia avesse potuto agire indisturbata, l'equilibrio europeo ne sarebbe risultato notevolmente compromesso. Ed infatti, sia l'Austria che l'Inghilterra (anche se per motivi diversi) cercarono di impedire che ciò avvenisse. L'intervento, pur limitandosi al livello diplomatico, fece capire chiaramente alla Russia quali fossero le intenzioni dei due stati citati, e quali sarebbero quindi state le conseguenze di un loro intervento militare.

Il 3.3.1878 a Santo Stefano¹¹², la Russia e la Turchia concludevano la pace che impose alla Turchia notevoli perdite di territorio, e l'obbligo di tenere aperti gli stretti dei Dardanelli e del Bosforo¹¹³. Immediatamente, ad evitare ulteriori ampliamenti della influenza russa, la Gran Bretagna stipula un

sto regolamento rimase in pratica in vigore inalterato (salvo il rifiuto romeno di renderlo applicabile sul proprio territorio) fino al trattato di Versailles, quando il nuovo *Statuto della Commissione europea* (sempre per il tratto fra Galatz e Braila) fu firmato da Belgio, Francia, Gran Bretagna, Italia, Romania, Jugoslavia, Cecoslovacchia, Serbia, Croazia e Slovenia, a Parigi il 23.7.1921. V.lo in, LR, 26, 174 ss. Questo accordo durerà, poi, fino alla seconda guerra mondiale.

¹¹² Cfr. RUSSIA-TURCHIA, *Trattato di pace*, Santo Stefano, 19.2, 3.3.1878, ALBIN, 187 ss.

¹¹³ A. 24 del trattato cit. *supra*.

trattato segreto con la Turchia, contenente l'impegno inglese di difendere alcuni territori turchi (Batoum, ecc.) da attacchi russi, in cambio della cessione da parte turca dell'isola di Cipro¹¹⁴. Si giunge così, alla convocazione di un Congresso delle potenze a Berlino, la cui motivazione va ricercata nell'intento chiaramente percepibile di impedire l'eccessivo ingrandimento della Russia¹¹⁵. Il nuovo trattato modificava in modo sostanziale le disposizioni del precedente trattato di Santo Stefano, pur lasciando alla Russia talune delle sue conquiste, ma garantendo al tempo stesso la sopravvivenza dell'impero ottomano, cui si attribuiva, da parte delle potenze occidentali, l'importante funzione di bloccare l'espansione territoriale russa verso il Mediterraneo, e quella austriaca verso i Balcani. Mentre la Russia perde parecchie delle sue conquiste, altri stati, invece, acquisiscono notevoli benefici: ad esempio, oltre la Gran Bretagna, che occupa Cipro, anche l'Austria che riceve l'amministrazione della Bosnia Erzegovina. È interessante altresì notare che alcune delimitazioni di frontiera (ad esempio quelle bulgare e romene) vennero affidate ad una Commissione europea composta dai soli stati firmatari del trattato¹¹⁶. La cosa più interessante, ai fini del nostro studio, però, è che le potenze riconoscono *esplicitamente* di aver modificato i trattati precedenti, e sentono il bisogno di dichiararlo chiaramente all'a. 63, per affermare la sopravvivenza dei detti trattati nella parte non modificata: « Le traité de Paris du

¹¹⁴ GRAN BRETAGNA-TURCHIA, *Alliance défensive entre la Grand Bretagne et la Turquie (trattato segreto)*, 4.6.1878, ALBIN, 202 ss., con *Protocollo aggiuntivo* del 1.7.1878, relativo alle modalità dell'ingresso britannico nel possesso di Cipro.

¹¹⁵ FRANCIA-GERMANIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-ITALIA-RUSSIA-TURCHIA, *Trattato di Berlino*, 13.7.1878, ALBIN, 204 ss.

¹¹⁶ V. ad esempio, l'a. 18, relativo alla delimitazione delle frontiere della Rumelia orientale. Per le frontiere del Principato di Romania (aa. 45 ss.) v. a. 46 cpv. Per le questioni relative alla divisione delle acque e delle pescherie, le suddivisioni dovevano essere determinate, invece, dalla Commissione europea del Danubio, costituita come arbitro: a. 47.

30.3.1856 ainsi que le traité de Londres du 13.3.1871 sont maintenues dans toutes celles de leurs dispositions *qui ne sont pas abrogées ou modifiées* par les stipulations qui précèdent ». Si imponeva così di nuovo il rispetto del principio della partecipazione di tutte le potenze, espresso non a caso soltanto pochi anni prima nella famosa dichiarazione di Londra del 1871¹¹⁷.

11. — L'esame fin qui condotto ci sembra ormai sufficiente a delineare lo sviluppo di una prassi che ci pare abbastanza affermata e le cui linee generali risultano già agli autori della prassi medesima, soddisfacentemente delineate. Tanto chiaramente delineate, che questa prassi sarà poi ancora confermata in epoche successive, pur quando il principio della rivedibilità dei trattati sarà ormai abbastanza solidamente affermato.

Ci sembra, in primo luogo che sia chiarito al di là di ogni dubbio, come pure all'epoca dei trattati eterni un modo esisteva per la revisione dei medesimi, e che tale meccanismo veniva adoperato. A meno di non voler considerare come revisione esclusivamente ciò che dipende dall'applicazione di una norma espresa di un trattato, non possono che definirsi tali i fatti di cui si è discusso nei paragrafi precedenti. Come abbiamo già accennato in precedenza¹¹⁸, noi non vogliamo limitare il concetto di revisione ai soli casi di normativa esplicita in materia, ma al contrario lo allarghiamo a comprendervi in generale ogni mezzo atto

¹¹⁷ La *Dichiarazione* costituiva, come è noto, il primo atto ufficiale della *Conferenza di Londra*, iniziata il 17.1.1871 (data, appunto, della *Dichiarazione*: 61 BF 22 ss.), e convocata allo scopo di sancire in diritto ciò che già era avvenuto nei fatti, vale a dire la modifica del regime del Mar Nero, stabilito agli aa. 11, 13, 14 del Trattato di Parigi, e dalle *Convenzioni aggiuntive* al medesimo; cfr. ALBIN, 180. La conferenza di Londra si concludeva con un *trattato* relativo al problema, il 13.3.1871, ALBIN, 183 ss., il cui a. 1 stabiliva appunto: « Les articles 11, 13 et 14 du *Traité de Paris* du 30.8.1856, ainsi que la *Convention spéciale* conclue entre la *Sublime Porte* et la *Russie*, et *annexée* audit article 14, sont abrogés et remplacés per l'article suivant ... ».

¹¹⁸ Cfr. *supra*, n. 5.

a modificare validamente ed effettivamente le disposizioni di un trattato. Del resto, è ovvio che ogni epoca storica manifesti propri strumenti giuridici autonomi, il che non toglie peraltro, che tali strumenti (magari poco perfezionati) siano diretti ad ottenere i medesimi risultati di quelli adoperati in epoca successiva. La revisione, del resto, è prima ancora che un'esigenza giuridica (la cd. esigenza del ricambio giuridico) un'esigenza politica, cioè più precisamente ancora, un'esigenza di fatto. Il fatto che oggi taluni strumenti giuridici si siano perfezionati anche molto sensibilmente, non toglie minimamente valore alla constatazione della esistenza effettiva di strumenti differenti in epoche diverse. Più importante ancora: ciò non impedisce di constatare che tali strumenti abbiano esercitato una funzione identica a quella che oggi viene esercitata da strumenti nuovi.

Sotto questa prospettiva è indubbiamente corretto considerare come una notevole conquista quella dell'affermazione della rivedibilità dei trattati (a. 19 SdN), almeno nel senso che tale affermazione sta ad indicare il superamento di quella dottrina politica che vedeva nel trattato il parametro eterno di una situazione sociale. L'affermazione di questo principio, però, non giunge affatto inattesa ed improvvisa. Essa rappresenta in sostanza la consacrazione in termini espliciti di una realtà già esistente: quella per cui un trattato può essere modificato qualora le parti siano d'accordo. Tutto dunque si incentra sul significato da attribuire all'esigenza dell'accordo delle parti: il problema in una parola della percentuale di consensi perché una revisione possa avvenire, unanimità o maggioranza. Che la possibilità di revisione sia tacitamente ammessa, o che sia indicata esplicitamente con una clausola *ad hoc*, non ci sembra che sposti il problema. Altra cosa è la revisione tacita, di fatto, nella misura in cui questa è il risultato, per così dire insensibile, della prassi evolutiva del trattato in oggetto¹¹⁹, fondata quindi sul puro e

¹¹⁹ In senso analogo al testo, v. ZACKLIN, *The emendment*, 172 ss., che

semplice fatto che una certa modificazione è intervenuta in un trattato, e che di essa, coscientemente o meno, si tiene conto¹²⁰.

Dunque, concluderebbe la dottrina più antica, accordo delle parti, di tutte le parti, altrimenti la modificazione non è più valida: l'affermazione, insomma, del principio dell'unanimità. Ma, ci sembra, è proprio tutto quanto detto più sopra che dimostra l'erroneità di questa tesi; l'unanimità è un principio affermato (e riaffermato anche di recente) sul piano sostanzialmente politico, come disposizione programmatica destinata a garantire diplomaticamente le parti di un trattato da modifiche non desiderate, o destinato a giustificare giuridicamente le proteste contro le modificazioni dello *status quo* operate da taluna soltanto delle parti di un accordo più vasto¹²¹. Ma del resto, come è possibile parlare di unanimità quando il più delle volte le revisioni intervengono attraverso il metodo dell'accordo bilaterale delle parti interessate? D'altra parte, però, gli accordi a ridotta partecipazione di cui si discute costituiscono parte inte-

resta peraltro legato al concetto della revisione di fatto, come derivante da accordo tacito. Cfr. anche più in generale, FRIEDMANN, *The changing structure* cit., *passim*, e particolarmente 225 ss. Cfr. altresì LECA, *Les techniques de révision des conventions multilaterales*, Paris 1961, 244 ss.; v. anche *supra*, n. 3.

¹²⁰ Solo per questa ipotesi, e non per la prima, si porrà, a nostro parere un problema di validità o meno (se non altro nel senso della « opponibilità ») della revisione così operata, e magari il problema risulterà solubile alla luce del criterio della effettività. Cfr. *supra*, n. 7, e nt. 64.

¹²¹ Del resto ad una conclusione simile era giunto già lo HOYT, *The unanimity*, cit., il cui intento è stato proprio quello di dimostrare che il detto principio è ben lungi dall'essere generale. V., infatti, in sede di conclusioni generali, 245; « The rule that treaties might not legally be terminated or modified without the consent of all the parties, was simply assumed ... Backed by such eminently citable authority as the Declaration of London, the assumed requirement of unanimity, has been useful as a weapon in the arsenal of the legal adviser. It has after been invoked when it was desired to cite a legal basis for an essentially political protest against action that a state has been unwilling to accept » (*corsivo* nostro).

grante di accordi più vasti, che ne risultano in tal modo modificati. In tale più vasto ambito, dunque, la revisione può sì risultare come voluta da una maggioranza, ma spesso risulta al contrario determinata da una... minoranza. Né vi è luogo a parlare di consenso tacito, quando taluni degli stati parti dell'atto generale, protestano contro le dette modificazioni. Del resto, un'interpretazione del genere non spiegherebbe perché non tutte le revisioni operate con accordo bilaterale (o comunque su accordo di un numero di parti più ristretto di quello che costituisce l'accordo generale) abbiano come effetto la modificazione dell'atto generale. È il caso, ad esempio, del trattato di Santo Stefano, le cui disposizioni furono praticamente annullate e sostituite dall'atto generale di Berlino, stipulato in applicazione del principio delle conferenze periodiche, il quale addirittura non fa cenno delle disposizioni del trattato precedente, ma si limita a delibare *ex novo* la questione.

Ciò conferma quanto già abbiamo accennato circa il valore di una impostazione del problema in termini soltanto di procedure maggioritarie o unanimi. Così impostato, il problema sarebbe insolubile, dato che non esisterebbe la possibilità di identificare una procedura omogenea. Tutto in realtà si risolve sul piano della valutazione della rilevanza politica di un certo atto, che, nella misura in cui non sia determinante per il mantenimento di un certo equilibrio di poteri, può anche essere adottato solo da un numero ristretto di stati. In questo gioco, evidentemente, rientra anche la valutazione dell'importanza politica che uno o più stati rivestono nel quadro politico generale. Basta pensare in proposito alla influenza che ha avuto sui detti meccanismi di revisione, ad esempio la progressiva diminuzione di forza della Russia (costretta a firmare l'atto di Berlino) e dell'Austria, progressivamente surrogata nella sua funzione di guida del « concerto europeo » dalla Prussia (che addirittura le tolse il controllo sulla Confederazione tedesca); e per converso alla ascesa dell'Italia, la cui unità (essa stessa modificazione

dell'equilibrio di Vienna) e la cui posizione strategica la fanno balzare alla ribalta della grande politica europea. Già soltanto il confronto tra i firmatari dell'atto di Vienna e quelli dell'atto di Berlino, è prova della evoluzione in oggetto. Dei firmatari dell'atto di Vienna, ben tre (Svezia-Norvegia, Spagna e Portogallo) non appaiono più nell'atto di Berlino (e già nell'atto di Parigi erano assenti), mentre sono alla ribalta altri stati, quali la già citata Italia (che come Sardegna aveva partecipato già alla conferenza di Parigi), la Turchia (divenuta importante come elemento di equilibrio in medio oriente, e come possibile zona di espansione delle potenze europee), e la stessa Prussia, ormai divenuta più propriamente Germania¹²².

Già solamente queste modificazioni nel nome e nel numero delle parti, sono rappresentative di un notevole cambiamento della situazione internazionale (specie considerato, che, al di là del nome, si nascondono modificazioni territoriali anche piuttosto notevoli), non sempre operate con il consenso unanime delle parti¹²³. Del resto, l'accordo di Vienna intendeva sancire non soltanto uno *status quo* territoriale, ma anche di regime politico interno: e basta pensare alle sole vicende politiche francesi per rendersi conto che questo *status quo* era stato tutt'altro che rispettato¹²⁴.

Ciò premesso, è indispensabile prendere atto della esistenza in concreto di diversi metodi di revisione di tali accordi: mentre in taluni casi un accordo ristretto è sufficiente a portare conseguenze valide per tutti, in altri casi l'accordo unanime sembra indispensabile. Di nuovo, quindi, alla luce anche della pras-

¹²² Nell'atto di Berlino, la Prussia è ormai chiamata Impero di Germania e Regno di Prussia.

¹²³ E basta pensare alla formazione del Regno d'Italia per convincersene.

¹²⁴ A Berlino era presente la Repubblica francese, ed in precedenza la Francia aveva subito il secondo periodo napoleonico: ed era stato Napoleone III a firmare l'atto di Parigi del 1856.

si studiata in precedenza occorre affermare che tutto dipende dalle motivazioni e dalle possibili conseguenze politiche di un atto. Qualora questo incida in maniera tale sulla situazione politica esistente da metterne a repentaglio la prosecuzione (anche soltanto alterando gli equilibri di potere esistenti) occorre che tutte le parti siano d'accordo, occorre cioè procedere ad una nuova delimitazione delle reciproche sfere di potere, nell'intento oggettivo di conservare gli equilibri esistenti. Qualora, invece, tali equilibri non vengano compromessi, l'autonomia dei singoli stati è sensibilmente maggiore. Ancora vasta è l'autonomia individuale in un altro caso: quando cioè la revisione sia in realtà il risultato di un ribaltamento delle situazioni di potere, ribaltamento tendente, ad esempio, a sostituire uno stato all'altro (o un gruppo di stati all'altro) nella 'leadership' politica.

Quest'analisi risulta particolarmente efficace per il periodo che abbiamo studiato nelle pagine che precedono, a causa del ridotto numero di stati costituenti gli interlocutori principali sulla scena politica internazionale. In sostanza l'ambito della politica dell'ottocento resta ristretto al solo teatro europeo, facilitando, appunto, la rilevazione di questo meccanismo giuridico-politico. Volutamente, quindi, abbiamo scelto questo particolare taglio storico, dato che, almeno alcuni degli elementi di valutazione del periodo che abbiamo studiato, sono destinati a mutare in maniera sostanziale in epoche successive. Già in questo periodo l'insorgere della cd. 'questione di Oriente', è un elemento perturbatore della scena politica tradizionale, nel senso che costituisce un elemento nuovo capace di suscitare conflitti prima imprevedibili. Dopo di ciò, però, la politica mondiale si apre verso nuove prospettive: accanto alla tradizionale politica limitata all'ambito della sfera europea, si profila sempre più nettamente la politica dell'imperialismo, quella politica, cioè, che allargherà notevolmente l'orizzonte, oltre il quadro strettamente europeo. Uno dei principali (se non senz'altro il prin-

cipale) motivi per cui scoppiò la prima guerra mondiale (la sanzione della rottura dell'equilibrio europeo) fu proprio quello dei grandi contrasti di interesse, verificatisi a livello ed a seguito della espansione coloniale degli stati europei.

Non solo, dunque, ci sembra corretto parlare di vera e propria revisione a proposito delle ipotesi che abbiamo elencato in precedenza, ma ci sembra altresì dimostrata l'esistenza di due diversi tipi di revisione, non tanto (e non soltanto) catalogabili in base alla procedura necessaria per portarli ad effetto, quanto sulla base del contenuto della revisione medesima, o, meglio ancora, sulla base dell'intento che la procedura di revisione intende perseguire. Emendamento e revisione, dunque, sono concetti già sufficientemente chiari nella prassi internazionale del diciannovesimo secolo, anche se a tali concetti non si fa mai riferimento; quando addirittura pur si parli di revisione *tout court*.

12. — Prima di esaminare per grandi linee il problema della revisione dei trattati nel periodo immediatamente precedente alla seconda guerra mondiale, tratteremo ora, in sintesi, l'evoluzione che in epoca parallela a quella studiata più sopra, ha subito la questione in un quadro politico diverso, ma egualmente molto significativo.

Nel 1865 a Parigi, e nel 1874 a Berna, nel pieno dunque della 'grande politica' europea, ed alle soglie della rottura del concerto europeo, venivano costituite rispettivamente l'International Telegraph Union¹²⁵ e la Union générale des Postes¹²⁶.

¹²⁵ Questa era il risultato della fusione di due accordi in materia di comunicazioni telegrafiche del 1857 e del 1858, rispettivamente costituenti le Unioni postali austro tedesca ed europeo occidentale. Ampi riferimenti in materia v.li in ZACKLIN, *The amendment*, cit., 30 ss. Va rilevato, per *incidens*, che il termine unione, sebbene usato nel linguaggio comune, fu introdotto ufficialmente solo parecchio più tardi (nel 1908, secondo NEUMEYER, *Les unions internationales, Revue de droit international de sciences diplomatiques politiques et sociales*, 1924, 30).

¹²⁶ L'Union générale des Postes comprendeva inizialmente ventidue

I due organismi sono strutturati, almeno relativamente al problema che ci interessa, in maniera molto simile, ragion per cui sarà possibile condurre contemporaneamente l'esame per ambedue le unioni.

La creazione delle due unioni, va detto subito, costituisce un fatto molto meno rivoluzionario di quanto non possa sembrare a giudicare dalla data della loro nascita. Si trattava di costituire, in sostanza un organismo tecnico, capace di coordinare attività di notevole interesse pratico, ma per le quali non è possibile, ci sembra, parlare di risvolti politici di particolare rilevanza. Del resto, va notato che parlare al proposito di una vera e propria organizzazione internazionale (nel senso in cui se ne parla oggi) sarebbe quanto meno improprio. Basti notare, ad esempio, che l'UPU non possiede in effetti organi permanenti, capaci di determinare (sia pure formalmente) la politica della Unione. Il Bureau International (l'unico organo creato dalla convenzione originaria) ha funzioni esclusivamente informative e di collegamento tra le varie amministrazioni postali¹²⁷. Del resto, gli stessi plenipotenziari che partecipano alle riunioni periodiche non sono necessariamente diplomatici, ma al contrario essi stessi funzionari delle amministrazioni postali dei vari paesi

stati, e vale a dire: Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Egitto, Spagna, Stati Uniti d'America, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera e Turchia. Nella prima conferenza generale, tenutasi a Parigi dal 2.5 al 4.6.1878 in seguito all'adesione di molti nuovi stati, il suo nome venne cambiato in Union Postale Universelle. La convenzione di Berna entrò in vigore il 1.7.1875 (tranne che per la Francia, che ratificò soltanto il 1.1.1876), quella di Parigi entrò in vigore il 1.4.1879.

¹²⁷ Così era già stabilito nella convenzione di Berna. L'a. 17 dell'atto approvato dal congresso di Bruxelles del 1875, dice testualmente: « Un office central fonctionnant au siège de l'Union sous la dénomination de Bureau international de l'Union postale Universelle, et placé sous la haute surveillance de l'Administration des Postes suisses, sert d'organe de liaison d'information et de consultation aux Administrations postales ».

membri¹²⁸. La conseguenza di tali constatazioni è che in sostanza, mancando all'accordo un contenuto politico molto rilevante, esso può abbastanza facilmente (come infatti è avvenuto) venire modificato, senza che ciò comporti prevedibilmente conseguenze pregiudizievoli per gli stati membri.

In sostanza le due convenzioni rispondono pienamente allo stile dell'epoca in cui furono formulate: il sistema della conferenza periodica destinata alla revisione *in toto* della Convenzione, è l'unico modo possibile per permettere i necessari adattamenti, senza dover stabilire una clausola di revisione, che, oltre tutto, all'epoca non era ancora usata. In questo modo, tra l'altro, gli stati membri non sono legati indefinitamente all'accordo, dato che ad ogni conferenza il medesimo viene stipulato daccapo, e quindi gli stati possono liberarsi, volendo, da ogni vincolo, rifiutando semplicemente di ratificare il nuovo accordo¹²⁹.

Sia nel caso dell'ITU che in quello dell'UPU, esiste la possibilità che determinate norme vengano modificate con votazioni non unanimi, anche se non sempre è chiaro quando tale metodo

¹²⁸ Cfr. a. 11 della redazione di Bruxelles del 1952. L'unico organo che rivesta entro certi limiti un carattere decisionale e di impulso per le attività dell'Unione, è la Commission exécutive de liaison (CEL), la cui costituzione, però, risale soltanto al congresso di Parigi del 1947. La CEL ha anche il potere di sottoporre agli stati membri progetti di revisione della Convenzione, da attuare anche con la procedura semplificata; così si evince dall'a. 15 n. 6 d (Convenzione di Bruxelles, 1952) « ... Formuler, s'il y a lieu, des propositions qui seront soumises à l'approbation des Pays-membres de l'Union selon les dispositions des articles 26 et 27 [revisione semplificata] soit du congrès lorsque ces propositions concernent des études confiées par le Congrès à la Commission ou qu'elles résultent des activités de la Commission elle-même définies par le présent article; ... », in UPU, *Actes Annotées*, Conv. Bruxelles 1952, 24.

¹²⁹ Per l'ITU, la conferenza dei plenipotenziari di Montreaux (1965) decise di stipulare una convenzione definitiva, non soggetta alla revisione periodica (a. 7 n. 3). Cfr. in proposito, YEMIN, *Legislative powers*, cit., 62. Parimenti è accaduto per l'UPU, che ha sancito la propria costituzione definitiva a Vienna nel 1964.

possa essere utilizzato. Nella Conferenza ITU del 1872 a Roma, fu stabilita la regola della adozione a maggioranza assoluta degli emendamenti, salvo il rifiuto di adesione degli stati contrari ai medesimi. Alcune differenze sussistono, peraltro, circa l'entrata in vigore degli emendamenti, dato che mentre in taluni casi si parla soltanto di *approvazione* degli stati interessati, in altri casi si richiede la vera e propria ratifica¹³⁰.

Per l'UPU, invece, esiste un'ulteriore possibilità di revisione, che riveste un notevole interesse ai fini dello studio che stiamo conducendo. Oltre alla procedura generale, destinata a consentire la revisione dell'accordo nel suo complesso, gli aa. dal 25 in poi¹³¹ prevedono una procedura semplificata, che consiste nella possibilità di sottoporre da parte delle singole amministrazioni postali, delle proposte di modifica al Bureau International, che procede poi a trasmetterle ai singoli stati. Questi potranno semplicemente comunicare la loro adesione o meno¹³² alla modifica proposta, che in conseguenza, (avendo raggiunto il numero richiesto di suffragi) entrerà in vigore immediatamente, venendo notificata agli stati membri dal governo della Confederazione svizzera¹³³. Le proposte di delibera, infine, divengono esecutorie sulla base di diversi *quorum* di votanti. L'a. 27, infatti, prevede che talune modifiche vengano adottate all'unanimità¹³⁴, altre a maggioranza qualificata¹³⁵, ed altre, infine, a sem-

¹³⁰ Per tutti v., ZACKLIN, *The amendment*, cit., 35 s., 37 s.

¹³¹ Relativamente alla convenzione derivante dal congresso di Bruxelles, v., UPU, *Actes*, cit., 36 ss.

¹³² Il silenzio equivale ad astensione, a. 26, cit.

¹³³ Con l'eccezione dei Regolamenti e dei relativi protocolli per i quali provvede direttamente il *Bureau International*.

¹³⁴ All'unanimità devono passare le proposte di modifica agli aa.: da 1 a 46, 47, 48, 51, 54, 67, 68, da 70 a 73, 75, 82, 83, a tutti gli articoli del *Protocollo finale*, ed agli aa. 101, 102, 104 (da n. 2 a 4), 110 (n. 1), 114, 115, 117, 131, 166, 170, 177, 181, 187 del *Regolamento*.

¹³⁵ A maggioranza qualificata (due terzi dei voti) per le modificazioni importanti degli altri articoli non menzionati sopra: a. 27, b « les deux

plice maggioranza¹³⁶. È evidente l'intenzione di garantire una protezione via via maggiore alle disposizioni più importanti del trattato. Per derogazioni di carattere provvisorio, o comunque per ragioni di urgenza, è anche prevista la possibilità di una consultazione straordinaria a breve termine, con la clausola che le Amministrazioni che non risponderanno in tempo, non saranno considerate favorevoli. Procedura, questa, già prevista all'a. XXVII del *Regolamento di esecuzione* del trattato di Berna del 1874¹³⁷.

Questa procedura semplificata ha avuto un notevolissimo successo nella prassi, tanto da giungere in pratica a sostituire nella sostanza il metodo della revisione generale periodica (metodo, del resto, oggi superato nei fatti con l'approvazione della convenzione stabile)¹³⁸.

Pur trattandosi, dunque, di trattati stipulati nel pieno del vigore del principio della cd. immutabilità dei trattati, questi, cui si è accennato in precedenza, non solo sono stati modificati concretamente, ma prevedono essi stessi degli strumenti per la revisione, per alcuni dei quali, almeno, è possibile parlare di emendamento. Emendamento nel senso di una procedura atta a modificare il trattato in punti non assolutamente essenziali per

tiers des suffrages, s'il s'agit de la *modification de fond* des dispositions autres que celles qui sont mentionnées sous lettre a » (*corsivo nostro*).

¹³⁶ A. 27, c: « ... la majorité des suffrages s'il s'agit: 1° de modifications d'ordre rédactionnelle des dispositions de la Convention, et de son Règlement, autres que celles qui sont mentionnées sous lettre a; 2° de l'interprétation des dispositions de la Convention, de son Protocole finale, et de son Règlement, hors le cas de dissentiment à soumettre à l'arbitrage prévue à l'article 31 ».

¹³⁷ Cfr. UPU, *Actes*, cit., 38.

¹³⁸ A tutto il 1965 sono state adottate complessivamente 91 revisioni, mentre ne sono state respinte (o comunque non accettate ancora) solamente 33. Direttamente alla Convenzione sono stati proposti ben 74 emendamenti. Cfr. UPU, *Actes*, cit., 37 e YEMIN, *Legislative*, cit., 108, per gli anni dal 1952 al 1967.

il medesimo e per i quali, quindi, è possibile utilizzare un procedimento più semplice, è cioè più facilmente attuabile. Al di là di una discussione strettamente tecnica¹³⁹, destinata a confermare ancora questa osservazione, la conclusione ci sembra inevitabile anche già soltanto alla luce dell'esame della sola normativa.

D'altro canto, però, ci sembra eccessivo distinguere un numero maggiore di casi, includendo per esempio, oltre alla revisione ed all'emendamento anche il concetto di riesame¹⁴⁰, attribuendo a quest'ultimo un contenuto ancora più vasto. In sostanza, ci sembra, lo scopo della conferenza periodica è sostanzialmente quello di permettere agli stati membri di liberarsi, se del caso, degli obblighi derivanti dal trattato, mediante la mancata ratifica della Convenzione generale¹⁴¹. Del resto non è affatto detto che all'atto della Conferenza periodica il trattato debba essere necessariamente modificato. Mentre la procedura semplificata è destinata proprio esclusivamente a questo scopo.

13. — Siamo così giunti alle soglie della prima guerra mondiale, che, dimostrando clamorosamente il fallimento di un sistema politico basato sull'accordo bilaterale, portò alla necessità di concepire un sistema nuovo per regolare i rapporti nell'ambito della società internazionale. La prima guerra mondiale, dunque, si conclude con un complesso piano di pace, che comprende (come parte integrante di esso) due statuti di organizzazioni internazionali: uno a carattere eminentemente politico, la SdN, il cui Patto apre il trattato di Versailles (ed altresì gli altri trattati di pace con gli altri stati nemici) del 28.6.1919, costi-

¹³⁹ V., per questo aspetto strettamente tecnico, ZACKLIN, *The amendment*, cit., 30 ss., e particolarmente 32 e 39.

¹⁴⁰ È probabilmente proprio tenendo presente questa ipotesi del genere, che da qualche autore si è parlato di procedura di riesame oltre a quella di pura e semplice revisione.

¹⁴¹ Cfr. anche ZACKLIN, *The amendment*, cit., loc cit.

tuendone la Parte prima¹⁴²; l'altro, a carattere più specificamente tecnico, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che costituisce la Parte XIII del trattato medesimo¹⁴³.

Il trattato di Versailles (e gli altri trattati che gli fanno corona), non si differenzia sensibilmente da altri trattati politici analoghi di tempi precedenti, per quanto attiene alle clausole di revisione (che mancano anche in questa ipotesi), ma costituisce una grande novità in quanto è un unico trattato, firmato e ratificato contemporaneamente da tutte le parti, senza più il ricorso al sistema degli accordi bilaterali separati. Esso, inoltre, è espressamente, in molti punti, la revisione del precedente sistema fondato sull'atto di Berlino, di Parigi, ecc.¹⁴⁴ (ed egualmente va detto per quanto attiene agli altri trattati di pace)¹⁴⁵. Sembra dunque, che anche questo trattato non sia assolutamente modificabile, e che richieda, comunque, l'adozione di un eventuale strumento di revisione da parte dell'unanimità delle parti contraenti. Singole parti di esso, però (e ciò costituisce una notevole novità) sono sottoponibili a revisione parziale, senza contare che vere e proprie clausole di revisione esistono con riguardo ai due Statuti che vi sono contenuti: l'a. 26 per la SdN, e l'a. 422 per l'OIL¹⁴⁶. Inoltre, la vecchia pratica dei trattati *inter se* non scompare, cosicché alcune disposizioni del trattato risulteranno modificate (con procedimento non istituzionale), senza che a tale modificazione abbiano partecipato tutte le parti.

Così, ad esempio, quando la Francia abbandona con cinque anni di anticipo il territorio tedesco occupato¹⁴⁷. Egualmente,

¹⁴² V.lo in, NM, 11, 323, 331 ss.

¹⁴³ V.lo *ibidem*, 639 ss., aa. 387 a 423.

¹⁴⁴ Cfr. ad es., a. 27, a. 40, a. 435 Ann. I, 1 b, 2 a, ecc.

¹⁴⁵ Cfr. il trattato di St. Germain, 18.9.1919, NM, 11, 692, che modifica l'atto di Berlino sul bacino del Congo del 26.2.1885 (ALBIN, 388 ss.).

¹⁴⁶ Ora a. 36 dello Statuto OIL, separato dall'atto generale.

¹⁴⁷ 30.8.1929, stipulato tra BELGIO-GRAN BRETAGNA-FRANCIA-GERMANIA, LR, 104, 473, su cui cfr., SØRENSEN, *The Modification*, cit., 161.

quando (fatto ancora più importante) vengono modificate in maniera molto sostanziale le norme relative alle riparazioni tedesche (cd. Downen Plan)¹⁴⁸, che vengono prima modificate con l'adozione del nuovo *Young Plan*¹⁴⁹, e poi eliminate del tutto con la Convenzione dell'Aja¹⁵⁰.

Egual situazione è riscontrabile per quanto attiene al Danubio¹⁵¹, il cui nuovo statuto venne firmato a Parigi il 23.7.1921¹⁵². Di nuovo, però, la Romania protestò contro le pretese degli stati componenti la commissione europea del Danubio di estendere il proprio controllo sul suo territorio, così che la commissione medesima continuò a funzionare solo per il trattato tra Galatz e Braila. Soltanto con l'accordo di Sinaia del 1938¹⁵³ la situazione si avviò finalmente a soluzione con il passaggio di quasi ogni potere della commissione europea alla Romania: l'accordo, però, era stato concluso soltanto da tre degli stati partecipanti alla precedente convenzione del 1921, ed al trattato di Versailles¹⁵⁴. Nel frattempo, sia l'Austria che la Germania denunciavano le dette disposizioni¹⁵⁵.

Come si vede, dunque, anche il trattato di Versailles subisce modificazioni per atti esterni, esattamente come i più anti-

¹⁴⁸ Aa. 233, 237, trattato di Versailles.

¹⁴⁹ Lo *Young Plan* è del 1929: v.lo in, *Foreign Relations of the United States*, 13 (1919), 390 s.

¹⁵⁰ *Convenzione sulla sistemazione definitiva della questione delle riparazioni*, L'Aja 20.1.1930, AJ, 1930, *Supp.*, 16 ss. (LR, 104, 243). Cfr. anche la reazione americana in *Foreign Relations*, cit., 13, 394.

¹⁵¹ Trattato di Versailles, aa. 331 a 339 e 346 a 352.

¹⁵² LR, 26, 173, in cui si prevedeva nuovamente la competenza della commissione europea del Danubio, la cui autorità, per il tratto di fiume che scorre in territorio romeno, era già a suo tempo (v. *supra*, n. 9, nt. 111) stata contestata dalla Romania.

¹⁵³ 18.8.1938, LR, 196, 113.

¹⁵⁴ Gli stati partecipanti furono soltanto: Gran Bretagna, Francia e Romania. Più tardi si ebbe anche l'adesione dell'Italia.

¹⁵⁵ La denuncia tedesca è del 15.11.1936, mentre quella austriaca è del 13.3.1938; cfr., NM, 36, 800.

chi trattati del medesimo tipo. È interessante, peraltro ribadire che il trattato medesimo (al contrario di quelli più antichi) contiene a livello normativo clausole che prevedono la possibilità di revisione (sia pure soltanto parziale). Esempi di tali disposizioni sono, quelle che riguardano lo *status* dei porti di Strasburgo e Kehl, il cui regime poteva essere modificato autonomamente dalla Commissione del Reno¹⁵⁶, oppure quelle riguardanti la possibilità che l'indipendenza austriaca venisse eventualmente revocata su decisione del Consiglio della SdN, ecc.¹⁵⁷. Come questi, molti altri esempi potrebbero essere portati¹⁵⁸ a dimostrazione del carattere molto più elastico (non ostanti le apparenti somiglianze) del trattato di Versailles rispetto ai precedenti grandi trattati di pace. In sostanza, ci sembra, il trattato di Versailles intende volutamente sancire proprio la possibilità che talune delle sue disposizioni vengano modificate con il solo accordo delle parti direttamente interessate, senza che ciò debba pregiudicare la sopravvivenza dello schema generale del trattato: in fondo queste disposizioni, questa elasticità, finiscono per essere una garanzia di sicurezza, e di permanenza del trattato.

14. — L'esigenza, però, che i trattati potessero essere sottoposti a revisione (intendendo quest'ultima come uno strumento di sopravvivenza della comunità internazionale tramite la sopravvivenza dei trattati, modificati) trovò una sanzione — anche se estremamente volontaristica — nell'a. 19 del Patto della SdN, il quale stabilisce che l'Assemblea della SdN può

¹⁵⁶ Trattato di Versailles, a. 65, e cfr. la Convenzione relativa, 18.12.1929, *infra*, nt. 191.

¹⁵⁷ Trattato di Versailles, a. 80.

¹⁵⁸ Disposizioni del genere sono reperibili negli aa. 49, 50 (Ann., § 34-38), 65, 80, 164, 194, 248, 280, 296 (Ann., § 22), 338, 377, 378. Cfr. anche, HOYT, *The unanimity*, cit., 93 ss.; ENGEL, *Les clauses de révision dans les traités internationaux multilatéraux de l'après-guerre*, *Revue de Droit international et de législation comparé*, 1939, 556.

invitare i membri a procedere ad un nuovo esame dei trattati divenuti inapplicabili, e di quelle situazioni la cui permanenza potrebbe costituire un pericolo per la pace.

La norma, dunque, non è destinata a modificare il Covenant stesso, ma intende costituire un meccanismo tale da permettere alla SdN di intervenire là dove una situazione metta in pericolo la stabilità del sistema, per indurre le parti a risolverla mediante la modifica di quei trattati che eventualmente costituissero un ostacolo al mantenimento di buone relazioni internazionali.

La norma (frutto di compromessi e discussioni molto vasti)¹⁵⁹ non solo non è molto chiara circa il suo contenuto, ma in pratica non dice nulla circa il metodo da usare per applicarla. D'altra parte, la possibilità di applicarla risiede in sostanza quanto meno nella possibilità di raggiungere un voto unanime dei membri della SdN in materia: cosa già di per sé estremamente difficile¹⁶⁰. D'altra parte, ancora, questo puro e semplice « in-

¹⁵⁹ Cfr. ampiamente in proposito, CERETI, *La revisione*, cit., 15 ss.; POTTER, *Article XIX of the Covenant of the League of Nations*, Geneva Research center, *Geneva Studies XVI*, 2, Genève 1941, 27 ss.; SCILLE, *Théorie*, cit., 73 ss.; GOELLNER, *La révision des traités sous le régime de la SdN*, Paris 1925, 13 ss.; WIGNIOLLE, *La Société des Nations et la révision des traités*, Paris 1932, 31 ss.; BÖHMERT, *Der artikel 19 der Völkerbundsatzung*, Kiel 1934, 3 ss.; SCHUCHMANN, *Die Lehre von der Clausula Rebus Sic Stantibus und ihr Verhältnisse zur Artikel XIX des Völkerbundpaktes*, Giessen (*Diss.*), 1936.

¹⁶⁰ La questione è piuttosto complessa, ed ha avuto soluzioni differenti in dottrina, ma a giudicare dalla norma generale dell'a. 5, che prevede l'uso della regola dell'unanimità, salvo espressa disposizione contraria, ci sembra inevitabile affermare che anche per l'a. 19 è richiesta l'unanimità. In questo senso v. ad es., CERETI, *La revisione*, cit., 108 ss.; contrari, ma con argomentazioni di carattere sostanzialmente ideologico, cfr., SCHNEIDER, *Die völkerrechtliche*, cit., *infra* nt. 161, 132; BÖHMERT, *Der Artikel*, cit., 164 ss. Una posizione intermedia è assunta da SCILLE, *Théorie*, cit., 84 ss., che parla di « unanimità relativa », nel senso di impedire il voto agli stati interessati. Analogamente, v. anche, WIGNIOLLE, *La Société*, cit., 234 ss.

vito » non si vede bene che effetto potrebbe raggiungere, data la mancanza di forza vincolante della disposizione. Il procedimento, in effetti, fu tentato soltanto due volte, ed ambedue le volte senza successo: una prima volta, relativamente ai trattati di pace conclusi tra il Cile, da una parte, e la Bolivia ed il Perù, dall'altra, ed una seconda volta, per ottenere la revisione dei trattati cosiddetti 'inequali' cui era vincolata la Cina.

Il secondo caso fu sollevato dalla Cina una prima volta nel 1925, ed una seconda nel 1929, quando l'Assemblea della SdN emise una risoluzione estremamente generica ed ambigua in proposito, senza peraltro che né l'Assemblea né il Consiglio pensassero di procedere direttamente in qualsiasi maniera. La preoccupazione più importante anzi, fu quella di evitare che l'Assemblea potesse procedere (o dichiarare di voler procedere) direttamente alla revisione dei trattati (come da qualcuno pure si era preteso), o anche potesse soltanto indicare alle parti la maniera di procedere concretamente alle dette modificazioni¹⁶¹.

Più interessante, quindi, anche se egualmente priva di risultati, appare la questione relativa ai trattati di pace tra Cile e Perù e Cile e Bolivia. Sin dalla prima Assemblea della SdN¹⁶² il problema venne alla ribalta, con due richieste contemporanee da parte, la prima, della Bolivia per la revisione del trattato di pace con il Cile del 20.10.1904, e la seconda, del Perù, per la revisione del trattato di Ancon (20.10.1883) con il quale il Perù aveva ceduto al Cile alcuni territori¹⁶³. Nella detta Assem-

¹⁶¹ Cfr. in proposito, SdN, *Off. Rec.*, 10° Ass., *Plen.*, 178. Riferimenti alla vicenda, v.li anche in POTTER, *Article*, cit., 33 ss.; CERETTI, *La revisione*, cit., 159 ss.; BÖHMERT, *Der Artikel*, cit., 234 ss.; WIGNIOLLE, *La Société*, cit., 264 ss.; SCHNEIDER, *Die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus und Artikel 19 der Völkerbundsatzung*, Berlin 1931 (*VR Fragen*, 32), 101 ss.; GOELLNER, *La révision*, cit., 46 ss.

¹⁶² SdN, 1° Ass., 1.11.1920.

¹⁶³ Precisamente, si trattava dei territori di Tacna e Arica (nel dipartimento di Tarapaca), cfr., WIGNIOLLE, *La Société*, cit., 251 ss.

blea la questione non fu discussa, e fu quindi ripresa nuovamente alla seconda Assemblea¹⁶⁴, quando fu anche nominata una commissione di giuristi con il compito di esaminare la questione e di riferire all'Assemblea. La detta commissione presentò il 20.9.1921, il proprio rapporto, con cui, in sostanza, sosteneva l'impossibilità da parte dell'Assemblea della SdN di risolvere la questione¹⁶⁵. In conseguenza di tale rapporto, la Bolivia ritirò definitivamente la propria richiesta.

Per parte sua, il Perù cercò altrimenti una soluzione della vertenza, affidando la sostanza della questione all'arbitrato del presidente degli USA Coolidge, il quale risolse la questione, che non fu più quindi presentata alla SdN¹⁶⁶.

Questi due esempi, esauriscono completamente la prassi in materia di applicazione dell'a. 19 SdN, la cui funzione fu dunque in sostanza nulla, non ostanti le notevoli speranze che la disposizione aveva suscitato. Del resto, ciò rientrava perfettamente nel quadro politico generale, nel quale la SdN occupava

¹⁶⁴ Da parte della sola Bolivia, avendo il Perù rinunciato a procedere nella richiesta, BÖHMERT, *Der Artikel*, cit., 232 ss.; WIGNIOLLE, *La Société*, cit., 252 s.

¹⁶⁵ Cfr. Rapporto della commissione dei giuristi, 20.9.1922, SdN 2° Ass., *Off. Rec.*, *Plen.* 466 ss., in cui fra l'altro si legge: « that in its present form the request of Bolivia is not in order, because the Assembly of the League of Nations cannot of itself modify any treaty, the modification of treaties being solely within the competence of the contracting states... ». Cfr. POTTER, *Article*, cit., 32; WIGNIOLLE, *La Société*, cit., 256; SCHELLE, *Théorie*, cit., loc. cit.

¹⁶⁶ V., *Judicial decision in the matter of arbitration between the Republic of Chile and the Republic of Peru*, 4.2.1925, *AJ*, 1925, 309 ss. Il problema consisteva nel sapere se fosse ancora possibile instaurare il plebiscito previsto all'a. 3 del trattato di Ancon (20.10.1883) per l'attribuzione definitiva dei territori di Tacna ed Arica. La decisione risultò favorevole al plebiscito (415 s.) anche se ciò non soddisfò pienamente il Perù (cfr. le ripetute proteste del medesimo, *ibidem*, 633 ss.). Cfr. in merito, DE VISSCHER, *L'arbitrage de Tacna Arica*, RG, 1925.

un posto tutt'altro che rilevante, immobilizzata, come si trovava, non tanto dalla esistenza delle note disposizioni che richiedevano l'unanimità dei voti per ogni decisione, quanto dall'assenza dal suo seno degli stati più grandi (cui, quindi, sarebbe stato probabilmente possibile premere maggiormente sugli altri stati) vale a dire, Stati Uniti ed Unione Sovietica.

Se, dunque, la SdN non era in grado di ottenere che determinati trattati venissero modificati, nemmeno sembrava in grado di provvedere efficacemente alla modificazione del proprio statuto¹⁶⁷. L'a. 26 del Patto, infatti, prevedeva l'uso di un meccanismo di difficile attuazione: gli emendamenti dovevano essere ratificati da tutti i membri del Consiglio, oltre che dalla maggioranza dei membri componenti l'Assemblea, con la clausola ulteriore che coloro che rifiutassero di ratificare gli strumenti così adottati avrebbero cessato (automaticamente, a quanto pare) di far parte della SdN. Già soltanto quest'ultima clausola aveva un notevole potere deterrente, dato che in sostanza non lasciava alternative: o la revisione passa all'unanimità, oppure i non consenzienti vanno via, il che equivale a dire che occorre senz'altro l'unanimità. Tra l'altro nessun cenno veniva fatto, nella disposizione in oggetto, alla procedura di adozione dello strumento da sottoporre a ratifica, ragion per cui restava sottinteso che l'Assemblea dovesse votare all'unanimità dei presenti¹⁶⁸. In con-

¹⁶⁷ La dottrina è stata sempre molto interessata al problema della revisione del *Covenant*, giungendo anche ad avanzare proposte. Cfr. ad esempio, WEBSTER, *Vorschläge für eine Revision der Völkerbundsatzung, Völkerbund und Völkerrecht*, 1934-35, 78 ss.; STRUPP, *Legal machinery for peaceful change*, London 1937, 51 ss.

¹⁶⁸ Senza parlare, ad esempio, della mancata previsione circa la competenza ed instaurare il procedimento, e del fatto che, essendo non tutti i membri del Consiglio permanenti, occorre stabilire se l'unanimità delle ratifiche dei membri di tale organo si riferisse agli stati membri del Consiglio all'epoca della proposta e a quelli del periodo dell'entrata in vigore della revisione. ZACKLIN, *The amendment*, cit., 58. La soluzione

clusione, fu proprio l'a. 26 che si cercò di modificare immediatamente, e l'Assemblea giunse effettivamente a farlo, ma lo strumento relativo non venne mai ratificato¹⁶⁹. Si riuscì, invece, a portare a termine la revisione (peraltro molto leggera) degli aa. 6¹⁷⁰, 12, 13 e 15¹⁷¹ del Patto, revisioni, tutte, adottate durante la seconda Assemblea il 5.10.1921. Questo episodio chiude anche il capitolo della revisione del Patto della SdN.

Il bilancio, dunque, di questo primo timido tentativo, è sostanzialmente negativo, quanto ai risultati diretti dei procedimenti in oggetto, anche se non egualmente negativo è da considerare il risultato quanto all'influenza che il detto tentativo ha esercitato sulla prassi internazionale del periodo successivo alla stipulazione del Patto.

Il principio della modificabilità dei trattati è ormai dunque entrato nella prassi, tanto che ad esso si fa frequentemente riferimento, anche per affermare la possibilità di procedere alla revisione pur in assenza dell'accordo unanime delle parti, almeno quando la questione non involga problemi tali da ribaltare seria-

fu la prima, come già deciso per quanto atteneva allo statuto ILO, e del resto giustamente, altrimenti l'entrata in vigore della revisione (già di per sé notevolmente difficile) sarebbe divenuta quasi impossibile. Cfr. ZACKLIN, *The amendment*, cit., 76 ss.

¹⁶⁹ V. la ricostruzione dell'episodio, in ZACKLIN, *The amendment*, cit., 76 ss.

¹⁷⁰ Il Protocollo relativo entrò in vigore il 13.8.1924, avendo avuto le ratifiche richieste, e modificò il co. 5 a. 6, stabilendo che le spese della SdN venissero sostenute dai membri secondo le proporzioni stabilite dall'Assemblea (mentre in precedenza le spese per il Segretariato, erano stabilite secondo le proporzioni indicate dal *Bureau International* dell'UPU). Cfr., LR, 27 350 ss.

¹⁷¹ I Protocolli relativi entrarono in vigore il 26.9.1924. Le modifiche riguardano in sostanza la sostituzione del termine « *judicial settlement* » e « *judicial decision* » nel testo degli aa. 12 e 15, al posto di « *arbitrato* », e la precisazione del riferimento alla CPGI, nell'a. 13, co. 3. V., LR, 29, 68 s., 74 ss., 80 ss.

mente una situazione internazionale di equilibrio. Viceversa, si afferma il criterio per cui non ha senso affermare il principio dell'unanimità (anche sotto il solo profilo del principio *pacta sunt servanda*) quando la situazione modificatrice di uno *status* giuridico preesistente è il risultato di un rivolgimento politico sostanziale. Vedremo ora, brevissimamente, come tali ipotesi si sono concretamente verificate nella prassi.

15. — Come già accennato, i trattati di pace di Versailles¹⁷², ed i trattati paralleli di St. Germain¹⁷³, Trianon¹⁷⁴, e Neully¹⁷⁵ portavano (anche talvolta esplicitamente)¹⁷⁶ modificazioni al sistema di accordi che in precedenza reggeva l'Europa. Tale modifica, come è ovvio, non era avvenuta mediante una revisione cui avessero partecipato tutti (e soltanto) gli stati parti degli accordi precedenti. Questo argomento, infatti, fu sollevato proprio per dimostrare la nullità dei detti trattati di pace, in occasione, ad esempio, del ben noto caso *Oscar Chinn*, discusso dalla Corte Permanente di Giustizia internazionale¹⁷⁷, che peraltro rifiutò di accettare questa tesi¹⁷⁸.

¹⁷² Cfr. *supra*, ntt. 144, 145.

¹⁷³ *Trattato di pace con l'Austria*, Saint Germain en Laye 10.9.1919, NM, 11, 632 ss. Anche in questo trattato esistono norme particolari che prevedono la propria modificazione autonomamente dal trattato nel suo complesso. Cfr. infatti gli aa. 29, 60, 88, 180, 197, 214, 248 (Ann. § 22), 299, 322, 327, 329, 330.

¹⁷⁴ *Trattato di pace con l'Ungheria*, Trianon 4.6.1920, NM, 12, 423 ss. Per le norme modificabili di questo trattato, v. aa., 29, 60, 72, 164, 180, 197, 215, 231 (Ann. § 22), 283, 306, 310, 312, 313.

¹⁷⁵ *Trattato di pace con la Bulgaria*, Neully sur Seine 27.11.1919, NM, 12, 323 ss. Modificabili, aa., 29, 57, 122, 132, 146, 160, 176 (Ann. § 22), 227, 246, 247.

¹⁷⁶ V. *supra*, ntt. 144, 145.

¹⁷⁷ *La conferenza sulla schiavitù* di Bruxelles 2.7.1890 (v. la in, AJ, 1909, *Supp.*, 29 ss.), modificava l'atto generale di Berlino, ragion per cui, per la parte in questione gli stati non parti di quest'ultimo (nella specie

La questione consisteva nello stabilire se un cittadino britannico, proprietario di una azienda di trasporti fluviali nel Congo belga, avesse o meno subito danni ad opera del Belgio, in seguito alle disposizioni restrittive adottate da quest'ultimo sulle attività commerciali in Congo. La Gran Bretagna sostenne, fra l'altro, che il trattato di St. Germain, lasciava sopravvivere parte dell'atto di Berlino, e precisamente quella in cui il medesimo prevedeva la libertà di navigazione per chiunque sul fiume Congo. La Corte non accettò questa tesi, affermando che il trattato di St. Germain, abrogava le invocate disposizioni dell'atto di Berlino, costituendo il primo una revisione del secondo¹⁷⁹. Si affermava, così il principio, contestato da taluni giudici¹⁸⁰, secondo cui per la revisione non occorre la partecipazione di tutte

la Persia) non potevano partecipare all'accordo, tanto è vero, che la dichiarazione di Bruxelles dice appunto « The Powers in Conference at Brussels, who have ratified the general Act of Berlin of February 26th 1885 [ALBIN, 388 ss.] or who have acceded thereto... », cit. da VAN EYSINGA, nel *parere individuale sul caso Oscar Chinn*, cit. *infra*, nt. 175, 134, per dimostrare in conseguenza la nullità del trattato di St. Germain.

¹⁷⁸ CPGI, affare *Oscar Chinn*, 12.12.1934, *Publ. Ser. A/B* n. 63, 86. Cfr. LAUTERPACHT, *Nota al caso Oscar Chinn*, BY, 1935, 154; ROUSSEAU, *nota al caso Oscar Chinn*, *Réc. générale period. et crit. des décisions conventions et lois relatives au droit international public et privé*, 1935, I, 15.

¹⁷⁹ CPGI, *ibidem*, loc. cit.

¹⁸⁰ Principalmente il VAN EYSINGA, che sosteneva che l'atto di Berlino, prevedendo espressamente la possibilità di essere modificato (*atto di Berlino*, a. 36), poteva esserlo solo dalle parti tutte che lo avevano stipulato (CPGI, *ibidem*, 133); ragion per cui, la convenzione di St. Germain non sarebbe stata valida (135 ss.). Della stessa opinione risulta anche SCHÜCKING, *opinione individuale, ibidem*, 148 ss. Altri pareri contrari, per motivi differenti, furono espressi nelle *opinioni individuali* di, ALTAMIRA, *ibidem*, 91 ss.; ANZILOTTI, *ibidem*, 107 ss.; HURST, *ibidem*, 115 ss. Cfr. anche MCNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, 223 s. Cfr. in proposito anche LAUTERPACHT, *International Law, the General Part*, 1970, in IDEM, *International Law, Collected Papers, I General Works*, (E. LAUTERPACHT, Ed.), Cambridge 1970, 87; LAUTERPACHT, *General Rules of the Law of Peace*, RC, 1937, IV, 99 ss., ora in IDEM, *International Law, Collected Papers*, cit., 359.

le parti dell'accordo modificato. Non solo, ma questa decisione sanzionava nei fatti, che qualora una situazione politica sia completamente cambiata, i trattati relativi risultano anch'essi modificati alquanto, magari anche indipendentemente dall'espressione di volontà in proposito delle parti originarie degli accordi medesimi.

Del resto, sarebbe stato impossibile (ed oltre tutto assai poco realistico) riunire le parti di un accordo come quello di Berlino del 1885, quando alcune di esse avevano cessato (almeno nella loro qualità originaria) di esistere, altre (la Russia) non erano riconosciute, ed altre ancora non rivestivamo più alcuna importanza determinante.

Ciò non ostante, questo principio ebbe ancora qualche difficoltà a venire seguito normalmente, specie nel quadro di organismi internazionali dove maggiore si manifestava la esigenza di ottenere l'unanimità, sia per rispettarne le norme che per evitare il recesso di talune delle parti. È il caso della Corte Permanente di Giustizia internazionale, gli emendamenti al cui statuto faticarono notevolmente ad entrare in vigore, a causa della opposizione (manifestata attraverso la mancata ratifica) di alcuni degli stati membri.

Lo statuto della Corte, infatti¹⁸¹, non prevedeva alcuna clausola di revisione, per cui questa non poté che avvenire su accordo di tutti gli stati membri. La revisione dello statuto (che richiese anche una delibera unanime dell'assemblea SdN)¹⁸², sebbene operata già nel 1929, non poté entrare in vigore che nel 1936, a causa della mancata ratifica di tredici degli stati firmatari. Inizialmente, anzi, l'Assemblea della SdN aveva stabilito

¹⁸¹ Lo Statuto era stato firmato il 6.12.1920, sulla base di una decisione dell'Assemblea della SdN ribadita il 13.12.1920. Cfr. LR, 6, 380 ss. Lo Statuto era stato ratificato in tutto da 45 stati (LR, 165, 356 nt., e riferimenti *ivi*).

¹⁸² 14.9.1929, LR, 165, 354, a. 1.

una data limite per l'entrata in vigore della revisione, fissandola al 1.9.1930¹⁸³ allo scopo di consentire di procedere alla nuova elezione dei giudici (una delle norme modificate, a. 3) secondo le disposizioni dello statuto modificato. Non essendo, però, il protocollo entrato in vigore per quella data, si dovettero aspettare ancora cinque anni, prima che nel 1936 (1.2) la revisione entrasse finalmente in vigore¹⁸⁴, in seguito ad una nuova delibera dell'Assemblea (la sedicesima assemblea plenaria della SdN) che poneva di nuovo un termine massimo al 1.2.1936¹⁸⁵. Le modifiche (non ostante la difficoltà di farle entrare in vigore) erano di entità estremamente modesta, dato che in sostanza si limitavano a modificare il numero dei giudici ed alcune modalità della loro elezione, ed alcune norme processuali relative alle decisioni in materia di lavoro e di comunicazioni. Modifiche vennero anche apportate al regime degli avvisi consultivi della Corte¹⁸⁶.

Se dunque è vero che le velleità riformistiche espresse nel Patto della SdN non hanno trovato alcun riscontro nella prassi dello stesso Covenant (che solo a prezzo di gravi difficoltà ha potuto venir modificato), e dello statuto CPGI, che addirittura non prevedeva clausole di revisione, il nuovo clima politico che si era creato, indusse, invece, ad adottare clausole espresse di revisione in un notevole numero di trattati, sia di contenuto politico in senso stretto, che di contenuto più propriamente tecnico ed economico, come vedremo ora brevemente.

¹⁸³ *Protocole concernant la révision du Statut de la CPJI*, Ginevra 14.9.1929, LR, 165, 354 ss., a. 4, 356. Sul problema della possibilità di indicare date limite per l'entrata in vigore di una revisione, e sui suoi effetti, cfr. per tutti il nostro, *Le recenti modifiche della Carta delle Nazioni Unite*, *Annuario di Diritto Internazionale*, 1965, 385 s., ed *ivi* bibliografia.

¹⁸⁴ Cfr. lo sviluppo della vicenda in ZACKLIN, *The amendment*, cit., 99.

¹⁸⁵ 16^a Ass. SdN, *Off. Rec., Plen.*, 124.

¹⁸⁶ Modificati risultano, quindi, i seguenti aa.: 3, 4, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 35 (*Amendements au Statut de la CPJI*, preambolo, LR, 165, 362 ss.).

16. — Le clausole di revisione, apposte esplicitamente ai trattati, divengono ormai di uso comune¹⁸⁷, anche se frequentemente si limitano solo a sancirne teoricamente la possibilità, oppure rinviando ad organi estranei (il Consiglio della SdN, ad esempio) le delibere in merito¹⁸⁸. Anche per quanto attiene ai metodi di votazione per l'adozione delle modifiche, spesso il criterio dell'unanimità è superato da criteri più moderati, ad indicare la notevole apertura, che in quest'epoca si verifica, verso una concreta possibilità di revisione¹⁸⁹.

Trattandosi di accordi a carattere non istituzionale è per lo più da considerare come sottinteso il principio generale per cui la convenzione può essere modificata in linea generale mediante l'accordo unanime (ed esplicito) delle parti contraenti. Mentre però, in precedenza, questa prescrizione aveva portato come conseguenza il verificarsi di una serie di modificazioni di aspetti particolari dell'accordo con metodi atipici (l'accordo *inter se*, per esempio), nel periodo successivo alla creazione della SdN, è abbastanza frequente trovare nell'ambito di alcune norme del

¹⁸⁷ V. ne un elenco abbastanza completo in, ENGEL, *Les clauses*, cit., 741 ss.

¹⁸⁸ Cfr., a titolo puramente esemplificativo: *Convenzione per la limitazione della fabbricazione e per la regolamentazione della distribuzione degli stupefacenti*, Ginevra 13.7.1931, LR, 139, 302 ss., a. 11 n. 5, 7; *Convenzione internazionale sulla esportazione delle ossa animali*, Ginevra 11.7.1928, LR, 95, 374 ss., a. 10; USA-GRAN BRETAGNA-ITALIA-GIAPPONE-POLONIA, *Trattato sul riconoscimento della indipendenza della Polonia e per la protezione delle minoranze*, Versailles 28.6.1919, NM, 13, 504, a. 12; e, particolarmente interessante, *Trattato tra le principali potenze alleate ed associate e la Romania, (sulle minoranze)*, Parigi 9.12.1919, LR, 5, 336, a. 12, che prevede che talune disposizioni riguardanti le minoranze non potranno essere modificate « sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la SdN », e per cui gli USA, Gran Bretagna, Francia Italia e Giappone « s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la SdN », 345, corsivo, nostro.

¹⁸⁹ Cfr. ENGEL, *Les clauses*, cit., 709 ss.

trattato delle procedure atte a modificare, con procedimenti diversi, quella parte specifica del trattato medesimo. Già abbiamo accennato alle ipotesi del genere esistenti nei grandi trattati di pace: questo esempio fu largamente seguito anche in altre convenzioni di contenuto ed a partecipazione più ristretta.

Così, ad esempio, per restare nel campo delle convenzioni politiche, i due trattati sulla protezione delle minoranze in Polonia e Cecoslovacchia prevedevano (rispettivamente agli aa. 12 e 14) la possibilità di modificare talune disposizioni con voto maggioritario del Consiglio della SdN¹⁹⁰. Egualmente, con decisione del comitato per l'igiene della SdN si può modificare (su proposta del Comitato permanente dell'Ufficio internazionale di Igiene) il regime di taluni prodotti chimici¹⁹¹. Così, ancora, altre disposizioni speciali di convenzioni commerciali del medesimo periodo¹⁹², ed altresì per talune convenzioni in materia di delimitazione delle zone libere dei porti internazionali¹⁹³.

Parimenti, si danno clausole intese a permettere la modificazione di parti del trattato che siano particolarmente adatte a subire modificazioni, in quanto soggette a frequenti cambiamenti

¹⁹⁰ La *Convenzione sulle minoranze in Polonia*, v. la cit., *supra*, nt. 188; USA-GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-CECOSLOVACCHIA, *Trattato concernente il riconoscimento e la protezione delle minoranze in Cecoslovacchia*, Saint Germain en Laye 10.9.1919, a. 14, NM, 13, 512 ss., 526 s. Cfr. anche la analoga, *Convenzione sulle minoranze in Grecia*, Sèvres 10.8.1920, a. 16, LR, 28, 244 ss. Egualmente anche il *Trattato di pace con la Turchia*, Losanna 24.7.1923, a. 44, LR, 28, 12 ss.

¹⁹¹ *Convenzione internazionale sull'oppio*, Ginevra 19.2.1925, a. 8, LR, 81, 318, e cfr. anche il relativo *Protocollo*, *ibidem*, 356 ss.

¹⁹² GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-GIAPPONE-GRECIA-ROMANIA-SERBIA CROAZIA-TURCHIA, *Convenzione commerciale*, Losanna 24.7.1923, LR, 28, 172 ss., a. 2.

¹⁹³ Nella specie, il porto di Dédeagatch, i limiti della cui zona libera, sono stabiliti e modificati da una commissione composta da un delegato bulgaro (e la Bulgaria non è parte del trattato) uno greco ed uno nominato dalla SdN, cfr. a. 5 co. 2 di, GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-GIAPPONE-GRECIA, *Trattato relativo alla Tracia*, Sèvres 10.8.1920, NM, 12, 779 ss.

oggettivi delle circostanze che li determinano. Tipica al proposito è tutta una serie di trattati sulle comunicazioni telefoniche, in cui sono previste possibilità di modificazione di aspetti particolari delle disposizioni a carattere prevalentemente tecnico¹⁹⁴.

In maniera simile, peraltro, anche altri accordi possono essere modificati in parte, anche su richiesta di un solo stato¹⁹⁵,

¹⁹⁴ Si tratta di convenzioni tutte praticamente identiche stipulate (con trattati tra un numero limitato di parti) nel quadro più generale della *Convenzione internazionale telegrafica di Pietroburgo* (LR, 57, 201 ss. e LR, 78, 489 ss.) del 1875 (nella revisione di Parigi del 1925), e precisamente delle *convenzioni sul servizio telefonico* tra: FINLANDIA-GERMANIA, Helsinki Stoccolma Berlino, 7,16,30.11.1928, a. 4, LR, 187, 120; FINLANDIA-NORVEGIA-SVEZIA, Oslo Stoccolma Helsinki, 29.12.1928, 22,14.1.1929, a. 5, LR, 87, 170; LETTONIA-SVEZIA, Stoccolma Helsinki Tallin Riga, 25.3.27.4, 8.5.1929, a. 4, LR, 91, 338; ESTONIA-SVEZIA (*attraverso la Finlandia*), Tallin Stoccolma Helsinki, 18.3, 14.6, 3.8.1929, a. 4, LR, 96, 118; DANIMARCA-ESTONIA (*attraverso i cavi sottomarini e terrestri Danimarca Svezia, Svezia Finlandia, Finlandia Estonia*), Tallin Copenhagen Stoccolma Helsinki, 17,29.7, 3,30.8.1929, a. 4, LR, 96, 130; FINLANDIA-OLANDA, Helsinki Stoccolma Berlino l'Aja, 2, 10, 24, 30.9.1929, a. 4, LR, 98, 184; FINLANDIA-POLONIA, Helsinki Stoccolma Berlino Varsavia, 30.8,6,20.9,1.10.1929, a. 4, LR, 98, 198; FINLANDIA-FRANCIA, Parigi Helsinki Stoccolma Berlino, 23.5, 20,26.8, 7.9.1929, a. 4, LR, 98, 346; FINLANDIA-LUSSEMBURGO, Helsinki Socolma Berlino Lussemburgo, 30.8, 6, 20, 25.9.1929, a. 4, LR, 98, 362; FINLANDIA-CECOSLOVACCHIA, Helsinki Stoccolma Berlino Praga, 30.8, 6, 21.9, 10.10.1929, a. 4, LR, 98, 376; AUSTRIA-FINLANDIA, Helsinki Stoccolma Berlino Vienna, 30.8, 6, 19, 26.9.1929, LR, 98, 396; FINLANDIA-SVIZZERA, Helsinki Stoccolma Berlino Berna, 19, 25.9, 3, 8.10.1929, LR, 98, 410; BELGIO-FINLANDIA, Helsinki Stoccolma Berlino Bruxelles, 2, 10, 23, 30.9.1929, a. 4, LR, 99, 72; FINLANDIA-UNGHERIA, Helsinki Stoccolma Berlino Praga Budapest, 2, 10, 26.9, 3, 29.10.1929, LR, 99, 86; FINLANDIA-LITUANIA (*attraverso i cavi sottomarini estoni e lettoni*), Helsinki Tallin Riga Kaunas, 27, 31.12.1929, 2, 14.1930, a. 4, LR, 99, 344; FINLANDIA-LETTONIA (*tramite i cavi finlandesi ed estoni*), Helsinki Tallin Riga, 16, 24, 28.10.1929, LR, 97, 72; DANIMARCA-LETTONIA (*tramite cavi finlandesi svedesi ed estoni*), Copenhagen Stoccolma Helsinki Tallin Riga, 7, 17.1, 10, 15, 25.2.1930, LR, 101, 344, a. 4; FINLANDIA-GRAN BRETAGNA e IRLANDA del NORD (*via Svezia Germania ed Olanda*) Helsinki Stoccolma Berlino l'Aja Londra, 9,10, 4, 17, 30.12.1929, 10.4.1930, a. 5, LR, 101, 466.

¹⁹⁵ BELGIO-SPAGNA-FRANCIA-GRAN BRETAGNA-IRLANDA-ITALIA-OLANDA-PORTOGALLO,

e mediante l'intervento di apposite commissioni tecniche¹⁹⁶. Una vera e propria conferenza per la revisione di parte del trattato, è prevista nell'accordo con la città libera di Danzica per il passaggio tra la Prussia e la Germania. La conferenza di cui al detto trattato va convocata se ed in quanto una delle parti non sia d'accordo sulla revisione richiesta dall'altra parte¹⁹⁷.

Un effetto simile può ottenersi mediante l'adozione di modifiche la cui validità abbia una durata limitata nel tempo, durata che può essere o meno esplicitamente indicata nella convenzione stessa¹⁹⁸.

Ai fini del discorso di fondo che intendiamo condurre, vale a dire ai fini dell'individuazione di una differenza sostanziale tra

Convention concernant les règles adoptées en matière de sauvetage de torpilles automobiles, Paris 12.6.1934, a. VI, LR, 155, 36, e cfr. anche a. 65; *Convenzione sul transito tra la Prussia orientale e la Germania*, cit., infra, nt. 197. La richiesta, in caso di convenzioni multilaterali, diventa operante (la conferenza di revisione deve, cioè, essere senz'altro convocata) se voluta da una determinata percentuale delle parti. Ad es., un terzo delle parti, *Convenzione e statuto sul regime delle vie d'acqua navigabili di interesse internazionale*, Barcellona 20.4.1921, a. 9, LR, 7, 36 ss.

¹⁹⁶ GERMANIA-FRANCIA-SVIZZERA, *Protocollo per la regolamentazione della collaborazione tecnica ed amministrativa per l'esecuzione di lavori di regolarizzazione del Reno tra Strasburgo e Kehl e Istein*, Ginevra 18.12.1929, aa. 2, 7 (combinato disposto), LR, 104, 28 ss.

¹⁹⁷ GERMANIA-POLONIA-Città libera di DANZICA, *Convenzione concernente la libertà di transito tra la Prussia orientale ed il resto della Germania*, Parigi, 21.4.1921, LR, 12, 62, a. 113.

¹⁹⁸ Normalmente la durata di queste modifiche temporanee è stabilita in termini generici; cfr., infatti, ad esempio, AUSTRIA-UNGHERIA-ITALIA-Regno SERBO CROATO SLOVENO, *Convenzione per il regolamento del transito e delle comunicazioni sulla rete della compagnia delle ferrovie Danubio-Sava-Adriatico*, Roma 29.3.1923, LR, 23, 378 ss., a. 57 (testo italiano ufficiale): « 5. In ogni caso le deroghe dovranno essere fissate per una durata non eccedente i limiti strettamente necessari ». Cfr. altresì, USA-GRAN BRETAGNA-ITALIA-GIAPPONE, *Convenzione per la limitazione degli armamenti navali*, Washington 6.2.1922, a. XXII, LR, 25, 202 ss.; *Convenzione e statuto sulle vie d'acqua di interesse internazionale*, Barcellona 20.4.1921, cit., a. 19.

le due ipotesi di emendamento e di revisione di un medesimo trattato, la constatazione della esistenza di clausole di revisione particolari, atte alla modificazione di una parte determinata del trattato, e solo di quella, è un elemento di portata non trascurabile. Specialmente è importante questa rilevazione, se si consideri che va sempre sottintesa la possibilità di modificare il trattato mediante il puro e semplice nuovo accordo delle parti, (a patto, però, che detto nuovo accordo non sostituisca il vecchio, ma, esplicitamente o meno, lo modifichi lasciandolo in vita per la parte ancora valida). Possibilità di nuovo accordo, appunto, e non necessariamente principio generale in tal senso: se non altro perché esiste (e lo si è dimostrato) la possibilità di modificare un trattato mediante l'accordo di talune soltanto delle parti di esso, ed addirittura talvolta contro la volontà di alcuna delle parti, senza che ciò pregiudichi in nulla la validità del trattato modificato e del procedimento di revisione che ha portato a questo effetto.

A parte, comunque, questa ipotesi, la prassi del periodo tra le due guerre mondiali mostra anche la possibilità che in taluni accordi le clausole di revisione siano *esplicitamente* più di una: delle quali, l'una più generale, e l'altra più particolare, con differenze di procedura tra l'una e le altre¹⁹⁹. Un metodo intermedio, tra questa ipotesi e quella di unica clausola di revisione, può essere quello di prevedere due procedure formalmente uguali (ma separate) di cui l'una sia, ad esempio, applicabile immediatamente, e l'altra solo al termine di un certo lasso di tempo dalla stipulazione del trattato²⁰⁰: qualcosa di simile alla predispo-

¹⁹⁹ Cfr. in materia ENGEL, *Les clauses*, cit., 556.

²⁰⁰ Disposizioni di questo tipo v.le in, *Convenzione internazionale relativa alla esportazione di cuoi e pellami*, Ginevra 11.7.1928, LR, 95, 358, aa. 6, 7, per cui se una modifica interviene prima di cinque anni e dopo due dalla stipulazione del trattato, le parti contrarie potranno denunciare l'accordo. Altrimenti l'accordo non è denunciabile prima di cinque anni,

sizione di un periodo transitorio durante il quale l'accordo non può esser modificato. Un caso simile è quello in cui si stabiliscono due procedure, delle quali, l'una generale, e l'altra solo per modifiche di durata limitata²⁰¹.

Infine, come già detto sopra, non mancano le convenzioni in cui, oltre ad una clausola generale di revisione, esistono altre norme a carattere particolare con la funzione di permettere la modificazione di un numero limitato di disposizioni del trattato²⁰².

ed in questo caso le parti restanti possono chiederne la revisione. Eguale disposizione è contenuta in un'analogo, *Convenzione relativa alla esportazione di ossa animali*, Ginevra 11.7.1928, aa. 10, 11, LR, 95, 374.

²⁰¹ In questo senso v., USA-BELGIO-BOLIVIA-BRASILE-GRAN BRETAGNA-CINA-CUBA-EQUADOR-FRANCIA ecc., *Convenzione per il regolamento della navigazione aerea*, Parigi 13.10.1919, e *Protocollo addizionale*, Parigi 1.5.1920, LR, 11, 174, aa. 5 e 34.

²⁰² In questo senso, cfr., BELGIO-FRANCIA-GRAN BRETAGNA-GRECIA-ITALIA-ROMANIA-SERBIA CROAZIA SLOVENIA-CECOSLOVACCHIA, *Convenzione istitutiva lo statuto definitivo del Danubio*, Parigi 23.7.1921, aa. 18, 42, *Prot. fin.*, LR, 26, 174 ss.; GERMANIA-AUSTRIA-BRASILE-GRAN BRETAGNA-BULGARIA, ecc., *Convenzione sul regime internazionale delle ferrovie*, Ginevra 9.12.1923, aa. 10, 28, 40, LR, 47, 56 ss.; FRANCIA-GERMANIA, *Protokoll über die Gebrauchsrechte an der deutsch-saarländischen Grenze*, Saarbrücken 13.11.1926, aa. 11, 44, 45, LR, 77, 250 ss.; *Convenzione generale per la creazione a Parigi di un ufficio internazionale di chimica*, Parigi 29.10.1927, aa. 4, 10, LR, 127, 28 ss.; GERMANIA-AUSTRALIA-BELGIO-CANADA-CILE, ecc., *Convenzione internazionale sulle linee di carico*, Londra 5.7.1930, a. 20 e *Prot. fin.*, § III, LR, 135, 302, 350; *Convenzione per la limitazione della fabbricazione ed il controllo della distribuzione degli stupefacenti*, Ginevra 13.7.1931, aa. 11, 33, LR, 139, 302; DANIMARCA-FINLANDIA-ISLANDA-NORVEGIA-SVEZIA, *Accordo concernente gli scambi postali*, Copenhagen Helsinki Reikjavik, Oslo, Stoccolma, 31.12.1934, aa. 16, 19 (il quale prevede la convocazione di una conferenza annuale di revisione, come già spesso in altri accordi, ed in particolare in quelli dell'ITU e dell'UPU), LR, 158, 166; BULGARIA-FRANCIA-GRAN BRETAGNA-GRECIA-GIAPPONE-ROMANIA-TURCHIA-URSS-JUGOSLAVIA, *Convenzione concernente il regime degli stretti*, Montreaux 20.7.1936, a. 29 il quale istituisce un procedimento doppio: l'uno per la revisione di qualunque articolo della convenzione, per cui occorre la richiesta di *due* stati e l'adozione all'unanimità; l'altro relativo alla modifica degli aa. 14 e 18, che può essere iniziato da *una sola* parte, ed adottato a maggioranza di tre quarti dei voti, inclusi

È questo un caso, che, nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale diviene frequentissimo, e che diviene addirittura quasi la regola al livello degli statuti delle organizzazioni internazionali, dove molto maggiore è l'esigenza di ridotti adattamenti al mutare delle circostanze e della volontà politica delle parti.

Della struttura dell'istituto della revisione nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, ci occuperemo ora nelle pagine che seguono²⁰³, allo scopo di mostrare la continuazione dello stesso indirizzo²⁰⁴ che già (sia pure a livello meno perfezionato) si è intravisto per i trattati del periodo più antico.

tre quarti dei voti delle potenze del Mar Nero: non si prevede la necessità di ratifica per le modifiche così adottate, cfr. LR, 173, 214, v. l'a. 29, 230. V., DE VISSCHER, *La nouvelle convention des détroits, Révue de droit international et de législation comparé*, 1936, 669; LUBENOFF, *Die Neuregelung der Meerengenfrage, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1936, 723.

²⁰³ Cfr. *infra*, Capp. quarto e quinto, particolarmente, nn. 30, 31.

²⁰⁴ Del resto basta pensare al Trattato di Pace con l'Italia, in cui le disposizioni relative al Territorio libero di Trieste, sono state modificate su accordo soltanto di alcune delle parti (oltre l'Italia, Gran Bretagna, Usa e Jugoslavia), così come, peraltro, è avvenuto delle clausole militari del medesimo trattato. Per la prima ipotesi, anzi, ricordiamo che la detta modifica avvenne mediante un accordo informale tra i detti stati (ITALIA-JUGOSLAVIA-GRAN BRETAGNA-USA, *Memorandum of understanding* sulla divisione del territorio di Trieste, Londra 15.10.1954, che modificava il Trattato di pace con l'Italia nel suo Annesso VI, che prevedeva, come è noto, lo Statuto del Territorio libero di Trieste. In materia cfr. per tutti, LEPRETTE, *Le statut international de Trieste*, Paris 1949; UDINA, *La condizione giuridica internazionale del Territorio libero di Trieste, Rassegna di diritto pubblico*, 1947, 275 ss., ora in, IDEM, *Scritti sulla questione di Trieste sorta in seguito al secondo conflitto mondiale*, Milano 1969, 35 ss.; ANDRASSY, *Die Triester Frage, Jahrbuch des internationalen Rechts*, 1954, 216 ss.; UDINA, *Juristische Betrachtungen zur Triester Frage, Jahrbuch des int. Rechts*, 1955, 108 ss., ora in, IDEM, *Scritti*, cit., 285 ss.; CONFORTI, *L'attuale situazione giuridica del territorio di Trieste, Rivista di dir. int.*, 1956, 568 ss.. Esplicitamente come una modifica del trattato di pace, l'interpreta, VERDROSS, *Völkerrecht*, (VEROSTA, ZEMANEK), Wien 1964, 214; cfr. anche, infine, UDINA, *Die Durchführung der Abkommen über Triest, Archiv des Völkerrechts*, 1955/'56, 455 ss., ora in, IDEM, cit., 278 ss.

CAPITOLO TERZO

PROFILI TEORICI DEL PROBLEMA DELLA REVISIONE

SOMMARIO: 17. La dottrina in tema di revisione si presta ad un esame anche soltanto cronologico, piuttosto che sistematico, a causa del suo sviluppo parallelo a quello della prassi internazionale. I vari punti di vista in generale. - 18. La revisione come fatto esclusivamente politico, per cui non rileva direttamente nel campo giuridico. Critica, la revisione può avvenire per motivazioni politiche, ma il procedimento per realizzarla e talune delle motivazioni di essa rientrano nel campo giuridico. La revisione come strumento tecnico per il raggiungimento di fini politici. - 19. La natura e gli effetti della revisione nella dottrina. La revisione come nuova convenzione, sulla base del principio di eguaglianza sovrana. Critica: il principio di eguaglianza così inteso, raggiungerebbe un effetto opposto. - 20. La differenza tra emendamento e revisione nella dottrina. Per lo più la dottrina se ne occupa in relazione a casi particolari e quindi insufficienti a definire la distinzione in termini generali. L'esistenza di una distinzione quantitativa, e la sua inadeguatezza a risolvere positivamente il problema. Critica anche alla luce delle norme dello Statuto delle Nazioni Unite. La revisione come rielaborazione di tutto il trattato. Critica, e rinvio. - 21. La tesi del Leca: molteplici criteri di classificazione che spezzano l'unità dell'istituto e ne impediscono una visione unitaria. Critica. - 22. L'identificazione della cd. clausola *rebus sic stantibus* e della revisione dei trattati. La teoria di origine francese della 'imprevisione'. Il 'riadattamento convenzionale' come soluzione di comodo per evitare l'estinzione del trattato o il diritto di recesso. La *r.s.s.* come causa di estinzione del trattato. Una possibilità di mediazione. Altre tesi in proposito.

17. — Sulla base della ricostruzione storica che abbiamo brevemente delineata, cercheremo adesso di valutare sommaria-

mente la maniera in cui la dottrina ha discusso del problema della revisione dei trattati, per vedere fino a qual punto le conclusioni teoriche raggiunte dalla medesima siano congruenti con i risultati che abbiamo sommariamente, finora, individuati alla luce della prassi del periodo anteriore alla seconda guerra mondiale. In seguito, cercheremo di verificare la validità dei risultati medesimi, alla luce della prassi attuale.

Come già accennato in precedenza²⁰⁵, la dottrina ha sostanzialmente seguito lo sviluppo della prassi internazionale, assumendo in conseguenza di essa posizioni differenti a seconda del variare della prassi medesima. Ciò, se da un lato consente di condurre un'analisi della dottrina secondo un ordine cronologico, non impedisce, per altro verso, di valutare complessivamente (e sistematicamente) questa dottrina, sulla base delle impostazioni di fondo (teoriche) date di volta in volta al problema.

Va comunque sottolineato, che il tema è stato abbondantemente trattato sostanzialmente nel periodo immediatamente successivo alla conclusione del Patto delle SdN²⁰⁶, mentre ha

²⁰⁵ V. *supra*, n. 6.

²⁰⁶ Cfr. ad esempio, oltre gli autori già citati, ed a quelli cui faremo esplicitamente riferimento nel prosieguo del lavoro: AUER, *Revision of Treaties, Transactions of the Grotius Societies*, 1933, 155 ss.; BAYON y CHOCON, *De la révision des traités devenus inapplicables, Revue de droit international*, 1934, 44 ss.; DIENA, *La revisione dei trattati e l'a. 19 del Patto della SdN, Monitore dei Tribunali*, 1934, n. 23; FISCHR-WILLIAMS, *International Change and International Peace*, Oxford 1932, 35 ss.; GIUSTINIANI, *La revisione dei trattati e taluni suoi aspetti giuridici*, Roma 1934; HOULARD, *La nature juridique des traités internationaux et son application aux théories de la nullité de la caducité et de la révision des traités*, Bordeaux 1936; HYDE, *The Revision of Treaties and of Settlements Registered in Treaties, Hungarian Quarterly*, 1936, 203; KEETON, *The Revision Clause*, BY, 1929, 111; KELSEN, *Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du Statut de la SdN*, RG, 1937, 625; KRAUS, *The Revision of Peace Treaties ex aequo et bono, New Commonwealth Quarterly*, 1935-'36,

perso progressivamente di importanza dopo la seconda guerra mondiale, a causa probabilmente anche della delusione provocata dal fallimento della procedura generale di revisione *ex a.* 19 SdN. Più di recente, poi, il problema sembra nuovamente tornato alla ribalta grazie anche alla effettiva conclusione positiva di taluni procedimenti di revisione²⁰⁷, tra cui quello allo statuto delle NU, e quelli relativi a taluni degli istituti specializzati, ed in genere di parecchi statuti di organizzazioni internazionali.

Ciò premesso, peraltro, va senz'altro rilevato che la dottrina in tema di revisione non ha mai affrontato il problema sotto il profilo di una valutazione complessiva degli elementi che compongono quella struttura socio-giuridica unitaria, che è costituita dall'istituto della revisione. Non ci si è mai, in sostanza, curati di ricercare una qualche linea di tendenza di base, capace di essere egualmente valida quale che fosse il tipo di revisione che si studiava. Così, per esempio, è estremamente frequente trovare affermato che la revisione ha mutato nella sostanza la sua natura, passando, ad esempio, dal puro e semplice metodo dell'atto contrario, a quello della revisione espressa in clausole specifiche, e così via.

33; KUNZ, *The Problem of Revision in International Law*, AJ, 1939, 33; IDEM, *Observations on de facto Revision of the Covenant, New Commonwealth Quarterly*, 1938, 131; RADOIKOVITCH, *La révision des traités*, Paris 1930; ROLIN, *La révision du Pacte de la SdN, Revue de droit int. et de législation comparé*, 1921, 65; STRUPP, *Legal machinery for peaceful change*, London 1937; TELDERS, *Vertragsrevision in Paris 1919-1935, Völkerbund und Völkerrecht*, 1934-'35, 534; TOBIN, *The Role of the Great Powers in treaty Revision*, AJ, 1934, 487; ZANCLA, *Contributo allo studio della revisione dei trattati*, Palermo 1934.

²⁰⁷ Cfr., ad esempio, ZACKLIN, *The amendment*, cit.; LECA, *Les techniques*, cit.; YEMIN, *Legislative*, cit. Più in particolare cfr. anche, BERNHARD, *Interpretation and implied modifications of treaties, Zeitschrift f. ausländ. öff. Recht u. Völkerrecht*, 1967, 491; CASTRÉN, *Révision de la Charte des Nations Unies, Revue Hellenique de droit international*, 1954, 20; LEONE, *Les amendements au Statut du Conseil de l'Europe*, Milano 1968.

Cosicché, in sostanza, ci si può trovare di fronte a soluzioni che, individuando esclusivamente l'aspetto politico della questione, escludono del tutto la possibilità di trattare giuridicamente della questione. Oppure, al contrario, ci si troverà di fronte a distinzioni e suddivisioni di un tecnicismo esasperato, che, poco o punto però concludono circa l'individuazione della natura e specialmente della funzione della revisione dei trattati, nel più generale quadro dell'ordinamento giuridico internazionale.

Per quanto riguarda, infine, gli effetti della revisione sul trattato sottoposto a modifica, le soluzioni dottrinali, oltre quelle che affermano puramente e semplicemente che il risultato del procedimento di revisione è la sopravvivenza dell'accordo, con talune delle sue norme modificate, si possono distinguere a seconda che ritengano che l'effetto della revisione consista nella sostituzione di una nuova convenzione alla vecchia, o che consista in un adattamento al mutare delle circostanze, nel senso, dunque, di considerare la revisione alla stessa stregua della cd. clausola *rebus sic stantibus*²⁰⁸.

Vedremo ora di esaminare analiticamente le opinioni più interessanti secondo lo schema che ne abbiamo sommariamente tracciato poco più sopra.

18. — Preliminarmente ci converrà discutere circa la politicità²⁰⁹ o meno della questione, dato che, nel caso in cui la soluzione fosse la prima, ne deriverebbe necessariamente ed inevitabilmente, che « treaty revision is a matter for politics and diplomacy »²¹⁰, e quindi che la revisione va portata a termine

²⁰⁸ Ma *contra*, v. già, all'epoca della massima fortuna di questa tesi, VELLANI, *La revisione dei trattati ed i principi generali del diritto*, Modena 1930, 159 ss.

²⁰⁹ Nel senso, cioè, di vedere se possa considerarsi un problema esclusivamente politico, e quindi esente da qualsiasi possibilità di studio sotto un profilo giuridico.

²¹⁰ MCNAIR, *The law*, cit., 534.

soltanto da organi, e con meccanismi, politici piuttosto che giuridici²¹¹. Ciò, secondo i sostenitori di queste tesi, sarebbe dimostrato proprio dal fatto che, data la complessità dei legami che vincolano le parti interessate alla revisione, il loro comportamento non sarebbe prevedibile, « car la révision est par bien des côtés un procédure politique jamais entièrement confirmée dans le cadre du droit positif »²¹².

Questo modo di pensare è certamente esatto quando attesta che la revisione non potrà essere iniziata senza la volontà politica di compiere questo atto, ma ciò non toglie affatto che la procedura di revisione, all'atto del suo svolgimento, richieda la soluzione di problemi di tecnica giuridica. Ed, al limite, persino taluni degli obiettivi perseguiti saranno di natura giuridica, se non altro in quanto essi sono suggeriti (almeno in parte) da ragioni giuridiche, e, tra l'altro, spesso debbono rispondere (quanto meno nella loro formulazione) a criteri di tecnica giuridica²¹³.

²¹¹ ROUSSEAU, *Principes généraux de droit international public*, Paris 1944, 627.

²¹² LECA, *Les techniques*, cit., 11, che dimostra una concezione piuttosto ristretta del problema, e si contraddice tra l'altro, in maniera piuttosto notevole, dato che, mentre da un lato parla di procedure esclusivamente politiche, dall'altro, tutta la sua opera è incentrata sulle 'tecniche' di revisione. V. anche *International Law Commission, Rapporto alla AG delle NU sui lavori della 16^a sessione*, UN, Doc. A/5809, (sulla falsariga del secondo rapporto WALDOCK), a. 66 *commento*, che si riferisce alla dottrina in questione e sembra accettarne le conclusioni; YAKEMTCHOUK, *La revision des traités multilatéraux*, RG, 1956, 338. Un errore di prospettiva, ci sembra, va individuato proprio in queste tendenze a scindere troppo nettamente i due aspetti, come se l'aspetto politico della questione, ad esempio, non fosse esso stesso un elemento di valutazione per la natura giuridica ed il funzionamento concreto dell'istituto, e viceversa. Del resto, ci sembra che non ci si possa limitare a dire che la revisione è una *procedura politica tout court*. Ciò che è indubbiamente un fatto politico, è la scelta se procedere o meno alla revisione, e la decisione circa il *contenuto* delle modifiche da apportare al trattato.

²¹³ Del resto è tutt'altro che raro, a riprova di ciò, che l'esigenza di rispettare entro certi limiti certe forme giuridiche (o il mancato rispetto

D'altra parte non bisogna dimenticare che vi sono casi in cui si prevede che la procedura abbia inizio in modo automatico (convocazione periodica di conferenze, ecc.)²¹⁴, in cui la volontà politica si manifesta perciò soltanto nei fini pratici da assegnare alla procedura, e, più a monte, nella decisione (strettamente politica, questa) se modificare o meno il trattato²¹⁵.

Tuttavia considerare, al contrario, il problema sotto l'aspetto esclusivamente tecnico, come sembrano ritenere altri autori²¹⁶,

di queste), finisca per snaturare la portata politica del provvedimento (così come, peraltro, può avvenire il contrario). E proprio nel campo della revisione si hanno degli esempi addirittura di strumentalizzazione politica di tecniche giuridiche: ad esempio quando si prevedono tecniche di revisione (politicamente) 'democratiche', ma tecnicamente di difficile realizzazione.

²¹⁴ V. ad es. gli *Statuti* citt., dell'ITU e dell'UPU, per il periodo anteriore alla seconda guerra mondiale. Per casi più recenti, v., a titolo puramente esemplificativo, gli *Statuti*, CIV, NU, ecc.

²¹⁵ Come già osservato *supra*, n. 16, nulla impone che la revisione abbia concretamente luogo. Una disposizione di tal genere, in sostanza, si limita a prevedere l'obbligo di convocare una conferenza per discutere circa l'opportunità o meno di lasciare intatto il trattato. Perciò non è impossibile parlare al proposito di procedura di riesame, nel senso che cercheremo di definire più avanti, *infra*, n. 36. Anche a livello di semplici trattati, è possibile riscontrare una procedura del genere: cfr., ad esempio, *Convenzione e statuto sul regime delle vie d'acqua navigabili di interesse internazionale*, a. 9, LR, 7, 36 ss. Per tutti cfr., ROBINSON, *The general Review Conference*, IO, 1954, 316 ss.; DE VISSCHER, *La Conférence de révision de la Charte des Nations Unies, die Friedenswarte*, 1955, 37; LECA, *Les techniques*, cit., 63 ss., 203 ss.

²¹⁶ STARKE, *An Introduction to International Law*, London 1963, 351, il quale, però, accenna anche al problema dell'adeguamento; SERENI, *Diritto internazionale*, Milano 1962, 183, il quale, però, parla di problema tecnico basato sul principio della 'santità dei trattati', 1492, principio che, come si è visto, costituisce uno dei fondamenti di tutto l'ordine giuridico internazionale, e che, in quanto tale assume una colorazione tanto particolare da richiedere una valutazione di tipo, come si è visto all'inizio del lavoro, completamente diverso. D'altra parte proprio il fatto che « lo scarso successo che i vari tentativi di revisione hanno incontrato finora è in parte dovuto al fatto che essi sono dettati da motivi prevalentemente

è altrettanto errato, in quanto trascura quelle motivazioni politiche che sono sempre alla base (anche se non da sole) di ogni modifica. La revisione è particolarmente frequente nei trattati a tempo indeterminato, ed in genere è motivata con il « mutamento delle situazioni, sia che rendano particolarmente oneroso l'adempimento degli obblighi, sia che manifestino un mutamento nei rapporti di forza »²¹⁷; motivazioni, queste, di carattere squisitamente politico.

Ragion per cui riteniamo molto più esatto affermare che la revisione è un istituto in certo modo duplice²¹⁸: le sue motivazioni sono di carattere per lo più politico²¹⁹, e parimenti politici sono i fini che essa tende a produrre: ma nel suo svolgimento, invece, salta con evidenza agli occhi la tecnicità del procedimento²²⁰, pur se condizionato dalle citate motivazioni di ordine sociale.

Si potrebbe forse anche dire che la revisione costituisce un mezzo tecnico per il raggiungimento di fini politici, in cui vanno anche ricompresi quegli scopi di adattamento al mutamento delle circostanze, di cui abbiamo già parlato.

di interesse politico... », 185, dimostra che il problema non è soltanto tecnico.

²¹⁷ QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli 1968, 198.

²¹⁸ Il che è anche confermato dal tipo di interpretazione del fenomeno giuridico specifico di cui ci occupiamo, che abbiamo fornita nel primo capitolo.

²¹⁹ Ma non è raro il caso che i motivi siano giuridici nel senso che si tenda a migliorare tecnicamente una norma, ed a rendere più precisa una regolamentazione giuridica di certi rapporti, ed in questo caso il suo contenuto è molto limitato. Cfr. per tutti, ENGEL, *Les clauses*, cit., 557 ss.; LECA, *Les techniques*, cit., 109 ss.

²²⁰ In questo caso, in realtà, si manifesta proprio l'ipotesi accennata, della mancanza di interesse concreto dei gruppi dominanti al controllo diretto della situazione (o della realizzazione, anche tacita, di una convergenza di vedute in materia). Cfr. anche: SCELLE, *La révision dans les Conventions générales*, *Annuaire de l'Institut de droit International*, 1946, 645; QUADRI, cit., *loc. cit.*; v. anche CERETI, *La revisione*, cit., 11.

Ed è proprio in questo senso, infatti, che altri autori interpretano la questione, giungendo alla conclusione per cui, allo scopo di adattare gli strumenti alle modificazioni che si verificano nella situazione sociale che li ha (direttamente o non) condizionati, si provvede ad istituire delle norme apposite a questo scopo²²¹. Questo adattamento, però²²², va tenuto ben distinto da quello che viene invocato a giustificazione dell'applicazione della cd. clausola *r.s.s.*, tendendo quest'ultima alla estinzione del trattato, mentre la revisione ha lo scopo, opposto, di farlo funzionare meglio²²³. La revisione, insomma, tende soltanto a realizzare il cd. 'peaceful change'²²⁴, ma non certamente²²⁵ a limitare gli effetti estintivi della cd. clausola *r.s.s.*: proprio perché i due istituti sono completamente differenti, ed agiscono su due piani del tutto separati e particolari²²⁶. In questo senso, quindi, si parla al proposito di una « regola di necessità »²²⁷ che eviterebbe

²²¹ JENKS, *Les instruments internationaux à caractère collectif*, RC, 1955, 530; KELSEN, *Principles*, cit., 501 ss.; YAKEMTCHOUK, *La révision*, cit., 338.

²²² Sebbene non tutti gli autori lo facciano, con la conseguenza di identificare la revisione e la cd. clausola *r.s.s.*, *infra* n. 22.

²²³ QUADRI, cit., *loc. cit.*; DECLEVA, *Osservazioni sulle clausole di revisione*, Jus 1951, 89 ss. V. anche *infra*, n. 22.

²²⁴ GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Genève 1953, I, 124 ss., su cui v. anche *supra*, nn. 6, 14.

²²⁵ Come giustamente afferma il medesimo GUGGENHEIM, cit., *loc. cit.*

²²⁶ Cfr., infatti, in questo senso, KELSEN, *Principles*, cit., 497 s.; e v. anche la recente codificazione della *International Law Commission*, 17^a Session, *Report of the Commission to the General Assemblies*, UN, Doc. A/63091 Rev. 1, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, II, 169 ss., a. 59 (poi a. 62 del progetto di trattato adottato a Vienna, 23.5.1969, AJ, 1969, 875), sulla base delle discussioni in commissione del quarto e quinto rapporto Waldock (UN, Doc., A/CN 4/177; A/CN 4/183, e i commenti dei governi, UN, Doc., A/CN 4/175, Add. 14). Cfr. le discussioni in merito, a Vienna, 10.11.1968, UN *Conference on the Law of Treaties*, I, Vienna 26.3, 24.5.1968, (UN, Doc., A/CONF 39/11) 365 ss., 370 ss., 378 ss. Cfr. anche, UN *Conference*, cit., commissione plenaria, UN, Doc., A/CONF 39/C. 1/L 370/Add. 2, 60 ss.

a molti trattati di venire aboliti attraverso la denuncia o l'applicazione della cd. clausola *r.s.s.*, quando essi non siano stati in grado di subire le modificazioni rese necessarie dal mutare delle situazioni di base che giustificano il trattato, modificazioni progressive che, tra l'altro, sono considerate per lo più l'unico mezzo valido per evitare la guerra²²⁸.

19. — Con questo, però, non si è esaurito il problema, ché, una volta stabilito dommaticamente quale sia la natura della revisione, e quali ne siano i fini, resta ancora da indagare l'effetto del procedimento, vale a dire quali ne siano le conseguenze, specialmente nel caso in cui sia prevista la necessità di una votazione unanime, e di una unanime ratifica per l'adozione di una revisione.

Non sono pochi gli autori che sostengono che l'effetto della revisione sia, indipendentemente dal procedimento adottato, la creazione di una nuova convenzione²²⁹: il che normalmente viene giustificato con la constatazione della notevole frequenza delle procedure di adozione unanime delle revisioni, la cui giustificazione teorica andrebbe ricercata nella impossibilità di stipulare accordi contro la volontà sia pure soltanto di una minoranza²³⁰. D'altra parte, non manca chi afferma senz'altro, che comunque soltanto una clausola espressa potrebbe produrre validamente la revisione²³¹. Con il che, però, si viene in sostanza a ne-

²²⁷ SCHWARZENBERGER, *A manual of International Law*, London 1960, 55 s.

²²⁸ Così ad esempio, CERETI, cit., *loc. cit.*

²²⁹ REUTER, *Institutions internationales*, Paris 1962, 101; BALLADORE-PALLERI, *La formazione dei trattati nella pratica internazionale contemporanea*, RC, 1949, II, 469 ss.

²³⁰ OPPENHEIM, *International Law, a Treatise* (LAUTERPACHT), London (1948), 1953, 65.

²³¹ Come OPPENHEIM, anche SCHWARZENBERGER, *International Law*, London 1957, 533, il quale afferma appunto che solo attraverso una clausola espressa è possibile provvedere alla revisione del trattato.

gare, puramente e semplicemente, da un lato, che possano essere qualificate come ipotesi di revisione quelle in cui il procedimento prevede l'adozione dello strumento relativo con votazione a maggioranza delle parti, e dall'altro tutta la prassi revisionistica più antica, la quale, come già visto in precedenza si era tutta sviluppata senza il ricorso ad alcuna clausola espressa²³², e senza il ricorso necessariamente al criterio della unanimità²³³.

Tale tesi, inoltre, si giustifica anche attraverso il ricorso al preteso principio della eguaglianza sovrana degli stati²³⁴, a seguito del quale ogni stato dovrebbe essere considerato pari agli altri, e dovrebbe quindi avere il diritto di opporsi, anche da solo, a qualunque procedura che sia contraria ai suoi interessi.

Una simile affermazione del principio di eguaglianza, ci sembra senz'altro erronea, non solo sul piano teorico, ma anche sul piano della sua verifica concreta. Abbiamo già fatto notare, a quest'ultimo proposito, come ci sembra indubbio che determinati stati sono, almeno di fatto, più importanti di altri, tanto che la loro volontà assume un rilievo tutto particolare, non solo politicamente (ma anche soltanto questo aspetto sarebbe sufficiente ad indurre a modificare talune affermazioni giuridiche teoriche), ma anche in concreto. E basta pensare, al proposito,

²³² E senza, d'altra parte, mai affermare che il trattato rivisto, fosse da considerare abolito e sostituito dal nuovo. Non è un caso, ci sembra, che in molti trattati si faccia esplicito riferimento alla sopravvivenza delle norme non modificate di quelli precedenti, pure privi di clausole di revisione. Cfr. *supra*, nn. 8, 9.

²³³ Basti qui fare riferimento, per tutti, ad HOYT, *The unanimity*, cit., che dimostra chiaramente proprio il contrario. V., peraltro, *supra*, Cap. 2^o.

²³⁴ WEINSCHTEL, *The Doctrine of Equality of States and its recent Modifications*, AJ, 1951, 417 ss.; LECA, cit., 78 ss.; MCNAIR, cit., 534; HOYT, *The unanimity*, cit., 1 ss.; BLIK, *The rule of the unanimity in the revision of treaties*, ICLO, 1956, IV, 581 s.

alla posizione di preminenza (anche *giuridica*) dei membri permanenti del CdS delle NU, per convincersene²³⁵. D'altro canto, se eguaglianza sovrana volesse dire senz'altro esigenza di unanimità, si sarebbe per ciò stesso negato il principio medesimo. Di fronte, infatti, alla volontà manifestata da un certo numero di stati, la volontà contraria di uno solo (pure *singolarmente* eguale a *ciascuno* degli altri) sarebbe sufficiente a caducare la volontà degli altri, complessivamente. La regola della eguaglianza, dunque, piuttosto che come, ciascuno stato è 'eguale' a ciascuno degli altri, andrebbe letta, come: ciascuno stato è 'eguale' a molti (o addirittura, tutti gli) altri²³⁶.

Su questa affermazione del principio di eguaglianza, dunque non possiamo concordare, anche nell'ipotesi in cui si sostenga²³⁷,

²³⁵ Così, v. anche, KELSEN, *Principles*, cit., 248; QUADRI, *Diritto*, cit., 623.

²³⁶ Lo stesso KELSEN, *Principles*, cit., 245 ss., ammette (sia pure da un punto di vista diverso) quanto noi affermiamo nel testo: «... *it is impossible to deduce from the fact that a state is an international personality some definite rights of the state, such as the right of legal equalities...* », e, più avanti, 247 s. « However, equality and sovereignty are not rights with which the state is endowed when it enters the international community. The states are *legally* equal insofar as general international law treats them in this way, that is, insofar ... *imposes upon all of them the same rights ... Legal inequality of states is not incompatible with a legal regulation of interstate relations* ». Cfr. anche DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 86; IDEM, *Théories*, cit., 33 s., 66 s.; UBERTAZZI, *Il principio di unanimità negli organi collegiali internazionali*, Milano 1953, 141 ss.; KOO, *Voting procedures in international Organizations*, New York 1947, 9 ss. Cfr. anche ampiamente, QUADRI, *Diritto*, cit., 28, « ... ciascuno è sottoposto alle decisioni collettive » per cui è la collettività stessa che « assicura l'osservanza dei suoi comandi con l'autorità che le deriva dall'esser tale. L'autorità, d'altro lato, non è necessariamente fenomeno 'maggioritario' ben potendo la volontà di una minoranza, per il suo 'peso' imporsi a tutti: né l'autorità concepita nel modo anzidetto può considerarsi contraria al c.d. principio di eguaglianza degli Stati, poiché l'eguaglianza... si afferma nei rapporti fra stati *uti singuli* e non rispetto alla collettività... », cfr. anche, 604 ss., 620 ss., ed *ivi* bibliografia.

²³⁷ BLIK, *The unanimity*, cit., 447.

inoltre, che la regola dell'eguaglianza vada applicata nel caso in cui il trattato non preveda esplicitamente la possibilità di essere rivisto (oltre, è ovvio, all'ipotesi in cui la clausola richieda esplicitamente l'unanimità)²³⁸. Né ancora possiamo essere d'accordo con chi addirittura giunge a porre l'alternativa (sia pur per motivi polemici), unanimità o guerra²³⁹: è senz'altro esagerato pretendere che nel caso della mancanza di revisione debba necessariamente scoppiare una guerra²⁴⁰. È certamente più esatto riferirsi di nuovo agli interessi reali in gioco. Nell'ipotesi in cui lo scontro d'interessi non sia tanto forte da diventare vitale, una conseguenza del genere è certamente molto improbabile: anzi, non si verifica, a giudicare dalla prassi precedentemente esaminata.

Il procedimento unanime è senz'altro richiesto molto comunemente²⁴¹ e si può considerare ancor oggi il sistema generalmente preferito, ma questo non basta a ritenere la regola come tanto rigida ed immutabile, da portare, in caso di non applicazione, addirittura alla guerra. Specie se si consideri che, al contrario, il procedimento di revisione tende, oggi, a divenire organico, ed a sostituire, addirittura, il meccanismo delle ratifiche con quello dell'adozione da parte di un organo²⁴².

²³⁸ V. ad esempio, *Statuti*, CERN, UPU, IFC, ecc.; ciò non toglie, però, che la regola dell'unanimità possa in concreto non venire applicata, lasciando piena validità allo strumento di revisione. *Supra*, Cap. secondo.

²³⁹ Per un accenno descrittivo in tal senso, v., SCELLE, *Théorie juridique*, cit., 51 ss.

²⁴⁰ Sia pure soltanto limitando l'ipotesi a quella dei trattati di particolare interesse politico, SCELLE, cit., *loc. cit.*

²⁴¹ Come dimostra SCHWELB, *The Amending Procedure in International Organizations*, BY, 1954, 49; HOYT, cit.; BLIX, cit.

²⁴² YAKEMTCHOUK, *La révision*, cit., 391; Koo jr., *Voting procedures*, cit., 1; DUNN, *Peaceful Change today, World Politics 1959* (IX) 278 ss.; BLOOMFIELD, *Evolution or Revolution?*, Cambridge 1959; SKUBISZEWSKI, *Forms of Participation*, cit.

Non ci sembra, però, come già osservato, che in questa maniera sia impostato correttamente il problema circa la reale natura della revisione. Stabilire che essa è un istituto a carattere esclusivamente politico, o che tende a sostituire una nuova convenzione a quella vecchia o che infine sia destinata soltanto ad adattare il trattato alla realtà sociale, è dire quanto meno soltanto una parte della verità.

È ad esempio esatto, come si diceva, parlare di procedimento politico, ma a patto di attribuire al termine un significato molto ampio, tale da ricomprendere tutti gli aspetti della vita sociale. Ciò però, non permette di giungere alla conclusione estrema per cui la revisione non riguarda il diritto. A parte il fatto, invero, che essa è sempre regolata da norme giuridiche (convenzionali o meno), che ne determinano normalmente (almeno sul piano formale) la procedura, la revisione contribuisce concretamente a determinare in una certa maniera l'aspetto reale della società internazionale sotto il profilo giuridico. Sia, per così dire, attivamente, vale a dire mediante le norme che da essa direttamente derivano²⁴³, sia passivamente, mediante la stessa prassi relativa alla revisione che, dunque, costituisce essa medesima un elemento di notevole rilievo per la definizione della struttura dello stesso istituto della revisione²⁴⁴.

Dire, infine, che la revisione porti alla formazione di un nuovo trattato, è cosa quanto meno inesatta, dato che la revisione (intesa come procedura derivante da determinate clausole) è diretta, logicamente parlando, proprio allo scopo opposto, vale a dire a quello di permettere la sopravvivenza del trattato grazie alla modificazione di quelle parti di esso che risultino superate,

²⁴³ Realizzando, così, quel procedimento di law-making, cui si accennava già in precedenza; cfr. per tutti, YEMIN, *Legislative*, cit., *loc. cit.*

²⁴⁴ Contribuendo, cioè, a definirne esattamente l'aspetto ed i contenuti, tramite un esame che non verte soltanto sulle norme, ma anche sulla prassi che tali norme condiziona.

o, comunque, indesiderate o insoddisfacenti. Se la revisione dovesse tendere alla sostituzione di un nuovo trattato al vecchio, non avrebbe senso parlare di revisione: sarebbe molto più logico parlare di estinzione del trattato e di stipulazione di un trattato nuovo, o, al limite, di applicazione di una cd. clausola *r.s.s.*

E del resto ciò trova anche una giustificazione politica, dato che, come si è già accennato più sopra, la creazione di un nuovo trattato costituisce sempre un meccanismo esposto al rischio di giungere ad un nulla di fatto, e quindi (trattandosi di revisione) di mantenere intatto il vecchio trattato, o addirittura di annullarlo *tourt court* senza giungere a concluderne uno nuovo²⁴⁵. In fatto, la preesistenza di un trattato, che vada modificato, facilita il raggiungimento di compromessi soddisfacenti per tutte le parti in causa. Diversamente, la prassi dimostra che gli stati sono normalmente piuttosto restii ad assumere obblighi completamente nuovi, specie relativamente a questioni controverse (come è il caso per un trattato per il quale si ponga un problema di revisione)²⁴⁶.

20. — Vediamo adesso in che maniera la dottrina individua (quando lo fa) una differenza tra i vari procedimenti di revisione, dal punto di vista, cioè, della distinzione tra emendamento e revisione.

Sarà opportuno preliminarmente ripetere che per lo più la dottrina non si è occupata del problema della distinzione

²⁴⁵ Del resto è certamente questo uno dei motivi principali per cui si è giunti a determinare uno statuto permanente per le due organizzazioni dell'Iru e dell'Upu.

²⁴⁶ Basti, del resto, pensare alla laboriosa procedura di revisione del Patto della SdN, e dello statuto della Corte Permanente, le cui revisioni entrarono in vigore, con notevole difficoltà, solo parecchi anni dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea SdN, e per la SdN, in particolare, la modifica dell'a. 26 non entrò mai in vigore. *Supra*, n. 14.

tra emendamento e revisione se non per ipotesi particolari, e quindi in relazione al particolare problema di questo o quel trattato²⁴⁷.

Nel nostro caso, la maggior parte della letteratura che andremo citando riguarda il problema particolare dello Statuto NU, per il quale l'apparenza particolarmente chiara e netta e la notevole rilevanza del trattato cui si riferisce, hanno indotto molti autori ad occuparsene *ex professo*. La distinzione tra i due aa. 108 e 109, ha, come si diceva, attirato, su di sé l'attenzione degli studiosi, che hanno cercato di comprendere i motivi che hanno indotto i delegati di S. Francisco a prendere una decisione apparentemente così strana, dato che, a prima vista, effettivamente i due articoli sembrano dire la stessa cosa e riferirsi allo stesso problema²⁴⁸. È proprio prendendo spunto da questo problema particolarissimo, che molti sono giunti ad affermare o a negare del tutto l'esistenza di una distinzione tra le due nozioni.

Quanto alle trattazioni generali della materia, esse, a parte il fatto che sono molto scarse, normalmente non trattano del problema in linea generale. Per lo più anch'esse limitano il loro esame a qualche caso particolare. Se, poi, si consideri che le trattazioni della materia della revisione sono per lo più con-

²⁴⁷ Un tentativo del genere è contenuto in termini piuttosto generici (e risolto sostanzialmente soltanto in termini letterali) nel recente libro dello ZACKLIN, *The amendment*, cit., 4, ma tutto si arresta alla affermazione dell'esistenza di una differenza letterale, il cui contenuto pratico è completamente ignorato. V. anche, LECA, *Les techniques*, cit., 39 ss. Per una recente negazione della distinzione, v., STRABREIT, *Die Revision*, cit., 9.

²⁴⁸ Peraltro, la cosa non sarebbe eccessivamente strana, dato che accade abbastanza sovente che esistano norme separate, ma identiche (o quasi) in materia di revisione. V., ad esempio, *Convenzione internazionale relativa all'esportazione di cuoio e pellami*, cit., aa. 6, 7; *Convenzione relativa all'esportazione di ossa animali*, aa. 10, 11. Cfr. in materia, ENGEL, *Les clauses*, cit., 556 s.

centrate nel periodo immediatamente precedente alla seconda guerra mondiale, la cosa risulta anche giustificabile, dato che allora il problema non presentava basi testuali particolarmente rilevanti, da poter servire da punto di appoggio ad uno studio approfondito in tal senso, specialmente tenuto conto del fatto che gli indirizzi di studio prevalenti in materia, si rivolgevano all'esame della norma generale di revisione dell'a. 19 SdN²⁴⁹.

L'unica trattazione recente che esamini il problema delle tecniche di revisione da un punto di vista generale è quella del Leca²⁵⁰, che ne ha discusso abbastanza profondamente, anche se giungendo a conclusioni che non ci sembra si possano condividere. Tutti gli altri autori, invece, hanno trattato del problema in relazione specialmente allo Statuto delle NU²⁵¹ a quelli delle

²⁴⁹ V., infatti, ad es., SCELLE, *Théorie juridique*, cit.; CERETI, *La revisione dei trattati*, cit.; e l'ulteriore bibliografia, *supra*, n. 14, ntt. 206, 207, 208.

²⁵⁰ LECA, *Les techniques de révision des conventions multilaterales*, cit.

²⁵¹ Cfr., ad esempio, BALLADORE PALLIERI, *Gli emendamenti allo Statuto delle NU, Comunità Internazionale*, 1946, 193 ss.; ENGEL, *The Changing Charter of the United Nations, Yearbook of World Affairs*, 1953, 71 ss.; IDEM, *Procedures of de facto revision of the charter, Proceedings of the ASIL*, 1956, 108 ss.; GIRAUD, *La révision*, cit.; GROSS, *Revising the Charter, Foreign Affairs*, 1954, 204 ss.; JANKOVIC, *Verfahren zur Revision der Satzung der Vereinten Nationen, Jahrbuch f. internationale Recht*, 1956, 120 ss.; KONISHI, *La révision de la Charte des Nations Unies, Mémoires de l'Institut des Hautes études internationales*, 1968; LACHS, *Le problème de la révision de la Charte des Nations Unies*, RG, 1957, 51 ss.; NISOT, *La révision de la Charte des Nations Unies, Revue belge de droit international*, 1965, 369 ss.; IDEM, *Les amendements à la Charte des NU et leurs mise en oeuvre, ibidem*, 1966, 321 ss.; ROBINSON, *The General*, cit., 316 ss.; SCHLOCHAUER, *Quelques aspects de la révision de la Charte des NU*, RG, 1961, 20 ss.; SCHWELB, *Charter Revision and Charter amendment, ICLO*, 1958, 303 ss.; IDEM, *Charter Review and Charter amendment; Development in 1958-1959, ibidem*, 1960, 237 ss.; IDEM, *Amendments to Articles 23, 27, and 61 of the Charter of the UN*, AJ, 1965, 834 ss.; IDEM, *The 1963-1965 Amendments to the Charter of the UN, ibidem*, 1966, 371 ss.; DE VISSCHER, *La conférence*, cit., 37 ss.; IDEM, *Les premiers amendements apportés à la Charte de*

Comunità europee²⁵², e di altri trattati di minore importanza.

La tesi che per lo più sembra essere affermata dagli autori che pongono la distinzione, è quella di una distinzione per così dire 'quantitativa'. Essa basa essenzialmente le sue conclusioni su di un lavoro, in certa maniera, statistico, in quanto tutto si fa dipendere essenzialmente dal fatto che, mentre la revisione sarebbe da considerarsi una procedura ad ampio respiro (*numerico*, dal punto di vista delle quantità di norme in conseguenza modificabili), al contrario l'emendamento avrebbe una portata molto più ristretta.

La revisione, secondo questi autori, avrebbe una funzione ed una portata notevolmente più vasta di quella dell'emendamento, perché essa dovrebbe servire, non alla modifica di alcune parti del trattato, ma alla sua modificazione complessiva. La revisione, insomma, tenderebbe a sostituire uno strumento nuovo a quello originario, mentre l'emendamento avrebbe la sola funzione di modificare il trattato in uno qualunque dei suoi punti particolari, senza, con questo, modificarlo nel suo insieme²⁵³.

l'ONU, Revue belge de droit international, 1966, 332 ss.; YUEN-LI-LIANG, *Notes on Legal Questions concerning the United Nations. The Question of Revision of a multilingual treaty text*, AJ, 1953, 263 ss. Cfr. altresì il nostro, *Le recenti*, cit., *loc. cit.*, ed *ivi* ulteriore bibliografia.

²⁵² BENTIVOGLIO, *Commento a. 236 CEE*, in QUADRI, TRABUCCHI, MONACO, *Commentario CEE*, Milano 1965, 1714 ss.; KOBBERT, *Eine stille Revision der EWG*, *Europa Archiv*, 1966, 119 ss.; LAMBERS, *Les clauses de révision des traités instituant les communautés Européennes*, AF, 1961, 603 ss.; STEMPEL, *Die Fusion der Organe der Europäischen Gemeinschaften, Festschrift OPHÜLS, Zur Integration Europas*, Karlsruhe 1965, 229 ss.; KÖPP, *Die Revision der Verträge zur Gründung der EGKS, der EWG und der EAG nach den Vertregovorschriften*, (*Diss. Un. Saarlandes*), 1964. Cfr. altresì il nostro *Commento all'a. 95 co. 3, 4 CECA*, in QUADRI, TRABUCCHI, MONACO, *Commentario CECA*, Milano 1970, 1345 ss., ed *ivi* ulteriore bibliografia.

²⁵³ V. ad esempio, JENKS, *Les instruments internationaux*, cit., 536.

Non ci sembra, però, che questo modo di ragionare sia adatto e sufficiente a giustificare la distinzione. Le critiche che ad esso si muovono da chi pur erroneamente, a nostro parere, nega la differenza, sono giustificate. Basterà osservare, infatti, che il mutamento di una sola norma del trattato può essere più che sufficiente a modificarlo in modo integrale. Se ciò è vero²⁵⁴ (e si dimostrerà che lo è), ciò vuol dire che questo criterio è assolutamente insufficiente, perché porta ad una sovrapposizione del campo di azione dei due aspetti dell'istituto. Infatti, così inteso, l'emendamento potrebbe portare di volta in volta alla modifica di una serie di norme di pochissima importanza, e tali, quindi, da lasciare il trattato sostanzialmente immutato, oppure potrebbe provocare un mutamento profondissimo del trattato medesimo, pur avendo variato un'unica norma, o addirittura soltanto una piccola parte di una sola norma. Valga a chiarire ciò, il classico esempio dell'a. 27 co. 3 dello Statuto NU, la cui modifica cambierebbe totalmente l'aspetto dell'organizzazione²⁵⁵. Secondo la definizione in esame, si tratterebbe, in questo caso, di un semplice emendamento, il quale avrebbe, però, come effetto il mutamento completo e strutturale della sostanza del trattato. Ci spieghiamo meglio: ci troveremmo di fronte ad un caso, in cui la variazione avrebbe la doppia caratteristica di modificare il trattato in piccola parte (e quindi *emendamento*), ma in modo tale da cambiarne la sostanza.

E l'inesattezza di questa prospettiva risulterà ancor più chiara, se si pensa che, attraverso i lavori preparatori di Dum-

²⁵⁴ Lo si può osservare in quasi tutti i trattati, i quali quasi sempre sono dotati di una o più 'norme chiave', che, una volta cambiate, renderebbero il trattato completamente diverso da quello che era originariamente. Comunque, il problema sarà ripreso in prosieguo: cfr. genericamente, GIRAUD, *La révision*, cit., 311 ss.

²⁵⁵ Ammesso e non concesso, naturalmente, che i cinque 'grandi' permettessero di modificarlo: ed è proprio qui che risiede, a nostro avviso, il punto cruciale della questione.

barton Oaks, prima, e di S. Francisco, poi, le piccole potenze, fecero tutto il possibile per ottenere l'inserimento nello Statuto dell'a. 109, proprio allo scopo dichiarato di permettere in futuro la modifica dell'a. 27 co. 3²⁵⁶.

La teoria 'quantitativa', applicata al campo delle regole di revisione dello Statuto NU, infine, è suscettibile di un'ulteriore critica. Essa, infatti, porta ad affermare che la revisione in senso tecnico tenderebbe ad un completo ripensamento del trattato²⁵⁷; ma ci pare, questo, un grave errore di prospettiva, nella misura in cui sarebbe assurdo ed ingenuo pensare che le grandi potenze avessero permesso di prevedere, con una norma apposita, il modo in cui concludere un nuovo e diverso trattato, visto che si erano dimostrate ostili anche solo alla formulazione di una norma sulla revisione²⁵⁸. Ed infatti, una revisione del trattato secondo la teoria esposta porterebbe, in pratica, alla conclusione di un nuovo accordo²⁵⁹, ed in questo senso avrebbe ragione chi sostiene che per la revisione dovrebbe sempre essere necessaria l'unanimità dei voti²⁶⁰, ma ciò sarebbe una semplice applicazione del più antico (ed in sostanza piuttosto ovvio) principio generale di diritto internazionale, per cui un trattato può essere concluso o modificato (che in questo caso sarebbe lo stesso) solo a mezzo di un successivo accordo delle parti, stipulato

²⁵⁶ Cfr., ad esempio, *United Nations Conference on International Organization*, Doc. 991, I/2/66, 1052, I/2/71.

²⁵⁷ Sanzionando, cioè in pratica, una 'procedura' di riesame della Carta.

²⁵⁸ Cfr. UNCIO, Doc., 1052, I/2/71.

²⁵⁹ E cfr. in contrario, proprio il rapporto dalla commissione incaricata di studiare il problema: «...prevision for a special conference did not mean that the Organization established now would be temporary but, in the contrary, that in order to be an effective and lasting machinery it should be inspected and revised in those parts which had not proved efficient», UNCIO, Doc., 1154, I/2/73, 4. Cfr. anche ZACKLIN, *The amendment*, cit., 106 ss.; KELSEN, *The law*, cit., 816 ss.

²⁶⁰ V. LECA, *Les techniques de révision*, cit., 41 ss. V. *supra*, n. 19.

all'unanimità. Per cui la clausola di revisione sarebbe soltanto un inutile doppione rispetto alla norma generale citata²⁶¹. D'altra parte, anche la prassi più antica dimostra chiaramente che si annette molta importanza al contenuto delle norme modificate, piuttosto che al numero di esse²⁶².

21. — Una tesi in particolare, a questo punto, richiede di essere esaminata, perché, sebbene fondamentalmente conforme alla teoria « quantitativa », ciò non ostante si presenta in un modo piuttosto autonomo, ed in certi punti originale²⁶³. Essa però non riesce a giungere ad una collocazione sistematica dell' ' istituto ', dato che si limita essenzialmente ad una classificazione basata su determinati tipi di norme, dalle quali si ricavano soltanto indicazioni circa una serie di tendenze generali *strettamente tecniche*, che non riescono a trovare una precisa collocazione, al livello di una ricostruzione generale dell'istituto che si studia²⁶⁴.

I criteri di classificazione²⁶⁵, per il Leca, sono due: l'uno « materiale », e l'altro « formale ». Secondo il primo di essi, si dovrebbero fare due suddivisioni tra:

A. da un lato: *a.* la pura e semplice *revisione*, la quale modificherebbe le norme sostanziali della convenzione, allo sco-

²⁶¹ Nella misura in cui, naturalmente, si considerasse valido davvero un principio del genere: il che la maggioranza della dottrina fa, dimenticando, come s'accennava più sopra, che invece, per lo più, tale tesi sembra sconfessata dalla prassi e dalla migliore dottrina.

²⁶² Cfr. *Supra*, Cap. secondo.

²⁶³ V. LECA, *Les techniques*, cit., *loc. cit.*, e da 39 a 43.

²⁶⁴ E che specialmente, non rivelano in nessun punto la reale natura ed il reale funzionamento dell'istituto, almeno al livello della ipotesi metodologica da noi prospettata.

²⁶⁵ Che metodologicamente segue molto da vicino, alcune impostazioni classificatorie della più antica letteratura francese. Molto vicino, infatti, allo schema del Leca, risulta ad esempio, quello dello ENGEL, *Les clauses*, cit., o di SCHELLE, *Théorie*, cit.; ecc.

po di produrne un *adattamento alla nuova situazione*²⁶⁶ che si sia (per ipotesi) venuta a creare nei rapporti tra le parti; e dall'altro, *b.* la *revisione ' giuridico tecnica '*²⁶⁷ la quale avrebbe la funzione minore di puro e semplice perfezionamento²⁶⁸ della convenzione allo scopo di permetterle di funzionare meglio: « ce qu'il y a à dire reste identique, il s'agit seulement de le dire mieux »²⁶⁹. In questo modo, si agirà soltanto sulla formulazione delle norme e non sulla sostanza delle disposizioni del trattato.

B. Un'ulteriore distinzione, sempre nell'ambito del criterio « materiale », andrebbe poi fatta tra: *a.* la pura e semplice *revisione*, di nuovo, e, *b.*, il *riesame*, il quale ultimo sarebbe destinato a permettere una riconsiderazione delle norme del trattato per adeguarle alle mutate circostanze. Il riesame sarebbe, dunque, soltanto una tappa verso l'eventuale revisione, la quale non dovrà essere necessariamente effettuata. Si distingue, quindi, tra: « les clauses qui organisent une procédure de réexamen (periodique ou non) sans, pour cela, lui assigner un but, et celles qui obligent les parties a modifier le traité. Seules ces dernières méritent le nom de *pacta de contrahendo* ou de *pacta*

²⁶⁶ Come, se si potesse parlare di puro e semplice *adattamento* del trattato ad una *nuova* situazione giuridica, laddove si tratta della corrispondenza della normativa ad una realtà sociale che passa (così restrittivamente intendendo il fenomeno normativo) molto al di sopra del puro fatto tecnico, che tende soltanto ad esplicitare una realtà preesistente.

²⁶⁷ Il termine è ripreso da KELSEN, *Contribution*, cit., 634. Un'analoga distinzione v.la anche in DECLEVA, *Osservazioni sulle clausole di revisione dei trattati*, Jus, 1951, 89 ss., che attribuisce alla revisione giuridico-tecnica la sola funzione di provvedere alla correzione degli errori materiali.

²⁶⁸ Così si afferma che in pratica una norma del genere va considerata implicita, per cui anche laddove esista una norma più generale (di revisione, dunque), questa autorizzerebbe anche ad adoperare soltanto una procedura più semplice, per modifiche di portata minore, ad esempio (LECA, cit., 70 ss.) di tipo redazionale. Cfr. YUEN-LI-LIANG, *Notes, ecc.: The Question of Revision of a multilingual Treaty Text*, cit. 263 ss.

²⁶⁹ LECA, *Les techniques*, cit., 40.

*de mutando*²⁷⁰, dont la violation entraine l'extinction du traité ». Il rifiuto di applicazione di una clausola di revisione, avrebbe per effetto di estinguere il trattato *ipso facto*, mentre, nel caso del riesame, si avrebbe qualche volta un diritto di denuncia.

Secondo il criterio « formale », invece, si potrebbe, secondo il Leca, avere un doppio ordine di distinzioni²⁷¹:

A. da un lato, quella tra: *a.*, *emendamento*, e *b.*, *revisione*, in cui il primo termine serve ad identificare quella norma che prevede delle specifiche procedure di emendamento, mentre la revisione indica quando e come debba essere proposta la modifica senza contenere l'esplicita indicazione di una procedura da seguire²⁷². Inoltre, « l'amendement est souvent adopté à la majorité qualifiée, la révision toujours à l'unanimité »²⁷³. Le modalità delle clausole di revisione, inoltre, hanno un campo di applicazione meno vasto di quello dell'emendamento, e ne presentano meno varietà, mentre invece quelle di emendamento prevedono « l'introduction de la demande de révision, son adoption per un organe normal ou spécialement convoqué à cet effet, sa mise en vigueur par le jeu des ratifications ou des acceptations »²⁷⁴.

²⁷⁰ Così v. anche, ad esempio, ENGEL, *Les clauses*, cit., 553 ss. Più in generale (sostanzialmente critici circa la possibilità di configurare tale eventualità) cfr., ad esempio, OPPENHEIM, *International law*, cit., 802 ss.; MCNAIR, *The Law*, cit., 27 ss.; SERENI, *Diritto internazionale*, cit., 1359 ss.; KELSEN, *Principles*, cit., 482 ss.; ANZILOTTI, *Corso*, cit., 72 ss.; SCHWARZENBERGER, *International law*, cit., 440 ss., con riferimenti giurisprudenziali, *ivi*.

²⁷¹ LECA, *Les techniques*, cit., 42 s.

²⁷² Ed a questo punto, l'A., cita ad esempio gli aa. 108 e 109 NU, in cui vi sarebbe una incongruenza di termini, tra emendare e alterare; v., invece, la pubblicazione del Segretariato delle NU, *HANDBOOK, of final Clauses*, NU, *Doc.*, ST/LEG/1957, in cui tale distinzione sembra che sia adombrata.

²⁷³ Il che, abbiamo già mostrato essere quanto meno molto difficile da dimostrare.

²⁷⁴ Della stessa opinione del Leca, sembra lo JENKS, *Les instruments*, cit., 530, che esplicitamente afferma: « Pour qu'on puisse considérer satis-

B. Dall'altro lato, viene ipotizzata una distinzione tra: *a.*, un *emendamento particolare* e *b.*, una *revisione generale*; la revisione generale presuppone la sostituzione di un accordo nuovo a quello vecchio²⁷⁵, per cui l'istrumento si estingue per tutti, mentre il nuovo avrà effetto solo per quelli che lo accettano; al contrario, l'emendamento particolare lascia in vigore l'istrumento originale, modificato, e la convenzione continua a legare gli stati che l'hanno accettato, e quelli che lo hanno rifiutato²⁷⁶.

Questo tipo di classificazione non ci sembra che possa essere accettato, dato il gran numero di critiche anche soltanto di fatto a cui si espone, e data, in special modo, la mancanza assoluta di visione di insieme che lo caratterizza.

In primo luogo, non si vede che necessità vi sia di utilizzare due criteri distintivi diversi, i quali, a parte il fatto che non sono minimamente giustificati, hanno anche il grave difetto di non essere chiari. Infatti, non è affatto chiarito cosa si intenda con « criterio formale » e « materiale ». Ambedue i criteri incidono sulla classificazione delle manifestazioni esterne della revisione, la quale verrà in conseguenza ad assumere l'una o l'altra forma. Ma nel momento in cui una determinata procedura integrerà, ad esempio, un caso di revisione *tecnico-giuridica*, piuttosto che un *emendamento*, influirà comunque sull'accordo, che ne risulterà più o meno modificato, ma, appunto, modificato, senza contare che, mancando una precisa distinzione tra le varie

faisante une clause de révision devrait en général, remplir quatre conditions: elle devrait prévoir une méthode d'ouverture de la procédure de révision susceptible d'une application pratique; elle devrait soumettre les Parties à une obligation précise de participer à cette procédure; elle devrait, dans toute la mesure du possible permettre de se passer de la ratification formelle de l'instrument révisé et atténuer la règle de l'unanimité; enfin elle devrait préciser de manière exacte l'effet de la révision sur les obligations découlant de l'instrument original ».

²⁷⁵ V. *supra*, n. 19, per una critica di questa affermazione.

²⁷⁶ Come, in diversa prospettiva, afferma, ad esempio, DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 86.

ipotesi, si rischia di identificare sotto titoli diversi un medesimo fenomeno.

In secondo luogo, pare che il Leca vada di gran lunga troppo oltre nella sua classificazione²⁷⁷, perché finisce per spezzettare quell' 'istituto' unico che è la revisione (nella quale al massimo si potranno individuare due momenti diversi, come ci accingiamo a fare noi) in una serie di casi ed aspetti particolari, i quali non vanno d'accordo né con le esigenze di una classificazione dommatica chiara e netta, né, d'altra parte, con quella dell'adeguamento alla prassi, la quale è estremamente più multiforme e complessa, molto più varia e sfumata di quanto non possa essere una qualunque classificazione.

Una costruzione del genere, nella misura in cui applica ibridamente due diversi metodi, e che cioè applicando criteri classificatori di tipo strettamente dommatico si avvicini alla prassi, nella ricerca di una molteplicità di termini particolari, non reca vantaggio alcuno. Ora, nella specie, distingue tra: *revisione*, *revisione tecnico-giuridica*, *riesame*, *emendamento*, *emendamento particolare*, e *revisione generale* (sei diversi termini, senza contare i differenti aspetti sotto cui viene considerata la medesima *revisione*) ci sembra che sia, da un lato eccessivo, e dall'altro inadeguato.

Dalla serie di classificazioni indicate sopra, si possono, a nostro parere, ricavare un numero ristretto di concetti, più adatti, quindi, ad essere complessivamente messi a confronto con la prassi.

In primo luogo, il concetto di revisione, la cui configurazione potrebbe, alla stregua di quanto in sostanza il medesimo autore dice, essere così delineato. La revisione costituisce un procedimento, che: *a.* costituisce una norma tendente a pro-

²⁷⁷ Realizzando, appunto, uno di quei casi di tecnicismo esasperato, cui si accennava *supra*, n. 17.

durre la modifica di norme sostanziali della convenzione, (con l'obbligo dalle parti di far scattare i procedimenti previsti dalla norma in questione: *pactum de contrahendo*) sotto l'eventuale sanzione di estinzione del trattato in caso di mancato successo della procedura; *b.* la norma di revisione indica soltanto procedimenti a carattere generale, e viene sempre adottata all'unanimità; *c.* la revisione infine, ha come effetto quello di sostituire al vecchio un nuovo accordo.

Ancora si potrebbe accostare un altro gruppo di concetti. Alludiamo ad un possibile accostamento tra la *revisione giuridico-tecnica*, *l'emendamento* e *l'emendamento particolare*, i quali, tutto sommato possono essere avvicinati per concludere in questa maniera: l'emendamento, (lo chiamiamo così per comodità di esposizione ma potremmo usare indifferentemente uno qualunque dei tre termini cui ci siamo riferiti) *a.* avrebbe una funzione di perfezionamento delle norme della convenzione (la quale resterebbe sostanzialmente immutata); *b.* prevederebbe una procedura particolare da portarsi a termine a maggioranza; *c.* lascerebbe in vita l'accordo, il quale legherà le parti, favorevoli o non che siano, alla modifica.

In tal modo si è creato un doppio ordine di concetti, i quali potranno considerarsi, grosso modo, accettabili (tra poco cercheremo di criticarli anch'essi), ma che lasciano fuori il caso del *riesame*²⁷⁸.

Cercando ora di scendere più a fondo nella critica delle teorie del Leca, cominciamo dalla dicotomia che abbiamo ricavato dalla esposizione complessiva.

A ben guardare, si vedrà che la tesi in questione non costituisce in sostanza altro che un perfezionamento di quella teoria 'quantitativa', che abbiamo esposto in precedenza. Infatti la

²⁷⁸ Del quale peraltro abbiamo già spiegato la non congruenza, a nostro parere, con il problema specifico della revisione.

revisione²⁷⁹ sostituirebbe un nuovo strumento a quello originario, e si applicherebbe nel caso in cui il trattato venga modificato nella sua sostanza.

Ora, a questo modo di pensare, non solo si può opporre quanto già detto per la teoria 'quantitativa' pura, ma si può e deve anche opporre che esso lascia uno spazio vuoto, in cui non si avrebbe né revisione, né emendamento (almeno in senso stretto). Ci spieghiamo meglio con un esempio. La eventuale revisione dell'a. 27 co. 3 dello Statuto NU, non costituirebbe un caso di semplice emendamento, dato che non si limiterebbe soltanto a rendere il trattato più semplice o meglio comprensibile, o ancor meglio funzionante, mentre al tempo stesso, non costituirebbe nemmeno una revisione di tutto il trattato, dato che non ne interesserebbe tutte (o la maggior parte delle) norme.

Passando adesso alle singole distinzioni, descritte, notiamo che la prima²⁸⁰ di esse sarebbe abbastanza accettabile, dato che in essa si distingue tra una modificazione di norme a seconda che siano più o meno 'importanti' per il trattato, se soltanto non fosse troppo limitato il campo di applicazione della *revisione giuridico-tecnica*. Limitarsi, infatti, a cambiare la forma in cui sono espresse le norme del trattato non costituirebbe certo una vera e propria modifica, ma al massimo si potrebbe considerare (come in parte riconosce lo stesso Autore, quando parla di « applicazione » del trattato), come una interpretazione dell'accordo. Se questa è la sostanza di tale opinione, se ne dovrebbe necessariamente dedurre che la revisione, così individuata, servirebbe a mutare in sostanza qualunque norma del trattato, purché non si limiti soltanto a rendere più comprensibile l'accordo stesso, ragione per cui anche il mutamento di una semplice norma di procedura andrebbe considerata come una revisione, così

²⁷⁹ Nella definizione che ne abbiamo ricavato.

²⁸⁰ *Supra*, 106.

come tale, d'altronde, sarebbe la modifica di una norma che interessi i rapporti di forza tra le parti (norma evidentemente più importante, eppure non riconducibile al caso della semplice *revisione tecnico-giuridica*)²⁸¹. Più che di mutamento nella forma e nel modo di esprimersi del trattato, si sarebbe dovuto, piuttosto, parlare di mutamenti concernenti questioni non sostanziali del trattato, meno rilevanti rispetto alle variazioni più imponenti (sempre dal punto di vista sostanziale) provocate dalla revisione in senso stretto. Tuttavia l'autore, si è molto avvicinato a quella che noi pensiamo che sia la verità in materia di revisione, vale a dire, un mutamento di una o più norme, che vadano considerate come più importanti da un punto di vista sostanziale, e non da quello semplicemente formale, e la cui variazione costituisca la prova di una modificazione dei rapporti economico-politici che costituiscono il fondamento del trattato²⁸².

La terza distinzione²⁸³, poi, tra *emendamento* e *revisione*, oltre a non essere affatto documentata, risulta tutta basata su di un criterio strettamente formalistico, e non sostanziale. Dire che le norme di emendamento stabiliscono una procedura più particolareggiata di quella stabilita per la revisione, è dire una cosa assolutamente irrilevante. E per di più, è anche inesatto, dato che, ad esempio, l'a. 109 NU è molto più particolareggiato dell'a. 108. E dire che l'emendamento sarebbe sempre realizzabile a maggioranza, mentre la revisione lo sarebbe sempre all'unanimità, è altrettanto inesatto proprio pensando all'a. 109 citato, e ad altre clausole di cui avremo occasione di parlare

²⁸¹ Con la conseguenza di affermare comunque il principio dell'unanimità, per qualsiasi modificazione del trattato.

²⁸² È ovvio che la maggiore o minore rilevanza di una norma, va considerata di volta in volta, nell'ambito particolare di ciascun trattato.

²⁸³ Non ci occupiamo qui *ex professo* di quella tra revisione e riesame. Cfr. più ampiamente, *infra*, n. 36.

altrove²⁸⁴. Infine, è assurdo pretendere che la revisione (dichiarata più importante e maggiormente vasta dell'emendamento) abbia un campo di applicazione meno vasto dell'emendamento, il quale verrebbe posto in essere da organi speciali, ed in seguito ad accettazioni e ratifiche. Infatti avviene spesso esattamente il contrario, dato che la revisione viene messa per lo più in opera da organi appositi ed entra in vigore soltanto in base a ratifica, (o ad un equivalente di quest'ultima) mentre invece è abbastanza frequente che sia proprio l'emendamento quello che viene introdotto attraverso una procedura più semplice, che spesso non richiede l'intervento di ratifiche o di accettazioni di sorta.

L'ultima distinzione²⁸⁵, infine, è già abbastanza criticata, basta quindi soltanto aggiungere che non si vede perché una modificazione delle disposizioni del trattato, sia pur di ordine sostanziale, debba necessariamente portare alla sua distruzione, visto che nessun ostacolo logico si oppone all'ipotesi che esso continui egualmente a sopravvivere senza subire alcun contraccolpo dalla avvenuta modifica delle disposizioni medesime. D'altra parte è dimostrato dalla prassi che spesso nei trattati si prevede la possibilità di una revisione di sostanza, senza perciò prevedere che, a modificazione avvenuta, essi debbano estinguersi o considerarsi come accordi completamente nuovi.

È opportuno, peraltro, prendere atto che lo stesso Leca non manca di osservare che accade spesso che nei trattati, le norme più frequentemente modificate²⁸⁶ non siano quelle fondamentali e sostanziali per l'accordo in questione, ma piuttosto

²⁸⁴ Naturalmente ciò presuppone l'adozione di un criterio puramente formale nella definizione dei concetti di maggioranza ad unanimità. In concreto il problema è ben lungi, come già osservato altrove, dal rivestire un aspetto puramente formale. V. *infra*, Cap. quarto e quinto.

²⁸⁵ *Supra*, 107.

²⁸⁶ Ma sarebbe meglio parlare di norme più facilmente modificabili alla luce della normativa particolare del singolo trattato.

quelle meno importanti ed inidonee a stabilire addirittura dei principî essenziali alla prosecuzione della vita dell'accordo. Per le modifiche del secondo tipo, infatti, si prevede generalmente l'adozione di procedure più semplici e meno solenni. Una indicazione del genere, la si ricava facilmente dalla prassi, ad esempio, degli Istituti specializzati delle NU, dove è molto facile trovare indicato un procedimento più semplice, dettato (talvolta in maniera esplicita) per modifiche di norme abbastanza ben identificate²⁸⁷. Ciò importa, in sostanza, che si preveda di seguire una procedura più complessa e solenne nel caso che si tratti di revisioni che tendano ad imporre nuovi obblighi alle parti, o che comunque provochino modificazioni fondamentali nelle statuizioni del trattato²⁸⁸, e procedure più semplici, e cioè più 'democratiche', per la modifica di disposizioni meno importanti.

Questo tipo di osservazioni, quando pure vengono fatte nella dottrina, sono in genere limitate, ed è il caso del Leca, alla sola ipotesi dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, o addirittura solo degli Istituti specializzati²⁸⁹. Questa

²⁸⁷ V. del resto, *supra*, nn. 7 ss., a proposito dei trattati di Versailles, di Parigi, ecc.

²⁸⁸ V. LECA, *op. cit.*, 46 ss., in particolare, cfr. ad esempio, per il periodo successivo alla seconda guerra mondiale gli *Statuti*: UNRRA, AJ, 1943, 33 ss.; Bank, RT, 269, 433; FAO, in *Stor. Documenti*, V, 49; Fund, RT, 260, 432; UNESCO, RT, 4, 275; OMM, RT, 77, 143; CECA, RT, 261, 140. In particolare sulla modifica degli Statuti degli Istituti specializzati, v. ZACKLIN, *The amendment*, cit., 131 ss., e ancora più di recente, YEMIN, *Legislative powers*, cit., 27 ss.

²⁸⁹ LECA, *Les techniques*, cit., 47, dice, è vero, che: « il est donc indispensable de prévoir une structure d'une certaine souplesse, qui puisse s'adapter, non seulement à l'évolution de la puissance respective des Etats Membres, mais aussi et surtout aux progrès intervenus dans le champs d'activité du traité. Cette remarque, faite à propos des institutions spécialisées, où le phénomène est particulièrement net, a un valeur générale », ma, la conseguenza è, poi nei fatti, limitata soltanto

osservazione, invece, ci sembra addirittura di carattere fondamentale, dato che essa servirà ad aiutarci ad identificare una distinzione valida e sostenibile tra revisione ed emendamento.

Abbiamo visto più sopra come la dottrina, che si pone il problema della distinzione tra emendamento e revisione, su di un piano generale, sia piuttosto scarsa, e non riesca generalmente a creare una tesi che non si presti a critiche troppo gravi.

Vedremo ora, prima di passare alla discussione della prassi recente, di discutere brevemente circa il problema dei rapporti intercorrenti tra le clausole di revisione in senso stretto, e la cd. clausola *rebus sic stantibus*.

22. — Nel parlare più sopra della revisione, si è fatto riferimento alla funzione di adattamento (o *riadattamento*)²⁹⁰ di questo istituto al mutamento delle condizioni di fatto che giustificano il trattato ed il suo contenuto. Questa nostra affermazione, ci sembra, merita una precisazione, nella misura in cui essa può portare a confondere due concetti distinti: quello della vera e propria revisione del trattato e quello della cd. clausola *rebus sic stantibus*. Spesso, infatti, i due concetti vengono identificati quasi completamente, tanto che da alcuni autori si finisce per parlare quasi indifferentemente di *r.s.s.* o di revisione. Per meglio chiarire questa frequente confusione, sarà opportuno indicare brevemente le varie tesi che si contendono il campo in materia²⁹¹.

al caso che il trattato espressamente dica quale sia l'ambito di applicazione della revisione più semplice. Piuttosto sta di fatto che l'autore non si riferirà mai più, nel corso della sua opera, ad altri Statuti che quelli citati.

²⁹⁰ Così usata ad esempio nell'a. 95, co. 34 CECA, disposizione che ha dato luogo ad un'ipotesi di identificazione tra *r.s.s.* e revisione di cui ci occupiamo.

²⁹¹ Per la teorica più antica, v. per tutti, KAUFMANN, *Das Wesen, des Völkerrechts und di Clausula rebus sic stantibus*, (1911) Aalen 1964, *passim* ed *ivi* bibliografia ulteriore. Cfr. altresì, MANNI, *Il problema della*

La prima delle due principali tesi è quella (di matrice francese) cd. della 'imprevisione', per la quale (in conformità ad un istituto di diritto privato francese) il mutamento impreveduto delle circostanze in base a cui fu stipulato un trattato mette in moto il procedimento predisposto (implicitamente o esplicitamente) dalla 'clausola'. Questa tesi, sostenuta da numerosi autori²⁹², prende spunto, come si diceva, da un istituto di diritto interno, per poi risalire fino al diritto internazionale stesso. Premesso che il mutamento debba essere di un'ampiezza tale da giustificare la richiesta di applicazione della clausola, il cambiamento impreveduto nelle circostanze porterebbe ad un procedimento di «riadattamento convenzionale»²⁹³ del trattato. La parte, che ritenga tale regola applicabile al caso concreto che la interessa, deve chiedere che l'altra o le altre parti del trattato procedano con essa all'accertamento del fatto nuovo, ed alla conseguente revisione o abolizione del trattato. Tale riadattamento, potrà anche essere stato previsto in modo esplicito dal trattato, con tutte le modalità necessarie; ma anche se ciò non sarà avvenuto, la soluzione della controversia, che probabilmente nasce-

clausola r.s.s. nei trattati internazionali, Modena 1912; FISCHER-WILLIAMS, *The Permanence of Treaties*, AJ, 1928, 89 s.; GENET, *Le problème de la clause r.s.s. caducité ou révision?*, RG, 1930, 291 ss.; NERTH-REGENDANZ, *Die Clausula r.s.s. im Völkerrecht insbesondere in ihrer Anwendung auf der Young Plan*, Göttingen 1931, con particolare riferimento al problema delle modifiche di fatto del trattato di Pace di Versailles.

²⁹² V. ad es., JESSUP, *A modern Law of Nations*, New York 1948, 150 ss.; MONACO, *Manuale di Diritto internazionale pubblico*, Torino 1960, 100 ss. (il quale parla della necessità di provvedere all'interpretazione della volontà delle parti, per vedere sin dove sia possibile che esse ammettano l'esistenza della regola generale in oggetto); OPPENHEIM, *International Law*, cit., 843 ss.; PODESTÀ-COSTA, *Derecho Internacional Publico*, Buenos-Aires 1955, 405 ss.; ROUSSEAU, *Principes généraux*, cit., 579 ss.; SCALFATI-FUSCO, *La clausola r.s.s. nel Diritto internazionale*, Napoli 1936, 64 ss.; SCELLE, *Cours*, cit., 645 ss.; IDEM, *Théorie juridique*, cit., 29 ss.; SIBERT, *Traité de droit international public*, Paris 1951, II, 331 ss.

²⁹³ ROUSSEAU, *Principes*, cit., 582.

rà, potrà avvenire in un qualsiasi modo atto a risolverla. Quanto al caso in cui la richiesta di applicazione della clausola non venga accettata, vi sarebbe l'alternativa tra: una denuncia unilaterale²⁹⁴ ed il ricorso ad un arbitrato²⁹⁵, soluzione ultima la quale è certamente più coerente alla teoria esaminata.

Non ci sembra che la tesi in questione possa venire accettata, specie ove si considerino alcune delle critiche che vi si possono portare. In primo luogo, è fortemente discutibile la tendenza a riversare nel campo del diritto internazionale istituti del diritto interno, specialmente considerando che quelle che ne sono le ragioni giustificative nel diritto interno, non sono egualmente e completamente valide nel campo internazionale. Ma il più grave motivo di critica della dottrina in questione ci sembra che vada ricercato, nel fatto che essa avvicina in modo molto marcato (e pericoloso) la *r.s.s.* al problema della revisione dei trattati. Parlare, infatti, di «riadattamento convenzionale» è lo stesso che dire che, al verificarsi di nuove circostanze, le parti dovranno affrontare il problema di far sì che il trattato, pur sopravvivendo più o meno invariato²⁹⁶, possa adeguarsi alle mutate realtà della società internazionale, in modo da poter continuare a svolgere la sua funzione. Ora, viene facile notare, a questo punto, come sia almeno molto poco probabile che ciò avvenga, dato che i casi di applicazione della *r.s.s.* sono, per ammissione degli stessi autori che sostengono questa tesi, quelli

²⁹⁴ Opinione per lo più, presa in considerazione dagli autori che sostengono la tesi dell'estinzione del trattato, tra cui, per es., GOULD, *An Introduction to International Law*, New York 1956, 339; GUGGENHEIM, *Traité*, I, 118 ss.; MORELLI, *Nozioni*, cit., 328 ss., e QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 196 ss.

²⁹⁵ ANZILOTTI, *Corso*, cit., 383 ss., che, però, vi si riferisce solo come ad un caso particolare; ROUSSEAU, *Principes*, cit., 608.

²⁹⁶ Ed è proprio questo il punto di più grave critica della tesi in questione.

di un cambiamento fondamentale o addirittura vitale²⁹⁷ dello *status quo*, per cui mai il trattato originario sarà in grado di restare in vita nella sua integrità, ma, ove non sia addirittura abrogato, sopravviverà talmente mutato, da doversi considerare un nuovo accordo, anche se frutto del precedente²⁹⁸.

Inoltre il pericolo sta proprio nel fatto che le motivazioni portate dalla teoria criticata, per giustificare la tendenza al riadattamento, sono esattamente le stesse generalmente portate a conforto della tesi che sostiene la necessità di rivedere i trattati: la ragione, cioè, di adeguare il trattato alle mutate esigenze della società internazionale, il che porta ad avvicinare moltissimo, se non addirittura ad identificare, i due concetti di revisione e di *r.s.s.*

A dimostrare la reale esistenza di un tale pericolo, basterà citare il caso di un autore²⁹⁹, il quale porta alle estreme conseguenze la teoria del riadattamento, così da giungere praticamente ad identificare la *r.s.s.* con la revisione. Questi, infatti, vuole creare una «teoria della revisione in presenza di avvenimenti imprevisti, che sconvolgano l'economia delle convenzioni» e cita come esempio, proprio quell'a. 19 SdN che fu prestabilito allo scopo preciso di permettere la *revisione* dei trattati³⁰⁰. Non solo, ma addirittura cita, come un caso particolare di clausola *r.s.s.* espressa l'a. 21 del trattato di Washington del 6.2.1922,

²⁹⁷ OPPENHEIM, cit., *loc. cit.*; ROSS, *A Textbook of International Law*, Coopenhagen 1946, 219 ss.; ROUSSEAU, *Principes*, cit., 586; SIBERT, *Traité*, *loc. cit.*, che addirittura parla di mutamenti tali da rendere il trattato del tutto inutile, ed incapace di sopravvivere ulteriormente.

²⁹⁸ Del resto, come vedremo meglio più avanti, un simile cambiamento di circostanze comporta o addirittura l'annullamento puro e semplice del trattato, o, per lo meno, il diritto di recesso delle parti interessate. Così anche la recente *Convenzione sul diritto dei trattati* di Vienna, cit., a. 62 (a. 59 della redazione della *International Law Commission* delle NU, cit.); DE VISSCHER, *Les effectivités*, cit., 88 s.

²⁹⁹ SIBERT, *Traité*, cit., 331 ss.

³⁰⁰ Come già rilevato ampiamente *supra*, nn. 13, 14.

che, dicendo « ...per accordarsi sugli emendamenti da apportare alle disposizioni del trattato... », istituisce una procedura di emendamento, o se si vuole di revisione, ma certamente non applica il principio della *r.s.s.*

Una seconda tesi, a proposito del problema in questione, è quella che vede nella *r.s.s.*, soltanto una causa di estinzione del trattato. Il verificarsi di un cambiamento essenziale nelle circostanze su cui esso è fondato³⁰¹ porterebbe, come sua immediata conseguenza, la estinzione del trattato, avvenga essa *ipso facto*³⁰², oppure a seguito della denuncia³⁰³ di quella parte che venga a ricevere un danno dalle ormai inattuali statuizioni del trattato³⁰⁴, o che comunque non sia più in grado di restare legata a dette condizioni.

³⁰¹ Non ci occuperemo, per l'economia della trattazione, della possibilità che il mutamento avvenga in ordine a circostanze su cui il trattato fondava espressamente la sua efficacia, oppure in ordine a semplici circostanze di fatto esistenti al momento della sua conclusione, che, per quanto essenziali, non siano state prese in diretta considerazione del trattato in questione. Per la prima ipotesi, v. QUADRI, cit., 197 ss.

³⁰² MCNAIR, *The law of treaties*, cit., 685; MORELLI, *Nozioni*, cit., 329; QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 197 ss.; SCALLE, *Cours*, cit., 645 ss., che osserva come la legge vada rispettata solo finché sia in grado di farsi rispettare, dopo di che diviene caduca. Ragion per cui, ci permettiamo di arguire noi, l'unica soluzione sarebbe la denuncia unilaterale, oppure, che è più logico seguendo il pensiero dell'autore, la sua estinzione *ipso facto*.

³⁰³ Così la *International Law Comm.* delle NU, all'a. 62 del progetto di Vienna: a. 62 « 3. If under the foregoing paragraphs, a party may invoke a fundamental change of circumstances as a ground for terminating or withdrawing from a treaty, it may also invoke the change as a ground for suspending the operation of the treaty. » (*Corsivo*, nostro).

³⁰⁴ ANZILOTTI, cit., 376 ss.; CAVARÈ, *Droit international public positif*, Paris 1951, 140 ss. (che si prospetta, anche se blandamente, la possibilità che la clausola possa portare ad una revisione del trattato); GOULD, cit., 339; GUGGENHEIM, cit., 118 ss.; KELSEN, *Principles of International Law* cit., 359 (che si prospetta la soluzione del recesso unilaterale, accettandola nonostante la consideri in violazione delle regole del diritto internazionale); SERENI, *Diritto internazionale*, cit., 1945.

In seguito alla statuizione tacita di cui sopra, le conclusioni non possono che essere due: vale a dire, o il recesso o la denuncia unilaterali, oppure la possibilità che il trattato si estingua automaticamente al verificarsi del mutamento.

Questa, grosso modo, è la seconda tesi in proposito, per la quale ha poca rilevanza (anche se, come subito diremo, è esatta) l'accusa di essere basata su di una finzione, dato che, ogni stato, all'atto della conclusione di un trattato, non può fare a meno di tener ben presente (anche se tacitamente) che quella di poter concludere il trattato assolutamente *sub specie aeternitatis*, oltre ad essere soltanto una pia illusione, rischia anche di risolversi contro esso stesso, impedendogli di liberarsi di quegli obblighi che eventualmente divenissero per esso troppo ingiusti ed onerosi.

Quale delle due teorie sia quella migliore, non sta a noi dirlo, specie perché ciò esulerebbe dai limiti che ci siamo proposti, e dato che il discorso sarebbe certamente troppo lungo. Comunque, ai fini del discorso particolare che conduciamo, potrà essere opportuno accennare ad una possibilità che compenetri le due opposte tesi, senza, peraltro, cadere negli estremismi, né dell'una né dell'altra³⁰⁵.

Riteniamo che si possa essere senz'altro d'accordo con quanti alla seconda delle teorie qui enunciate, attribuiscono il difetto di essere basata su di una finzione: quella di sottintendere un accordo tacito di inserimento della clausola. Fare a meno di servirsi di finzioni, nello spiegare fenomeni giuridici, è senza dubbio opportuno, quando ciò sia possibile³⁰⁶. Abbiamo già detto che è certamente nella mente di ogni contraente il desiderio,

³⁰⁵ Ed in sostanziale accordo con la più volta citata *Convenzione di Vienna*.

³⁰⁶ Specie considerato che le 'finzioni' giuridiche hanno lo scopo di non rappresentare correttamente la realtà. *Supra*, nn. 1, 2.

dettato dalla necessità (e da ovvie esigenze di natura politica), di non legarsi all'infinito, ma da questo a giungere e sottintendere un *accordo* in tal senso, il passo è molto lungo. Sarà forse meglio perciò parlare, come fa un autore, di una legge di tecnica giuridica³⁰⁷, che non si può ammettere esplicitamente, perché non vi è modo di negarla³⁰⁸. Ciò starebbe a significare, secondo noi, che la clausola, più che considerarla come una statuizione tacitamente inclusa in ogni trattato, andrebbe vista come una generale regola di necessità (o meglio come un principio generale) tacitamente ammessa da tutti i soggetti internazionali, senza che occorra giungere ad affermare che essa sia prevista implicitamente ogni volta che si stipuli un trattato.

Se poi dalla teoria della imprevisione accettiamo, come ci sembra giusto, la necessità che ci si liberi dal trattato solo a seguito, per lo meno, di comunicazione all'altra parte, perché questa faccia le sue osservazioni in merito, si potrà concludere nel modo che segue. Data l'esistenza di una regola generale che invita a considerare esistente la 'clausola', all'atto del mutamento fondamentale di circostanze essenziali del trattato, o dello *status* in cui esso fu concluso, una parte può chiedere alle altre la risoluzione del trattato, oppure, in caso di rifiuto, potrà chiedere il ricorso ad un tribunale arbitrale, o addirittura ad un tribunale internazionale, e solo in ultima analisi (naturalmente se lo stato in questione consideri questa come l'estrema soluzione, e non preferisca, invece, ricorrervi sin dall'inizio), al fallimento di tutte le sue richieste, potrà liberarsi, autonomamente e d'autorità, dai vincoli che la legano al trattato, eventualmente (al limite) ricorrendo all'uso della forza³⁰⁹.

³⁰⁷ O senz'altro di un principio generale dettato da ovvi motivi di necessità, derivante, a sua volta, direttamente dalla struttura particolare dell'ordinamento internazionale.

³⁰⁸ SCELLE, cit., loc. cit.

³⁰⁹ Tale è stata anche l'opinione di FITZMAURICE, 2^o Report on the Law

Per dovere di precisione, sarà infine opportuno, citare ancora le opinioni di coloro che, pur aderendo all'una o all'altra tesi, ciò non ostante, presentano qualche anomalia nella trattazione della questione.

Tra di essi, vi è chi sostiene³¹⁰ che, al sorgere di una controversia circa l'applicazione della clausola, il trattato resta sospeso nella sua applicazione, fino alla soluzione della controversia stessa³¹¹.

Un altro autore argomenta che la clausola si applicherebbe soltanto in caso di impossibilità obbiettiva di applicazione del trattato, e potrebbe considerarsi implicita solo quando le parti non avrebbero concluso quel trattato senza l'esistenza di quel fattore che è stato modificato³¹². Per di più, nel caso in cui la parte che riceve la denuncia sia disposta a provvedere in via giurisdizionale, il richiamo alla regola sarebbe inutile³¹³.

Infine, vi è chi ammette l'estinzione immediata del trattato, a patto però che il mutamento di circostanze sia stato tale che la nuova situazione sia incompatibile con i fini che si era proposto il trattato, aggiungendo inoltre che, in caso di controversia, dovrà essere il giudice a decidere la questione, con la

of Treaties, YILC, Doc. A/CN/4/107, 1957, il quale dichiara che la norma è fondata su di una regola di diritto obbiettivo, e chiarisce come il procedimento non funzioni in modo automatico, ma solo quando la denuncia avvenga dopo un periodo di tempo ragionevole dal verificarsi dell'evento, e ad opera di una parte che non ne sia stata causa. Egualmente anche WALDOCK, 2^o Report on the Law of treaties, in YILC, Doc. A/CN/4/156, 1963, che però, oltre a richiamarsi al rapporto di cui sopra, accenna anche alla possibilità della esistenza di un accordo delle parti circa la presenza della clausola nel trattato. V. anche QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., loc. cit.

³¹⁰ BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale*, cit., 316 ss.

³¹¹ Tesi, peraltro, accolta anche dalla Intern. Law Commission, e riferita nell'ultimo comma a. 62 della Convenzione di Vienna. *Supra*, nt. 299.

³¹² SCHWARZENBERGER, *International Law*, cit., 543 ss.

³¹³ SCHWARZENBERGER, *A manual*, cit., 66 ss.

sanzione della eventuale responsabilità di chi voglia farsi giustizia da sé³¹⁴.

Quale comunque che sia la tesi che si accetti in materia di *r.s.s.*, ci sembra da escludere che essa possa venir parificata ad una clausola di revisione vera e propria. La verità, sta infatti, ci sembra, proprio nel fatto che, mentre la *r.s.s.* è destinata alla estinzione del trattato (anche se allo scopo di sostituirlo con uno nuovo ed anche se soltanto nei riguardi di una parte del medesimo), la revisione lo mantiene in vigore, limitandosi a modificare alcune o anche tutte le sue norme.

La clausola *r.s.s.*, insomma, è una causa di estinzione del trattato, quale che sia la tesi che si accetta per la sua identificazione. Che la clausola operi *ipso facto*, o meno; che la contestazione eventuale debba appuntarsi o no sul ricorso delle condizioni di fatto che la giustificano, resta sempre indiscutibile che l'effetto ultimo della clausola è quello di estinguere il trattato. La *r.s.s.*, in questo modo, rappresenta soltanto l'esercizio di un diritto da parte di chi la invoca, ragion per cui, si tratterà solo di vedere se il cambiamento invocato sussista o no: « ammesso pure che un cambiamento nelle circostanze di fatto, possa produrre l'estinzione del trattato, non può essere in facoltà delle parti di stabilire unilateralmente se il cambiamento si è verificato o no o se è di tal natura da risolvere il trattato... », il che, però, non toglie che « la parte che invoca la clausola *rebus sic stantibus*, non fa una proposta, fa valere un diritto, e le altre parti riconoscono o contestano la sussistenza delle condizioni, nelle quali quel diritto può essere esercitato: il dissenso, se dissenso v'è, cade sull'esistenza del diritto, ossia ... sulla interpretazione del trattato »³¹⁵.

Non certamente si può dire lo stesso a proposito della revisione, la quale, lungi dall'estinguere il trattato, tende a man-

³¹⁴ SALVIOLI, *Lezioni di diritto internazionale*, Firenze 1956, 82 s.

³¹⁵ Così esplicitamente ANZILOTTI, op. cit., 382, 383 (*corsivo nostro*).

tenerlo, anzi a rinforzarlo, allo scopo di renderlo meglio adatto a sopperire al cambiamento avvenuto nella realtà sociale, o comunque a renderlo adatto ai rapporti economici e di forza esistenti³¹⁶.

Il discorso, insomma, è sempre quello: mentre da un lato la *r.s.s.* annulla il trattato, costituendo un'eccezione al principio della immutabilità dei trattati (cioè al principio *pacta sunt servanda*³¹⁷, dato che non estingue il trattato in seguito ad accordo delle parti), dall'altro, la revisione applica il principio, addirittura rinforzandolo, perché permette al trattato di sopravvivere. Non è, insomma, la revisione (come la clausola *r.s.s.*) la ricerca di un modo capace di liberare uno stato dalla presenza di un trattato per esso dannoso: anzi essa tende a far sì che sia la situazione dannosa ad essere eliminata, e che, quindi, venga stornato un pericolo di guerra, dovuto alla presenza di un contrasto di interessi tra le parti o tra la situazione reale e quella tenuta in ipotesi dal trattato in questione. In questo senso ha ragione chi sostiene che con la revisione « si vuole tutelare e far trionfare un interesse obiettivo della Comunità internazionale »³¹⁸.

Altra differenza può essere individuata nel fatto che, mentre l'unica possibile causa di ricorso alla *r.s.s.* sta in un cambiamento vitale, essenziale, o radicale che sia, nelle circostanze, per la revisione i motivi possono essere della più varia natura: dalla

³¹⁶ *Supra*, nn. 1 ss.

³¹⁷ In questo senso, ad esempio, MODEROW, *The Revision*, cit., 71 s.; PĚCHOTA, *Termination of international treaties due to the application of the rule concerning essential change of circumstances*, *Studie z mezinárodního práva*, 1965 (10), 23 ss. (in cecoslovacco).

³¹⁸ CERETI, *La revisione*, cit., p. 39. V., anche FISCHER-WILLIAMS, *he permanence of Treaties*, *AJ*, 1928, 103, dove l'autore fa la stessa osservazione a proposito dell'a. 19 del Covenant. A nostro avviso, più che di interesse obbiettivo della comunità internazionale, si dovrebbe parlare di interessi obbiettivi di alcuni determinati gruppi di potere della comunità medesima.

semplice necessità di adeguare il trattato alle esigenze della società internazionale, fino alla volontà politica pura e semplice di regolamentare differientemente alcuni o anche tutti i rapporti giuridici previsti nel trattato. In questo senso, la revisione ha una portata più ampia e più comprensiva di quella della *r.s.s.*

Un'ultima differenza, va, infine, cercata nel fatto che, mentre la clausola di revisione è sempre fondata su di un accordo esplicito delle parti, non si può certamente dire lo stesso a proposito della clausola *r.s.s.*. Non si può infatti dimenticare, che, se la revisione è frutto di comune volontà, e quindi come tale è applicazione del principio *pacta sunt servanda*, al contrario la *r.s.s.* ne costituisce una limitazione, ragion per cui non può ritenersi fondata su di un accordo. Il principio *r.s.s.*, si trova sempre presente nei trattati anche se non esplicitamente contemplato: la regola è applicabile in ogni caso, proprio perché la contestazione non verte, in genere, sulla esistenza o meno del principio, ma solo sulla sua applicabilità al caso concreto, ed è la prassi stessa che dimostra come soltanto l'applicabilità della clausola sia messa in discussione³¹⁹.

Anche quando la *r.s.s.*, venga espressamente richiamata nel trattato (e non è il caso a nostro avviso, dell'a. 19 SdN, come alcuni autori sembrano ritenere)³²⁰, il suo avvicinamento alla revisione non è possibile, se non altro perché la regola comunque sarebbe sottintesa, e poi perché, in ogni caso, l'eventuale annullamento del trattato non deriverebbe dalla presenza effettiva della clausola, ma solo dall'avvenuto accertamento dell'esistenza delle condizioni che ne giustificano l'applicazione: e ciò risulta particolarmente evidente, ove si tenga conto che da molti si parla

³¹⁹ V. sentenze, e casi di prassi, in LIPARTITI, *La clausola rebus sic stantibus nel diritto internazionale*, Milano 1939, *passim*, ed in KAUFMANN, *op. cit.*, *passim*.

³²⁰ MCNAIR, *The law*, cit., 583; e, piuttosto dubitativo, LIPARTITI, *La clausola*, cit., 221, e specialmente 227 ss.

di una possibilità di denuncia unilaterale in seguito all'avvenuto mutamento, il che sta a dimostrare la mancanza assoluta di un accordo che annulli il trattato. Se anche non si accetti in astratto la possibilità di denuncia unilaterale, resta il fatto che ad essa si potrà sempre giungere, ove le altre parti rifiutino di concedere l'applicazione della clausola: nel qual caso l'accordo (che si dice essere alla base della *r.s.s.*) dimostrerebbe di non esserci affatto, tutt'altro. Del resto, se la clausola è espressa nel trattato, non si vede perché si debba parlare di *r.s.s.*, quando esiste la più semplice e meno contestata possibilità di configurare il trattato come stipulato sotto condizione risolutiva, della quale ricorrono tutti i requisiti, primo fra tutti la presenza di un avvenimento futuro ed incerto atto ad estinguere il trattato³²¹.

³²¹ Naturalmente alludiamo al caso in cui non si possa essere assolutamente certi che si tratti proprio di una clausola *r.s.s.* D'altra parte, in ogni caso si potrà egualmente parlare di condizione risolutiva, dato che, comunque, gli effetti della clausola sono eguali a quelli prodotti dal verificarsi della condizione.

CAPITOLO QUARTO

LA REVISIONE DEI TRATTATI NELLA PRASSI ATTUALE

SOMMARIO: 23. Gli aa. 108 e 109 NU, come caso particolarmente interessante di differenziazione tra procedure diverse di emendamento e di revisione. La negazione di tale distinzione in dottrina. Un'ipotesi di distinzione che prevede che l'a. 108 istituisce un procedimento complesso. L'identificazione dell'AG e della Conferenza generale di revisione. - 24. Critica. L'uso costante di terminologie diverse nei due articoli 108 e 109, e la coerenza di tale terminologia, inducono a ritenere che una qualche differenza fosse coscientemente voluta all'atto della preparazione della Carta. Un argomento tratto dai lavori preparatori e dal desiderio degli stati meno forti, ivi espresso, di poter modificare talune norme della Carta. L'esigenza politica di una mediazione ha imposto l'adozione di due norme diverse. - 25. Le differenze procedurali tra i due articoli in discussione. L'adozione dell'atto di emendamento da parte dell'AG, e la semplice raccomandazione da parte della Conferenza generale. L'adozione dell'AG come atto autonomamente valido dalla espressione di volontà degli stati. L'a. 109 fornisce agli stati un duplice strumento per ottenere eventualmente il fallimento della procedura di revisione *ex a. 109*. Nell'ambito della Conferenza gli stati agiscono in posizione di assoluta indipendenza, *uti singuli*. Le possibili motivazioni politiche della norma *ex a. 109*. - 26. Il caso delle Comunità europee. Il procedimento di revisione dello statuto della CECA e dei trattati CEE ed *Euratom*, e la loro applicazione con il trattato sulla fusione degli esecutivi. Le analogie tra le procedure di revisione dei trattati comunitari e la procedura *ex a. 109* NU. L'applicabilità delle norme in questione è subordinata alla impossibilità di applicare quelle più semplici di emendamento. La procedura di emendamento *ex a. 95* CECA ed a norma dei vari articoli delle altre comunità, come procedura interna. - 27. Esame della procedura *ex a. 95* co. 3, 4 CECA, e la sua applicazione. Impossibilità che la detta disposizione serva

a modificare norme di importanza rilevante per il trattato in cui è contenuta. I procedimenti interni della CEE e dell'*Euratom*. La possibilità che le parti stipolino tra di loro accordi separati di modifica, non è scomparsa. Il caso del trattato sulla Sarre, e quello del trattato su alcune istituzioni comuni alle tre Comunità. La possibilità di individuare una procedura di emendamento nell'ambito delle comunità europee ed in particolare della CECA. - 28. Le procedure di revisione ed emendamento in altri trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. L'importanza delle norme da sottoporre a revisione è assolutamente decisiva per definire la scelta di una procedura. Alcuni casi particolari di revisione in alcuni statuti di organizzazioni internazionali. La tendenza a prevedere per la revisione una procedura unanime, o al livello della delibera dell'eventuale organo deputato alla revisione, o al livello delle ratifiche degli stati. - 29. Il solo fatto della presenza di più di una procedura per la revisione dei detti statuti induce a accettare questa ipotesi, specie considerato che normalmente le due procedure non sono identiche, ma prevedono procedure di diversa complessità. Ciò non toglie che in taluni statuti manchi la possibilità di identificare più di una procedura di revisione. La tendenza a prevedere più di una procedura di revisione, di cui almeno una abbastanza agevole ed a carattere spesso organico, si riscontra specialmente nelle organizzazioni a carattere prevalentemente tecnico. Per le modifiche di notevole rilevanza è normalmente indispensabile l'intervento dello stato *uti singulus*. - 30. La revisione e l'emendamento nei trattati multilaterali. Difficoltà maggiore di studio per i trattati in oggetto. Mancanza molto frequente di ogni clausola di revisione, e difficoltà di individuare distinzione a causa della mancanza di organi stabili. Importanza, quindi, anche solo del fatto che una clausola di revisione sia presente. Varie clausole di revisione contenute in tali trattati, e la possibilità di dedurne talvolta la presenza di una clausola tacita che prevede, il procedimento della revisione unanime. Esistenza di trattati in cui le clausole siano più di una, ed i vari procedimenti in merito. Esistenza di distinzione tra normative che interessano norme particolari del trattato, e di distinzioni che si riferiscono solo genericamente alla importanza delle norme da modificare. Nette differenze di normativa al proposito. Nelle organizzazioni, la previsione di più procedimenti è notevolmente più frequente che nei trattati multilaterali. - 31. L'individuazione della distinzione tra emendamento e revisione anche nei trattati bilaterali. Stesse difficoltà che nei multilaterali, aumentate dalle caratteristiche particolari degli accordi, che non permettono facilmente la possibilità che siano previste clausole di revisione *ad hoc*. L'esistenza, ciò non ostante di trattati bilaterali, in cui sono previsti più procedimenti diversi di revisione.

23. — Il caso sul quale ci soffermeremo, con particolare ampiezza, sarà quello delle NU, in cui i due aa. 108³²² e 109³²³

³²² La procedura di emendamento divenuta poi l'a. 108, era contenuta nel Cap. XI delle proposte della Conferenza di Dumbarton Oaks. L'a. 108 nella sua redazione definitiva dispone che: « Amendments to the present Charter shall come into force for all Members of the United Nations when they have been adopted by a vote of two-thirds of the members of the General Assembly and ratified, in accordance with their respective constitutional processes, by two-thirds of the Members of the United Nations, including all the Permanent Members of the Security Council ».

³²³ L'elaborazione dell'a. 109 fu notevolmente laboriosa, come già accennato *supra*, a causa del desiderio degli stati meno forti di predisporre una procedura atta a permettere, in prosieguo, la modifica dell'a. 27 co. 3 della Carta. Il testo definitivo dispone come segue (abbiamo indicato tra parentesi le parti modificate dalla Risoluzione dell'AG, *Res.*, n. 2101 -XX- con cui si modificava, su proposta del Segretario Generale, la dizione dell'articolo in oggetto - UN, *Doc.*, A/5974 - adottata all'unanimità il 20.12.1965. La precedente Risoluzione, AG *Res.*, n. 1991 -XVIII- 17.12.1963, che modificava gli aa. 23, 27, e 61 della Carta, non prevedeva, come è noto, la conseguenziale modifica dell'a. 109 e di alcune norme del Regolamento dell'AG. In materia cfr. il nostro, *Le recenti*, cit., 392 s.): « 1. A General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter, may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly, and by a vote of any (seven) *nine* members of the Security Council. Each Member of the United Nations shall have one vote in the Conference.

2. Any alteration of the present Charter recommended by a two-thirds vote of the Conference shall take effect when ratified in accordance with their respective constitutional processes by two-thirds of the Members of the United Nations, including all the Permanent members of the Security Council.

3. If such a Conference has not been held before the tenth annual session of the General Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposal to call such a Conference shall be placed on the agenda of that session of the General Assembly, and the Conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any *seven members* of the Security Council ». Né la citata Risoluzione n. 2101, né quella relativa alla modifica delle norme del Regolamento dell'Assemblea Generale (AG, *Res.*, n. 2045 -XX- A/B/C) del 8.12.1965, prevedevano l'emendamento del terzo co. dell'a. 109, data la comune opinione per cui la sua funzione sarebbe

sono stati oggetto di molta attenzione e studio in relazione al nostro problema³²⁴.

Sotto il profilo che ci interessa più particolarmente, quello cioè di una distinzione tra i due articoli 108 e 109, la dottrina risulta nettamente divisa: da un lato vi sono quelli che ritengono esista la possibilità di assegnare una certa rilevanza concreta alla menzionata distinzione^{324 bis}, basandola sulle disparità di statuzioni, procedura e terminologia; e dall'altro vi sono quelli che negano tale possibilità³²⁵, affermando l'irrilevanza della duplicità di normative menzionata, oppure cercando di dimostrare come la distinzione stessa sia (quando pure possa individuarsi una) di natura piuttosto formale che sostanziale.

Non occorre ripetere che propendiamo nettamente per la prima soluzione, anche se in genere non condividiamo le motivazioni, che fino ad ora la dottrina ha fornito del detto feno-

cessata, in seguito alla mancata convocazione della Conferenza Generale, allo scadere dei dieci anni. Anzi, il Segretario Generale aveva proposto addirittura di abolire questa parte dell'a. 109 (UN, *Doc. A/5974*), ma la proposta non era stata presa in considerazione dalla VI Commissione incaricata di preparare il progetto di modifica (cfr. UN, *Doc. A/6180*, par. 9).

³²⁴ Relativamente alle modifiche (non a caso *ex a.* 108) dello Statuto, v. il nostro, *Le recenti modifiche*, cit., ed *ivi* bibliografia.

^{324 bis} Salvo a vedere i termini in cui tale distinzione viene ridotta. V. ad es.: OPPENHEIM, cit., 40 s.; PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, in PERASSI, *Scritti giuridici*, Milano 1958, I, 376 ss.; ROBINSON, *The General Review*, cit., 316 ss.; e da ultimi, in termini però molto generici (si parla soltanto di procedura ordinaria - a. 103 - e straordinaria - a. 109 -) v., ZACKLIN, *The amendment*, cit., 110 ss.; ed ancora più genericamente, v., YEMIN, *Legislative*, cit., 32 ss.

³²⁵ GIRAUD, *La révision de la Charte des Nations Unies*, cit., 311 ss.; KELSEN, *The law of the United Nations*, cit., 147 ss.; LECA, op. cit., 42; BALLADORE-PALLIERI, *Gli emendamenti allo Statuto delle NU*, cit., 193 ss.; GOODRICH, HAMBRO, *Charter of the UN: Comments and Documents*, Boston 1949, 537 ss.; SCHWELB, *The amending procedure*, cit., 49 ss.

meno³²⁶, e la cui notevole incertezza in materia è confermata anche di recente³²⁷.

A parte la posizione, già di per sé ampiamente criticabile di chi apoditticamente sostiene l'esistenza di tale differenza³²⁸ le motivazioni generalmente offerte dai sostenitori della tesi in questione si espongono alla critica, secondo cui alla base di esse vi è quel criterio 'quantitativo', che si è già avuto ampiamente modo di criticare non molto più sopra. Comunque già la sola motivazione risolvendosi nella rilevazione della differenza terminologica tra i due articoli sembra realmente concludente ed esatta, tanto da poter essere senz'altro accettata, anche

³²⁶ Fenomeno che, oltre tutto, tanto maggiormente richiede un'analisi accurata, in quanto non è affatto isolato, ma anzi, specie in epoca attuale, tende a diventare la normalità.

³²⁷ Si allude al progetto di *Convenzione sul diritto dei trattati* di Vienna, dove le disposizioni in materia sono estremamente ambigue. La norma generale dell'a. 39 (v.lo in AJ, 1969, 887), infatti, stabilisce che « A treaty may be amended by agreement between the parties. The rules laid down in Part II apply to such an agreement except in so far as the treaty may otherwise provide ». L'a. 9 del medesimo progetto, sancisce la regola dell'unanimità come principio generale, ma l'attenua notevolmente al n. 2 dell'articolo medesimo, che dispone: « the adoption of the text of the treaty at an international conference takes place by the vote of two-thirds of the states present and voting, unless by the same majority they shall decide to apply a different rule ». D'altra parte, però, mentre non viene esclusa la possibilità di elidere le parti eventualmente dissenzienti dal trattato modificato, l'a. 41 prevede esplicitamente, la possibilità di stipulare accordi *inter se* in deroga alle regole generali del trattato cui ci si riferisce, con la precisazione che tale possibilità esiste a patto che la modifica (a. 41, 1, b, ii, *ibidem*, 888), « does not relate to a provision, derogation from which is incompatible with the effective execution of the object and purpose of the treaty as a whole ». Si sancisce così, in pratica quella che era una prassi già affermata ampiamente nel secolo scorso, e lo si fa proprio nei termini che noi consideriamo accettabili, vale a dire solo per le ipotesi in cui queste modifiche non coinvolgono questioni di importanza determinante per il trattato in cui sono contenute.

³²⁸ Ad esempio, OPPENHEIM, *International law*, cit., loc. cit.

se non è, a nostro avviso, da sola sufficiente a definire completamente la questione.

Da un punto di vista sostanziale, l'a. 108, secondo quella letteratura cui ci siamo riferiti più sopra, instaurerebbe una procedura per le modifiche alla Carta che, se da un lato rappresenterebbe un'eccezione al principio generale della unanimità dei consensi per la revisione dei trattati³²⁹, dall'altra concretebbe un caso di norma particolare, dato che esso rappresenta una « norma speciale sulla produzione giuridica... »³³⁰ che « contempla come idoneo a modificare una disposizione della Carta un atto complesso, che è costituito da due elementi: una deliberazione della Organizzazione adottata dall'Assemblea generale a maggioranza di due terzi dei suoi membri, nella quale è ragione di volontà di ciascuno Stato, contenuta nell'atto della modificazione da parte di due terzi degli Stati membri dell'ONU... »³³¹. Ma è molto importante stabilire che: « la dichiarazione di volontà di ciascuno Stato, contenuto nell'atto della ratifica, è l'assenso alla modificazione adottata dall'Assemblea generale come organo dell'istituzione »³³².

A questo punto, però, la distinzione così impostata esce di parecchio da quelli che noi riteniamo siano i termini esatti in cui impostarla con qualche speranza di successo, dato che essa è tutta imperniata sul fatto che l'a. 109 contrariamente al precedente a. 108, riguarderebbe una « revisione d'insieme » della Carta³³³.

³²⁹ Eccezione che a noi non sembra tale, come già osservato più sopra.

³³⁰ Sulla questione circa la natura di norma sulla produzione giuridica delle clausole di revisione, cfr. *supra*, n. 6, nt. 56. Cfr. anche, PERASSI, *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale*, *Rivista di diritto internazionale*, 1917, 195 ss., 285 ss., ora in, IDEM, *Scritti*, cit., I, 239 ss., e particolarmente, 292 ss.

³³¹ PERASSI, *L'ordinamento*, cit., 377 s. (*corsivo*, nostro).

³³² PERASSI, op. cit., 378 (*corsivo*, nostro).

³³³ PERASSI, op. cit., 378 s.; ROBINSON, *The General Review Conference*, cit. 317 s.; il quale si riferisce alla parola « review » contenuta nell'arti-

I due procedimenti, dunque, differirebbero in due punti essenziali: a) l'a. 108 propone un procedimento complesso, di cui la ratifica sarebbe soltanto un elemento, mentre invece, per la revisione (a. 109), la Conferenza si limita a raccomandare la revisione, la quale, poi, andrà sottoposta a ratifica; e b) la ratifica, di cui all'a. 108, ha per oggetto la deliberazione della AG, la quale è organo delle NU³³⁴, mentre invece, nel caso dell'a. 109, la ratifica ha per oggetto una proposta fatta da una normale conferenza di stati³³⁵. Infine, si aggiunge da altri, mentre l'a. 108 ha una natura permanente, il terzo comma dell'a. 109 ha un carattere provvisorio³³⁶, e verrà usato soltanto una volta, senza contare che instaura una procedura in cui interviene un organo non solo non permanente, ma senz'altro estraneo alle NU: la Conferenza generale. E, per concludere, mentre non sarebbe affatto necessario che l'applicazione della

colo. La stessa opinione è anche accennata in, *REPERTORY of Practice of UN Organs*, V, 426 ss., ed IDEM, *Supp.*, II, 441 ss., ma con qualche accenno di dubbio.

³³⁴ Ed in quanto tale esprimerebbe almeno formalmente una volontà diversa da quella degli stati membri *uti singuli*, che invece, in quanto tali sarebbero rappresentati nella Conferenza Generale. Così v., QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 358 ss.

³³⁵ PERASSI, *L'ordinamento*, cit., 378 s., per cui, dunque, solo, l'iniziativa del procedimento sarebbe di competenza di organi delle NU, mentre tutta la vera e propria procedura rientrebbe nell'ambito di una normale conferenza per la costituzione di un trattato internazionale, *ibidem*, 379.

³³⁶ ROBINSON, op. cit., 316 s., il quale però, rende inaccettabile il suo pensiero, dato che sembra considerare provvisorio tutto l'a. 109, quando dice che « at least », il terzo comma di esso è provvisorio e verrà usato soltanto una volta, il che assolutamente non sembra esatto. In prosieguo, inoltre, egli aggiunge: « ...while article 108 presumably was meant to deal with individual articles, the procedure of a. 109, is aimed to 'reviewing' the present Charter », distinzioni alle quali, peraltro, il PERASSI stesso, anche se non esplicitamente, non sembra affatto contrario. Per l'espressione di questa tesi, abbastanza diffusa, v. criticamente, ZACKLIN, *The amendment*, cit., 107 ss., ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

procedura prevista dall'a. 109 porti a vere e proprie modifiche, sarebbe invece certo che l'applicazione della procedura *ex a.* 108, produrrà delle effettive variazioni nell'ambito del trattato³³⁷.

24. — In contrasto con la tesi enunciata, la quale ammette la distinzione tra le due disposizioni, sia pure impostandola su di un piano prevalentemente formale, si pone quella per la quale, sostanzialmente a causa della presunta mancanza di portata concreta della differenza, questa non esisterebbe nemmeno in diritto. Ci si basa, per lo più, sul fatto che, sebbene qualche differenza formale esista tra i due articoli, la sostanza, la portata, il significato e gli effetti di essi sarebbero perfettamente identici, ragion per cui essi non sarebbero in grado di fondare una valida distinzione, né sotto un profilo strettamente formale, né sotto quello materiale.

Ci preme, peraltro, osservare subito come una interpretazione del genere non potrebbe spiegare come mai quando si è richiesta la convocazione della Conferenza generale per una modifica di lieve entità, quale quella relativa all'aumento del numero dei membri del Consiglio Economico e Sociale³³⁸, l'AG ha respinto tale richiesta motivando il proprio rifiuto sulla base dell'erronea richiesta di applicare per tale modifica l'a. 109 piuttosto che l'a. 108³³⁹. Evidentemente, almeno di fatto si è

³³⁷ ROBINSON, *loc. cit.*, la cui opinione, a questo proposito, non ci sembra perspicua, dato che se è vero che la Conferenza generale potrà decidere puramente e semplicemente di non apportare variazioni allo Statuto, non si vede assolutamente perché l'AG dovrebbe invece necessariamente pervenire ad una concreta modifica dello Statuto, e non potrebbe, invece, anch'essa, limitarsi a respingere un'eventuale proposta del genere.

³³⁸ Ad esempio, quella presentata il 26.6.1956, UN *Doc.* A/3138, per il CdS.

³³⁹ Cfr. in proposito ampi riferimenti a casi del genere in, *REPERTORY of Practice of the UN Organs*, cit., *Supp.*, II, par. 18; e v. anche, il nostro, *Le recenti*, cit., 384, nt. 2, 387.

attribuito un certo valore alla differenza di procedimenti prevista ai detti articoli³⁴⁰.

Come già si è visto più sopra³⁴¹, la impostazione 'quantitativa' si espone con estrema facilità ad una serie di gravi critiche, dato che è facile obiettarle, già in prima approssimazione, che basare una distinzione tra normative esclusivamente sul numero di norme che vengono sottoposte a revisione mediante l'uno o l'altro procedimento, importa inevitabilmente la conseguenza che una variazione anche minima di una sola norma può portare a modificazioni di ampiezza enorme nei confronti del trattato nel suo complesso³⁴². Tale critica, lo ripetiamo, è perfettamente giustificata, e noi la condividiamo in pieno, proprio perché la teoria 'quantitativa', si pone su di un piano troppo limitato e particolare.

Comunque, vediamo adesso più a fondo quali motivi la dottrina adduca per giungere ad identificare i due aa. 108 e 109 NU.

La differenza terminologica, tra l'« adopted » dell'a. 108 e il « recommended » dell'a. 109, sarebbe, dunque, priva di rilevanza giuridica³⁴³, dato che sta comunque ai singoli governi di provvedere alla ratifica degli emendamenti, i quali non entrano in vigore se non in seguito ad essa, quale che sia il valore formale dell'atto compiuto dall'AG e dalla Conferenza generale³⁴⁴. Inoltre, sia che la Conferenza generale rappresenti un

³⁴⁰ Del resto, una tesi del genere può essere anche inferita da altri elementi. Cfr. ad esempio, l'*opinione individuale* del giudice SPENDER, nell'*avviso consultivo CIG*, 20.7.1962, *Certain expenses of the United Nations* (CIG, *Racc.* 1962, 184 ss.), cit. in, SOHN, *United Nations Law*, Brooklyn 1967, 22.

³⁴¹ V. *supra*, n. 17.

³⁴² GIRAUD, *La révision de la Charte des Nations Unies*, cit., 311 ss.; WRIGHT, *International Law and the United Nations*, New York 1960, 106 ss.

³⁴³ KELSEN, *The law of the United Nations*, cit., 816 ss.; LECA, *Les techniques* cit., 57 ss.; SCHWELB, *The amending*, cit., 76 ss.

³⁴⁴ GIRAUD, *La révision*, *loc. cit.*

organo delle NU³⁴⁵, sia che, al contrario, non lo sia affatto³⁴⁶, resterebbe il fatto che l'AG e la Conferenza generale, non potrebbero in alcun modo differenziarsi, almeno dal punto di vista degli effetti che le loro delibere rispettive producono nei confronti del problema della revisione, in occasione del voto che essi organi danno, adottando o raccomandando i mutamenti in questione.

L'a. 108, si sostiene da alcuni, se pone una procedura ordinaria di modificazione, in certo modo contrapposta a quella straordinaria dell'a. 109, ciò nonostante non presenterebbe una diversità sostanziale³⁴⁷, dato che, la Conferenza generale avrebbe la stessa composizione della AG, ogni membro vi è rappresentato con un voto, il testo da sottoporre a ratifica, infine, è adottato nello stesso modo che nell'AG, e cioè con la maggioranza dei due terzi³⁴⁸.

In ogni caso, ci sarebbe da osservare, pur volendo identificare una distinzione, che non deliberando l'AG direttamente la modifica *ex a.* 109, ma dovendo, al contrario, convocare una

³⁴⁵ KELSEN, *The law*, loc. cit.

³⁴⁶ BALLADORE-PALLIERI, *Gli emendamenti allo Statuto NU*, cit., 193 ss.

³⁴⁷ Ma allora, non si capisce a che pro' si parli di procedura ordinaria e straordinaria, quando, per esempio la seconda non avrebbe nulla di straordinario rispetto alla prima.

³⁴⁸ KELSEN, *The law*, loc. cit.; GOODRICH, HAMBRO, *Charter of the United Nations*, cit., 537; SCHWELB, *The amending*, loc. cit.; BALLADORE-PALLIERI, *Gli emendamenti*, loc. cit., il quale, però, va ancora oltre su questa strada, dato che considera la Conferenza generale come un semplice modo di manifestazione della AG, il che sarebbe dimostrato dal fatto che l'AG convoca la Conferenza stessa, a maggioranza di due terzi, e, che non può fare a meno di convocarla nel caso in cui si richieda di effettuare emendamenti. Questo ragionamento ci sembra perlomeno discutibile, dato che non vediamo perché sarebbe necessario convocare la Conferenza quando non si tratti del caso previsto dall'a. 109. Inoltre, egli aggiunge, i due procedimenti sarebbero identici ma espressi in modo differente, come dimostrerebbe il fatto che: le maggioranze richieste nella votazione sono identiche e la differenza tra « adottare » e « proporre » è nulla, dato che il secondo termine non farebbe altro che circoscrivere il primo.

Conferenza proprio a questo scopo preciso³⁴⁹, ne deriverebbe, in conseguenza, che il termine « review » del citato articolo 109 predisporrebbe al massimo soltanto una procedura di vero e proprio *riesame* della Carta, esattamente, ci permettiamo di osservare, secondo quella concezione del riesame che già si è avuto modo di criticare più indietro, e che, come già abbiamo puntualizzato, non rappresenta altro che una sorta di cedimento alla teoria ' quantitativa '. Questa tesi, infatti, è costretta a qualificare in questo modo ogni normativa tendente a realizzare la modifica del trattato nel suo complesso, quando cioè il procedimento non sia diretto esclusivamente a predisporre una determinata e specifica modificazione, ma soltanto ad esaminare l'eventualità di porvi mano. Ora, abbiamo già detto come, a nostro avviso, questo concetto (qualora pure si potesse identificarlo con sicurezza a livello della normativa esplicita)³⁵⁰ non sia assimilabile minimamente a quello tecnico di revisione.

25. — La tesi, dunque, che esclude del tutto l'ipotesi di una differenza tra i due articoli citati, almeno nella formulazione appena esposta, ci sembra estremamente discutibile ed inaccettabile, del resto, anche sul piano strettamente teorico.

In primo luogo, a titolo preliminare, occorrerà fare una osservazione di ordine esclusivamente logico: non è possibile (o, quanto meno, è notevolmente improbabile) che, in uno Statuto della importanza di quello in questione, vi sia una così flagrante ed evidente ripetizione, senza che almeno al livello delle motivazioni politiche, che la hanno determinata, tale duplicazione non fosse in qualche maniera voluta o comunque cosciente. Non è certamente normale che due articoli immediatamente successivi³⁵¹, compilati in modo diverso, con due

³⁴⁹ BALLADORE-PALLIERI, *Gli emendamenti*, loc. cit.

³⁵⁰ E questo, comunque, non sarebbe il caso dell'a. 109 NU.

³⁵¹ E frutto, specialmente il secondo di non poche discussioni e contrasti, come si è già avuto modo di osservare.

terminologie diverse ed internamente perfettamente coerenti, siano stati inseriti allo scopo di regolare la stessa materia.

Non va dimenticato, infatti, che i due articoli seguono realmente una diversa terminologia. Se, ad esempio, nell'a. 108 è usato *costantemente* il termine « amendment »³⁵², in quello successivo tale termine non ricorre *mai*, mentre si trova *usato sempre* il termine « revision »³⁵³. Mentre l'a. 108, usa il termine « adottare »³⁵⁴, *senza mai confonderlo* con altri, l'a. 109, usa, al contrario, *costantemente* « raccomandare »³⁵⁵, senza mai dare a vedere di confonderlo con l'adozione di cui all'articolo precedente. Ed inoltre, da un punto di vista sostanziale, mentre l'un articolo costruisce una procedura per portare a termine la quale bastano gli organi propri delle NU, l'altro costruisce invece un meccanismo molto più complesso, che richiede l'intervento di un organo estraneo quale la Conferenza generale

Per quanto gravi possano essere le critiche (giuridiche o politiche che siano) da farsi a coloro che compilarono lo Statuto, e per quanto gravi possano essere le critiche di fondo da portare conseguentemente, dal punto di vista giuridico o politico, contro l'Organizzazione nel suo complesso, pare esagerato accusare i compilatori di essere stati tanto ciechi, da non vedere (o da far finta di non vedere) una assurdità così palese ed inutile, la quale, oltre tutto, avrebbe potuto avere anche l'effetto di creare non poche complicazioni all'atto dell'applicazione dello Statuto stesso. Se non altro per questi motivi, ci sembra che si imponga la necessità di procedere ad uno studio più accurato della materia, allo scopo di verificare in pratica se realmente queste assurdità si siano verificate nella compilazione dello Statuto, o

³⁵² L'a. 108 dice, infatti, « Amendments shall come... ».

³⁵³ O quello più generico di « alteration »: a. 109, 1 « A General Conference... for the purpose of reviewing... », 2. « Any alteration... ».

³⁵⁴ A. 108: « ...have been adopted... ».

³⁵⁵ A. 109: « 2. ...recommended by... ».

se invece non si sia voluto realizzare proprio esattamente quanto si è realizzato, quali che ne possano essere stati gli scopi³⁵⁶.

La nostra critica sarà dunque basata essenzialmente su due punti: da un lato, la netta differenza terminologica esistente tra i due articoli; dall'altro, la disparità di effetti che sembra, almeno teoricamente, configurabile nell'applicare l'uno piuttosto che l'altro articolo.

La prima e più evidente constatazione da farsi è, appunto, che, mentre nell'a. 108 si usano costantemente i termini « amendment » (nel testo inglese) ed « amendement » (in quello francese), nell'a. 109, invece, si usa costantemente il termine « revision » (e « révision » in francese). Una distinzione così netta di terminologia dovrebbe necessariamente presumersi che corrisponda ad una altrettanto netta distinzione concettuale, anche nel pensiero di chi ha compilato lo Statuto. D'altra parte essa non è affatto estranea ai trattati internazionali in genere³⁵⁷, in cui è possibile verificare questa duplicità di espressioni con relativa frequenza: specialmente, in epoca recente, in parecchi statuti di altre organizzazioni internazionali³⁵⁸, oltre che in un certo numero di trattati bilaterali e multilaterali³⁵⁹. Basterebbe l'esempio dello Statuto della CECA, in cui i due articoli 95 e 96, anche se non pongono la distinzione esattamente in questi

³⁵⁶ Ed un'ipotesi circa le eventuali ragioni di una scelta di questo tipo l'abbiamo già avanzato più sopra, parlando della necessità delle grandi potenze di venire incontro, con concessioni di vario genere, alle richieste degli altri stati, fortemente preoccupati del controllo molto stretto che quelli sembravano voler assumere (come di fatto è stato) sulla organizzazione. Cfr. *supra*, nn. 3, 19 e nt. 236.

³⁵⁷ Già, del resto, in periodo di molto anteriore alle NU, (v. *supra*, n. 16), era identificabile, come abbiamo visto, un concetto del genere.

³⁵⁸ I cui statuti sono stati spesso redatti tenendo conto di quello delle NU.

³⁵⁹ V. ad es.: Statuti GATT, IFC, Fund, e altri Statuti ed accordi citati *infra*, n. 28.

termini, ciò non ostante dimostrano di tenere nettamente distinti i due casi di modificazione³⁶⁰.

Bisogna, però, anche dire che, in genere, nella terminologia della letteratura inglese e francese non è molto sentita la distinzione tra emendamento e revisione nel modo in cui la identifichiamo noi. In genere gli autori di queste nazionalità tendono ad identificare i due termini, oppure a distinguerli nel senso di attribuire, interpretativamente, al termine « revisione » il significato di una modificazione d'insieme del trattato, e non quello di una modificazione soltanto più importante e maggiormente rilevante³⁶¹.

Concludendo, dunque, sul primo punto, non solo si deve rilevare subito che una distinzione sembra presente nello Statuto, ma si deve presumere anche che la distinzione debba necessariamente aver avuto una rispondenza concettuale proprio al livello di coloro che hanno maggiormente contribuito a formulare lo Statuto delle NU³⁶².

La nostra tesi, del resto, circa una precisa e cosciente volontà di impostare in questa maniera le norme per la modificazione dello Statuto, trova un conforto oltre che nella osservazione di merito circa l'effettiva diversità di statuizione, ed oltre che nel fatto che quando si è trattato effettivamente di rendere operative le disposizioni stesse si è applicato l'a. 108³⁶³ e non il seguente, anche e diremmo in maniera non secondaria nei lavori preparatori dello Statuto della Organizzazione delle NU³⁶⁴. In essi, infatti, si può rilevare una tendenza a differen-

³⁶⁰ E di fatto tendono proprio ad ottenere questo effetto. V. il nostro commento all'a. 95 co. 3, 4 CECA, in *Commentario CECA*, cit.

³⁶¹ V. ad esempio, ZACKLIN, *The amendment*, cit., 4.

³⁶² *Supra*, 134 ss.

³⁶³ V. per tutti di proposito il nostro, *Le recenti*, cit., e *supra*, ntt. 338, 339, 340.

³⁶⁴ Ci preme fare immediatamente una premessa di carattere metodologico. Il riferimento ai lavori preparatori, lungi dall'aver lo scopo

ziare i due articoli citati, secondo un certo criterio, che non è soltanto quello della maggiore o minor solennità. Si ricorderà infatti che, durante la discussione circa le procedure di emendamento da inserire nello Statuto delle NU, vi fu una importante questione, che venne posta dalle cdd. piccole potenze, vale a dire da tutte quelle Nazioni, che, al contrario degli USA, URSS, Francia, Gran Bretagna e Cina, non si trovavano nella situazione di privilegio di quelle³⁶⁵. Queste piccole nazioni, si trovarono nella assoluta necessità di accettare (volenti o nolenti)³⁶⁶ la pretesa delle grandi potenze di avere riservato un diritto di veto sulle decisioni delle NU, diritto da esercitarsi attraverso il rifiuto di accettare le eventuali risoluzioni, che, durante la loro discussione nel Consiglio di sicurezza, risultassero poco gradite alle dette potenze, in quanto, ad esempio, capaci di infirmare in maniera più o meno grave il loro controllo sull'organizzazione nel suo complesso. L'a. 27 co. 3, appunto, stabiliva che le decisioni su questioni diverse da quelle di procedura dovessero essere prese all'unanimità delle potenze aventi rappresentanti permanenti nel CdS. Naturalmente tale norma, se non poté

di rafforzare una determinata interpretazione normativa, ha lo scopo preciso di mettere in luce proprio le motivazioni reali che hanno condizionato la scelta di queste normative. Al livello dei lavori preparatori, i reali contrasti di interessi e gli scopi reali di cui lo Statuto è funzione vengono alla luce in maniera particolarmente evidente, specie, ad esempio, nella lettura dei processi verbali dei negoziati preliminari alla preparazione del testo dello Statuto.

³⁶⁵ Cfr. ampiamente in proposito, ZACKLIN, *The amendment*, cit., 104 ss.; KELSEN, *The law*, cit., 816 ss.

³⁶⁶ Del resto, ciò rientra abbastanza facilmente nell'ambito della generale constatazione circa la differenza di fatto (e quindi, di diritto) esistente tra piccole e grandi potenze. In materia, cfr. per tutti, MOSLER, *Die Grossmachtstellung im Völkerrecht*, Heidelberg 1949, *passim*, e particolarmente, 38 ss.; ROSS, *The United Nations: Peace and Progress*, Totowa 1966, 159 ss. Cfr. anche, più in generale, KAHNG, *Law, Politics and the Security Council*, The Hague 1969, 13 ss.; 19; TOUSCOZ, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Paris 1964, 62 ss.

essere rifiutata dalle potenze minori, fu ad esse molto invisa, dato che le riduceva in una situazione di semi-soggezione nei confronti delle altre e più forti nazioni. Dopo lunghissime discussioni, le piccole potenze furono costrette ad accettare la norma, ma cercarono di ottenere una contropartita: vale a dire, la possibilità di modificare eventualmente lo Statuto, *proprio in questa sua norma sostanziale*.

Queste discussioni e queste richieste di maggior democrazia all'interno delle NU ebbero quindi come effetto l'istituzione di un procedimento di revisione atto a modificare (in linea di principio, ch  in fatto nulla   stato realizzato in proposito) proprio questo punto particolare dello Statuto: si ottenne, cio , di poter convocare, ogniqualvolta se ne presentasse la necessit , un'apposita Conferenza allo scopo di portare allo Statuto le modifiche che si ritenessero necessarie a renderlo pi  democratico. Per maggior garanzia, si richiese ed ottenne, anche, che la Conferenza potesse essere convocata d'ufficio, almeno una volta, attraverso un procedimento automatico, al termine dei dieci anni (anche la scelta del termine di dieci anni, come   noto, ebbe la sua giustificazione nelle esigenze contrapposte di impedire che il problema si ponesse troppo presto, ma di garantire che esso prima o poi si ponesse davvero) dalla fondazione della Organizzazione³⁶⁷.

Se la ragione di questa decisione fu di poter provvedere al cambiamento proprio di quel tale articolo, che cos  largamente limitava l'autonomia degli stati meno forti ed importanti, ci  sta a significare che vi era realmente nella mente dei compi-

³⁶⁷ Per tutti cfr. ancora, ZACKLYN, *The amendment*, cit., 107 ss. Cfr. anche, pi  in generale, BRUGI RE, *La règle de l'unanimit  des membres permanents du Conseil de S curit *, Paris 1952; GOODRICH, HAMBRO, *Charter of the UN*, cit., 189 ss., 537 ss.; KOPELMANS, *L'organisation des Nations Unies*, Paris 1947, 131 s.; DAY, *Le droit de veto dans les Organes des Nations Unies*, Paris 1952, *passim*, e 93 ss.; VALLAT, *Voting Procedures in the Assembly General of the United Nations*, BY, 1954, 272 ss.

latori della Carta, o almeno delle potenze maggiori, l'esigenza di far s  che una procedura abbastanza complessa fosse istituita per la riforma degli articoli maggiormente caratterizzanti per la organizzazione. In altri termini, non si pens  necessariamente ad istituire un procedimento atto a riesaminare completamente la Carta, ma, al contrario, si pens  essenzialmente a costituire un modo atto a modificare quelle norme dello Statuto, che gi  dall'inizio erano invise agli stati costituenti l'organizzazione³⁶⁸.

  forse vero che tale ragionamento non basta da solo a risolvere il problema tecnico, ma sta di fatto che esso   per  in grado di fornire le indicazioni fondamentali e caratterizzanti, prescindendo dalle quali ogni altra conclusione sarebbe inevitabilmente lontana dalla realt  giuridica concreta.

Esaminando d'altro canto gli articoli in questione, sotto un profilo pi  strettamente tecnico vengono comunque alla luce ulteriori e pi  profonde differenze.

La prima   la differenza tra il dettato dell'a. 108, secondo cui l'AG « adotta gli emendamenti » da apportare alla Carta, e quello dell'a. 109, per il quale la Conferenza generale non fa altro che « raccomandare le *alterazioni* », che si ritengono necessarie. Secondo gli autori citati³⁶⁹, dunque, il fatto che nel primo articolo venga usato il termine *emendamento*, e nel secondo quello di *alterazione*, non sarebbe indicativo di una diversit  di intenti delle due statuizioni. Ma a noi pare, che tale identit  sia, quanto meno, molto discutibile. Il termine « *emendamento* » dell'a. 108   usato, infatti, in senso evidentemente tecnico: l'AG stabilir  quali siano gli emendamenti da apportare, con la procedura stabilita dall'articolo in questione. Nel caso dell'a. 109, invece, il termine non ci pare si possa considerare direttamente rispondente ad un concetto tecnico. Infatti, la Conferenza generale, una volta convocata, si metter  al lavoro

³⁶⁸ ZACKLYN, *The amendment*, cit., 108 ss.; KELSEN, *The law*, cit., 818 ss.

³⁶⁹ Cfr. *supra*, ntt. 343, 344, 345, 346.

e discuterà se proporre una serie di modifiche, senza però che essa debba necessariamente decidere di proporre il rifacimento della Carta (non è detto che tale necessità sia assolutamente inderogabile: anzi, potrebbe non esservi affatto) e senza che essa debba stabilire di raccomandare modificazioni di ordine sostanziale, dato che è per lo meno possibile che, una volta discussi gli eventuali punti da sottoporre a revisione, la Conferenza concluda di suggerire soltanto (sia per motivi politici che per motivi più strettamente tecnici) una serie di modifiche secondarie, oppure addirittura di non consigliare affatto la modifica. Ecco forse il motivo per cui viene usata la parola « alterations » (in francese « modifications »): si prevede ogni *possibilità*, ivi compresa quella che la Conferenza non ritenga opportuno portare modifiche di importanza sostanziale. Per dirla con il Leca, la Conferenza potrebbe limitarsi³⁷⁰ a « dire mieux » quello che già è stato detto, oppure, comunque, a indicare una modifica non necessariamente di ordine sostanziale, limitandosi, appunto, a proporre soltanto un *emendamento*.

L'intento della nostra dimostrazione non vuole, com'è ovvio essere quello di dimostrare che la procedura *ex a. 109* abbia una portata necessariamente più vasta (qualitativamente), ma soltanto quello di affermare che qualora si intendano apportare talune modifiche alla Carta (modifiche particolarmente qualificanti nel quadro complessivo del trattato), queste andranno effettuate mediante l'applicazione dell'*a. 109*. Il che, appunto, non impedisce affatto che, una volta convocata, la Conferenza ritenga che non vi sia motivo di procedere alla menzionata modifica: decidendo di soprassedere, oppure di portare modifiche diverse da quelle previste³⁷¹.

³⁷⁰ V. LECA, op. cit., 40 e 42 s.

³⁷¹ In questo senso, dunque, è esatto parlare di procedura 'ordinaria' o 'straordinaria', rispettivamente per gli aa. 108 e 109 NU: KELSEN, *The law*, cit., 818 ss.; ZACKLYN, *The amendment*, cit., 108 ss.; ROBINSON, *The General*, cit., 316 s.; PERASSI, *L'ordinamento*, cit., 378 ss.

E' ovvio che, al tempo stesso, nulla impedisce anche all'AG di non adottare emendamento alcuno, quantunque la questione sia stata posta all'ordine del giorno e sia stata, in conseguenza, discussa. Ma non ci sembra che ciò possa essere significativo in qualsiasi senso, in particolare se si tiene conto della diversa posizione dei due organi. Se l'AG ritiene di non dover apportare mutamento alcuno allo Statuto, si potrà limitare senz'altro a lasciar cadere la questione, passando immediatamente all'eventuale successivo punto all'ordine del giorno. Al contrario, la Conferenza generale, dovrà *comunque* adottare una risoluzione da sottoporre all'AG, dato che non potrà sciogliersi senza aver nulla deciso, essendo stata convocata appunto con questo scopo preciso.

Un'altra differenza andrebbe, a nostro avviso individuata, nel fatto che l'adozione degli emendamenti *ex a. 108*, integra un atto dell'AG, nell'esercizio delle sue funzioni esercitate in modo autonomo e, per così dire, sovrano. In realtà l'adozione non ha la medesima natura ed i medesimi effetti di una semplice raccomandazione, in quanto, in seguito ad essa, la ratifica degli stati ha in sostanza il solo effetto di rendere efficace la decisione presa dall'AG, che già di per sé è valida³⁷², e richiede solo un atto formale che la renda capace di produrre effetti giuridici concreti³⁷³.

³⁷² Che tale, poi, sia l'ordine di idee entro cui si muove effettivamente l'AG, è dimostrato anche dalla terminologia usata nella Risoluzione n. 1911 (XVIII) del 17-12-1963, sull'emendamento degli aa. 23, 27 e 61 della Carta, che testualmente dice: « *L'Assemblée générale... décide... d'adopter les amendements... Demande... de ratifier l'amendement...* ».

³⁷³ In questo senso è anche più facilmente classificabile il fatto relativamente originale (relativamente, in quanto già avvenuto in altre occasioni parecchio più antiche, a proposito della revisione dello Statuto CPGI, quando però la disposizione non ebbe effetto alcuno, v. *supra*, n. 15) della imposizione di una data limite per la presentazione delle ratifiche. Data limite, la cui imposizione ha avuto, nel caso di specie, piena efficacia. Non manca al proposito chi, anzi, sostiene che la fissazione di una

Naturalmente non vogliamo dire che la ratifica degli stati sia un atto di importanza secondaria, visto oltre tutto che è proprio attraverso questo meccanismo che gli stati si cautelano contro le eventuali decisioni sgradite dell'AG³⁷⁴. Il punto, in realtà, è un altro. Se l'AG riesce ad arrivare fino all'emissione dell'adozione di una decisione politica in materia di revisione, vuol dire che l'accordo degli stati più importanti è stato in sostanza raggiunto, altrimenti sarebbe stato molto difficile che si fosse giunti così avanti. Oltre tutto, se si arrivasse fino alla emissione di un provvedimento, dell'AG, di adozione di uno strumento di revisione, senza poi portare ad effetto il procedimento, anche sul piano propagandistico la cosa sarebbe dannosa per gli stessi stati. Piuttosto, non si giungerebbe, come è stato altre volte il caso, ad alcuna decisione in merito, o addirittura la proposta di revisione sarebbe semplicemente respinta.

Viceversa, per quanto riguarda il caso regolato dall'a. 109, gli stati contrari ad una revisione dello Statuto, agiscono ad uno stadio anteriore, e risultano, oltre tutto, in possesso di uno strumento ulteriore per bloccare un'eventuale revisione non desiderata: possono addirittura, in sede di votazione in merito all'AG, impedire la stessa convocazione della Conferenza ge-

tale data limite abbia un notevole effetto pratico, cfr., infatti, ad esempio, MERVYN-JONES, *Full powers and ratification*, Cambridge 1949, che afferma esplicitamente, 86, « The only direct result of signature [cui, ci sembra, possa essere nei fatti assimilata l'adozione del provvedimento di revisione da parte dell'AG] appears to be that the formal clauses dealing with the date of its coming into force must be regarded as immediately operative. Instances can be cited from the practice of states to show that governments have, for example, considered that ratification ought technically, to be exchanged within the time limit (if any) stipulated by the treaty ».

³⁷⁴ D'altra parte, però, il criterio dell'assoluta discrezionalità della ratifica di un atto, pur firmato dagli stati interessati, sembra superato nella prassi più recente. Cfr., per tutti, MERVYN-JONES, *Full powers*, cit., 77 ss. In termini analoghi anche se più problematici, cfr. anche, KELSEN, *Principles*, cit., 466 ss.

nerale³⁷⁵. Il solo fatto, dunque, di dover convocare una conferenza *ad hoc*, con la forma solenne che essa riveste, e con le complicazioni inevitabili che derivano dall'applicazione di una tale procedura, rende il procedimento molto più difficile da portare ad effetto, e permette forme di intervento particolarmente efficaci, da parte degli stati interessati.

Con la procedura *ex a.* 109 gli stati contrari alla revisione hanno, dunque, in sostanza, la possibilità di intervenire due volte sul procedimento di formazione dello strumento di revisione³⁷⁶. Una prima volta, all'atto della delibera dell'AG circa la convocazione della Conferenza, ed una seconda volta all'atto delle deliberazioni della Conferenza generale medesima: senza contare che, oltre a ciò, dovranno anche ratificare l'eventuale revisione. In presenza di una reale volontà politica degli stati di procedere alla revisione, non sorge problema. Ma, mancando questa (nella sostanza, se non nella forma) l'esperienza insegna che i mezzi per rallentare, o bloccare del tutto, una procedura così involuta, sono molteplici, e piuttosto efficaci.

Nemmeno da sottovalutare è il fatto (che conferma direttamente la nostra tesi), che quando si è effettivamente proposta una modifica allo Statuto in forza dell'a. 109 per questioni di scarsa importanza, la proposta è stata rigettata proprio con la

³⁷⁵ Come infatti è avvenuto finora.

³⁷⁶ Il sistema previsto all'a. 109 NU, è in sostanza molto simile al procedimento di approvazione di una legge costituzionale nell'ordinamento italiano. Anche in quest'ultimo caso, in fondo, si potrebbe sostenere che l'esigenza di votare due volte sulla medesima legge non importa nessuna conseguenza. Eppure tale procedimento è stato previsto proprio allo scopo di garantire una maggior riflessione prima di procedere all'emissione di una legge costituzionale, ed al tempo stesso di rendere più difficile il procedimento medesimo, allo scopo di garantire entro certi limiti la stabilità della Costituzione. Ma appunto, allo scopo di garantire riflessione e stabilità, non allo scopo di rendere impossibile questo procedimento, né, al contrario (come potrebbero sostenere i negatori di una differenza tra i due articoli in discussione) nell'intento di predisporre un procedimento eguale a quello per l'approvazione di una legge ordinaria.

motivazione che essa avrebbe dovuto essere posta a norma dell'a. 108³⁷⁷.

Tornando di nuovo all'aspetto più strettamente tecnico della questione, va notato che esiste una netta differenza tra la validità e l'efficacia di un atto giuridico, per cui il conferire efficacia ad esso, presuppone necessariamente che l'atto in questione sia già valido. Ora, se si ammette che proprio questo è il caso delle NU, se ne deve dedurre che l'adozione dell'AG rende valido l'atto giuridico di revisione di una o più norme dello Statuto, e la ratifica degli stati non avrebbe altro effetto, che quello di rendere l'atto stesso capace di produrre effetti nell'ordinamento internazionale³⁷⁸. Il che non avviene, invece, per l'a. 109, in forza del quale la Conferenza generale si limita a raccomandare la modifica, la quale, quindi, non rappresenta altro che un'ipotesi di accordo da sottoporre alla approvazione degli stati. Questa proposta, poi, acquisterà, per parte sua, validità (ed efficacia) soltanto a seguito della ratifica.

Un'ulteriore prova a favore di questa tesi, potrebbe essere ricavata mediante un'ulteriore analisi della terminologia adottata nel testo dei due articoli. Infatti, l'a. 108 stabilisce che:

³⁷⁷ V. la proposta argentina di riforma del numero dei membri del Consiglio Economico e sociale, sottoposta alla III sessione dell'AG, su cui cfr. il nostro, *Le recenti*, cit., 387 e nt. 11. Il che, del resto, vale a confermare la nostra tesi anche sotto due altri profili. Da un lato, infatti, la mancata ripresentazione delle citate proposte di modifica, con la procedura ex a. 108, conferma la sostanziale mancanza di volontà politica di portare ad effetto la proposta. Dall'altro, il fatto che si sia motivato il rigetto in questo modo (e non puramente e semplicemente negando l'utilità di modificare lo Statuto), sta ad indicare la volontà di adoperare un procedimento considerato più adatto - cioè, nella specie, più semplice - alla scarsa importanza attribuita alle citate richieste di modifica.

³⁷⁸ Per un'interpretazione particolarmente estensiva del valore degli atti degli organi internazionali (anche con esplicito riferimento al caso della revisione, e di quello ex a. 108 NU in particolare) cfr., FERRARI-BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Napoli 1964, 35 ss.; NISOT, *La révision*, cit., 371 s.

« amendments to the present Charter shall come into force for all Members... when... adopted... and ratified... », con il che si rende l'idea di un « atto complesso »³⁷⁹, articolato, da un lato, nell'adozione degli emendamenti ad opera dell'AG, e dall'altro, nella ratifica di essi ad opera degli stati. Da ciò può dedursi che nessuno dei due atti ha singolarmente un valore assolutamente indipendente dall'altro, dato che la sola ratifica non sarebbe sufficiente a rendere operante la modifica (se non altro perché mancherebbe un provvedimento da ratificare) in mancanza della votazione da parte dell'AG della risoluzione introduttrice la variazione nello Statuto, e dato, che d'altro canto, spetta alla sola AG di decidere degli emendamenti da apportare, e che quindi gli Stati non potrebbero ratificare in modo indipendente una decisione non ancora presa.

Al contrario, per l'a. 109 gli stati sembrano avere, in certo modo, una funzione ed una potestà molto maggiori. In primo luogo la Conferenza generale si limita a provvedere ad una 'raccomandazione', con cui invita gli stati membri delle NU a ratificare le modifiche che essa ritenga opportuno consigliare³⁸⁰. In secondo luogo, le statuizioni dell'articolo sono redatte in forma differente da quella dell'articolo precedente: « any alteration of the present Charter recommended by a two thirds vote of the Conference, shall take effect when ratified... ». Le modi-

³⁷⁹ V. PERASSI, *L'ordinamento*, cit., 377 s.; cfr. anche per un'analisi ulteriore, il nostro, *Le recenti*, cit., 385 ss.

³⁸⁰ D'altra parte, giova a favore di questa tesi, l'opinione per cui la Conferenza generale non potrebbe essere parificata all'AG, non costituendo un organo normale e permanente delle NU, se non altro in quanto si tratta soltanto di una normale Conferenza di stati, convocata eccezionalmente, per il solo caso in cui la AG, ed il CdS ritenessero opportuno farlo. La funzione della Conferenza è, in effetti, piuttosto limitata, ed è, quindi, sostenibile che essa non possa considerarsi un organismo facente parte dell'organizzazione. V. ad esempio: ZACKLYN, *The amendment*, cit., 107 s.; YEMIN, *Legislative*, cit., 32 ss.; KELSEN, *The law*, cit., 816 ss. ed ivi ulteriore bibliografia.

fiche, una volta raccomandate, devono essere ratificate dagli stati perché possano aver valore: « shall take effect » è diverso da « shall come into force », dato che indica che la proposta della Conferenza non ha di per sé alcun valore autonomo. Non vi è, insomma, nella formula dell'a. 109, l'idea di un atto complesso in cui, la decisione della Conferenza e la ratifica degli stati siano due elementi che si sommino: è la sola ratifica degli stati quella che conta, mentre la decisione della Conferenza ha soltanto la funzione di indicare agli stati le possibili modificazioni, che si ritiene che possano essere apportate allo Statuto: starà a questi ultimi decidere se apportarle o meno ³⁸¹.

L'ultima distinzione ora segnalata sembra quella maggiormente profonda, dato che pare abbastanza plausibile che l'adozione di un emendamento con la procedura dell'a. 108, sia una procedura complessa di cui sono costituenti sia l'attività dell'AG che quella degli stati che ratificano; mentre la procedura dell'a. 109 non può considerarsi tale, dato che la volontà della Conferenza non si somma a quella degli stati, ma, al contrario, la Conferenza stessa non è altro che un'emanazione diretta di quegli stessi stati che poi ratificheranno le sue decisioni.

Concludiamo, la differenza, praticamente non molto sensibile (almeno sul piano della formulazione letterale degli articoli), ci sembra senz'altro ravvisabile sul piano di una interpretazione del complesso delle norme relative, e sulla base dell'atteggiamento tenuto di fatto dagli stati.

La situazione particolare, nella quale gli stati si muovono, impedisce talvolta l'affermazione troppo rigida della preponderanza di un gruppo determinato, per cui occorre (come si è già detto più volte) mostrare una disponibilità a cedere su punti specifici, purché questa disponibilità sia almeno di fatto for-

³⁸¹ Potrebbe, ad esempio accadere quanto già avvenne per la SdN, in cui talune delle modifiche furono effettivamente ratificate, mentre altre rimasero lettere morte (ci si riferisce alla mancata ratifica della revisione dell'a. 26). *Supra*, n. 14.

temente limitata a danno degli stati soggetti al 'direttorato' politico dei cinque 'grandi' (in realtà quattro, data la posizione assunta ormai dalla Cina nazionalista) ³⁸².

Gli elementi significativi per la definizione del problema ci sembra che siano tre: a) lo stato dei rapporti tra le grandi potenze vincitrici della seconda guerra mondiale; b) l'esigenza di limitare la concreta possibilità di influenza dei piccoli stati sulla natura dell'organizzazione, e quindi sul contenuto delle divergenze e delle convergenze dei membri permanenti; c) la necessità di garantirsi contro incontrollate svolte nella politica e nell'atteggiamento dell'organizzazione, per garantirsi uno strumento abbastanza duttile da permettere la definizione di una politica mondiale senza il rischio di imprevedibili « colpi di mano » da parte di uno qualsiasi degli stessi membri permanenti (oltre, naturalmente, che degli altri stati).

Già all'epoca della formulazione dello Statuto, si profilava in maniera abbastanza netta la futura divisione del mondo in blocchi contrapposti e la conseguente possibilità della guerra fredda. Gli USA, infatti e l'URSS, erano ambedue indaffaratisimi ad accaparrarsi, zone di influenza politica e mercati sempre più vasti (destinati, oltre tutto, proprio a ripagare lo stato sovietico ed il capitalismo americano delle spese di guerra), la cui definizione (codificata come fu negli accordi di Yalta) imponeva, però, una situazione di concorrenza politica ed economica, di cui i principali strumenti vennero inevitabilmente ad essere gli stati meno forti, in quanto possibile zona di espansione economica, ed in quanto sostenitori della politica dei paesi guida ³⁸³.

³⁸² Osservazioni analoghe circa il ruolo che determinati gruppi di stati (o anche stati singoli) esercitano sulle decisioni prese dalle NU, v. in, TOUSCOZ, *Le principe*, cit., 62 ss.; MOSLER, *Die Grossmachtstellung*, cit., 38 ss.; KAHNG, *Law politics*, cit., 13 ss.

³⁸³ Una delle principali conseguenze di questa politica è stata anche la creazione di un sempre maggior numero di piccoli stati, la cui posizione 'egualitaria' rispetto agli altri poteva servire come strumento uti-

Da ciò e per ciò, la necessità di costituire un organismo atto a permettere un incontro permanente tra le due potenze, e capace di assicurare loro un controllo effettivo sullo sviluppo della politica mondiale, permettendo interventi immediati là dove i problemi economici e politici mettersero in pericolo questa situazione. L'esperienza della SdN, però, aveva insegnato che un'organizzazione troppo rigida e troppo legata al principio dell'unanimità delle decisioni, rendeva impossibile il raggiungimento di questi scopi, dato che, mentre gli stati più potenti trovavano più conveniente (e più semplice) agire al di fuori dei condizionamenti che l'organizzazione così strutturata inevitabilmente imponeva loro (costringendoli ad ottenere *sempre* — o quasi — il consenso di *tutti* gli stati membri — ed è indicativo che gli USA non fossero mai stati parte della SdN), gli altri stati erano condannati all'immobilismo ed erano quindi restii, di fatto o di diritto, dal parteciparvi.

Ciò spiega, ci sembra abbastanza chiaramente, i motivi e gli scopi della statuizione di una procedura di emendamento (a. 108) e di revisione (a. 109) dello Statuto. L'esigenza di rendere lo Statuto duttile a sufficienza per quanto attiene a tutti i problemi di importanza non essenziale al buon proseguimento dei rapporti tra le grandi potenze, imponeva che esso potesse essere modificato abbastanza rapidamente e facilmente nel momento in cui se ne presentasse la necessità tecnica e

lissimo per tenere, ad esempio, sotto controllo determinate situazioni nell'ambito di organi internazionali. Questo fenomeno rischia di diventare addirittura macroscopico, dato che si prevede, che, in breve lasso di tempo, gli stati di piccolissima dimensione diventeranno addirittura ben quarantotto (contando, in tale numero, soltanto quelli con popolazione fino a trecentomila abitanti): cfr., in materia, EHRHARDT, *Der Begriff des Mikrostaates in Völkerrecht und in der Internationalen Ordnung*, Aalen 1970, 2 ss. D'altra parte, parlare al proposito di tali stati di eguaglianza rispetto agli altri è certamente impossibile, ragion per cui se ne deve necessariamente dedurre la funzione strumentale a vantaggio degli stati più forti. Cfr. anche, VITAL, *The inequality of states*, Oxford 1967, 8 s.; EHRHARDT, *Der Begriff*, cit., 4.

politica, e nella misura in cui le eventuali modificazioni così apportate alla Carta, potessero, in concreto rappresentare anche uno strumento di demagogia (non è un caso che le uniche modifiche dello Statuto riguardino l'ampliamento della partecipazione ai vertici dell'Organizzazione: CdS e Consiglio economico e sociale). Da un altro lato, se occorre, certamente, contenere le menzionate richieste di democratizzazione, avanzate da alcuni stati, occorre altresì che le potenze potessero controllare perfettamente la situazione, e, se del caso, provocare essi stessi le modifiche di sostanza, che si fossero rivelate necessarie. Ideale, quindi, è il sistema di richiedere, per tali modifiche di sostanza, la convocazione di una Conferenza esterna³⁸⁴ all'organizzazione, più facilmente controllabile (da un lato), e la cui convocazione fosse abbastanza complicata (o meglio, glutinosa) da scoraggiare le eventuali velleità eversive, e da lasciare maggior tempo per organizzarla e quindi maggiori possibilità di eventualmente boicottarla, senza dover giungere ad un brutale rifiuto di modificare lo Statuto.

26. — Una distinzione simile a quella già riscontrata per le NU ci sembra che si possa individuare, con ancora maggior successo, a proposito in particolare dei tre Statuti CEECA³⁸⁵, CEE, ed *Euratom*, dove si riscontra una differenza piuttosto netta tra una revisione a carattere generale (vale a dire adatta a produrre qualsiasi mutamento, e da confermarsi con la ratifica) ed una a carattere particolare, riferita a determinate norme o gruppi di norme (CEE, *Euratom*)³⁸⁶, oppure ad una categoria partico-

³⁸⁴ Sulla 'non organicità' della Conferenza Generale di revisione, v. per tutti, KELSEN, *The law*, cit., 816 ss., ed *ivi* bibliografia.

³⁸⁵ Ed in particolare per questo dove la differenziazione è posta in termini particolarmente chiari ed inequivocabili.

³⁸⁶ Con una procedura, quindi, non molto dissimile da quella prevista, ad esempio, nel trattato di Versailles, ed in molti altri trattati del medesimo periodo.

lare di norme (CECA, in cui il procedimento *ex a.* 95 non può riguardare la modifica degli aa. 2, 3 e 4 e delle norme che ne derivano direttamente)³⁸⁷. Le statuizioni dei tre trattati, inoltre, essendo molto simili, si prestano ad un esame comune³⁸⁸.

Nello Statuto CECA, il procedimento di revisione (*ex a.* 96) avviene mediante la convocazione di una conferenza di stati destinata a preparare (in seguito ad una deliberazione del Consiglio dei Ministri) un progetto di revisione, da sottoporre all'unanime ratifica degli stati membri, i quali attraverso di essa permetteranno che le modifiche così proposte entrino in vigore³⁸⁹. Ora, è evidente che, dato il tenore dell'articolo, si deve pensare che qualunque modificazione del trattato rientri nelle possibilità della conferenza, sia che essa modifica si rivolga a questioni importanti, sia che, al contrario, essa si rivolga a questioni secondarie, o in qualsiasi maniera scarsamente importanti, ma comunque particolarmente per il caso che si decida di modificare gli aa. 2, 3 e 4 del trattato³⁹⁰. In caso contrario si potrà

³⁸⁷ Per questo caso particolare v. il nostro *Commento all'a. 95 co. 3, 4, CECA*, cit., 1352 ss.; 9 s.

³⁸⁸ In generale sulla revisione degli Statuti CECA, CEE, *Euratom*, cfr. VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision des traités Supranationaux*, in *Varia Juris Gentium*, Scritti in onore di FRANÇOIS, Leyden 1959, 126; CARSTENS, *Die kleine Revision des Vertrages über die EGKS*, in *Zeitschrift f. ausländisches öffentliches Recht u. Völkerrecht*, 1961, 1 ss.; TELCHINI, *Il primo caso di piccola revisione del Trattato CECA*, *Rivista di Diritto Europeo*, 1961, 138; KAPP, *The merger of the executives of the European Communities*, Bruges 1964; KÖPP, *Die Revision der Verträge zur Grundung der EGKS, der EWG, und der EAG, nach den Vertragsvorschriften*, (Jur. Diss. Un. Saarlandes), 1964; ed ulteriore bibliografia nel nostro *Commento*, cit.

³⁸⁹ Mediante l'applicazione di quest'articolo, e di quelli paralleli della CEE e dell'*Euratom*, si è proceduto alla revisione dei trattati medesimi consistita nel cd. *Trattato sulla Fusione degli Esecutivi*. Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1346; FOIS, *Commento a. 96 CECA*, *ibidem*, 1366 ss.

³⁹⁰ DE VISSCHER, *La CECA et les Etats Membres*, in *Act. CECA*, II, 111 ss.; REUTER, *La CECA*, Paris 1953, 47, in cui l'a. 95 è definito come un caso particolare; MASON, *The European Coal and Steel Community*, L'Aja 1955, 25 s.; MATHIJSEN, *Le droit de la CECA*, L'Aja 1958, 21 ss., il quale pone nettamente una distinzione sulla base dell'importanza degli aa. 2, 3, 4 CECA.

applicare l'a. 95, co. 3 e 4³⁹¹, destinato appunto a consentire la modifica di questioni di poca importanza³⁹².

L'articolo in questione, (a. 96 CECA) così come quelli paralleli della CEE ed *Euratom* (rispettivamente, aa. 236 e 204)³⁹³ sono stati, però, quando si è trattato di applicarli, violati

³⁹¹ I primi due commi dell'a. 95 CECA, non riguardano direttamente il problema della revisione del trattato, ma istituiscono un procedimento per cui, l'AA può intervenire, con decisioni e raccomandazioni autonome, là dove la situazione lo richieda, allo scopo esplicito di realizzare proprio quegli obiettivi fondamentali del trattato che sono indicati agli aa. 2, 3, 4 del medesimo. Di questi 'poteri impliciti' (come li definisce la dottrina, v. per tutti, GORI, *Commento a. 95 co. 1, 2 CECA*, in *Commentario*, cit., 1325 ss., ed *ivi* bibliografia) l'AA si è anche recentemente servita, quando non ha potuto ottenere di modificare l'a. 65 del trattato. Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1363 s., ed il *Protocollo di Accordo tra i Governi membri della CECA*, del 21.4.1964, *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, 1964, 1099.

³⁹² L'a. 95 co. 3, 4 predispone il meccanismo detto di 'piccola revisione' del trattato, e stabilisce esplicitamente: «Après l'expiration de la période de transition prévue par la Convention sur les dispositions transitoires, si des difficultés imprévues révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent Traité, ou un changement profond des conditions économiques ou techniques qu'affecte directement le marché commun du charbon et de l'acier, rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportés, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou aux rapports de pouvoir respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

Ces modifications font l'objet des propositions établies en accord par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinq-sixièmes de ses membres, et somises à l'avis de la Cour. Dans son examen la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois-quarts des voix exprimées et à la majorité des deux-tiers des membres qui composent l'Assemblée.

³⁹³ Gli aa. 96 CECA, 236 CEE e 204 *Euratom* sono molto simili tra di loro, dato che tutti dispongono che, su domanda dei governi o della

nella sostanza, dato che, per il caso della fusione degli Esecutivi delle tre Comunità, la conferenza degli stati membri è stata convocata in pratica soltanto per decidere formalmente di una modifica già interamente predisposta dal Consiglio delle tre comunità riunite. La Conferenza, infatti, si riunì e concluse i suoi lavori in un solo giorno, l'8.4.1965³⁹⁴.

Per le Comunità europee, in realtà, il problema è inverso che per le NU, dato che gli stati interessati sono molto pochi, ragion per cui il controllo reciproco è molto più facile. Venutasi a formare la reale volontà politica di procedere alla fusione dei trattati delle tre Comunità, non si è ritenuto necessario procedere alla convocazione della Conferenza *ad hoc* nei termini previsti

Commissione (dell'AA, nel caso della CECA), il Consiglio delibera (a maggioranza di due terzi, specifica l'a. 96 CECA) la convocazione di una Conferenza di stati, che prepara la modifica da sottoporre alla ratifica degli stati membri. Ripetiamo, per comodità il testo dei co. 2 degli aa. 236 CEE e 204 *Euratom*, identici fra di loro: « Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité ».

³⁹⁴ Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1346; LOUIS, *La fusion des institutions des Communautés européennes*, *Revue du Marché Commun*, 1966, 843 ss.; KAPP, *The merger*, cit., 55 ss.; FAURE, *La fusion des exécutifs des Communautés Européennes*, *ibidem*, 1960, 401 ss.; MEGRET, *La fusion des exécutifs des Communautés Européennes*, AF, 1965, 692 ss.; che addirittura mette in dubbio la validità della revisione così apportata. Cfr. anche, più in generale, BOSSERT, *Probleme der Fusion der Europäischen Verträge aus Integrationswirtschaftlichen Sicht*, (*Jur. Diss.*, Karlsruhe), 1966; HOUBEN, *The Merger of the Executives of the European Communities*, *Common Market Law Review*, 1967, 37 ss.; LINTHORST-HOMAN, *The Merger of the European Communities*, *ibidem*, 1965-'66, 397 ss.; LOCH, *Warten auf die Fusion*, *Europäische Gemeinschaften*, 1966 (7), 7 ss.; POUSSIN, *La CECA et la fusion des Communautés Européennes*, *Problèmes de l'Europe*, 1964, (26), 15 ss.; STRANNER, *La fusion des exécutifs européennes*, *Europa*, 1965 (4/5), 3; ZAMPAGLIONE, *La fusione degli esecutivi nella prospettiva dell'integrazione europea*, *La Comunità internazionale*, 1965, 297 ss.

dagli articoli in oggetto, dato che si sarebbe trattato di un inutile doppione. Ragion per cui le decisioni ed i progetti furono presi direttamente dai Consigli, e in certo modo soltanto ratificate³⁹⁵ dalla Conferenza³⁹⁶.

Identiche, almeno negli effetti, sono le statuizioni degli aa. 236 CEE e 204 *Euratom*, in cui è (come si è appunto visto) sempre la conferenza degli stati a sancire le modificazioni³⁹⁷, esattamente con le stesse forme (unanimità delle ratifiche) richieste dall'a. 96³⁹⁸. In tal modo, quindi, ogni modifica necessita del consenso unanime degli stati in quanto tali, degli stati, insomma, che intervengono dall'esterno dell'organizzazione stessa delle Comunità.

Ci troviamo così di fronte ad una situazione strettamente analoga a quella già rilevata per l'a. 109 NU, e potremo quindi

³⁹⁵ V. il nostro *Commento*, cit., 1346 s. e 1356 s.; ed *ibidem* il *Commento all'a. 96*, cit.; cfr. anche, DE SOTO, *Le problème de l'exécutif des Communautés, Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun*, 1960, 121 ss.; WEIL, *The Merger of the Institutions of the European Communities*, AJ, 1966, 57.

³⁹⁶ Il *Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee*, Bruxelles 8.4.1965, modifica o abroga numerose norme dei Trattati comunitari. In particolare: per la CECA, aa. da 9 a 13, 16 (co. 3), 17, 18 (co. 6), 22, 24, 27, 28 (co. 1, 3, 4), 29, 30, 40 (co. 2) 76, 78 (sostituito dagli aa., da 78 a 78 *settimo*). Per la CEE, risultano modificati i seguenti: aa. 139 (co. 1), 146, 147, 151, 154, da 156 a 163, 218. Per l'*Euratom*, risultano infine modificati i seguenti: aa. 109, 116, 117, 121, 129, 125, 133, 181, 212. Modificate risultano anche molte norme della *Convenzione relativa alle istituzioni comuni delle Comunità Europee*, del *Protocollo sulla Corte di Giustizia CECA*, delle *Disposizioni transitorie CECA*, ecc.

³⁹⁷ BENTIVOGLIO, *Commento a. 236*, in *Commentario CEE*, cit., 1714 ss.; CATALANO, *Manuale delle Comunità Europee*, Milano 1962, 37 ss.; IDEM, *La CEE e l'Euratom*, Milano 1959, 49 ss.; KÖPP, *Die Revision*, cit., 77 ss.

³⁹⁸ L'unica differenza, come accennato sopra, sta nel fatto che l'a. 96 CECA prevede esplicitamente l'esigenza di una maggioranza qualificata (due terzi), mentre gli aa. 236 CEE e 204 *Euratom* parlano soltanto di parere favorevole del Consiglio. Deducendo dall'a. 148 CEE, basterebbe la maggioranza semplice, dato che a maggioranza qualificata sono prese le delibere tassativamente indicate. Egualmente anche per l'a. 204 *Euratom*.

ripetere le medesime conclusioni. Una volta dimostrato che, nell'ambito dell'organizzazione delle Comunità europee, esistono altri procedimenti in grado di produrre modifiche degli statuti, vorrà dire (per lo meno) che la convocazione della Conferenza di revisione non dovrà avvenire se non nel caso in cui non esista alcun altro mezzo più semplice per emendare (o rivedere, che dir si voglia) lo statuto. La Conferenza degli stati, insomma, va per lo meno considerata come la seconda (cronologicamente e logicamente) delle alternative che si pongono per la revisione del Trattato³⁹⁹.

Come si diceva, dunque la somiglianza di queste disposizioni con l'a. 109 NU, è molto stretta. Essi sono materialmente analoghi perché la Conferenza di cui ai tre articoli citati delle Comunità Europee funziona secondo gli stessi criteri della Conferenza generale delle NU — e richiede anche persino una forma analoga di autorizzazione per la sua convocazione⁴⁰⁰ — e le sue statuizioni sono rese valide mediante la ratifica unanime degli stati membri, il che equivale in pratica alla ratifica a maggioranza dei membri delle NU, dato che (secondo la impostazione che abbiamo avanzato in altra occasione)⁴⁰¹ tale maggioranza deve comprendere l'unanimità dei membri permanenti del CdS, e cioè l'unanimità degli stati di maggiore importanza.

³⁹⁹ La volontà degli stati ha creato l'organizzazione, e solo quella volontà può mutarla o distruggerla: così ragiona, in parte esattamente, DE VISSCHER, cit., 117. La prassi, comunque, dimostra ormai il nostro assunto, dato che si è, nei fatti, proceduto (almeno nel caso della CECA) e modifiche con meccanismi diversi da quelli previsti per la revisione.

⁴⁰⁰ Per la CEE e l'Euratom, autorizzazione del Consiglio e dell'Assemblea, su eventuale proposta della stessa Commissione; per la CECA, autorizzazione, di nuovo, del Consiglio, e dell'Assemblea, su eventuale proposta dell'AA.

⁴⁰¹ Quell'assimilabilità dal principio dell'unanimità dei voti di tutte le parti di un trattato, con quello dell'unanimità (indispensabile) di almeno determinati membri, v. *supra*, n. 3.

Del resto, che si tratti di un'alternativa subordinata al verificarsi di certi eventi (necessità di modifiche esulanti da quelle previste per casi particolari o gruppi di norme), concorre a dimostrarlo anche il fatto stesso che i due aa. 109 NU e 96 CECA (scegliendo questo come esemplare per le Comunità Europee)⁴⁰² sono stati sistemati, anche topograficamente, dopo i rispettivi aa. 108 e 95, ad indicare che le statuizioni dei primi vanno prese in considerazione soltanto quando questi non possono essere applicati⁴⁰³. Quest'ultimo anzi dimostra ancora più chiaramente la diversità dei procedimenti per l'emendamento e la revisione, quando si rilevi che esso prevede la possibilità (realmente verificata nella prassi) che lo statuto venga modificato ad opera degli organismi stessi della CECA, senza la necessità della ratifica da parte degli stati⁴⁰⁴. Infatti, perché la procedura possa essere attuata, è necessario soltanto che la modifica non tocchi gli aa. 2, 3, 4 che riguardano gli scopi e le funzioni fondamentali della CECA. D'altra parte, ad aumentare ulteriormente l'autonomia degli organi CECA dagli stati *uti singuli*, va rilevato che, per questa ipotesi, l'avvenuto o meno rispetto di tale limite è controllato, esclusivamente, da un organo comunitario: la Corte di Giustizia.

È interessante notare, prima di passare oltre, come anche la Corte di Giustizia abbia lucidamente percepito l'estrema im-

⁴⁰² Come già detto, le differenze di fondo tra l'a. 96 CECA, da una parte, e gli aa. 236 CEE e 204 Euratom, sono trascurabili. V. *supra*, nt. 398.

⁴⁰³ Cioè a dire, soltanto quando si intenda realmente strutturare in maniera diversa i rapporti tra stati e tra questi e la Comunità. Del resto, l'a. 95 CECA, è esplicito al riguardo, visto che esclude *ex professo* di poter modificare talune norme del Trattato.

⁴⁰⁴ Il che è un fatto notevolmente raro anche nel quadro generale dei tratti istitutivi di organizzazioni internazionali. In materia v. più ampiamente, *infra*, n. 27. La distinzione tra i due procedimenti è, come si è visto, abbastanza pacifica in dottrina, cfr. per un'affermazione esplicita di questa differenza, TOSATO, *I regolamenti delle Comunità Europee*, Milano 1965, 91 ss.

portanza di quello che a noi sembra il punto di rilevanza più essenziale e determinante perché una modifica del trattato, a norma dell'a. 95 CECA possa aver luogo: vale a dire quello relativo all'esigenza di non modificare i rapporti di potere tra organi della Comunità e tra questi e gli stati. L'esame di questa prescrizione, ha costituito, infatti, il principale *leit-motiv*, delle sentenze della Corte, nel caso delle modifiche agli aa. 56 e 65 del trattato CECA. In quell'occasione, infatti, la Corte si dimostrò piuttosto restia a permettere la modificazione del trattato per timore che la modifica proposta potesse rappresentare anche una modifica dei reali rapporti di potere non tanto e non soltanto tra gli organi della Comunità, quanto, principalmente, tra quest'ultima e gli stati membri⁴⁰⁵. Esplicitando, cioè il timore, che questi ultimi, sentendosi pregiudicati da un aumento eccessivo dei poteri della Comunità nei loro confronti, reagissero addirittura con l'eliminazione di fatto o di diritto della Comunità medesima.

27. — Senza dilungarci eccessivamente, in questo contesto⁴⁰⁶, ad un esame completo della procedura dell'a. 95, ci limiteremo a sottoporre alcuni rilievi, che ci sembrano particolarmente interessanti ai fini del discorso di fondo che stiamo conducendo. L'a. 95 CECA, stabilisce in sostanza due diversi procedimenti, a seconda degli scopi da raggiungere pur se non ambedue, ci sembra, possono essere definiti correttamente come procedure di revisione. Dubbi⁴⁰⁷ in proposito suscitano, infatti,

⁴⁰⁵ V. Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *Sent.* 17.12.1959, *Réceuil*, 1958-59 (V), 562; *Sent.* 1/61, 13.12.1961, *Réceuil*, 1961, 516 ss.

⁴⁰⁶ V. peraltro il nostro *Commento*, cit., 1349 ss.

⁴⁰⁷ Considera, ad esempio, l'a. 95 co. 1, 2 anch'esso un caso di revisione, MASON, *The European Coal and Steel Community: Experiment in supranationalism*, The Hague 1955, 52. Anche gli organi comunitari hanno manifestato un'opinione del genere, se non altro come reazione al rifiuto della Corte di consentire taluni emendamenti (quelli all'a. 65), come di-

i primi due commi del citato articolo, dubbi che da molti si ritiene possano essere facilmente risolti se soltanto si consideri che essi integrano null'altro che un'applicazione della teoria dei poteri impliciti attribuiti, nella specie, all'AA⁴⁰⁸, così come tali poteri sono esercitati dal Consiglio CEE, a norma dell'a. 235⁴⁰⁹ e dal Consiglio Euratom, a norma dell'a. 203⁴¹⁰. Tale procedura ha un valore diverso in quanto attribuisce alle istituzioni delle Comunità poteri eccezionali per evenienze speciali, le quali non porteranno necessariamente alla modificazione del trattato, ma, al più, ad un'aggiunta di norme necessarie ma non espressamente previste⁴¹¹. La procedura del 3° e 4° comma dell'a. 95 CECA,

mostrano alcune iniziative adottate dagli organi medesimi. Per esempio, la *Ris.* 5/62 e la *Ris.* 6/63, dell'AA (GU delle Comunità Europee, 20.3.1963), con cui si autorizzavano proprio quelle misure che si volevano rendere istituzionali con la ventilata modifica dell'a. 65. Cfr. anche, in data successiva, la *Ris.* 3/65 dell'AA del 17.2.1965 (GU delle Comunità Europee, 1965, 48) che pure realizzava effetti analoghi. Lo stesso Consiglio del resto interveniva più tardi in proposito a sanare la situazione derivante dalla mancata revisione dell'a. 65 con un *Protocollo di Accordo tra i Governi*, 21.4.1964 (GU delle Comunità Europee, 1964, 1009) con cui, rilevata l'impossibilità di modificare l'a. 65, si decideva egualmente di « aider le charbonnage d'une manière généralement dégressive par des mesures de protection ou de soutien » (Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1352, 1364). Contro l'ipotesi di attribuire all'a. 95 co. 1, 2 il valore di procedura di revisione, v. ad esempio, OLIVIER, *Aspects juridiques de l'adaptation du Traité CECA à la crise charbonnière*, *Cahiers de droit européen*, 1967, cont., 170, e, più incerto, REUTER, *La CECA*, Paris 1953, 47. Ampiamente cfr. anche, TOSATO, *I regolamenti*, cit., 102 ss.

⁴⁰⁸ Tale analogia accetta, ad es., CATALANO, *Manuale*, cit., 37, e per tutti da ultimo, GORI, *Commento a. 95*, co. 1, 2, in *Commentario CECA*, cit., 1325 ss.

⁴⁰⁹ FERRARI-BRAVO, GIARDINA, *Commento a. 235 CEE*, in QUADRI, ecc., *Commentario CEE*, cit., 1709 s.

⁴¹⁰ Sulla stretta somiglianza degli aa. 203 Euratom, 235 CEE, e 95 (nel suo complesso, però) CECA, cfr., TOSATO, *I regolamenti*, cit., 114 ss.

⁴¹¹ FERRARI-BRAVO, GIARDINA, *Commento*, cit., loc. cit.; CATALANO, *Manuale*, cit., 37. Cfr. anche, l'interessante interpretazione di SPERDUTI, *La CECA - Ente sopranazionale*, Padova 1966, 23 s., che prospetta l'ipotesi di

invece, integra senza dubbio un caso di emendamento, ben diverso da quello generale della norma dell'a. 96. Infatti l'AA può (nelle dovute forme) proporre molte delle eventuali modifiche necessarie, senza bisogno di consultare direttamente gli stati, purché tali modifiche non violino la natura e la funzione dell'organizzazione, così come è espressa attraverso gli aa. 2, 3 e 4, e non alteri i rapporti di competenza delle varie istituzioni: evidentemente le due ultime ipotesi sono considerate tanto importanti da richiedere l'intervento diretto degli stati.

Ecco quindi evidente la distinzione. Da un lato, vi sono modifiche di carattere fondamentale (aa. 2, 3, 4 ecc.), la cui adozione comporterebbe mutamenti importanti nella sostanza stessa dell'organizzazione, e nei suoi aspetti, oltre che nei suoi fini e quindi nella sua funzione. Dall'altro, vi sono modifiche meno importanti che hanno la sola funzione di permettere, in determinate circostanze, che l'organizzazione continui ad assolvere ai suoi compiti, e che le danno la possibilità di superare quegli ostacoli che renderebbero difficile il raggiungimento dei suoi scopi⁴¹².

La stessa distinzione, che abbiamo fatto per la CECA, potrà essere fatta (quantunque sia meno macroscopicamente evidente) anche per gli Statuti CEE, ed *Euratom*, in cui, però, non è previsto esplicitamente quel meccanismo di 'piccola revisione',

qualificare il procedimento ex 95 co. 3, 4, come un « procedimento complesso al quale partecipano tutti gli organi principali della Comunità e che comprende: la formulazione concorde di proposte da parte dell'Alta Autorità e del Consiglio, deliberante a maggioranza... e l'emanazione da parte della Corte di un 'parere' avente il valore di una decisione ed equivalente a secondo che sia favorevole o sfavorevole a un'autorizzazione o a un veto assoluto... », 84, mentre, « trascorso il periodo transitorio, il Trattato è modificabile secondo il procedimento dell'art. 96, concernente gli 'emendamenti' in genere ».

⁴¹² Almeno nel senso di costringere ad adoperare una procedura di difficoltosa attuazione, là dove occorrerebbe una certa rapidità di interventi da parte degli organi comunitari.

contemplato nel trattato CECA⁴¹³. Infatti, la possibilità di provvedere con semplicità alla modificazione di alcune norme, o gruppi di esse, è prevista di volta in volta in molti articoli separati⁴¹⁴, per cui attraverso procedure interne⁴¹⁵ alle istituzioni è possibile provvedere, ad esempio nell'ambito della CEE: all'abbreviazione delle tappe⁴¹⁶, alla riduzione dei dazi doganali⁴¹⁷, alle riduzioni di contingenza ex a. 33⁴¹⁸, all'introduzione, negli appositi elenchi, di nuovi prodotti agricoli, da sottoporre al regime CEE⁴¹⁹, all'aumento o diminuzione del numero dei membri della commissione⁴²⁰, all'aumento eventuale del numero dei giudici e degli avvocati generali, con la conseguenza della variazione dei criteri di avvicendamento dell'a. 167 co. 3⁴²¹, nonché alla variazione della ripartizione delle spese⁴²². Tutti esempi, questi, di modifiche secondarie nell'economia generale

⁴¹³ A meno di non considerare tale la procedura ex a. 235 CEE, e 203 *Euratom*, che contengono le menzionate disposizioni relative ai 'poteri impliciti'.

⁴¹⁴ Ad es.: CEE, aa. 8, 14, 33, 138, 157, 165, 166, 167; e *Euratom*, aa. 85, 90, 108, 126, ecc., *infra* nt. 423. In generale, cfr., KÖPP *Die Revision*, cit., 111 ss.; TOSATO, *I regolamenti*, cit., 83 ss.

⁴¹⁵ Qualificate in questo senso (o in senso analogo) sono le dette disposizioni (oltre quelle relative alla 'piccola revisione') da parecchi autori. Così esplicitamente, TOSATO, *I regolamenti*, cit., 87.

⁴¹⁶ A. 8, su cui ad es., PANEBIANCO, *a. 8 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 69; CATALANO, cit., 310, 312 ss.

⁴¹⁷ A. 14, su cui ad es., ROMOLO-VENTURI, *a. 14 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 102 ss.; CATALANO, cit., 32, 36 ss.

⁴¹⁸ A. 33, 8 su cui ad es., FANARA, *a. 33 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 179 ss.; CATALANO, cit., 315.

⁴¹⁹ A. 38, 3, su cui, OLMÍ, *a. 38 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 212; CATALANO, cit., 332 ss.

⁴²⁰ A. 157, 1, su cui ad es., PANEBIANCO, *a. 157 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 1145.

⁴²¹ A. 165, 4, su cui, ad es., TIZZANO, *a. 165 CEE*, in QUADRI, *ecc.*, cit., 1200; a. 166, 3, su cui IDEM, 1203; a. 167, 3, su cui IDEM, 1205.

⁴²² Aa. 200, 3 e 201, su cui, STAMMATI, *aa. 200, 201 CEE*, in QUADRI, cit., 1472; CATALANO, cit., 35; KÖPP, *Die Revision*, cit., 116 ss.

del trattato, che non influiscono sulla natura dell'organizzazione, e che non ne cambiano la funzione e gli scopi⁴²³. In una parola: emendamenti, se non altro nel senso che si tratta di modifiche di minore importanza di quelle previste (astrattamente) dall'a. 236, e che chiameremo di revisione; emendamenti, intesi dunque, sul piano tecnico, come procedimenti « *minoris generis* »⁴²⁴ rispetto a quello della revisione.

Qualche dubbio circa la qualificazione di procedimento interno (o comunque di minor momento rispetto a quello generale) potrebbe sollevare l'a. 138, co. 3 CEE⁴²⁵, e l'a. 108, co. 3 *Euratom* in cui si stabilisce che l'Assemblea elaborerà dei progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale, dato che per l'approvazione di detti progetti si richiede l'espressione di volontà diretta degli stati, sempre manifestata attraverso la ratifica. Il motivo per cui in questo caso il procedimento è stato reso più complesso che negli altri è abbastanza evidente: è chiaro, infatti, che una tale decisione può avere gravi riflessi politici per i singoli stati, i quali dovranno affrontare e risolvere una serie di problemi di varia difficoltà, ragion per cui si è ritenuto opportuno far sì che, in certo modo, gli stati stessi abbiano la possibilità di intervenire direttamente nel procedimento relativo all'adozione di tale meccanismo: in conseguenza si richiede la ratifica. Del resto la ratifica finisce per avere il solo valore di conclusione formale di un atto già deciso dagli stati medesimi, dato che sarà il Consiglio (composto di rappresentanti degli stati, che quindi da essi prendono istruzioni) a dover decidere all'una-

⁴²³ Norme analoghe sono contenute anche nel trattato *Euratom* (ad esempio, aa. 4 co. 2, 41 co. 2, 76, 85, 90, 92 co. 2, 126 co. 2, 137 co. 4; e nel trattato CECA (ad esempio, aa. 9 co. 2, 32 co. 4, 81 co. 2).

⁴²⁴ QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 210 s.

⁴²⁵ V. DRAETTA, a. 138 CEE, in QUADRI, 1063; CATALANO, cit., 37; che sottolineano la portata politica della norma; IDEM, *La CEE*, cit., 21; KÖPP, *Die Revision*, cit., 111 ss.

nimità: cosa che logicamente non potrà avvenire fino a quando gli stati medesimi non siano d'accordo sulla questione⁴²⁶.

L'esistenza di procedimenti formali ed espliciti per la revisione degli statuti delle Comunità europee, non impedisce, peraltro che esista la possibilità che l'intervento diretto degli stati, dall'esterno, possa modificarne le disposizioni, senza che ciò, peraltro, richieda l'utilizzazione delle procedure previste all'uopo. Il caso si è in realtà verificato due volte relativamente al Trattato CECA, una prima volta in seguito al nuovo regolamento della questione della Sarre, ed una seconda con il *trattato sugli organi comuni delle comunità europee*.

Quest'ultimo fu stipulato contemporaneamente ai trattati istitutivi della CEE e dell'*Euratom*, il 25.3.1957. In questa occasione gli stati membri della CECA operano, sì, all'unanimità, ma senza minimamente rispettare i procedimenti previsti all'uopo dal Trattato. Con la detta Convenzione⁴²⁷, si modificavano gli aa. 21 (relativo al Consiglio)⁴²⁸ e 32 CECA⁴²⁹. Nessun

⁴²⁶ Del resto (pur non mancando chi afferma essere il Consiglio una pura e semplice conferenza di stati), non è possibile trascurare di tener conto della natura particolare di tale organo, che, per quanto formalmente indipendente dagli stati, ne è in realtà solo il pubblico foro. Basti anche soltanto rilevarne la composizione: ministri in carica. In questo senso v. per tutti, SPERDUTI, *La CECA*, cit., 33, che afferma che il Consiglio è sì organo delle Comunità « e così agendo è strumento della Comunità, con la conseguenza che le deliberazioni che ne emanano debbono essere riferite alla Comunità... Nella sostanza si tratta di uno strumento di azione degli stati nazionali. In altri termini, il Consiglio è per sua natura un organo che tende ad imprimere al funzionamento della Comunità un indirizzo che si armonizzi con le esigenze delle politiche economiche nazionali ».

⁴²⁷ Il cui titolo esatto è, *Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee*, Roma 25.3.1957.

⁴²⁸ Con la modifica dell'a. 21, si aumentava la proporzione dei voti ponderati in seno al Consiglio (per uniformarli a quelli delle altre Comunità), e si aggiungeva un comma (il 3°) sulla elezione diretta del Parlamento europeo. Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1348.

⁴²⁹ L'a. 32 (riguardante la Corte di Giustizia) veniva sostituito da

organo della CECA ha protestato per tale intervento esterno degli stati ⁴³⁰.

Sensibilmente diversa, e, sotto un certo profilo, più interessante, fu la soluzione data alla questione sarrese, cui si accennava già all'a. 21 CECA, dove si allude al carattere provvisorio della situazione, che vedeva il detto territorio attribuito alla Francia ⁴³¹. La questione fu risolta nel 1956, con un trattato tra Francia e Germania, con cui il detto territorio passava a quest'ultima. Contemporaneamente a quello bilaterale, si stipularono anche un accordo fra tutti gli stati membri, che prendeva atto dalla situazione e modificava in conseguenza gli aa. 21 e 28 CECA ⁴³².

Si è verificata, dunque, in quest'ultima ipotesi, una situazione mediana tra il sistema ottocentesco degli accordi bilaterali, e quella dell'accordo unanime degli stati interessati. Da un lato, la modifica è operata dai soli stati direttamente interessati, dall'altro, gli altri stati ne prendono atto e procedono alla modifica effettiva del trattato.

Nelle Comunità europee, dunque, più ancora che nelle NU, è visibile in maniera chiara la differenza tra due diverse pro-

quattro articoli (da 32 a 32 *quater*). Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1349. Risultava modificato così anche il, *Protocollo sulla Corte di Giustizia*, e precisamente nei seguenti: aa. 10, 11, 12, 14 co. 1 (prima frase), 18 co. 1, 3.

⁴³⁰ Anzi, all'Assemblea se ne era anche discusso, e l'Assemblea medesima prese atto della Convenzione e si attribuì il nome di Parlamento europeo (*Ris.*, 20.4.1958, GU delle Comunità europee, 20.4.1958, 6). Per tutti cfr. anche, VINCI, *Il Parlamento europeo*, Milano 1968, 33 ss.

⁴³¹ Un ulteriore riferimento è contenuto all'a. 79 co. 1, che fa riferimento ad uno scambio di lettere franco-tedesco, accluso in allegato al Trattato, con cui ci si riservava di risolvere la questione in futuro.

⁴³² Cfr. FRANCIA-GERMANIA *Rep. Fed.*, Lussemburgo 27.10.1956, *Bundesgesetzblatt*, 1956, II, 1589. Cfr. altresì, FRANCIA-ITALIA-BELGIO-PAESI BASSI-LUSSEMBURGO-GERMANIA *Rep. Fed.*, *Trattato generale sulla questione della Sarre*, Lussemburgo, 27.10.1956, *Bundesgesetzblatt*, 1956, II, 1874. Cfr. in materia, VAN DER GOES VAN NATERS, *La révision*, cit., 126 ss.; CARSTENS, *Die kleine*, cit., 7 ss.; OLIVIER, *Aspects*, cit., 4 ss.; e il nostro, *Commento*, cit., 1347 s.

cedure: di revisione e di emendamento. Per quest'ultimo, le procedure sono estremamente semplificate ed in genere, come si è visto, è sufficiente l'intervento dei soli organi delle Comunità. A ben guardare, dunque, anche qui si può notare che normalmente procedimenti del genere sono destinati alla modifica di questioni di carattere secondario, o comunque non determinate per quanto attiene alla natura ed ai fini specifici delle organizzazioni medesime. Al contrario, qualora si tratti di modifiche più sostanziali, o tali da poter influire in maniera determinante sugli scopi delle organizzazioni, oppure sugli obblighi reciproci degli stati, questi ultimi preferiscono, intervenire direttamente, addirittura ignorando puramente e semplicemente del tutto gli organi delle Comunità. Tanto vero, che in taluni casi (come quello del trattato sulla Sarre, o quello del trattato sugli « organi comuni » alle tre comunità) ⁴³³ gli stati agiscono addirittura al di fuori delle organizzazioni stesse, dimostrando così concretamente la misura della dipendenza di queste ultime dai primi.

La particolare conformazione, insomma, delle Comunità europee, che ha addirittura fatto parlare di organi sovranazionali, dimostra però la sua reale natura nel momento in cui nodi davvero importanti (dal punto di vista degli stati, almeno) vengono in superficie, ed al momento in cui, quindi, gli stati vengono coinvolti in maniera determinante. Lungi dall'essere autonome (o addirittura sovraordinate) dagli stati, le comunità, quando è necessario, ne dipendono interamente, ragion per cui, tra l'altro, risulta ben difficile parlare di personalità giuridica internazionale delle Comunità medesime ⁴³⁴. Soltanto quando gli stati avranno potuto opportunamente organizzarsi internamente e condizionare esternamente le Comunità senza intervenire direttamente, que-

⁴³³ Cfr. il nostro *Commento* a. 95, co. 3-4, cit., 1347 ss.; KÖPP, *Die Revision*, 42 ss.

⁴³⁴ QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 538 ss. (v. anche, 528), ed *ivi* bibliografia.

ste potranno sperare realisticamente di raggiungere almeno in parte quell'obiettivo di formazione di un unico stato europeo, che pure apparentemente è oggi l'obiettivo ufficiale delle Comunità. Questo risultato è impossibile strutturalmente raggiungerlo prima che tali condizioni esistano. Nessun trattato (e la prassi lo dimostra) è in grado di mutare (per il solo fatto di esistere) la realtà di una struttura sociale fortemente decentrata, quale è quella internazionale. Un governo europeo (o qualcosa del genere) oggi, evidentemente, non serve a nessuno.

28. — Se adesso ci rivolgiamo ad altri trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, vedremo come anche per molti di essi la distinzione, che stiamo cercando di individuare, sia sensibile.

Naturalmente esiste in esse una notevole varietà di clausole relative al problema della revisione o emendamento, ma per lo più non sorgono gravi difficoltà nel ricondurre ad unità le varie statuizioni.

Prima osservazione da fare a proposito di questi trattati, dunque, è che la previsione di due procedimenti riguarda, entro certi limiti, l'importanza delle norme che vengono di volta in volta mutate: constatazione evidente, in tutti i casi in cui (molto di frequente) sono indicati espressamente i gruppi di articoli, sottoposti ad un determinato procedimento⁴³⁵. In altri trattati, invece, la posizione è molto più sfumata⁴³⁶, anche se egualmente (e forse maggiormente) indicativa ai fini del nostro lavoro, dato

⁴³⁵ Ma il problema può essere ricondotto, più in generale, alla importanza sostanziale delle norme soggette ad una determinata procedura di revisione. Cfr. ad es.: a. 8, b, *Bank*, RT, 260, 433; a. X, 2, CERN, RT, 200, 149; a. 41 CdE, RT, 87, 103; a. XXX, 1 GATT, RT, 55, 194; a. VII, 1, IFC, RT, 264, 117; a. 17, b, *Fund*, RT, 260, 432; a. 27, a, b, c UPU, RT, 169, 3, ecc.

⁴³⁶ Ad es.: a. XIX, 2, FAO, *Stor. Documenti*, V, 49; a. 94, 2, ICAO, RT, 232, 410; a. 29, 2 ICEM, RT, 207 189; a. 52, IMCO, RT, 289, 48; a. 16, OIR, RT, 18, 3; a. 28, b, OMM, RT, 77, 143; a. XIII, 1, UNESCO, RT, 4, 275.

che per lo più vi si accenna, per esempio, all'imposizione di nuovi obblighi agli stati membri, o a modifiche fondamentali degli obiettivi dell'organizzazione (questioni in genere sottoposte ad un procedimento più rigido), lasciandosi così chiaramente intendere la maggiore importanza attribuita a quelle modifiche, e lasciando altresì chiaramente trasparire i reali motivi che richiedono la differenza di normativa.

Andando più a fondo nell'esame delle norme che vengono modificate con l'uno o con l'altro procedimento, il nostro assunto diviene più evidente anche sul piano della semplice interpretazione letterale delle norme in oggetto. Infatti le modifiche, che involgano questioni di importanza notevole per l'organizzazione, sono sottoposte ad un procedimento comparativamente più rigido di quello previsto per le altre modifiche, dei medesimi trattati⁴³⁷.

Valga, comunque, qualche esempio, a dimostrare la maggiore importanza attribuita, in concreto, ad alcuni fatti nelle singole organizzazioni.

Nella *Bank*⁴³⁸ sono considerati più importanti (si richiede l'accettazione unanime) i mutamenti riguardanti il diritto di recesso, il diritto di sottoscrivere aumenti di capitale, la limi-

⁴³⁷ Anche il fatto che una normativa più rigida manchi può confermare la nostra tesi. Se per certi aspetti dell'accordo è possibile procedere ad un emendamento e per altri, invece, nulla è previsto, vuol dire che le parti, relativamente, a queste ultime, si riservano direttamente (e cioè attraverso un nuovo accordo *ad hoc*) di intervenire, solo qualora la situazione lo richieda inevitabilmente.

⁴³⁸ Lo Statuto *Bank*, prevede un procedimento di approvazione degli emendamenti, a maggioranza di tre quinti dei membri rappresentanti i quattro quinti dei voti complessivi. Ciò (a. VIII, a) per qualsiasi tipo di modifica, a meno che non si tratti di modifiche riguardanti (a. VIII, b): 1, il diritto di recesso dalla Banca, 2, il diritto di sottoscrivere gli aumenti di capitale, 3, le limitazioni della responsabilità, per la quota azionaria non versata. In questo caso occorre l'accettazione unanime. Gli emendamenti entrano in vigore tre mesi dopo la comunicazione ufficiale del ricevimento del numero richiesto di ratifiche (a. VIII, c).

tazione della responsabilità. Nel CERN ogni mutamento (tranne che riguardi il protocollo) è considerato degno di particolare attenzione e richiede l'accettazione unanime degli stati membri, entrando in vigore trenta giorni dopo tale accettazione⁴³⁹. Nella IFC⁴⁴⁰ rilevano particolarmente il diritto di recesso, quello di prevenzione, e quello di limitazione della responsabilità. Similmente rilevano per il *Fund*⁴⁴¹ recesso, revisione delle quote dei Membri, valore di parità della moneta. Nell'UPU la Costituzione della Unione⁴⁴², le relazioni con le NU, le norme che prevedono le procedure di emendamento, il rimborso delle indennità, le inchieste, il regolamento delle divise in oro, la fissazione degli equivalenti, l'esecuzione e la durata del Regolamento, ecc. sono considerati tanto importanti, da richiedere la unanimità per l'approvazione. Ed ancora l'elenco potrebbe continuare, comprendendovi anche l'esame di quegli statuti, in cui la distinzione è prevista in modo generico in quanto ad esempio stabilisca una procedura più complicata (unanime, ad esempio) per l'ipotesi di imposizione di nuovi obblighi agli stati, cambiamento dei fini dell'organizzazione ecc. (UNESCO⁴⁴³, FAO⁴⁴⁴, ecc.), che, se

⁴³⁹ L'a. X co. 3, dispone invece che il Protocollo finanziario possa essere modificato a maggioranza di due terzi, purché « tel amendement ne soit pas en contradiction avec les dispositions de la Convention ».

⁴⁴⁰ Statuto IFC, a. VII « a. La présente Convention peut être modifiée par un vote de 3/5 des Gouverneurs disposants des 4/5 de la totalité des voix », salvo i casi particolari per i quali è richiesta la votazione unanime.

⁴⁴¹ Per cui è richiesta l'unanimità. Le altre proposte di modifica (a. 17, a) vanno accettate con il solito sistema del voto dei 3/5 dei Membri aventi 4/5 dei voti complessivi. E' interessante notare che in questo statuto esistono (come in quelli delle Comunità europee) norme particolari rivedibili a parte: ad es. l'a. 3, sulla revisione delle quote dei membri, approvabili con i 4/5 dei voti.

⁴⁴² In materia, v. ampiamente *supra*, n. 12, ntt. 13, 131 ss.

⁴⁴³ L'a. XIII UNESCO, dispone che gli emendamenti entreranno in vigore, senza bisogno di ratifica, su approvazione di due terzi della Confe-

esaminati attentamente, riveleranno in modo chiaro di non essere altro che l'espressione in termini generali di quelle norme particolari che in altri statuti vengono indicate esplicitamente.

D'altro canto, se si comparano i casi in cui si deve seguire l'uno (più semplice) piuttosto che l'altro (più complesso) procedimento, anche i procedimenti stessi presentano molte analogie. Stabilito, quindi, che per revisione intendiamo, soltanto, per ora, quei procedimenti più complessi per la modifica del trattato o di parte di esso, sarà facile vedere come essi, sebbene apparentemente divergenti, abbiano tuttavia molteplici punti in comune.

Per la revisione, dunque, i procedimenti più comuni contemplano la necessità di una statuizione unanime degli organi investiti della capacità di deliberare in materia (*Bank*, CERN, CdE, IFC, UPU). Altre volte, invece, si richiede la ratifica o l'accettazione della maggioranza degli stati membri, con l'eventuale clausola che i non ratificanti escono dall'organizzazione o non sono vincolati dalle decisioni medesime (FAO, GATT, ICAO, ICEM, IMCO, *Fund*, OIR, OMM)⁴⁴⁵.

A questi due tipi principali di procedimenti vanno aggiunti quelli piuttosto particolari del CIM e CIV, in cui è disposta la

renza generale, ma « néanmoins les amendements entraînant des modifications fondamentales dans les buts de l'Organisation ou des obligations nouvelles pour les Etats membres, devront être ensuite acceptés par les 2/3 des Etats Membres avant d'entrer en vigueur ».

⁴⁴⁴ L'a. XIX FAO, stabilisce che, « 2. An amendment... new obligations shall take effect for each Member Nation accepting the amendment, on acceptance by 2/3 of the Membership of the Organization... » mentre gli altri entrano in vigore senza ratifiche su voto dei 2/3 dei membri, costituenti, però, più della metà dei membri dell'Organizzazione.

⁴⁴⁵ Il che, come già osservato, finisce per essere pressoché lo stesso che l'unanimità, se non altro intesa come unanimità di... quelli che restano. Del resto, è presumibile che in un caso del genere la tendenza sia ad evitare che una situazione del genere (del recesso di taluni membri) abbia a verificarsi.

convocazione di un'apposita conferenza di revisione, da riunire al più tardi dopo cinque anni dall'entrata in vigore dello statuto⁴⁴⁶. Tale conferenza è simile a quella di cui già si è discusso a proposito, ad esempio, dell'UPU, in quanto torna a riunirsi periodicamente ogni cinque anni, salvo richieste di convocazione anticipata. Ogni nuova convenzione così stabilita, importa abrogazione di quella precedente. Tra una conferenza e l'altra talune norme possono essere modificate con procedura semplificata⁴⁴⁷.

Se adesso cerchiamo di operare una prima sintesi, vedremo subito come i due primi casi (unanimità e maggioranza con espulsione) si identifichino (dal punto di vista, almeno, degli effetti della procedura) pienamente. Infatti il sistema unanime verifica sostanzialmente il medesimo effetto di quello per cui solo gli stati che accettano la revisione possono continuare a restare nell'organizzazione: se chi è contrario viene allontanato, vuol dire che di fatto la volontà unanime è richiesta per la revisione⁴⁴⁸. D'altronde la differenza tra il procedimento organico del primo caso e quello inorganico del secondo è una diversità irrilevante perché si possa procedere ad una modificazione valida⁴⁴⁹. Che siano gli stati in prima persona, o loro rappresentanti presso un'organizzazione internazionale, è esattamente lo stesso, quel che conta resta immutato.

⁴⁴⁶ Che delibera, apparentemente, all'unanimità, dato che gli aa. 67 CIM e 66 CIV non dispongono esplicitamente in materia.

⁴⁴⁷ L.a. 67 CIM (l'a. 65 CIV è identico), dispone tra l'altro: « 2. La mise en vigueur de la Convention nouvelle... emport abrogation de la Convention antérieure... 3. Dans l'interval des conférences de révision, les articles: 4, 6, 13, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 47, 48, 49, 52 et les Annexes II, III, IV, a, IV b, IX et X peuvent être tenues à jour par une commission de révision ».

⁴⁴⁸ Cfr. *supra*, nt. 445.

⁴⁴⁹ Qualcosa del genere, del resto, lo si è visto anche a proposito delle Comunità europee, dove, pur esistendo un procedimento organico per la revisione dei trattati, si è egualmente proceduto tramite il sistema dell'accordo diretto degli stati. V. *Supra*, n. 27.

Del resto, è tipico e caratterizzante questo elemento della esclusione dei non consenzienti. Il sistema risulta efficace nei due sensi: sia in quanto esclude gli stati non più disposti a seguire una certa normativa (e quindi a mantenere un certo tipo di rapporti)⁴⁵⁰, e sia in quanto permette agli stati non consenzienti di allontanarsi dall'organizzazione qualora questa tenda a violare i loro interessi più profondi (il che è indice del fatto che, al livello interstatuale il compromesso non è stato raggiunto, e si è deciso, da parte degli stati interessati, di procedere ad una sorta di atto di forza nei confronti degli stati contrari alla revisione). Naturalmente ciò presuppone che gli stati che restano parte dell'organismo, siano abbastanza numerosi ed importanti, da permetterne la sopravvivenza⁴⁵¹.

Ancora, il procedimento che prevede la convocazione di una conferenza⁴⁵² di revisione del CIM e del CIV è facilmente avvicicabile nei suoi effetti a quello che prevede l'accettazione o ratifica degli stati, dato che, sia nell'uno che nell'altro caso, saranno sempre gli stessi stati a dover decidere (*uti singuli*) sulla revisione. E ciò, lo ripetiamo, perché non ci interessa, in questo momento, vedere quale sia il valore dei *singoli* procedimenti, ma solo di individuare l'esistenza di una distinzione nei singoli trattati, e cercare di scoprire un nesso, un'analogia tra di essi: la diversità di regolamentazione per differenti situazioni, un procedimento (non importa come conformato) per la revi-

⁴⁵⁰ Quando questi rapporti, a giudizio degli stati più forti (dotati quindi delle capacità d'imporre la propria volontà) non risultano più adeguati alle esigenze dell'accordo, tale situazione va modificata, anche a costo di allontanare dalla organizzazione alcuni dei suoi membri. È ovvio, a nostro giudizio, che la situazione inversa non si porrà.

⁴⁵¹ In certo senso, questo tipo di soluzioni conferma la tendenza generale della comunità internazionale a superare il principio dell'unanimità. Cfr. HOYT, *The unanimity*, cit., 2 s.; e per tutti, in generale, QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 209 ss.; UBERTAZZI, *Il principio*, cit., 145 ss.

⁴⁵² Come già osservato per le Comunità europee e per le NU.

sione (mutamenti importanti), ad uno per l'emendamento, di cui il primo sia più complesso del secondo.

La stessa conclusione, del resto, potrebbe essere raggiunta, attraverso un'altra via: vale a dire mostrando come nei singoli trattati⁴⁵³ siano spesso previsti due possibili procedimenti relativamente alla revisione, di cui l'uno è più complesso, e dotato di maggiori garanzie, e richiede una maggiore concorrenza di condizioni, e solennità dell'altro. Che questi procedimenti non si somiglino strettamente tra loro, le conclusioni non cambierebbero molto. Ma la somiglianza sostanzialmente esiste: il che dimostra che per lo più si ritiene *effettivamente*, da parte di chi ha redatto gli statuti, che la revisione di questioni di una certa importanza richiede l'adozione di garanzie particolari, che in genere sono fornite dalla richiesta di un procedimento di votazione e di ratifica unanime. E questa esigenza è sentita proprio nel senso da noi indicato (maggiore importanza), come dimostrano quei trattati in cui il procedimento di revisione è destinato, senza ulteriori specificazioni, alle modifiche nei fini dell'organizzazione, alla imposizione di nuovi obblighi per gli stati, ecc.⁴⁵⁴

29. — Un ragionamento analogo può essere ripetuto anche per quanto attiene a quei procedimenti che noi definiremmo di emendamento, dato che anche per quest'ipotesi è possibile fare dei notevoli accostamenti. Infatti negli statuti *Bank*, CERN, CdE, IFC, UPU, UNESCO il procedimento *minoris generis* rispetto a quello già discusso in precedenza, prevede l'adozione della regola della maggioranza dei voti, il che rappresenta una procedura simile a quella della maggioranza delle ratifiche nella FAO, ICAO,

⁴⁵³ Indipendentemente dal contenuto dalle singole procedure, ma solo nel senso di una comparazione tra norme del medesimo trattato.

⁴⁵⁴ Parallelamente, del resto, al caso già discusso dell'a. 96 CECA, destinato a modificare gli aa. 2, 3, 4 del Trattato.

ICEM, IMCO, *Fund*, OIR, OMM, per lo stesso motivo cui si accennava più sopra. D'altra parte, le norme che prevedono la modifica ad opera di organi speciali, nell'intervallo tra le conferenze periodiche del CIM e CIV, se non sono direttamente avvicinati al caso precedente, rappresentano tuttavia un procedimento interno all'organizzazione, e senz'altro più semplice di quello della Conferenza generale di revisione. La maggioranza dei due terzi per talune ipotesi di revisione, con la facoltà dei non consenzienti di non essere vincolati dalla revisione, prevista nello statuto del GATT⁴⁵⁵, è chiaramente avvicinabile al primo caso.

Tirando le somme di tutto il nostro presente discorso, potremo concludere come segue. Per lo più un procedimento duplice è previsto nei trattati, con la distinzione (spesso anche terminologica) tra: *a*) una *revisione*, per la quale, in genere, il procedimento prevede l'unanimità del voto (all'interno dell'organizzazione) e/o delle ratifiche, talvolta articolando tutto ciò in una conferenza generale, convocata apposta per la revisione⁴⁵⁶; e *b*) un *emendamento*, per il quale si richiede normalmente la maggioranza (o dei voti o delle ratifiche), o l'intervento di un organo apposito, o, infine, la maggioranza delle accettazioni. Ed è in questo senso che si può cercare di generalizzare ancora, nel senso di affermare che molto spesso il procedimento che prevede

⁴⁵⁵ Lo statuto del GATT prevede esplicitamente la possibilità che talune norme vengano modificate con procedimenti speciali. L'a. XXX, poi, oltre a prevedere l'esigenza dell'accettazione unanime per le modifiche alla Parte I del Trattato ed agli aa. XXIX e XXX medesimo, stabilisce che: « other amendments to this Agreement shall become effective in respect of those Contracting Parties which accept them upon acceptance by 2/3 of the Contracting Parties and thereafter for each other Contracting Party upon acceptance by it ».

⁴⁵⁶ All'ipotesi delle ratifiche ci sembra assimilabile quella delle accettazioni, quando queste non siano previste eccezionalmente rispetto alla normale previsione circa l'esigenza della ratifica. Cfr. in proposito ZACKLIN, *The amendment*, cit., 32 ss.; YEMIN, *Legislative*, cit., 39 ss.

una maggioranza (quale che essa sia, e comunque essa sia formata) risulta di fatto « *minoris generis* » rispetto al procedimento che prevede, alle stesse condizioni, l'unanimità⁴⁵⁷.

Casi di piuttosto dubbia classificazione rappresentano invece i due statuti della AIEA, e dello Uis⁴⁵⁸, in cui non è ben chiaro quale sia la portata concreta della distinzione. Che essa esista, si ricava dal testo degli articoli citati: infatti nell'a. XVIII AIEA si parla, alla lettera (A) di emendamenti proposti dagli stati, ed alla lettera (B) di « revisione generale » da discutersi nella quinta sessione annuale della conferenza generale. In sostanza si è creato un sistema che sta a mezzo tra quello della Conferenza generale di revisione, e quello della modificabilità di norme specifiche. A giudicare, però, dalle disposizioni dell'a. XVIII, mentre la revisione generale in sede di conferenza generale, è votata a maggioranza dei membri presenti e votanti⁴⁵⁹ l'emendamento entra in vigore sulla base del voto di due terzi dei membri presenti e votanti, ed uguale percentuale di accettazione degli stati membri⁴⁶⁰. La proposta di procedere alla revisione generale e quella di procedere all'emendamento devono comunque essere discusse dalla conferenza generale, ma, per l'emendamento, previa presentazione al Direttore Generale: non si capisce, quindi, se si debba o meno presentare al Direttore la

⁴⁵⁷ QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 210.

⁴⁵⁸ AIEA, a. XVIII, RT, 276, 3; Uis, a. 21, RT, 135, 247.

⁴⁵⁹ L'a. XVIII. B, dispone infatti, che « A la cinquième session... la question de la révision générale... Si la majorité des Membres présents et votants se prononce en faveur de la révision celle-ci aura lieu à la session suivante de la Conférence générale... ».

⁴⁶⁰ Una volta presentata la proposta di emendamento (a. XVIII, A), questi (a. XVIII, C) « ...prendent effet à l'égard de tout les Membres quand ils sont: i) approuvée par la Conférence générale à la majorité des 2/3 des Membres présents et votants...; ii) acceptés par les 2/3 des Membres... ». In sostanza si verifica qui l'inverso della situazione normale, in quanto è più facile che entrino in vigore le modifiche apportate in sede di revisione generale, che quelle a carattere particolare.

proposta di revisione generale, che altrimenti andrebbe senz'altro presentata alla conferenza generale⁴⁶¹.

Meno complesso, ma nemmeno troppo chiaro è il caso dell'Uis, in quanto, se esiste certamente una distinzione tra la modifica in generale e quella dello statuto annesso, non è stabilito con chiarezza quale sia la procedura da seguire nel primo caso, dato che, una volta domandata la revisione, non è previsto come procedere alla sua votazione o ratifica o accettazione^{461 bis}. Comunque, dato che la Convenzione non rientra nello Statuto dell'organizzazione, ci sembra che il problema si sdoppi in questo modo: a) per la Convenzione si segue la procedura dell'a. 21 1° co., con la ratifica unanime dei firmatari⁴⁶²; mentre b) per lo Statuto, la procedura è quella prevista dal cpv. dello stesso articolo. Con il che, però, si vengono ad avere, in sostanza, due diverse procedure per quelli che sono in sostanza due diversi trattati, e non esiste la possibilità di distinguere fra emendamento e revisione, a causa della unicità delle procedure rispettive dello Statuto e della Convenzione.

Eguale impossibilità di distinzione si ha ad esempio per gli Statuti ILO, NATO, *Organizzazione di metrologia legale*,

⁴⁶¹ E ciò perché il termine « emendamento » viene usato una prima volta in senso generico, e quindi comprendente anche la revisione, ed una seconda, invece, in senso tecnico. In particolare su questo statuto, v. ZACKLIN, *The Amendment*, cit., 137, 133 ss., 140, 145, 158; YEMIN, *Legislative*, cit., 30 ss.

^{461 bis} Riportiamo, di seguito, l'a. 21 Uis, RT, 135, 247: « La révision de la présente Conventikn peut être demandée à toute époque par un troisième des Membres de l'Union International de Secours.

Les Statuts annexées à la présente Convention peuvent être modifiés par le Conseil Général. Dans ce cas le Conseil Général doit réunir les trois-quatrièmes des ses Membres et la modification doit être approuvée par les deux troisièmes des Membres présents ».

⁴⁶² Ma ciò non è previsto esplicitamente, e lo si deduce solo dai criteri generali per cui, mancando ogni disposizione, la revisione deve avvenire all'unanimità.

WHO, in cui, quale che sia l'importanza della modifica, la procedura resta immutata⁴⁶³.

Si è dunque visto che moltissime organizzazioni internazionali (e comunque le più importanti di esse) sono dotate di clausole di revisione, e che molto di frequente queste prevedono due procedimenti, che noi abbiamo definito di emendamento e di revisione. Molto spesso, inoltre, si è potuto verificare in concreto come le procedure previste siano tali da conferire all'organizzazione in quanto tale, una notevole posizione di autonomia nei confronti degli stati, i quali sono addirittura talvolta tenuti a rispettarne le decisioni, accettando quelle modifiche agli strumenti costitutivi delle medesime, che queste abbiano votato, anche nell'ipotesi in cui non tutti gli stati membri siano d'accordo circa la loro opportunità⁴⁶⁴. Questa constatazione, se può condurre a valutare in una certa misura l'importanza delle organizzazioni nel quadro della comunità internazionale, non deve al contrario, a nostro avviso, condurre ad una sopravvalutazione del valore concreto che tale autonomia riveste nei reali rapporti giuridici internazionali.

Le organizzazioni internazionali esercitano determinate funzioni (a carattere spesso amministrativo) che gli stati in certa maniera delegano ad esse, proprio in quanto organi permanenti e specializzati in un determinato campo. In questa prospettiva, dunque, è logico che gli stati stessi siano disposti a conferire concreta efficacia a taluni atti, che le funzioni specifiche di certe organizzazioni inducono a ritenere necessari. Ecco quindi per quale reale motivo, queste sono talvolta in grado di imporre le proprie delibere (per esempio in materia di revisione) anche

⁴⁶³ Va quindi presunta la regola dell'unanimità di una conferenza esterna.

⁴⁶⁴ Ed un caso particolarmente significativo è quello della modifica (ex a. 95 co. 3, 4) dell'a. 56 CECA, passata col voto contrario dalla Repubblica Federale. Cfr. il nostro, *Commento*, cit., 1356 ss.

contro la volontà di taluni dei membri delle stesse, o comunque in assenza di un'esplicita manifestazione di assenso da parte degli stati medesimi. Così talvolta, alcune delibere sono addirittura esenti dall'obbligo di ratifica (o accettazione) da parte degli stati, talaltra le delibere medesime sono sottoposte soltanto ad una ratifica maggioritaria, e così via. Questa constatazione, però, importante per definire la posizione che assumono le organizzazioni nell'ambito della comunità internazionale, va opportunamente dimensionata alla luce di una più precisa valutazione di questi fattori nel quadro generale dei rapporti sociali internazionali.

In primo luogo, occorre notare che per lo più i procedimenti di revisione maggiormente « democratici » sono più facilmente reperibili nell'ambito delle organizzazioni con funzioni più strettamente tecniche che politiche. A parte ciò, non va assolutamente sottovalutato il fatto importante che gli organi decisori delle organizzazioni sono composti normalmente di delegati degli stati, agenti esplicitamente (oltre che sostanzialmente) in tale loro qualità⁴⁶⁵. Ragion per cui, è già *all'interno* degli organismi che formano la volontà delle organizzazioni che gli stati ottengono di manifestare le proprie volontà. È tipico, infatti, a conferma di quanto andiamo dicendo, che gli organismi meno direttamente promananti dagli stati (come ad esempio il Parlamento europeo), abbiano in pratica un peso molto ridotto nell'adozione delle decisioni dell'organizzazione (ed in particolare in materia di revisione): la contraddizione tra la costituzione (spesso evidentemente velleitaria) di organi autonomi, e la loro mancanza, in concreto, di reale potere decisorio è troppo nota per richiedere che si spendano ulteriori parole sull'argomento.

Infine, (e a noi sembra il punto più importante) è proprio la distinzione che abbiamo creduto di individuare tra i due pro-

⁴⁶⁵ V. *supra*, n. 27, nt. 426.

cedimenti di revisione e di emendamento, che induce a confermare questa tesi. Entro certi limiti, infatti, è vero che le organizzazioni possono decidere di modificare il proprio statuto anche contro la volontà di alcuni stati, ma purché taluni aspetti qualificanti delle medesime, non vengano toccati. Si tratti, organizzazione per organizzazione, del diritto di recesso, della possibilità di permettere aumenti di capitale della limitazione della responsabilità, del divieto di creare cartelli di vendita, o più in generale della imposizione di nuovi obblighi agli stati, ecc., sta di fatto che in questi casi occorre il concorso unanime (o pressoché unanime) degli stati *uti singuli*: vale a dire degli stati in diretto contraddittorio, senza paludamenti formalistici direttamente contrattanti la propria reciproca posizione nell'ambito della comunità internazionale, e quindi in quel microcosmo di essa che è l'organizzazione.

Talvolta l'esigenza di questo contatto diretto è espressa formalmente in qualche procedimento, talaltra questo è soltanto sottinteso, e sarà né più né meno che quello normale del negoziato diretto degli stati al di fuori (ed al di sopra) dell'organizzazione.

La presenza quindi, di un unico procedimento di revisione va visto, ci sembra, in questa prospettiva per poter essere correttamente interpretato. A seconda del contenuto della disposizione, gli stati intendono contrattare direttamente ogni modifica che non sia espressamente richiamata dalla norma sulla revisione, o al contrario non intendono che alcuna norma venga modificata senza il loro intervento.

30. — Non egualmente evidente, né altrettanto facile si presenta lo studio, che andiamo conducendo, per i trattati multilaterali non istitutivi di organizzazioni internazionali, dato che, per una serie di motivi che esporremo, la presenza di clausole di revisione (e di clausole, doppie, in particolare) è meno frequente, e la differenza di procedura è minima.

Ciò del resto è spiegato abbastanza chiaramente dalla sostanziale diversità di esigenze che caratterizzano i trattati multilaterali nei confronti di quelli istitutivi di organizzazioni internazionali. Nei primi, infatti, mancando l'intento di costituire sia pure un embrione organizzativo, si tende soltanto a codificare la *lex inter partes* relativamente ad una determinata materia, e questa è naturalmente sottoposta direttamente ed esclusivamente al controllo degli stati. La costituzione di un organo permanente destinato alla revisione, sarebbe quindi quanto meno poco utile.

Questa situazione indurrebbe quindi, come del resto accade in moltissimi trattati, a non prevedere nemmeno alcuna clausola di revisione, dato che essa potrebbe in questa prospettiva sembrare addirittura superflua. Il solo fatto, dunque, che clausole di revisione siano previste, è importante sotto due punti di vista.

Da un lato, infatti, la presenza di una clausola di revisione è l'indice di una disponibilità (almeno formale) delle parti a sottoporre l'accordo a revisione, con l'importanza che riveste una simile affermazione di principio particolarmente nei riguardi delle parti meno avvantaggiate dall'accordo, ed in generale per la maggiore distensione che può conferire ai rapporti tra le parti medesime.

Dall'altro lato, il fatto di istituire un procedimento, talvolta anche maggioritario, atto a permettere le modifiche dell'accordo secondo una normativa più o meno ben precisata (ma sempre, dunque, in maniera abbastanza precisata) conferisce una maggiore agilità al procedimento di revisione, nella misura se non altro in cui più facilmente ne permette la realizzazione⁴⁶⁶.

La presenza, infine, molto frequentemente⁴⁶⁷ anche nei trat-

⁴⁶⁶ E nella misura in cui favorisce anche politicamente una tale conseguenza, concorrendo, dunque, alla creazione di un clima più disteso nelle relazioni fra le parti.

⁴⁶⁷ E comparativamente anche *molto* più frequentemente di quanto non avvenisse nel periodo fra le due guerre mondiali. *Supra*, n. 16, e ntt. 202, 203, 204.

tati multilaterali di due procedimenti diversi: l'uno per l'emendamento, e l'altro per la revisione, indica che anche in questo caso esistono delle disposizioni dei trattati che le parti sono più facilmente disposte a modificare, rispetto alle altre norme dei trattati medesimi. Anche qui, quindi, è possibile individuare le norme che maggiormente attengono alla struttura della società internazionale, e che quindi soltanto difficilmente possono subire modifiche. Il trattato, cioè, può essere 'adattato' tecnicamente o meno, alla 'realtà sociale', purché non se ne muti la sostanza, cioè la funzione rispetto ai rapporti di potere di cui è espressione.

Anche a questo proposito, concludendo, si può ripetere che la mancanza di uno sdoppiamento esplicito tra clausole di revisione e clausole di emendamento⁴⁶⁸, non vuol dire necessariamente che vada intesa la presenza di un'unica procedura, dato che è sempre possibile, in ultima istanza, utilizzare quel procedimento generale cui si accennava più sopra a proposito delle organizzazioni internazionali, vale a dire il puro e semplice procedimento dell'adozione unanime in conferenze *ad hoc*.

La maggior parte dei trattati non prevede esplicitamente due diverse clausole di revisione (quando addirittura non prevede proprio nulla), ma si limita a prevedere spesso soltanto una più o meno vaga⁴⁶⁹ possibilità di revisione, spesso anche

⁴⁶⁸ Cioè la mancanza, nel trattato, di due diverse norme per la revisione, con procedure differenti (anche se di poco) l'una dall'altra.

⁴⁶⁹ V. ad es.: *Accordo per la creazione a Parigi di un ufficio internazionale delle epizoozie* (Parigi, 25.1.1924), a. 95, C.T.I., 1266; *Conv. sui privilegi ed immunità delle NU* (New York, 13.2.1946), a. 35, R.T., 1, 15; *Società europea finanziamento materiale ferroviario* (EUROFIMA, Berna, 20.10.1955), a. 33, C.T.I., II, 237; *Conv. universale sui diritti d'autore* (Ginevra, 6.9.1952), a. XII, R.T., 216, 132; *Conv. per facilitare il passaggio di frontiera ai viaggiatori* (Ginevra, 10.1.1952), a. 16, R.T., 163, 3; *Conv. per la creazione di un consiglio di cooperazione doganale* (Bruxelles, 15.12.1950), a. 20, R.T., 157, 189; *Conv. per regolare i conflitti di leggi in materia di assegni* (Ginevra, 19.3.1931), a. 17, C.T.I., II, 1501; *Conv. sulla legge uniforme*

con procedure evidentemente incomplete⁴⁷⁰, quando pure non è addirittura mancante ogni disposizione procedurale⁴⁷¹. Spesse volte la procedura è soltanto accennata sommariamente⁴⁷², facendosi evidentemente riferimento alle decisioni che saranno di volta in volta prese dagli stati, all'atto della discussione degli emendamenti, in sede di definizione delle regole di procedura, ad esempio, della conferenza degli stati⁴⁷³. Il che si spiega abbastanza facilmente ove si consideri che, non istituendo questi trattati organizzazioni più o meno autonomamente funzionanti, non vi è mai la possibilità dell'inizio di un procedimento orga-

degli assegni (Ginevra, 19.3.1931), a. IX, C.T.I., II, 1477; *Conv. sulla segnaletica stradale* (Ginevra, 19.9.1949), a. 60, R.T., 182, 229; *Protocollo Conv. sulle facilitazioni doganali in favore del turismo* (New York, 4.6.1954), a. 17, C.T.I., II, 993; *Conv. per la creazione di un ufficio internazionale del vino* (Parigi, 29.3.1924), a. 7, C.T.I., II, 1336; *Statuto di Trieste*, a. 37, C.T.I., 62; *Conf. dell'Aja sul diritto internazionale privato* (L'Aja, 29.2.1923), a. 12, C.T.I., 258; *Conv. sanitaria per la navigazione aerea* (Aja, 12.4.1933), a. 61, C.T.I., 306; *Conv. sulla fabbricazione e distribuzione degli stupefacenti* (Ginevra, 13.7.1931), a. 33, C.T.I., 460 (LR, 139, 302, cit., *supra*, nt. 202); *Conv. sulla coltura del papavero ed il commercio dell'oppio* (New York, 23.6.1953), a. 22, C.T.I., 502; *Conv. sulla protezione dei beni culturali* (L'Aja, 14.3.1954), a. 39, C.T.I., 800; *Conv. riguardante l'istituzione di posti a pagamento per gli emigranti* (Ginevra, 1.7.1949), a. 18, C.T.I., 900; *Conv. rimpatrio marittimi* (Ginevra, 24.6.1926), a. 13, C.T.I., 1292; *Contratto di arruolamento marittimi* (Ginevra, 24.6.1926), a. 22, C.T.I., 1295; *Conv. sul brevetto di capacità ufficiali* (Ginevra, 2.10.1936), a. 13, C.T.I., 1302; *Conv. per l'alimentazione e servizio di tavola su navi* (Seattle, 1946), a. 20, C.T.I., 1311; *Conv. sui danni causati da aeromobili* (Roma, 29.5.1933), a. 29, C.T.I., 1406, ecc.

⁴⁷⁰ *Convenzione per regolare conflitti di leggi in materia di assegni*, cit., ecc.

⁴⁷¹ *Accordo per la creazione di un ufficio delle epizoozie*, cit., a. 95; *Conv. sui privilegi ed immunità delle NU*, cit., a. 35; EUROFIMA, cit., a. 33, ecc.

⁴⁷² *Conv. per regolare conflitti di leggi in materia di assegni*, cit., a. 17; *Conv. legge uniforme degli assegni*, cit., a. IX; *Conv. universale sui diritti di autore*, cit., a. XII.

⁴⁷³ E qui, certamente, si porrà magari il problema di vedere se sia o meno necessario prevedere l'adozione unanime dalle revisioni, o soltanto a maggioranza. Cfr. per tutti, UBERTAZZI, *Il principio*, cit., 145 ss.

nico, ma sarà sempre necessario che siano gli stati stessi e direttamente, a partecipare, in veste di artefici e padroni della convenzione, alla procedura di revisione, a mezzo di conferenze, scambio di note, accordi, ecc., a seconda delle disposizioni del trattato⁴⁷⁴. Per questi trattati, come già si è detto, i procedimenti previsti *ex professo* sono molto simili, dato che per lo più richiedono l'intervento degli stati (spesso convocati in apposita conferenza), che decidono all'unanimità (eccetto le rare volte in cui è ammessa la maggioranza).

D'altra parte, sebbene in numero minore, non mancano i trattati che prevedono espressamente la possibilità di una procedura per la revisione, diversa da un'altra procedura, prevista nel medesimo trattato, che noi definiremmo di emendamento⁴⁷⁵, dimostrando di accettare la distinzione, pur se talvolta tale inquadramento si offre a qualche dubbio di carattere sistematico. Un caso abbastanza tipico, è quello della Convenzione sul Regime degli stretti⁴⁷⁶, che modifica la precedente Conven-

⁴⁷⁴ Ad es.: *Conv. per l'istituzione di un consiglio di cooperazione doganale*, cit., a. 20; *Conv. sulla segnaletica stradale*, cit., a. 60.

⁴⁷⁵ Ad es.: *Accordo generale per i trasporti internazionali su strada* (Ginevra, 17.3.1954), a. 9, RT, 211, 3; *Accordo internazionale sullo stagno* (Londra, 1.3.1954), a. XVIII, RT, 256, 31; *Conv. doganale sui carnets E.C.S.* (Bruxelles, 1.3.1956), a. XXV, RT, 221, 255; *Conv. europea del servizio mobile radio-marittimo* (Copenaghen, 17.10.1948), a. 8, RT, 97, 31; *Conv. europea di radiodiffusione* (Copenaghen, 15.9.1948), a. 7, II, CTI, 597; *Conv. internazionale per la protezione dei vegetali* (Roma, 6.12.1951), a. XIII, RT, 150, 67; *Conv. sul traffico stradale* (Ginevra, 19.9.1949), a. 31, RT, 125, 3; *Conv. per una organizzazione europea per la protezione delle piante* (Parigi, 18.4.1951), a. XIX, CTI, II, 1247; *Conv. sulle facilitazioni doganali in favore del turismo* (New York, 4.6.1954), a. 23, NU, *Handbook of Final Clauses*, UN, Doc. ST/LEG, 1957, 135 e a. 22, *ibidem*, Doc., ST/LEG, 1957, 156; *Regime degli Stretti* (Montreaux, 20.7.1936), a. 29, CTI, 1123; *Conv. sulla sicurezza della vita umana in mare* (istitutiva della relativa organizzazione, Londra, 10-6-1948), a. IX, CTI, 1140.

⁴⁷⁶ La *Convenzione sul Regime degli stretti*, Montreaux, 20.7.1936, LR, 178, 213 (citato già in precedenza, v. *supra*, nt. 202), costituiva già modificazione espressa della precedente *Convenzione sul regime degli stretti*,

zione del 1923. Più di recente, una situazione analoga si è verificata per la Convenzione di Mannheim relativa alla navigazione sul Reno⁴⁷⁷, modificata con accordo unanime delle parti⁴⁷⁸, ma non di tutte.

Come già abbiamo fatto più sopra per i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali si può tentare di descrivere i procedimenti in modo unitario, così da rendere più chiara e netta la distinzione.

Per la revisione, i possibili procedimenti sono due: a) accettazione unanime e/o voto maggioritario di una conferenza convocata allo scopo di rivedere il trattato, ricordando che avviene spesso che la conferenza sia destinata (nella formulazione delle norme relative) a rivedere il trattato nella sua integrità⁴⁷⁹; b) maggioranza dei voti o delle ratifiche con l'eventuale espulsione di quegli stati che non siano disposti ad accettare la modifica, (o con la possibilità che essi non risultino vincolati dalla modifica) ripetendo, anche ora, quanto detto in precedenza circa il valore di tale procedura⁴⁸⁰.

Losanna 1923, LR, 28, 115, modificata tramite una conferenza degli stati parti del trattato. Cfr., per tutti, JENKS, *The Montreaux Conference on the Law of Peaceful Change, New Commonwealth Quarterly*, 1936, 271 ss.; FITZMAURICE, *The Straits Convention of Montreaux*, BY, 1937, 186 ss.; e più di recente, TCHIRKOVITCH, *La question de la révision de la Convention de Montreaux concernant le régime des Détroitsc turcs: Bosphore et Dardanelles*, RG, 1952, 189 ss.

⁴⁷⁷ *Convenzione relativa al regime della navigazione sul Reno*, 17.10.1868, stipulata tra i soli stati rivieraschi, 59 BF 470. La convenzione era a sua volta modificativa degli accordi precedenti di Vienna, ecc.

⁴⁷⁸ La convenzione è stata recentemente modificata il 20.11.1963; v. la in RG, 1967, 1055.

⁴⁷⁹ *Accordo sui trasporti internazionali stradali*, cit.; *Conv. doganale Carnets E.C.S.*, cit.; *Conv. servizio mobile radio-marittimo*, cit.; *Conv. europea di radio-diffusione*, cit.; *Conv. per la protezione dei vegetali*, cit.; *Conv. europea protezione delle piante*, cit.; *Conv. sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, cit.; *Regime degli Stretti*, cit.

⁴⁸⁰ *Accordo sullo stagno*, cit.; *Conv. sul traffico stradale*, cit.; *Conv. per la protezione delle piante*, cit., che prevede tutti e due i sistemi

Per l'emendamento, anche, sarà possibile ragionare così da sistemare i vari procedimenti in questo modo: *a*) esistenza di una procedura particolare (genericamente più semplice di quella per la revisione) per una parte o gruppo di norme del trattato⁴⁸¹; e *b*) accettazione maggioritaria (raramente unanime)⁴⁸², da parte degli stati, delle modifiche proposte alla loro accettazione o ratifica⁴⁸³. D'altra parte anche qui è possibile riavvicinare i due procedimenti, rilevando come l'accettazione maggioritaria, essendo esplicitamente prevista per il caso in cui non si tratti di modifiche di norme fondamentali per il trattato, o non s'impongano nuovi obblighi agli stati partecipanti, rappresenta una statuizione destinata alla modifica di un gruppo particolare di norme, pur quando nel trattato queste norme non siano indicate in modo esplicito e minuzioso.

Del resto, anche qui, come più sopra, crediamo che sia possibile ripetere il ragionamento per cui, quale che sia il procedimento previsto per l'uno o per l'altro caso, resta il fatto che l'esistenza della distinzione è dimostrata in modo inequivocabile dal fatto che nei singoli trattati citati esiste più di un procedimento di revisione, e che le disposizioni sono congegnate in maniera che il procedimento più complesso sia destinato alla revisione di norme di particolare rilevanza, nell'economia generale del trattato. Questo è già sufficiente, dato che non si intende

esaminati, a seconda del tipo di norme da emendare (entrata in vigore solo per chi accetta espressamente); *Conv. sulla sicurezza della vita umana in mare*, cit.; ecc.

⁴⁸¹ Ad. es.: *Conv. doganale sui Carnets E.C.S.*, cit.; *Conv. servizio mobile radio-marittimo*, cit.; *Conv. europea di radio-diffusione*, cit., a. 8; *Conv. sul traffico stradale*, cit.; *Conv. europea per la protezione delle piante*, cit.; *Regime degli Stretti*, cit.

⁴⁸² *Accordo sui trasporti internazionali stradali*, cit.; ecc.

⁴⁸³ *Accordo internazionale sullo stagno*, cit.; *Conv. internazionale per la protezione dei vegetali*, cit.; *Conv. sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, cit., a. 23.

qui dimostrare (e sarebbe assurdo volerlo fare) che i procedimenti per la revisione siano necessariamente simili tra di loro, ma soltanto che i procedimenti di revisione e di emendamento sono differenti (in fatto ed in diritto) tra loro, il che, ci sembra, sia dimostrato.

Resta ora da vedere quali siano le conclusioni da trarsi da tutto il discorso che abbiamo fatto fin qui, e cioè, se i casi che abbiamo discusso siano o meno sufficienti ad indicare un atteggiamento particolare dei trattati.

Certamente non sarà possibile sostenere che l'esistenza di una distinzione non sia espressa di frequente nei trattati. Sta di fatto che in molti di questi la diversità si trova presentata in modo abbastanza evidente e chiaro. Sia essa una distinzione di carattere puramente particolare (alcune norme specifiche vanno modificate in un modo, le altre diversamente), sia essa posta su di un piano generale (nuovi obblighi, ecc.), è indiscutibile che la distinzione esiste ed è impostata *qualitativamente*⁴⁸⁴. Ed è molto indicativo che sia proprio nelle organizzazioni che si ritrova con maggior frequenza la distinzione: proprio là dove più pressante è la necessità di organizzare le funzioni, che si esplicano, nel modo più pronto e funzionale che sia possibile, proprio là dove si vuole creare *in nuce* un ordinamento per quanto possibile autonomamente funzionante, proprio là dove maggiore è la complessità dell'organizzazione, proprio, specialmente, là dove si tende a creare dei procedimenti autonomi ed organici che escludano l'intervento degli stati in sé stessi, si trova con particolare frequenza prevista una distinzione di norme rivedibili con questo o quel procedimento, alle volte estremamente analitica, evidentemente al preciso scopo di favorire lo sviluppo ed il progresso secondo le direttrici indicate, e nella

⁴⁸⁴ In nessun accordo si è riscontrata una disposizione che accenni alla revisione di un certo numero di norme, con un procedimento, ed ad una sola, con un altro.

misura in cui gli interessi sostanziali delle parti non vengano toccati.

Si dimostra, dunque, nelle organizzazioni, l'esistenza di una netta e cosciente tendenza a diversificare una norma dall'altra secondo un criterio qualitativo⁴⁸⁵. Se lo stesso non si verifica tanto macroscopicamente nei trattati multilaterali, ciò è dovuto ad un'ampia serie di motivi, che vanno dalla maggior semplicità formale dei trattati stessi alla mancanza in essi di procedimenti organici, per cui l'intervento formalmente diretto degli stati si rivela quasi sempre inevitabile, e rende, quindi, anche più difficile una differenziazione di procedimenti.

Tutte queste condizioni rendono molto più difficile nei trattati multilaterali la ricerca di una differenza tra emendamento e revisione. Ciò, però, non toglie che essa esista e sia conosciuta. Tutt'al più si potrà dire che spesso (magari, molto spesso) la distinzione non è voluta nella conclusione dei trattati multilaterali, quale che possa esserne il motivo.

31. — Continuando nel nostro studio, ci si accorge di come, man mano che dai trattati multilaterali a carattere presocché universale, si passa a quelli bilaterali, sempre più diminuisce la percentuale di quelli che pongono la distinzione in pratica. Il che si spiega facilmente: nei trattati bilaterali solo l'accordo diretto delle parti è capace di modificarli, sia perché le parti sono soltanto due, sia perché non esiste in essi nessun embrione di organo staccato dagli stati e destinato a mandare in esecuzione autonomamente emendamenti o revisione.

Nella migliore delle ipotesi, si potrà prevedere che per questioni particolari (emendamenti) siano degli organi specifici,

⁴⁸⁵ Se ci si riferisce al contenuto di una modifica (ad esempio, la imposizione di nuovi obblighi agli stati), evidentemente si ha riguardo alla rilevanza dalla norma da modificare, e non al numero delle medesime.

rientranti nell'organizzazione statale dei singoli soggetti, a provvedere alle modifiche, senza la necessità di intervento dello stato nella sua unità⁴⁸⁶. Ma per lo più il procedimento di revisione è uno solo⁴⁸⁷, quando addirittura non manca del tutto.

⁴⁸⁶ Ad es.: *Accordo GRECIA-LIBANO, per l'istituzione di comunicazioni aeree* (Beirut, 6.10.1948), a. 9, RT, 178, 37, dove le clausole degli annessi possono essere modificate direttamente su accordo delle sole autorità aeronautiche dei due paesi; *Accordo NU, OIT, FAO, UNESCO, ICAO, WHO-FRANCIA* (da considerarsi bilaterale perché le Organizzazioni cit. agiscono come unico contraente) *per la fornitura di assistenza ai territori non autonomi* (Parigi, 31.5.1954), a. V, RT, 191, n. 2592, in cui si permette ai territori non autonomi di modificare direttamente l'accordo supplementare; *NORVEGIA-GIAPPONE, Accordo sui servizi aerei* (Oslo, 23.2.1953), a. 15, RT, 92, 191, che funziona come il primo, ma con l'aggiunta dello scambio di note diplomatiche.

⁴⁸⁷ Dai multilaterali ai bilaterali, ad es.: *Accordo per l'applicazione della clausola della 'nazione più favorita' alla Germania occidentale* (Ginevra, 14.9.1948), a. V, RT, 18, 267; USA - BULGARIA - CECOSLOVACCHIA - UNGHERIA - ROMANIA - UCRAINA - YUGOSLAVIA, *Accordo sulla navigazione sul Danubio* (Belgrado, 18.8.1948), a. 46, RT, 33, 181; USA - CILE, *Accordo di assistenza militare* (Santiago, 9.4.1952), a. XI, RT, 186, 53; USA - EL SALVADOR, *Accordo di cooperazione tecnica* (San Sebastiano, 4.4.1952), a. V, RT, 177, 219; GRAN BRETAGNA - USA, *Accordo per lo scambio di informazioni tecniche e brevetti* (Londra, 13.1.1953), a. XI, RT, 161, 3; ITALIA - TURCHIA, *Accordo per il servizio aereo* (Ankara, 25.11.1949), a. 10, RT, 192, 39; USA - ITALIA, *Accordo di cooperazione bancaria* (28.6.1948), a. XII, RT, 20, 43.

CAPITOLO QUINTO

EMENDAMENTO E REVISIONE: CLASSIFICAZIONE E PROBLEMI COLLEGATI

SOMMARIO: 32. Il significato della duplicità di normativa nei trattati internazionali. La prassi normativa dimostra l'insostenibilità della tesi 'quantitativa' in materia di distinzione tra clausole di revisione. Nessun trattato prevede una distinzione impostata in questa maniera. Esistenza di una regola generale in materia di revisione, per cui a seconda dell'importanza della norma questa può essere modificata con questo o quel procedimento. Inesistenza della collegata possibilità di individuare singolarmente il tipo di norme sottoponibile in generale all'uno o all'altro procedimento. Un'indagine del genere può essere condotta soltanto all'interno di ciascun trattato, in cui va valutata la importanza relativa di ciascuna norma. I vari casi genericamente ipotizzabili: indicazione espressa dei casi di emendamento e di revisione, previsione solo di una distinzione basata sulla imposizione o meno di nuovi obblighi agli stati, ecc., possibilità di considerare retrospettivamente più importante una certa questione, con conseguenze a livello di ratifiche. Una possibile definizione dell'emendamento. - 33. Una possibile classificazione dei procedimenti di revisione e di emendamento. I tre tipi di procedimenti generalmente presenti nei trattati. Difficoltà derivanti dalle clausole che prevedono soltanto procedimenti generici, non sufficienti a definire con precisione la procedura da seguire in concreto per portare ad effetto la modifica. - 34. La classificazione dei procedimenti di revisione nei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Maggiore complessità del problema. Due criteri possibili di classificazione. A seconda dei procedimenti, ed a seconda delle percentuali di voti e di ratifiche richiesti per l'adozione e l'entrata in vigore delle modifiche. - 35. Il problema del procedimento di revisione come atto complesso. Importanza al proposito di una corretta individuazione della natura della ratifica o dell'atto di assenso dello stato a venire vincolato, per

poter condurre un discorso in merito. La ratifica non è sempre in quanto tale assolutamente indispensabile per la formazione di un atto internazionale. La ratifica può non essere sufficiente alla formazione di un atto di revisione, per cui va considerato essenziale anche l'atto dell'organo che adotta tale modifica. Differenze tra il caso di un'organo che adotta una modifica che poi gli stati possono ratificare o meno, e quello di una conferenza di stati che prepara una modifica da sottoporre all'approvazione degli stati. Il procedimento di revisione può essere considerato un procedimento complesso quando l'atto dell'organo non sia soltanto preparatorio, e in conseguenza la ratifica costituisca un atto ulteriore incapace di valere indipendentemente dall'espressione di volontà dell'organo. La ratifica come una condizione di efficacia dell'atto adottato dall'organo internazionale. Casi del genere riscontrabili piuttosto frequentemente nella prassi. I casi tipici dell'a. 108 NU e dell'a. 95 co. 3, 4 CECA. - 36. Differenza tra il concetto di revisione e quello di riesame. Possibilità, astrattamente parlando di individuare una differenza tra i due concetti. Irrilevanza, però, di una simile distinzione, a meno di non intendere la questione da un punto di vista strettamente quantitativo. Ove si prevede la revisione, si prevede anche implicitamente la possibilità di modificare il trattato nel suo complesso. Del resto la modifica di moltissime norme del trattato può integrare un caso di emendamento. Il riesame costituisce soltanto un espediente terminologico per alludere alla eventualità che il trattato sia sottoposto ad una riconsiderazione complessiva, indipendentemente dalle effettive modifiche che si potranno eventualmente ad esso porre. - 37. Una ulteriore possibilità di classificazione dei trattati, tramite le clausole di revisione. Tre diversi tipi di clausole di revisione identificabili in questa maniera nella prassi internazionale.

32. — Nell'esposizione che precede si è fornito, ci sembra, un quadro abbastanza completo della normativa in materia di revisione e della prassi in merito. Specialmente, crediamo di aver mostrato il permanere, sin dall'epoca più antica, di una tendenza uniforme, che affiora costantemente al di là delle eventuali normative esplicite, che possono in qualche misura mascherare⁴⁸⁸ la reale situazione sottostante.

⁴⁸⁸ La normativa, cioè può risultare condizionata ideologicamente (*supra*, nn. 2, 3): ad esempio si può predisporre un procedimento 'de-

Si può, dunque a questo punto, abbastanza facilmente mostrare con sufficiente precisione la maniera in cui si può a nostro avviso, interpretare quel dato della prassi, che è costituito dalla duplicità di normativa in materia di revisione, vale a dire, tramite una distinzione impostata secondo un criterio 'qualitativo' mediante l'applicazione del quale, si può verificare come realmente esistano nei fatti due ben diversificati e tipizzati 'stati strutturali'⁴⁸⁹, di quel fenomeno unitario che è costituito dall'istituto della revisione dei trattati.

Prima di tutto risulta ormai, una volta analizzata la prassi con una certa ampiezza, facile mostrare l'insostenibilità della tesi che vede nel criterio 'quantitativo'⁴⁹⁰ la base della distinzione, bastando richiamare le disposizioni dei trattati che abbiamo citati, in cui non si dà mai il caso che sia previsto un procedimento destinato a produrre la modificazione (di un numero molto vasto, o) della totalità delle norme, ed uno per un gruppo ristretto di esse, prescindendo dal contenuto delle norme in questione. A parte, infatti, il caso in cui la previsione sia del tutto generica (imposizione di nuovi obblighi, ecc.), che già di per sé basterebbe per essere sicuri della nostra tesi e per dimostrare l'insussistenza di quella che criticiamo, sarà sufficiente, per confermare la nostra opinione, citare il caso particolarmente rivelatore della CECA, in cui soltanto le variazioni agli aa. 2, 3 e 4 (che indicano i fini della organizzazione), ed a quelli che riguardano le competenze reciproche degli organi, sono conside-

mocratico' apparentemente, ma nella sostanza per nulla differente da quello che esplicitamente prevede una procedura, per così dire 'antidemocratica'. E il caso, ad esempio, delle NU, o di quei trattati che prevedono l'adozione della revisione a maggioranza, ma a patto che gli stati non consenzienti recedano dal trattato, o ne vengono addirittura espulsi, o non restino vincolati dalla modifica adottata contro la loro volontà.

⁴⁸⁹ V. *supra*, n. 4.

⁴⁹⁰ Ampi riferimenti bibliografici in materia, e la critica di questa impostazione teorica, v.li *supra*, Cap. terzo, n. 20.

rate degne della più complessa procedura dell'a. 96, mentre tutte le altre sono sottoposte alle disposizioni dell'a. 95 co. 3, 4⁴⁹¹.

Il criterio qualitativo, invece, si presta ad un'interpretazione migliore delle clausole di revisione, purché si accetti il fatto che non sarà possibile (e non si vuole) indicare in termini tecnicamente definitivi e generali i casi in cui si debba parlare di revisione o di emendamento, dato che il criterio va visto sempre in relazione al singolo trattato in cui si trova espressa la clausola.

Esiste solo la possibilità di identificare una regola tanto generale, da non essere direttamente utilizzabile sul piano tecnico. Tale regola generale è indubbiamente quella dell'importanza delle norme, nell'economia del singolo trattato. Sarà magari possibile indicare uno o due casi grosso modo comuni a tutti i trattati, ma è chiaro che oltre a ciò vi è per ogni accordo, a seconda della sua natura, ma specialmente a seconda della sua funzione, un certo gruppo di norme che rileva in modo particolare, proprio a causa ed in relazione al tipo di accordo di cui si tratta, e che quindi richiede una procedura particolare per poter essere modificato. Potremo, insomma, cercare di individuare un *metodo* per la ricerca dei casi di revisione ed emendamento nei singoli trattati, ma non potremo indicare un gruppo di ipotesi tecniche, valide per tutti i trattati, in cui si possa parlare, in generale, di revisione o emendamento.

Ed infatti, tanto per fare un esempio, mentre va considerata revisione la modifica del diritto di sottoscrivere gli aumenti di capitale nella *Bank*⁴⁹², tale non è il caso della IFC, in

⁴⁹¹ In questo caso si avrebbe addirittura una situazione inversa di quella contemplata dalla tesi che criticiamo, dato che la 'revisione' riguarderebbe in tale ipotesi un numero molto limitato di norme, piuttosto che il contrario.

⁴⁹² V. *Statuto Bank*, cit., a. VIII, b (2).

cui risulta maggiormente importante il diritto di prelazione⁴⁹³, senza che ciò impedisca che al tempo stesso il diritto di recesso, ed il principio della limitazione della responsabilità siano, per ambedue gli istituti, questioni da sottoporre a revisione e non ad emendamento⁴⁹⁴. D'altra parte nel *Fund*, se esiste egualmente come particolarmente rilevante il diritto di recesso, si trovano, invece, anche citate in questo senso le disposizioni relative alla variazione della quota dei membri, e la variazione al valore di parità della moneta⁴⁹⁵. E l'elenco potrebbe continuare con l'indicazione di tutti i casi simili e dissimili, proprio a dimostrare che, sebbene il principio generale sia quello indicato, la sua applicazione varia da trattato a trattato. Il che, del resto, si spiega con la mancanza di omogeneità tra le disposizioni dei vari trattati, proprio perché ciascun trattato assolve ad una sua determinata ed esclusiva funzione.

Comunque, senza dilungarci troppo, basti osservare che tre sono essenzialmente i modi in cui si possono concretamente distinguere i vari procedimenti di revisione:

a) l'ipotesi più comune, *per cui sono indicati espressamente i casi di revisione e quelli di emendamento*⁴⁹⁶, (vale a dire

⁴⁹³ V. *Statuto IFC*, cit., a. VII, b (ii).

⁴⁹⁴ V. stessi *Statuti* citt., rispettivamente: aa. VIII, b (1^o, 3^o); VII, b (i, iii).

⁴⁹⁵ V. *Statuto Fund*, cit., a. 17, b (1^o, 2^o, 3^o). Ed infatti, quando la Repubblica Federale Tedesca ha deciso di modificare, recentemente, tale valore di parità, il *Fund* ha dovuto puramente e semplicemente accettare il fatto compiuto, proprio allo scopo di evitare di sanzionare definitivamente tale possibilità, e di limitare, quindi, i danni che agli altri stati ne potessero derivare.

⁴⁹⁶ V. ad es.: *Statuti* CIM, CIV, CERN, CdE, GATT, UPU, CEE, *Euratom*, CECA, *Bank*, IFC, *Fund*; e gli accordi: *Conv. doganale sui Carnets E.C.S.*; *Conv. Europea sul servizio mobile radio-marittimo*; *Conv. europea di radiodiffusione*; *Conv. sul traffico Stradale*; *Accordo GRECIA-LIBANO, sulle comunicazioni aeree*; *Accordo NU, OIT FAO, UNESCO, ICAO, OMS - FRANCIA, per la fornitura di assistenza tecnica ai territori non autonomi*; *Accordo NORVEGIA - GIAPPONE sui servizi aerei*; tutti già citati.

i casi in cui si applica la procedura più semplice e quelli in cui si applica, invece, quella più complessa) senza l'aggiunta di espressioni che li qualificano (modificazioni fondamentali, ecc.). Ration per cui si viene a formare un elenco di tipo casistico, dal quale però, regolarmente, è facile constatare, in via interpretativa, come talune delle norme in oggetto rivestano un'importanza maggiore o minore nell'economica generale del trattato;

b) l'ipotesi in cui si parla genericamente di *imposizioni di nuovi obblighi alle parti*, oppure, ancor più genericamente, di *modificazioni fondamentali*⁴⁹⁷, per le quali non vi è indicazione alcuna che le individui esattamente nell'ambito del trattato in cui le norme sono contenute. In quest'ipotesi, dunque, a conferma della nostra tesi, si pone la distinzione nei suoi termini generali, e si tratta dei casi più comuni di clausole di revisione. Abbiamo ritenuto di includere qui anche il caso delle NU, in cui, se l'espressione usata non è quella, tuttavia tale ci sembra il senso degli aa. 108 e 109, così come abbiamo avuto modo di notare più sopra;

c) l'ipotesi in cui siano considerate *importanti certe modifiche soltanto « ex post »*, ad opera della decisione degli eventuali organi competenti⁴⁹⁸. Si tratta di un caso limite: la distinzione esiste, ma la si vedrà operante soltanto *se e quando* le parti riterranno opportuno di farlo, e soltanto per quelle modifiche per le quali si riterrà necessario rendere più complesso il procedimento⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ V. *Statuti FAO, ICEM, OIR, OMM, UNESCO, NU, e, Conv. Internazionale per la protezione dei vegetali; Conv. per una Organizzazione europea per la protezione delle piante*; tutti già citati.

⁴⁹⁸ V. *Statuti ICAO, IMCO*; e gli *Accordi, Accordo generale sui trasporti internazionali stradali; Accordo internazionale sullo stagno; Conv. sulle facilitazioni doganali in favore di turismo*; tutti già citati.

⁴⁹⁹ Tipico è il caso dello *Statuto, ICAO, RT, 232, 410*, il cui a. 94 stabilisce (a) che gli emendamenti adottati entrano in vigore per i soli stati che li ratificano; ma (b), qualora l'Assemblea ritenga gli emenda-

A questo punto, quindi, ci sembra possibile tentare una definizione dell'emendamento, capace di sintetizzare tutti i casi che abbiamo esaminato dianzi.

L'emendamento integra, dunque, un procedimento destinato a modificare nei trattati quelle parti o gruppi di norme che, per motivi di carattere generale (non prevedendo la imposizione di nuovi obblighi o mutamenti dei fini) o di carattere particolare ai singoli accordi, siano considerate meno rilevanti di altre norme del medesimo trattato, e per la cui modifica, quindi, è previsto un procedimento di più facile attuazione rispetto a quello, espresso o sottinteso, di revisione.

Quanto ai procedimenti richiesti per l'emendamento ci si può limitare a ripetere quanto già detto più sopra⁵⁰⁰. Per lo più si richiede la maggioranza (dei voti o delle ratifiche), e solo molto di rado sono richieste l'unanimità o altri procedimenti. Sempre, comunque, tenendo presente, che, per quanto complesso possa essere il procedimento per l'emendamento di un trattato, in cui esista la distinzione menzionata, l'altro procedimento, previsto nello stesso trattato risulterà ancor più complesso: al limite estremo, il sistema tradizionale della pura e semplice stipulazione di un nuovo accordo modificativo di quello precedente.

33. — Già abbiamo avuto occasione di mostrare quali siano grosso modo i procedimenti normalmente usati per la revisione nei trattati multilaterali ed abbiamo notato che il più comune sembra quello che richiede l'unanimità dei voti e delle ratifiche degli stati parti del trattato. Se adesso, però, andiamo più a

menti particolarmente importanti, nel «raccomandarne l'adozione» (cioè, nel sottoporli a ratifica) può stabilire che gli stati non consenzienti, cessino di essere membri dell'Organizzazione.

⁵⁰⁰ V. *supra*, nn. 29 ss.

fondo in questo studio comparativo, vedremo che normalmente i procedimenti previsti nei trattati sono di tre specie: vale a dire, cominciando dal meno comune:

a) quello che prevede l'accettazione dei due terzi degli stati, che è il caso più raro, in cui viene eccezionalmente stabilito un principio maggioritario abbastanza fuori dall'ordinario, dato che si avvicina molto ai procedimenti organici delle organizzazioni internazionali, di cui avremo modo di parlare più avanti ⁵⁰¹;

b) quello per cui è necessaria l'unanimità dei consensi delle parti, sia che tale unanimità sia richiesta in modo espresso ⁵⁰², sia che, al contrario, sia richiesta in modo velato, attraverso le statuizioni che prevedono l'espulsione dei non consenzienti ⁵⁰³. In questo ambito riteniamo che vada compreso anche il caso delle conferenze *ad hoc* per la revisione, che vengono convocate allo scopo di discutere le modifiche, appunto con la procedura del voto maggioritario e della espulsione dei non consenzienti appena indicata ⁵⁰⁴;

c) terza e più comune, è quella che non potrebbe nemmeno essere definita procedura in senso stretto, in virtù della

⁵⁰¹ V., ad es., *Convenzione per facilitare il passaggio di frontiera ai viaggiatori*, cit.; URSS - BULGARIA - CECOSLOVACCHIA - UNGHERIA - ROMANIA - UCRAINA - YUGOSLAVIA, *accordo concernente il regime della navigazione sul Danubio*, cit.; *Conferenza dell'Aja sul Diritto internazionale privato*, cit.; *Convenzione sanitaria per la navigazione aerea*, cit., ecc.

⁵⁰² Per il principio della unanimità, v. ad esempio: *Conv. internazionale per la protezione dei vegetali*, cit.; *Conv. per una Organizzazione europea per la protezione delle piante*, cit.; *Conv. doganale sui Carnets E.C.S., per campioni commerciali*, cit.; *Conv. per la creazione di un consiglio di cooperazione doganale*, cit.; *Protocollo della Convenzione sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, cit.; *Accordo generale per i trasporti internazionali stradali*, cit.; *Accordo internazionale sullo stagno*, cit.; *Conv. per la protezione dei beni culturali*, cit.; *Conv. sulla sicurezza della vita umana in mare*, cit., ecc.

⁵⁰³ V., ad es., *Conv. sul traffico stradale*, cit., a. 31, 4.

⁵⁰⁴ V., ad es., *Conv. sulla segnalazione stradale*, cit., a. 60, 3-4.

quale si procede alla convocazione di una conferenza generale con il compito di rivedere il trattato, senza che sia prevista espressamente la procedura della conferenza, con cui tale revisione debba essere effettuata ⁵⁰⁵. E che non si tratti di una vera procedura, può affermarsi anche quando, come talvolta accade ⁵⁰⁶, è statuita, più o meno completamente ed esaurientemente la procedura di convocazione della conferenza stessa. Questa convocazione, infatti, non rappresenta altro che un preliminare alla vera e propria procedura di revisione. D'altra parte limitandosi a dire che sarà la Conferenza a darsi le sue regole di procedura ⁵⁰⁷ non si stabilisce il modo in cui la revisione dovrà essere effettuata, e si applica soltanto il sistema del nuovo accordo modificativo di quello precedente ⁵⁰⁸.

Inoltre, non mancano i trattati in cui la statuizione è ancor più generica, dato che prevede soltanto la possibilità (puramente accademica) di procedere alla revisione, senza alcuna disposizione riguardo alla procedura da eseguire per la sua adozione ⁵⁰⁹. Si tratta, insomma, di disposizioni puramente pro-

⁵⁰⁵ V. ad es.: *Convenzione europea sul servizio mobile radio-marittimo*, it.; *Convenzione europea di radiodiffusione*, cit.; *Convenzione universale sui diritti di autore*, cit., ecc. Vedi la critica a questo tipo di regolamentazione in: JENKS, *Les instruments internationaux*, cit., 451 ss.; SCHELLE, *La révision dans les Conventions générales*, in AIDI, 1948, 18.

⁵⁰⁶ V. ad es.: *Convenzione per la creazione di un ufficio internazionale del vino*, cit.; *Convenzione sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, cit., ecc.

⁵⁰⁷ *Convenzione per la creazione di un ufficio internazionale del vino*, cit., ecc.

⁵⁰⁸ E qui, magari, si porrà un problema di procedura, ma alla luce delle norme generali in materia, e quindi anche senza l'adozione del criterio dell'unanimità; cfr., UBERTAZZI, *Il principio*, cit., 146 ss.; e cfr. anche, HOYT, *The unanimity*, cit., 6 ss., 245 ss., per una critica del principio di unanimità relativamente proprio al caso specifico della revisione. Cfr. anche, *supra*, nn. 2 ss.

⁵⁰⁹ Genericamente prevedono delle procedure: *Accordo internazionale per la creazione di un ufficio internazionale delle epizoozie*, cit.; *Società*

grammatiche, le cui funzioni si esauriscono nella semplice posizione del principio, per cui si può senz'altro dire che in questi trattati non esiste una vera e propria procedura per la revisione.

Grave, quindi, è il problema di vedere in pratica come si debba procedere alla modificazione del trattato in questione; grave specialmente perché la semplice statuizione del principio non basta a far sì che la revisione avvenga davvero, non soltanto per gli ovvi motivi tecnici, circa la competenza a convocare una conferenza, ed a proporre la decisione (qualche volta risolti espressamente), ma anche perché ne deriverà naturalmente il rischio che le parti del trattato, meno favorite, tendano piuttosto che alla modificazione, ad ottenerne la pura e semplice soppressione, oppure da altro punto di vista, alla sua conservazione puntuale (senza modifica), nel caso in cui la modifica sia per essi dannosa. È molto probabile, infatti, che nel momento in cui si porrà il problema della revisione, quelle parti che non si sentiranno in grado di continuare a rispettare il trattato faranno il possibile per sopprimerlo, o, per lo meno, per sottrarsi ai suoi obblighi.

Questi sono gli inconvenienti di ordine, per così dire politico, della genericità di statuizioni. Ma ve ne sono anche di ordine giuridico. Se è valido il principio (e certamente lo è,

Europea di finanziamento del materiale ferroviario (EUROFIMA), cit.; Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena, Washington 2.12.1945, RT, 161, 73. Vedi inoltre: Convenzione riguardante l'istituzione di posti a pagamento per gli emigranti, cit.; Convenzione sul rimpatrio dei marittimi, cit.; Convenzione sull'arruolamento dei marittimi, cit.; Convenzione sul brevetto ufficiali, cit.; Convenzione sui servizi di tavola su navi, cit.; Convenzione sui danni agli aeromobili, cit.; Convenzione sulla fabbricazione e diffusione degli stupefacenti, cit.; Convenzione sulla produzione del papavero e dell'oppio, cit.; Convenzione per regolare i conflitti di leggi in materia di assegni, cit.; Conv. sulla legge uniforme degli assegni, cit.; Accordo sulla applicazione della clausola della 'nazione più favorita' ai territori della Germania occidentale sotto occupazione militare, cit., ecc.

almeno di fatto) dell'unanimità dei consensi per la stipula dei trattati, sia pure con i limiti che la prassi più recente sembra porre al principio in oggetto⁵¹⁰ al momento della modifica in mancanza di un procedimento *ad hoc*, si dovrà richiedere che tutte le parti siano d'accordo sulla revisione il che è già di per sé molto difficile. Ma il problema che si porrà sarà quello di stabilire se tale unanime voto debba considerarsi o meno come un nuovo accordo: ché, se tale sarà la risposta, non si potrà certo affermare che il trattato sia stato modificato, ma, al contrario, che esso è stato abrogato e sostituito da uno nuovo. Con il che, quindi, si rientra, né più né meno, nel caso di quei trattati, che non avendo alcuna previsione in materia di revisione, vengono modificati, appunto, con il sistema del nuovo accordo.

34. — Se la classificazione dei procedimenti di revisione in uso nei trattati multilaterali, è risultata relativamente semplice, non altrettanto lo sarà quella degli statuti delle organizzazioni internazionali, in cui la varietà dei procedimenti è molto maggiore. Per di più, in questo caso, i criteri sistematici possono essere di due specie: da un lato quello dell'organicità o meno del procedimento, e dall'altro quello dei *quorum* di voti richiesti per l'adozione dei provvedimenti. Una sintesi dei due criteri,

⁵¹⁰ Cfr. in materia, tra gli altri, HARVARD, *Research*, a. 9, cit.; HOYT, *The unanimity rule*, cit., 1 ss.; BALLADORE-PALLIERI, *La formazione dei trattati nella pratica internazionale contemporanea*, RC, 1949, 469 ss.; DECLEVA, *Osservazioni*, cit., 93; DUPUY, *L'organisation internationale de la volonté générale*, RG, 1957, 536 ss. DRAGO, *La pondération dans les Organisations internationales*, AF, 1956, 529 ss.; LECA, *Les techniques*, cit., 78, che giustificano (con qualche riserva) il principio dell'unanimità con quello della eguaglianza sovrana, come anche WEINSCHHELL, *The doctrine of the equality of States*, cit., 419 (v. *ivi* bibliografia); MCNAIR, *The Law*, cit., 524; OPPENHEIM, *International Law*, cit., 62; SCHELLE, *Cours*, cit., 651; SCHWARZENBERGER, *International Law*, cit., 533; SERENI, *Diritto internazionale*, cit., 153; WALDOCK, *Second Report on the Law of treaties*, UN Doc, A/CN.4/156, 1965, a. 65, e commento.

come vedremo tra breve, è piuttosto difficile, ed oltre tutto, abbastanza discutibile.

A) Dal punto di vista del tipo di procedimento, si possono, a nostro parere, distinguere:

a) *procedimenti « complessi »*, che, secondo la teoria del Perassi⁵¹¹, danno luogo ad un atto in cui le decisioni di un organo si sommano a quelle degli stati, manifestate attraverso le ratifiche ed accettazioni⁵¹², sostanzialmente allo stesso modo degli emendamenti allo statuto delle NU, a norma dell'a. 108⁵¹³. Non più di un cenno rapidissimo va dedicato al caso rarissimo in cui la decisione di un organo basti, da sola, a rendere valida ed operante la modifica così apportata^{513 bis}. Il sistema molto più comune, del procedimento complesso, è quello caratteristico per la regolamentazione della questione, specialmente quando si tratti di organizzazioni internazionali. È dunque questo, un procedimento in cui sono concorrenti e complementari le due volontà: dell'organo deputato a provvedere alla revisione⁵¹⁴, che autonomamente decide sulle modifiche, spesso a maggioranza dei voti, e degli stati, che intervengono (a maggioranza o all'unanimità delle ratifiche o accettazioni) a rendere

⁵¹¹ PERASSI, *L'ordinamento*, cit., loc. cit., cfr. anche SPERDUTI, *La CECA*, cit., 88 a. Cfr. *infra* n. 35.

⁵¹² Non facciamo alcuna differenza, dal punto di vista che ci interessa, tra la ratifica e l'accettazione; quello che importa, infatti al momento, è soltanto il numero di assenti necessari perché la procedura possa produrre i suoi effetti. Nello stesso senso, v. anche ZACKLIN, *The amendment*, 155 ss.

⁵¹³ V. *Statuti*, CdE, FAO, ICEM, OIR, OMM, AIEA, ILO, WHO, UIS, ICAO, IMCO, UNESCO, *Bank Fund*, tutti già citati.

^{513 bis} V. *Statuto* IFC, cit.; ecc. Un caso analogo è quello dell'a. 41, d dello *statuto* CdE, che per la modifica di alcuni articoli particolari, prevede un procedimento semplificato, che non richiede la ratifica degli stati. In materia, cfr., LEONE, *Les amendements au Statut du Conseil de l'Europe*, Milano 1968, 12 ss.

⁵¹⁴ O, se si preferisce, dell'organizzazione nel suo complesso.

operante la decisione. La statuizione dell'organo, come abbiamo già visto, è di per sé sola perfettamente valida^{514 bis}: soltanto un elemento le manca perché possa divenire completamente efficace; la ratifica. Si potrebbe addirittura parlare di due procedimenti indipendenti l'uno dall'altro, ed ambedue, nel proprio ambito, validi per proprio conto: da un lato (ed anteriormente), quello dell'atto organico, il quale è di per sé perfettamente valido, e completo in ogni suo elemento, purché lo si guardi solo dal punto di vista interno dell'organizzazione; dall'altro (posteriormente), quella dell'atto complesso, che si verifica soltanto se e quando l'altro elemento di esso si manifesti: la ratifica degli stati, che permette all'atto di assumere l'operatività (entrata in vigore);

b) *procedimenti 'esterni'* con il che vogliamo alludere al caso in cui non si verifichi l'intervento diretto e determinante di alcun organo dell'istituzione. In questo tipo di procedimento riteniamo che debba rientrare sia quello in cui sia richiesta senz'altro la ratifica degli stati di una proposta di emendamento, che l'organizzazione non ha direttamente approvato tramite i propri organi⁵¹⁵, sia quello per cui si debba provvedere alla convocazione di una conferenza di stati, la quale proponga (quale che sia il procedimento relativo non importa) le modifiche che vengono poi approvate dagli stati attraverso la ratifica⁵¹⁶. Nel primo caso, l'organizzazione viene messa palesemente da parte: sono i membri di essa, che in modo del tutto autonomo decidono di imporre delle modifiche allo statuto. Gli

^{514 bis} Naturalmente, con il limite già segnalato in precedenza, circa un valore autonomo dell'atto dell'organo di un'organizzazione internazionale.

⁵¹⁵ Come potrebbe essere il caso delle proposte di revisione fatte circolare tra gli stati, ed adottate da questi individualmente. Così v., ad esempio, *Statuti* CERN, UPU, *Organizzazione di Metrologia legale*, GATT, CdE, citt.

⁵¹⁶ V. *Statuti*, CEE, *Euratom*, CECA, NU, citt.

stati, insomma, agiscono nella loro qualità di 'padroni' della istituzione, con tutte le conseguenze che questa situazione comporta. Sarà proprio a questo proposito ed in questo caso, che si porrà il problema se si debba ritenere o meno che la revisione importi un nuovo accordo che si sostituisca o venga aggiunto a quello precedente: sta di fatto che la passività dell'organizzazione è un forte elemento a favore di questa tesi. Per il secondo caso, la situazione potrebbe sembrare differente, a causa della convocazione della conferenza, ma abbiamo già accennato, a proposito dell'a. 109 NU, che la Conferenza generale, non essendo organo dell'istituzione, rappresenta soltanto un normale 'meeting' di Stati. Se ciò è vero (e con le riserve già esposte), vuol dire che si ricade nel caso precedente, dato che si tratta sempre di un intervento esterno degli stati, con tutte le conseguenze che ne derivano.

c) *procedimenti 'non formali'*, piuttosto rari, in cui la norma sulla revisione si sostanzia semplicemente nella previsione circa la convocazione di una conferenza di revisione⁵¹⁷, o al limite si accenna solo alla possibilità che tale revisione avvenga⁵¹⁸. La situazione è simile a quella dei trattati multilaterali⁵¹⁹, con la differenza che in questo caso risulterà alquanto più complesso convocare una conferenza siffatta, a causa della esistenza di notevoli resistenze che si creeranno all'interno dell'organizzazione, non essendo la convocazione della medesima, prevista esplicitamente nello statuto.

B) Dal punto di vista del numero di voti richiesti per la votazione della modifica, la distinzione da farsi è tra procedimenti che richiedono l'unanimità e procedimenti che richiedono la maggioranza (assoluta o qualificata che essa sia). Il più comune risulta ancora il procedimento dell'unanimità, sia che si

⁵¹⁷ V. *Statuti*, CIM, CIV, ecc.

⁵¹⁸ V. *Statuto*, NATO, cit.

⁵¹⁹ V. *supra*, n. 30.

tratti di procedimenti complessi⁵²⁰ e sia che si tratti di 'procedimenti esterni'⁵²¹. Nel primo caso, poi, è abbastanza frequente l'uso del voto maggioritario dell'organo deputato all'adozione delle modifiche⁵²², e l'unanimità delle ratifiche (sia che essa sia pura e semplice, sia che, al contrario, un risultato analogo venga ottenuto attraverso il procedimento della espulsione dei non consenzienti, o attraverso quello di permettere loro di non restare vincolati dalle revisioni alle quali fossero contrari)⁵²³. Per il secondo caso, poi, basta ancora citare lo statuto delle NU, in cui la Conferenza generale raccomanda le modifiche a maggioranza dei due terzi dei voti, mentre le ratifiche, se pur formalmente avvengono a maggioranza, di fatto richiedono quella forma di unanimità cui si è già accennato⁵²⁴, dato che i voti determinanti vengono dati proprio da quelle cinque potenze, che devono assolutamente essere tutte d'accordo. In questo, lo statuto NU è imitato da altri statuti⁵²⁵, in cui, se non si richiede l'unanimità delle potenze principali, si richiede una maggioranza particolarmente qualificata, degli stati più importanti. Per puro obbligo di precisione, ricordiamo anche che egualmente all'unanimità, ma con procedimenti strettamente organico, vengono apportate le modifiche allo statuto della IFC.

A maggioranza qualificata vengono invece adottate le modifiche per alcuni statuti con procedimento complesso e con procedimento esterno⁵²⁶, ma si tratta di una netta minoranza che non basta a qualificare un comportamento generale. Strano, anzi, è il procedimento del CdE, in cui, pur trattandosi di una organizzazione politica (in cui in genere il procedimento mag-

⁵²⁰ V. *supra*, 202 s. e *infra* n. 35.

⁵²¹ V. *supra*, 203 s.

⁵²² V. ad es. *Statuti*, FAO, ICEM, AIEA, ICAO, ecc.

⁵²³ V. ad es. *Statuti* ILO, WHO, ecc., cit.

⁵²⁴ Cfr. *supra*, nn. 22 ss.

⁵²⁵ V. ad es. *Statuto* UNESCO, ecc., cit.

⁵²⁶ V. ad es. *Statuto* CdE, CEE, CECA, ecc., cit.

gioritario è molto più raro), si procede alla ratifica a maggioranza, senza ricorso a procedimenti organici, e con in più anche l'imposizione agli stati di quelle modifiche che essi non volessero accettare.

Quanto ai casi di procedimenti indicati soltanto in modo generico, non vale la pena di discuterne, dato che si tratterebbe soltanto di ripetere quanto già detto per i trattati multilaterali, che si trovano nelle stesse condizioni.

Concludendo, quindi, due sono normalmente i procedimenti possibili: da un lato la votazione di un organo dell'istituzione, e dall'altro quello della manifestazione di volontà espressa direttamente dagli stati attraverso la ratifica. Procedimenti che possono comprendere, per le votazioni, l'unanimità o la maggioranza qualificata⁵²⁷ con i relativi addentellati, quali la regola del *contracting out* per cui uno stato può rifiutare di accettare una modifica pur restando parte dell'accordo, oppure quali la possibilità del recesso e della espulsione dei non consenzienti.

Per le ratifiche, egualmente, si può avere il caso della maggioranza e quello dell'unanimità, al quale ultimo ci sembra che possa essere avvicinato il diritto di veto, attraverso cui uno stato può impedire che una modifica venga apportata allo statuto, pur richiedendo quest'ultimo solo la maggioranza dei voti⁵²⁸.

35. — Nel parlare del problema dell'emendamento, ed in particolare di quello dello Statuto delle NU, abbiamo avuto più volte occasione di accennare alla tesi del Perassi⁵²⁹, per il

⁵²⁷ Per tutti cfr. già in questo senso, QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 209.

⁵²⁸ V. ad es., BROUGLIÈRE, *La règle de l'unanimité des Membres Permanents du CdE*, cit.; DAY, *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations unies*, cit.; QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 167.

⁵²⁹ Tesi, peraltro, non isolata. Cfr. infatti, per tutti, SPERDUTI, *La CECA*, cit., 83 s.

quale la procedura dell'a. 108 darebbe luogo ad un atto complesso, mentre ciò non accadrebbe per la procedura dell'a. 109. Avendo adesso esaminato i problemi dell'emendamento e della revisione con una certa ampiezza, ci converrà ritornare sulla questione per vedere se tale conclusione sia o meno esatta, e se, per caso, sia al livello teorico pienamente applicabile al caso della revisione.

Preliminarmente, però, ci converrà precisare qualche punto in merito alla ratifica ed alla sua natura, sulla quale, peraltro, sembra che la dottrina sia unanime, perché in genere ritiene che la ratifica: « non convalida un atto che già esiste, ma dà vita ad un atto nuovo »⁵³⁰. Il che sta a significare che la ratifica, o comunque (con la dottrina più recente)⁵³¹ l'atto attraverso cui lo stato manifesta in qualsiasi maniera la volontà di vincolarsi, è l'unico atto capace di formare un trattato, mentre ogni altra attività precedente (conferenze di preparazione, negoziati, firma, ecc.) non rappresenta altro che un'azione diretta allo scopo di preparare e di progettare un accordo, senza però che questa preparazione abbia alcun effetto giuridico diretto in

⁵³⁰ ANZILOTTI, *Corso di diritto Internazionale*, cit., 313; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., 303; QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 157 ss.; SERENI, *Diritto internazionale*, cit., 1400 ss., il quale a questo proposito segue (ripetendola) la tesi dominante, ma che, a proposito del problema dell'a. 108 NU, segue (pressoché testualmente) la tesi del Perassi, cadendo così in una grave ed inconciliabile contraddizione. Se, infatti, si considera la ratifica come l'unico atto capace di costituire un accordo, non si vede come si possa considerare, poi, l'atto di un organo capace di concorrere con la ratifica alla formazione di un atto complesso, se non altro perché in questo caso, non si avrebbe affatto la parità di valore dei due organi (stato e AG) che concorrono alla formazione dell'atto in questione. Parzialmente contrario è BALLADORE-PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 286, dove accetta in parte la teoria in questione, ma che riconosce all'atto dei plenipotenziari un certo suo valore autonomo, giungendo a qualificare la ratifica come un atto concorrente, con la volontà dei delegati, alla formazione dell'atto, 292.

⁵³¹ Cfr. più ampiamente, *supra*, n. 25, ntt. 373, 374.

manca di un'espressa manifestazione di volontà dello stato. Ma, come giustamente si è osservato⁵³², questa attribuzione non si può considerare assoluta, ché è sempre possibile che motivi contingenti facciano sì che la ratifica in quanto tale perda una parte almeno del suo valore. È il caso, ad esempio, del comandante militare, che ha addirittura una competenza propria a stipulare, escludente persino la necessità stessa di ratifica o più in generale degli altri mezzi di stipulazione degli accordi internazionali (accordi in forma semplificata, ad esempio, ecc.)⁵³³.

Ora, se questo è vero, se davvero in talune ipotesi è possibile pensare ad un'eccezione al principio della indispensabilità della ratifica come atto formale, ci sembra che non sia affatto impossibile che una situazione simile si possa manifestare anche nel caso della revisione, come ci accingiamo a dimostrare.

Se si volesse fare un paragone con gli ordinamenti interni, si potrebbe avvicinare questo procedimento a quello della votazione di una legge, la quale sia stata precedentemente preparata e studiata da una commissione apposita. Il progetto della commissione, infatti, viene adottato e votato nell'ambito delle sue attività, ma sarà il Parlamento, ed esso soltanto, quello che dovrà decidere se approvare o meno il progetto, e quindi se trasformarlo in legge, e tale decisione sarà del tutto autonoma, e potrà benissimo non soltanto decampare dal progetto originario della commissione, ma anche rifiutare del tutto di accettarlo, proponendone un altro alternativo, oppure rinunciando senz'altro ad emettere la legge. Dal che si ricavano due importanti elementi: da un lato l'assoluta padronanza del Par-

⁵³² QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 158, 158 e 161 s.

⁵³³ Parlando di ratifica intendiamo alludere genericamente all'espressione di volontà, comunque manifestata, dello stato. Nel senso di escludere il valore assoluto della ratifica, come nella dottrina più antica, v. di recente, il progetto di *Convenzione sul diritto dei trattati* di Vienna, aa. 14, 15, 16 e 17.

lamento circa la votazione della legge, e dall'altro la non complessità dell'atto votato.

Similmente, nel campo del diritto internazionale, la ratifica (o gli atti ad essa equiparabili in quanto manifestazione della volontà dello stato di vincolarsi: eventualmente la sola firma) costituisce l'unico atto costitutivo dell'accordo, mentre l'attività compiuta da un organo internazionale (sia esso parte di un'organizzazione più ampia, sia al contrario, una conferenza di stati, o un organo consimile, creato allo scopo preciso di preparare l'accordo) ha soltanto la funzione di costituire la base su cui decidere se concedere o meno la ratifica. Ma, allora, l'atto così costituito non potrà mai dirsi complesso, perché la delibera del menzionato organo dovrà considerarsi giuridicamente irrilevante. Il problema, quindi, sta tutto nel vedere se l'atto emesso dall'organo che prepara la modifica non possa rappresentare un elemento determinante nella formazione della volontà relativa alla revisione di quel determinato accordo. Vale a dire, cioè, che occorre vedere se l'atto dell'organo (istituzionale o meno) non costituisca un momento della formazione della volontà degli stati relativamente a quella determinata modifica.

Ora, l'atto di un organo di un'istituzione internazionale⁵³⁴, che delibera una modifica al trattato istitutivo della medesima, costituisce indubbiamente un elemento ineliminabile perché la modifica possa aver luogo. Se è vero che gli stati sono liberi di stipulare tra di loro qualsiasi accordo essi credano opportuno, è anche vero che, nell'ipotesi di una norma convenzionale che stabilisca una procedura in cui l'intervento di un organo permanente sia necessario, quest'ultimo assume una veste particolare, per cui la sua delibera concorre con la ratifica a formare un atto perfetto. Non sarebbe, infatti, possibile *ratificare* un atto che

⁵³⁴ Non quindi di una semplice conferenza di stati, la cui posizione, come già mostrato, è materialmente diversa, limitandosi a svolgere un lavoro di tipo preparatorio.

non esiste, così come per altro verso l'atto dell'organo non avrebbe efficacia senza la ratifica degli stati. Laddove, quindi, siano essenziali, sia la delibera dell'organo che la ratifica degli stati per portare a termine un atto valido, questo può assumere valore di atto complesso⁵³⁵, a condizione però, che l'atto dell'organo non sia puramente preparatorio.

Ciò implica, dunque viceversa, che qualora sia possibile dimostrare che soltanto la ratifica (o un suo equivalente) sia in grado di formare effettivamente l'atto, si riduce l'atto dell'organo allo stato di semplice delibera preparatoria, priva di effetti giuridici valutabili, e quindi non è possibile che esso concorra alla formazione di un atto complesso.

Nell'ipotesi in cui, dunque, l'atto dell'organo non sia solamente preparatorio, esistono in sostanza due alternative: *a*) affermare che la ratifica concorre con la delibera dell'organo alla formazione di un atto complesso; *b*) oppure andare ancora oltre e affermare che la ratifica è soltanto una conferma dell'atto organico.

Prendendo come esempio tipico il caso dell'a. 108 NU⁵³⁶, ci si accorgerà che esso pone l'AG in una posizione particolare. Questa, infatti, delibera a maggioranza l'adozione degli emendamenti. Il procedimento di ratifica seguirà soltanto dopo, e soltanto *se ed in quanto* l'adozione sia avvenuta, altrimenti gli stati non potranno certamente ratificare un provvedimento non ancora preso. La volontà dell'Assemblea, insomma, è necessaria ed indispensabile perché si possa procedere formalmente alla modifica anche di una piccolissima parte del trattato. Mai gli stati potranno, in modo autonomo procedervi, almeno fin tanto che intendano servirsi della procedura *ex a. 108* (e lo

⁵³⁵ In questa ipotesi, infatti, gli stati possono sole ratificare o meno, ma non, ad esempio, modificare l'atto adottato dell'organo.

⁵³⁶ Ma la situazione prevista all'a. 95 co. 3, 4 CECA è molto simile, SPERDUTI, *La CECA*, cit., 83; *supra*, n. 26.

stesso vale, ovviamente, per ogni disposizione simile al detto articolo). Il che, di per sé, già attutisce di molto il valore assoluto dell'espressione di volontà dello stato *uti singulus*.

Se adesso, d'altra parte, poniamo mente al modo in cui è formata l'AG, dovremo constatare che essa è composta di delegati degli stati, i quali ne rappresentano la volontà. Anche se, per ipotesi, tali delegati venissero considerati sotto un diverso aspetto e sotto una differente veste, resta il fatto che essi non possono che esprimere, *di fatto*, la volontà dei rispettivi governi, per cui questi finiranno per pronunciarsi in sostanza due volte: una prima in seno all'Assemblea per bocca dei propri rappresentanti, ed una seconda, direttamente, attraverso la ratifica.

Né si potrebbe obiettare che le due volontà sono di natura e di effetto differenti, a causa del fatto che, mentre la ratifica deve avvenire 'conformemente ai rispettivi procedimenti costituzionali', e quindi a seguito della volontà espressa dal Parlamento o dai loro equivalenti, il voto dei delegati viene esercitato solamente secondo le istruzioni dei rispettivi governi. Si dovrà, infatti, normalmente presumere, sul piano dei rapporti internazionali, che la volontà manifestata dal Governo, sia espressione di quella del Parlamento o comunque dello stato, secondo la cd. 'costituzione vivente'⁵³⁷ se non

⁵³⁷ In una parola, che sia lecitamente espressa. V. per tutti QUADRI, *Diritto internazionale*, cit., 150: «Lo Stato come ente collettivo non ha una volontà diversa da quella espressa da chi abbia la corrispondente competenza costituzionale», e, ancora, 151 «trova applicazione il principio della buona fede che viene in rilievo nella pratica essenzialmente quando si tratti di stabilire i limiti di competenza dei delegati agenti su istruzioni, ecc. In quanto uno stato determini in un altro soggetto la persuasione di poter validamente trattare, è evidente che esso debba rispondere di quanto è stato convenuto»; MORELLI, cit., 186 ss., e specialmente 191, e, 192 s., «una dichiarazione di volontà diretta ad altri soggetti di diritto internazionale, ed espressa da organi dello Stato che, secondo il diritto interno di questo non aveva la competenza ad emetterlo o comunque

altro perché il primo non è altro (almeno in astratto) che l'esecutore delle direttive generali indicate dal secondo. Nel caso in cui il governo traligni da quella che è la volontà del Parlamento (o di qualunque altro organo che eserciti funzioni dello stesso tipo), si potrà eventualmente pensare che esso non esprima la volontà dello stato, ma che, al contrario, l'atto così compiuto sia privo di valore; senonché, è ovvio che non potendosi indagare di volta in volta se la volontà espressa dal Governo corrisponda esattamente a quella degli altri organi costituzionali, tale situazione sarà presunta, salvo prova contraria.

Ora, l'AG, così formata « adotta » gli emendamenti da apportare alla Carta, in un modo, in certo senso 'definitivo'. L'AG stabilisce di apportare emendamenti, ed anche quali emendamenti apportare, e ciò fa in modo autonomo, tanto che la ratifica degli stati non si appunterà sull'opportunità o meno di modificare, ma soltanto sulle modifiche stesse, così come sono state formulate dall'AG, senza nemmeno la possibilità (che pure è in genere esistente) di porvi delle riserve, o di poter evitare ogni decisione, stabilendo di non accettare completamente, o di rifiutare la ratifica, pur restando parte del trattato. Anzi, se la maggioranza sarà a favore (e se la AG decide di emendare, vuol dire, in linea di massima, che implicitamente tale è la volontà degli stati), anche chi sarà contrario non potrà fare a meno di restare vincolato dalla decisione, e quindi dal

non poteva emetterlo, è, *ciò non ostante, imputata dal diritto internazionale allo Stato*, sempre che l'atto appaia compiuto in conformità della Organizzazione effettiva dello Stato, conformità che risulta dall'atteggiamento tenuto in concreto dagli organi dello Stato nel loro complesso » (corsivo, nostro); ANZILOTTI, cit., 228 s.: « il trattato, concorrendo le condizioni volute dal Diritto internazionale, sarà valido anche se il Capo dello Stato, ha fatto ciò che non era autorizzato a fare, o ha comunque violato i propri doveri costituzionali », (228 *in fine*), e 230; HARVARD, *Research*, cit., a. 9, 780, *in fine*. Cfr. anche più ampiamente, FERRARI-BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno*, cit., 53 ss. e 108 ss.

nuovo Statuto, ché nemmeno la possibilità di recesso è prevista in modo esplicito.

Insomma, la decisione dell'Assemblea metterà gli stati di fronte ad una alternativa: ratificare integralmente, o non ratificare affatto, terza possibilità non vi è, ché l'astensione è possibile all'atto del voto, e non al momento della ratifica, dove il provvedimento, o entrerà in vigore indipendentemente dalla volontà degli stati non ratificanti, oppure, trascorso un certo lasso di tempo (più o meno lungo), si dovrà considerare rigettato, almeno di fatto, specie se, come per la modifica allo Statuto NU, si stabilisce un limite di tempo entro il quale occorra che il provvedimento venga ratificato dagli stati⁵³⁸. Ma allora, ciò vuol dire che gli stati sono, in pratica vincolati ad un comportamento, positivo o negativo, di accettazione o di rigetto: il loro silenzio potrà, a seconda dei casi, avere un significato

⁵³⁸ Il problema è piuttosto sentito anche in dottrina, dove le opinioni sono, piuttosto diverse. La tesi che esponiamo nel testo, ci sembra ipotizzabile anche sulla base delle discussioni avvenute nell'ambito dell'AG in merito all'emendamento in oggetto. In una delle prime stesure di esso, infatti (come già detto *supra*), era espressamente previsto questo caso, e si stabiliva che, in mancanza di ratifiche sufficienti alla data fissata, gli emendamenti si sarebbero dovuti considerare come non proposti. V. UN Doc. A/Spc/L 104, 105, dove è riportata anche la discussione in merito a questa clausola, e la soluzione di abolirla. V. per tutti in merito, il nostro, *Le recenti*, cit., 385. In generale sulla possibilità di imporre un termine per la ratifica, relativamente, in particolare, agli emendamenti alla costituzione statunitense, v. LAUTERPACHT, *Private law sources and analogies of international law*, London 1927, VII, e 303, seguito, per il caso di specie dallo, SCHWELB, *The question of a Time Limit*, cit., 475 ss. Dubbi in materia sono espressi dal KELSEN, *The law*, cit., 822; ROBINSON, *The General*, cit., 319 s. Questo particolare può costituire un elemento a favore della tesi circa il valore di atto complesso della procedura *ex a.* 108 NU. Cfr. ancora il nostro, *Le recenti*, cit., 386, e più in generale, FERRARI-BRAVO, *Diritto internazionale*, cit., 35 s.; NISOT, *La révision de la Charte des Nations Unies*, cit., 371 ss.; IDEM, *Les amendements à la Charte des Nations Unies et leur mise en oeuvre*, *ibidem*, 1966, 321 ss.; DE VISSCHER, *Les premiers amendements*, cit., 332 ss.

di rifiuto di ratifica, o potrà non avere rilevanza alcuna nel caso in cui l'emendamento entri in vigore anche contro la volontà degli stati che non lo hanno ratificato. L'atto della AG è in sé perfettamente valido, e *non è soltanto un invito* agli stati perché seguano un comportamento, ma è una *decisione* capace di costringere gli stessi stati a prendere, a loro volta, una decisione: essi non sono più completamente liberi ed autonomi, non hanno la forza di variare la decisione presa, non possono far cadere la decisione sotto il silenzio: devono decidere, a rischio di perdere la possibilità di far valere la propria opinione. Si potrebbe addirittura sostenere, che sono stati proprio loro a volere questo atto dell'AG, di fronte al quale ora, devono soltanto ripetere il loro consenso o il loro rifiuto.

Ne discende, quindi, che, almeno in questo caso, la ratifica non è altro che una condizione di efficacia per l'atto dell'Assemblea, una conferma della volontà degli stati, che serve soltanto a permettere all'atto così compiuto, di funzionare in pratica.

Lo stesso ragionamento potrà ripetersi per tutte quelle norme, che presentino caratteristiche simili a quelle dell'a. 108, e di cui abbiamo già parlato. Si potrà anzi dire che, in linea di massima, laddove l'attività di un organo sia tale da mettere gli stati nella condizione alternativa di cui abbiamo discusso, si verificherà una situazione tale per cui la ratifica (o comunque l'atto dello stato con cui quest'ultimo afferma definitivamente la propria volontà di vincolarsi) perderà il suo carattere di unico atto capace di produrre l'accordo⁵³⁹. Ration per cui si potrà parlare di due tipi di ratifica: l'una, quella più comune, di carattere assorbente, e l'altra, che, per aver perso la sua autonomia, avrà caratteristiche simili a quelle dell'antica ratifica quando essa non rappresentava che la conferma di un atto già autoriz-

⁵³⁹ Esempi di procedimenti del genere, v.li cit., *supra*, n. 34.

zato e compiuto da un mandatario. I delegati all'assemblea, o conferenza che sia, agiscono di fatto in qualità di rappresentanti degli stati, giusta un mandato che viene rinnovato di volta in volta, ragion per cui la ratifica, in ipotesi del genere, perde una parte della sua importanza e diviene una semplice conferma.

Ma, si badi, non abbiamo intenzione, con questi ragionamenti, di ipotizzare una regola generale, che sia o possa essere valida in ogni caso. Al contrario, intendiamo decisamente affermare che questo modo di pensare sarà valido soltanto nel caso in cui si verifichino *tutte* le condizioni enunciate. L'espressione diretta di volontà da parte dello stato è, e resta, l'unico atto capace di costituire un accordo, ma questo principio può subire delle eccezioni, di cui il caso qui ipotizzato, potrebbe esserne una. Si potrà dire genericamente che soltanto ove un organo di una istituzione internazionale sia in grado di vincolare la volontà dello stato, si verificherà il caso in questione: altrimenti resterà perfettamente valida la regola generale.

Non allo stesso modo, però, si potrà ragionare laddove non si verifichino queste condizioni, laddove, cioè, l'organo che delibera l'emendamento o la revisione non sia in grado di vincolare direttamente un comportamento degli stati. Potrebbe essere il caso, a titolo di esempio, della Conferenza generale *ex a. 109 NU*, o di quella *ex a. 96 CECA*, ecc., o, più in generale, delle conferenze convocate per la modifica di trattati non istitutivi di organizzazioni, la cui volontà si esprime in un semplice progetto. La differenza starebbe tutta nel fatto che, nell'ambito dell'organizzazione, che delibera modifiche nel modo già visto, agiscono dei delegati i quali, se è vero che ricevono istruzioni dai rispettivi Governi, pur tuttavia concorrono a formare una volontà propria dell'organizzazione, del tutto estranea, almeno formalmente, da quella degli stati⁵⁴⁰. Mentre, insomma, in

⁵⁴⁰ REUTER, *Institutions internationales*, cit., 196, che dice testualmente: « l'organisation possède une volonté juridique propre qui lui

questo caso si potrà dire che è l'organizzazione stessa che decide di apportare delle modifiche al proprio statuto, ed avendole scelte richiede agli stati di renderle operanti, nel caso della conferenza, invece, sono dei plenipotenziari appositamente nominati, quelli che, dall'esterno ed in tale loro qualità progettano le possibili modifiche, senza che l'organizzazione possa intervenire in alcun modo. A procedimento compiuto, saranno gli stati a decidere se accettare o meno il progetto, quindi, se imporlo o meno (con o senza mutamenti) all'organizzazione (o di applicarlo o meno al trattato interessato) la quale *subisce* tutto l'*iter* del procedimento, senza intervenire altro (quando pure accade) che nel momento in cui autorizza la convocazione della conferenza.

36. — Bisogna ben intendersi, infine, prima di concludere, sull'uso del termine 'riesame', allo scopo di evitare di classificarlo come un procedimento che venga inserito nei trattati « *saus pour cela lui assigner un but* »⁵⁴¹.

In questo modo, infatti, si commette, ci sembra, il grave errore di vedere il riesame soltanto come una norma di procedura, e non nei suoi effetti materiali e pratici. Ed è in questo senso che noi abbiamo già avuto occasione di criticare la tesi esposta. Anche la revisione, infatti, se viene guardata da questo punto di vista non ha un fine determinato, in quanto non è affatto necessario che la procedura venga realmente iniziata, e che, comunque, essa porti davvero ad una modificazione del testo dell'accordo⁵⁴².

est imputable, qui ne peut se manifester valablement que suivant les règles qui définissent l'organisation. L'existence de cette volonté suppose que l'organisation a une sphère de compétence qui lui est attribuée ».

⁵⁴¹ LECA, *Les techniques*, cit., 41.

⁵⁴² Come invece sembra ritenere il LECA, *Les techniques*, cit., loc. cit. V. anche *supra*, Cap. terzo.

Che una differenza tra i due istituti esista, è cosa senz'altro ammissibile (anche se criticabile, come vedremo tra poco), ma solo quando si consideri che molte clausole di revisione (in senso ampio) alludono evidentemente ad un procedimento più ampio, per il quale sia possibile modificare tutto il trattato, rifacendolo, eventualmente, da capo.

D'altra parte, ragionando in via puramente logica, non vi è difficoltà a vedere che una differenza profonda esiste tra un procedimento che si limiti a modificare il trattato, ed uno che, invece, intende ristrutturarlo interamente: specie se si tenga presente che un procedimento del genere non suppone necessariamente una modificazione di *tutte* le norme del trattato, ma soltanto un mutamento tale che anche le norme che restino invariate (almeno formalmente) acquistino, nel nuovo contesto, un senso, o, per lo meno, una portata differente.

Se impostata in questo modo, la distinzione potrà certamente mantenersi, per lo meno in casi limite. Senonché, bisogna osservare che essa non porta alcun effetto giuridico rilevante, dato che, in ogni caso, tutto dipenderà dalle disposizioni del trattato, dove, per lo più, la norma è unica, e per la revisione e per il riesame. E ciò, per l'ottimo motivo che una sola norma è più che sufficiente: se la possibilità di riesame è prevista, vuol dire che lo sarà, per implicito, anche quella della revisione (o viceversa).

Là dove, però, non siamo disposti ad arrivare, è ad ammettere, con alcuni autori, che, nel caso di fallimento della procedura di revisione, si avrebbe (contrariamente che per l'ipotesi di riesame) per conseguenza l'estinzione del trattato, in quanto « *le non respect du pactum de contrahendo, ne peut être logiquement qu'une cause d'extinction pure et simple* », o per lo meno ne dovrebbe conseguire che « *autorise implicitement dans certain cas la dénonciation si cette procédure ne peut aboutir* »⁵⁴³. Questa è chiaramente una petizione di prin-

⁵⁴³ LECA, *Les techniques*, cit., 75; v. anche KRAUS, *Système et fonctions*

cipio. Ed è ancor più grave che si dica che, la mancata revisione importerebbe l'estinzione del trattato, il riesame, invece, porterebbe soltanto al diritto di denuncia⁵⁴⁴. Specialmente non si capisce come si possa giungere ad identificare addirittura un principio generale, in seguito al quale « chaque fois que le déclenchement de la procédure est automatique ou conditionnelle, le non aboutissement autorise la dénonciation ou le retrait. Chaque fois, en revanche, que le déclenchement est discrétionnaire le principe ne s'applique pas »⁵⁴⁵. A parte, infatti, la confusione che si fa tra estinzione e semplice diritto alla denuncia, che lascia in dubbio circa la vera intenzione dell'autore, la tesi non è affatto dimostrata.

Quale che possa essere la qualificazione giuridica della revisione e del riesame, è certo che non esiste un principio generale per cui il fallimento della procedura debba avere degli effetti così gravi. Piuttosto si dovrà dire che tutto dipende dai trattati. Nel caso in cui sia prevista la conseguenza della denuncia o dell'estinzione, queste si verificheranno; altrimenti no⁵⁴⁶, ed il trattato continuerà a procedere senza che la mancata revisione gli nuoccia in modo particolare.

Neanche, è ovvio, si può accettare di parlare di « recesso giustificato »⁵⁴⁷, dato che basterebbe osservare che se tutto questo fosse vero, lo Statuto delle NU dovrebbe essersi estinto da un pezzo, visto che la procedura di revisione non è giunta ad

des traités, cit., 317 ss., che testualmente dice che le clausole di revisione « donnent à une des Parties le droit de demander la révision du traité, et qui en autorisent implicitement la dénonciation *ex aequo et bono* lorsque la procédure de révision ne peut aboutir. En ce sens on peut dire que *les clauses de révision contiennent une clause de dénonciation tacite* », 358 (*corsivo*, nostro).

⁵⁴⁴ LECA, *Les techniques*, cit., 41.

⁵⁴⁵ IDEM, 86.

⁵⁴⁶ Conformemente: MALINTOPPI, *La revisione delle convenzioni*, cit., 82; DECLEVA, *Osservazioni*, cit., 94 s.

⁵⁴⁷ LECA, *Les techniques*, cit., 85.

effetto e che le proposte di emendamento non sono state accettate. Invece nulla del genere è avvenuto, proprio perché nessuna norma di questo Statuto prevede che il fallimento della procedura di revisione debba portare alla sua estinzione.

Ora, però, ci sembra che debba essere riconfermato quanto abbiamo detto criticando il concetto di riesame, dato che non si riesce a vedere con esattezza quale sia la portata concreta della distinzione. Se, lo ripetiamo, ai limiti essa è senz'altro evidente, non si riesce a scoprire quale sia la linea di demarcazione tra i due concetti. Considerare, infatti, la questione sotto un profilo puramente quantitativo è certamente errato, dato che non si può stabilire quale sia il numero di norme che si possono modificare con la revisione, e quale sia, invece il numero di quelle che si possono modificare con il riesame. Sotto un profilo qualitativo, d'altronde, la distinzione non sussiste, poiché si presentano le seguenti possibilità:

a) *modificazione di molte norme secondarie*: il che è un caso di emendamento, dato che, la funzione del trattato, la sua natura, gli obblighi delle parti, ecc., secondo i concetti già esposti, restano immutati, sicché (almeno di fatto) il trattato resta quello di prima, anche se alcune norme sono modificate sostanzialmente, altre lo sono terminologicamente, e l'ordine reciproco è stato mutato;

b) *modificazione di molte norme fondamentali*: che è un caso di revisione, dato che non si può instaurare un criterio che distingue, per così dire, le norme semplicemente 'fondamentali', da quelle 'più fondamentali': poco importa che le norme mutate siano una o molte, se sono tutte egualmente importanti per l'accordo in cui si trovino.

D'altra parte, ragionando all'inverso, anche la modifica di una sola parola di una norma, è, almeno in ipotesi, in grado di provocare un completo rivolgimento, interno del trattato e delle sue funzioni. Per provocare un mutamento radicale di un accordo, non è affatto necessario rifarle da capo, ma

basta saper scegliere le norme maggiormente importanti e modificarle opportunamente.

Tirando le fila di tutto questo discorso, si dovrà concludere che una distinzione tra la revisione in senso stretto ed il riesame non si può fare⁵⁴⁸, dato che i due istituti, non differiscono tra di loro, né in quanto a sostanza, né in quanto a regolamentazione. Spesso, anzi, è proprio quel procedimento che da taluni sarebbe qualificato di riesame ad essere stato previsto almeno nelle intenzioni dei compilatori del testo dell'accordo. Questo, ad esempio, è il caso delle NU, in cui l'a. 109, sembra destinato al riesame totale della Carta, oltre che alla sua revisione, come si può (volendo) dedurre anche dai termini dell'accordo in cui si parla di Conferenza generale per la revisione dello Statuto, senza ulteriore specificazione.

Il riesame, in sostanza, costituisce, a nostro parere, semplicemente un espediente terminologico per alludere a quegli atti (eventualmente anche informali, cioè non esplicitamente previsti in una procedura) attraverso cui si cerca di individuare se e quali norme di un trattato richiedano di essere sottoposte a modificazione. La presenza di una norma in cui si parla di riconsiderazione complessiva di un accordo (pur ammesso e non concesso che tali norme esistano nella prassi), non è indicativa dell'esistenza di un istituto da qualificare di riesame. O, infatti, si prevede anche il modo di modificare concretamente l'accordo, oppure si tratterà soltanto di una norma destinata a sollecitare una presa di coscienza delle esigenze del trattato, la cui funzione evidentemente sarà soltanto quella di indirizzare verso l'impostazione di una revisione del trattato.

37. — Nello studio che abbiamo svolto fino ad ora, abbiamo individuato alcune categorie di norme con caratteristiche

⁵⁴⁸ Cfr. anche *supra*, Cap. quarto, riferimenti ulteriori in materia.

proprie ben definite, ma non ci siamo preoccupati di ordinarle secondo un criterio unitario.

La classificazione tradizionale, d'altronde, che divide i trattati a seconda del numero dei soggetti cui la normativa in questione si dirige, o del tipo di meccanismo giuridico che si costituisce, non basta alla classificazione delle norme di revisione. Infatti, nell'ambito di queste categorie (trattati bilaterali, multilaterali, istitutivi di organizzazioni internazionali, ecc.) la differenza tra i vari e rispettivi tipi di clausole non è altrettanto esatta e precisa. L'abbiamo visto quando non siamo riusciti ad individuare un meccanismo di revisione tipico per le organizzazioni, ecc., se non che in modo vago ed impreciso, e specialmente essendo costretti a prospettare un certo numero di sottodistinzioni in ciascuna delle categorie di cui si tratta, ed in particolar modo, senza aver potuto distinguere in maniera definitiva tra procedimenti tipici delle organizzazioni e procedimenti tipici dei normali trattati. Dire, infatti, per esempio, che nelle organizzazioni il procedimento è spesso organico, è dire cosa non solo irrilevante, ma anche inesatta, ché, si è visto, è molto frequente trovare casi diversi nell'ambito dello stesso tipo di trattati. Inoltre questo mezzo di classificazione ha il difetto di creare una troppo lunga serie di ipotesi diverse, che si intrecciano variamente tra loro.

Alla luce, invece, di quanto abbiamo creduto di accertare, crediamo che le clausole di revisione (ed in conseguenza i rispettivi trattati, in cui esse siano contenute), vadano divise in questo modo:

a) *clausole che prevedono un procedimento organico, tale da vincolare gli stati ad un comportamento (ratifica o rifiuto della stessa), quale che sia la loro volontà.* Si tratta di un caso non troppo frequente, ma rispondente ad un'intima esigenza dell'ordinamento internazionale, che tende a porre delle norme capaci di superare il predominio assoluto della volontà degli stati (e, più in particolare di quelli dominanti), e che spe-

cialmente vuole evitare che un singolo soggetto statale sia in grado, da solo, di impedire la stipulazione di un trattato, o, nella specie, la modifica dell'accordo originario. Non è certo questo il luogo per cercare di verificare effettivamente questa tendenza del diritto internazionale, ma è certo che il solo fatto di poter vincolare gli stati anche contro la loro volontà, a mezzo di un procedimento maggioritario, è fortemente indicativo della tendenza stessa⁵⁴⁹;

b) *clausole che prevedono un doppio procedimento, di cui almeno il secondo stadio (ratifica) debba avvenire all'unanimità.* È il caso di quasi tutte le organizzazioni e di molti trattati multilaterali, in cui sia prevista la decisione preventiva, rispettivamente di un organo o di una conferenza appositamente convocata. Sebbene il caso del procedimento organico e quello della conferenza differiscano alquanto, non crediamo che tali differenze siano sufficienti ad individuare due categorie indipendenti. Sia nell'uno che nell'altro caso, la prima delibera è, per lo più, puramente preparatoria e, dato che la ratifica dovrà comunque essere unanime, è irrilevante che il progetto venga proposto da un organo preconstituito, piuttosto che da una conferenza appositamente nominata. Al massimo si potrà dire che il caso del procedimento organico si avvicina maggiormente alla ipotesi in *a)*, per cui rappresenta uno stadio relativamente più avanzato verso l'attuazione di un ipotetico ordinamento soprannazionale. Questo sebbene sia il caso di gran lunga più comune, rappresenta tuttavia il punto di passaggio dallo stadio dell'assoluta autonomia degli stati, che non devono nemmeno costituire una conferenza per provocare la modifica, ma per i quali basta la sola ratifica intesa come atto di volontà (quale che sia) capace di costituire un trattato, ed il caso sub *a)*, in cui addirittura gli stati sono costretti, volenti o nolenti, ad agire, ed anche

persino, ad accettare la volontà altrui, nel caso che il provvedimento entri in vigore in seguito alla ratifica di una semplice maggioranza;

c) *clausole che prevedono solo la necessità di una manifestazione di volontà diretta degli stati* (ad esempio la sola ratifica) eliminando così, anche quella larvatissima forma di organicità che è rappresentata dalla richiesta di preparazione di un progetto da parte di una conferenza o di un organo apposito preesistente. È un caso questo piuttosto raro, e che si ricollega al sistema più antico, in cui la volontà manifestata direttamente dallo stato era ancora, formalmente e materialmente, unica arbitra dei rapporti internazionali.

La distinzione tra i due ultimi casi, in fondo, è piuttosto formale che sostanziale, proprio perché, a ben guardare, la volontà della conferenza, o organo, è irrilevante di fronte a quello dello stato in persona, giusta il concetto per cui l'espressione della volontà dello stato di vincolarsi rappresenta l'unico vero atto capace di costituire l'accordo mentre ogni altra attività ha soltanto una funzione di preparazione del semplice testo dell'accordo da stipulare.

Quindi, se la tendenza statisticamente più importante è quella alla costituzione di procedure doppie, ma con ratifica unanime, esiste una tendenza, piuttosto netta, alla regolamentazione di tipo superindividuale, non scevra, però, da fortissime resistenze da parte degli stati, e non soltanto per questo destinate in quanto tali ad avere successo, almeno fin quando le prerogative degli stati resteranno quelle attuali e fin quando la società internazionale continuerà ad esistere in funzione di determinati rapporti di potere tra gli stati dominanti.

⁵⁴⁹ V. anche *supra*, nn. 1, 4, 5 per una prospettiva analoga.

ELENCO DEI TRATTATI CITATI

- 30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-AUSTRIA, Parigi, DESCHAMPS, 319.
30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-GRAN BRETAGNA, *ibidem*.
30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-SVEZIA-NORVEGIA, *ibidem*.
30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-PORTOGALLO, *ibidem*.
30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-PRUSSIA, *ibidem*.
30.5.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-RUSSIA, *ibidem*.
20.7.1814, *Trattato di pace*, FRANCIA-SPAGNA, DESCHAMPS, 319.
9.6.1815, *Atto finale del Congresso di Vienna*, AUSTRIA-FRANCIA-GRAN BRETAGNA-PORTOGALLO-PRUSSIA-RUSSIA-SVEZIA-NORVEGIA, DESCHAMPS, 443.
3.5.1815 (2.4), *Trattato addizionale concernente la città di Cracovia*, Vienna, AUSTRIA-PRUSSIA-RUSSIA, (Annesso III, Atto Vienna), DESCHAMPS, 392.
3.5.1815 (2.4), *Annesso al trattato addizionale concernente la città libera di Cracovia*, Vienna, AUSTRIA-PRUSSIA-RUSSIA, DESCHAMPS, 396.
3.5.1815 (21.4), *Trattato sull'indipendenza della Polonia*, Vienna, (Annesso I all'atto di Vienna), AUSTRIA-PRUSSIA, *ibid*.
3.5.1815 (21.4), *Trattato sull'indipendenza della Polonia*, Vienna, (Annesso II all'atto di Vienna), PRUSSIA-RUSSIA, *ibid*.
31.5.1815, *Trattato di unione tra Belgio ed Olanda*, Vienna, PAESI BASSI-AUSTRIA, (Annesso X all'atto di Vienna), DESCHAMPS, 442.
31.5.1815, *Trattato di unione tra Belgio ed Olanda*, Vienna, PAESI BASSI-GRAN BRETAGNA, (Annesso X all'atto di Vienna), *ibid*.
31.5.1815, *Trattato di Unione tra Belgio ed Olanda*, Vienna, PAESI BASSI-PRUSSIA, (Annesso X all'atto di Vienna), *ibid*.
31.5.1815, *Trattato di unione tra Belgio ed Olanda*, Vienna, PAESI BASSI-RUSSIA, (Annesso X all'atto di Vienna), *ibid*.
20.11.1815, *Trattato di pace*, Parigi, FRANCIA-AUSTRIA, DESCHAMPS, 523.
20.11.1815, *Trattato di pace*, Parigi, FRANCIA-GRAN BRETAGNA, *ibid*.
20.11.1815, *Trattato di pace*, Parigi, FRANCIA-PRUSSIA, *ibid*.
20.11.1815, *Trattato di pace*, Parigi, FRANCIA-RUSSIA, *ibid*.
20.11.1815, *Trattato sulla consultazione periodica delle Potenze*, Parigi, AUSTRIA-GRAN BRETAGNA, DESCHAMPS, 543.

- 20.11.1815, *Trattato sulla consultazione periodica delle Potenze*, Parigi, AUSTRIA-PRUSSIA, *ibid.*
- 20.11.1815, *Trattato sulla consultazione periodica delle Potenze*, Parigi, AUSTRIA-RUSSIA, *ibid.*
- 20.11.1815, *Trattato sulla consultazione periodica delle Potenze*, Parigi, GRAN BRETAGNA-PRUSSIA, *ibid.*
- 20.11.1815, *Trattato sulla consultazione periodica delle Potenze*, Parigi, GRAN BRETAGNA-RUSSIA, *ibid.*
- 9.10.1818, *Convenzione per l'evacuazione del territorio francese occupato*, Aix-la-Chapelle, AUSTRIA-FRANCIA, DESCHAMPS, 715.
- 9.10.1818, *Convenzione per l'evacuazione del territorio francese occupato*, Aix-la-Chapelle, FRANCIA-GRAN BRETAGNA, *ibid.*
- 9.10.1818, *Convenzione per l'evacuazione del territorio francese occupato*, Aix-la-Chapelle, FRANCIA-PRUSSIA, *ibid.*
- 9.10.1818, *Convenzione per l'evacuazione del territorio francese occupato*, Aix-la-Chapelle, FRANCIA-RUSSIA, *ibid.*
- 21.11.1818, *Convenzione sul rango dei diplomatici*, Vienna, FRANCIA-PRUSSIA-GRAN BRETAGNA-RUSSIA-AUSTRIA, ALBIN, 8, DESCHAMPS, 723.
- 20.7.1819, *Reces générale de la commission territoriale*, Vienna, AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-RUSSIA, DESCHAMPS, 748.
- 28.8.1828, *Accessione della SVEZIA-NORVEGIA al trattato sul rango dei diplomatici*, 5 BF 1090.
- 19.4.1839, *Trattato sulla divisione tra Belgio ed Olanda*, Londra, OLANDA-FRANCIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-PRUSSIA-RUSSIA, 18 BF 728 (ALBIN, 9).
- 19.4.1839, *Trattato sulla divisione tra Belgio ed Olanda*, Londra, BELGIO-FRANCIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-PRUSSIA-RUSSIA, *ibid.*
- 6.5.1845, *Accordo sull'annessione della città libera di Cracovia*, Vienna, AUSTRIA-PRUSSIA-RUSSIA, 35 BF 1089.
- 14.8.1864, *Convenzione per l'annessione austro-prussiana dei 'Ducati'*, Gastein, AUSTRIA-PRUSSIA-DANIMARCA, ALBIN, 24.
- 30.2.1866, *Atto generale del Congresso di Parigi*, Parigi, FRANCIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-PRUSSIA-RUSSIA-TURCHIA-SARDEGNA, ALBIN, 170.
- 2.9.1866, *Trattato di pace*, Praga, PRUSSIA-AUSTRIA, ALBIN, 34.
- 2.11.1866, *Atto relativo alle regole di navigazione sul Danubio*, Londra, 55 BF 745.
- 11.5.1867, *Trattato sulla divisione tra Paesi Bassi e Lussemburgo*, Londra, PAESI BASSI-LUSSEMBURGO-GRAN BRETAGNA-AUSTRIA-PRUSSIA-FRANCIA-RUSSIA-ITALIA, ALBIN, 20.
- 17.10.1869, *Convenzione relativa al regime della navigazione sul Reno*, 59 BF 470.
- 17.1.1871, *Dichiarazione di Londra*, Londra, (atto della Conferenza di Londra), 61 BF 122.

- 13.3.1871, *Trattato conclusivo della Conferenza di Londra*, Londra, ALBIN, 183.
- 1.7.1875, *Convenzione concernente la costituzione dell'Union générale des Postes*, Berna, GERMANIA-AUSTRIA-BELGIO-DANIMARCA-EGITTO-SPAGNA-USA - FRANCIA - GRAN BRETAGNA-GRECIA-UNGHERIA-ITALIA-LUSSEMBURGO-NORVEGIA-PAESI BASSI-PORTOGALLO-ROMANIA-RUSSIA-SVEZIA-SVIZZERA-TURCHIA.
- 3.3.1878 (19.2), *Trattato di pace*, Santo Stefano, RUSSIA-TURCHIA, ALBIN, 187.
- 4.6.1878, *Alliance défensive entre la Grand Bretagne et la Turquie* (trattato segreto), GRAN BRETAGNA-TURCHIA, ALBIN, 202.
- 2.5.1878 (4.6), *Convenzione sulla Union Postale Universelle (UPU)*, Parigi.
- 1.7.1878, *Protocollo aggiuntivo al trattato difensivo tra Gran Bretagna e Turchia*, GRAN BRETAGNA-TURCHIA, ALBIN, 202.
- 13.7.1878, *Congresso di Berlino*, Berlino, FRANCIA-GERMANIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-RUSSIA-TURCHIA-ITALIA, ALBIN, 204.
- 10.3.1883, *Trattato sulla navigazione sul Danubio*, Londra, FRANCIA-GERMANIA-AUSTRIA-GRAN BRETAGNA-RUSSIA-ITALIA-TURCHIA, ALBIN, 262.
- 10.3.1883, *Annesso al trattato di Londra sulla navigazione sul Danubio*, Londra, ALBIN, 264.
- 20.10.1883, *Trattato di pace*, PERÙ-CILE, Ancon.
- 26.2.1885, *Atto generale sul bacino del Congo*, Berlino, ALBIN, 338.
- 2.7.1890, *Conferenza sulla schiavitù*, Bruxelles, AJ, 1909, *Supp.* 29.
- 20.10.1904, *Trattato di pace*, BOLIVIA-CILE.
- 28.6.1919, *Trattato di pace con la Germania*, Versailles, NM, 11, 323.
- 28.6.1919, *Trattato istitutivo dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, (OIL), (Parte XIII, Trattato Versailles), NM, 11, 639.
- 28.6.1919, *Trattato istitutivo del Patto della Società delle Nazioni*, Versailles, (Parte I, Trattato Versailles), NM, 11, 331.
- 28.6.1919, *Trattato sul riconoscimento della indipendenza della Polonia e sulla protezione delle minoranze*, Versailles, USA-GRAN BRETAGNA-ITALIA-GIAPPONE-POLONIA, NM, 13, 504.
- 10.9.1919, *Trattato di pace con l'Austria*, St. Germain en Laye, NM, 11, 692.
- 10.9.1919, *Trattato concernente il riconoscimento e la protezione delle minoranze in Cecoslovacchia*, St. Germain en Laye, USA-GRAN BRETAGNA-FRANCIA-GIAPPONE-CECOSLOVACCHIA, NM, 13, 512.
- 13.10.1919, *Convenzione per il regolamento della navigazione aerea*, Parigi, LR, 11, 174.
- 27.11.1919, *Trattato di pace con la Bulgaria*, Neuilly sur Seine, NM, 12, 323.
- 9.12.1919, *Trattato tra le principali potenze alleate ed associate e la Romania (sulle minoranze)*, Parigi, LR, 5, 536.
- 1.5.1920, *Protocollo addizionale alla convenzione per il regolamento della navigazione aerea*, Parigi, LR, 11, 174.
- 4.6.1920, *Trattato di pace con l'Ungheria*, Trianon, NM, 12, 423.
- 10.8.1920, *Convenzione sulle minoranze in Grecia*, Sèvres, LR, 28, 244.

- 10.8.1920, *Trattato relativo alla Tracia*, Sèvres, GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-GIAPPONE-GRECIA, NM, 12, 779.
- 6.12.1920, *Statuto della Corte Permanente di Giustizia internazionale*, Ginevra, LR, 6, 380.
- 20.4.1921, *Convenzione e statuto sul regime delle vie d'acqua navigabili di interesse internazionale*, Barcellona, LR, 7, 36.
- 21.4.1921, *Convenzione concernente la libertà di transito tra la Prussia orientale ed il resto della Germania*, Parigi, LR, 12, 622.
- 23.7.1921, *Convenzione istituyente lo statuto definitivo del Danubio*, Parigi, BELGIO - FRANCIA - GRAN BRETAGNA-GRECIA-ITALIA-ROMANIA-SERBIA-CROAZIA-SLOVENIA-CECOSLOVACCHIA, LR, 26, 173.
- 23.7.1921, *Protocollo finale della convenzione istituyente lo statuto definitivo del Danubio*, LR, 26, 173.
- 23.7.1921, *Statuto della Commissione europea del Danubio per il tratto tra Galatz e Braila*, LR, 26, 174.
- 20.10.1921, *Trattato per la smilitarizzazione delle isole Aaland*, Ginevra, LR, 9, 211.
- 6.2.1922, *Convenzione per la limitazione degli armamenti navali*, Washington, USA-GRAN BRETAGNA-ITALIA-GIAPPONE, LR, 25, 202.
- 29.3.1923, *Convenzione per il regolamento del transito e delle comunicazioni sulla rete della compagnia delle ferrovie Danubio-Sava-Adriatico*, Roma, LR, 23, 378.
- 24.7.1923, *Trattato di pace con la Turchia*, Losanna, LR, 28, 12.
- 24.7.1923, *Convenzione commerciale*, Losanna, GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-GIAPPONE-GRECIA-ROMANIA-SERBIA-CROAZIA-TURCHIA, LR, 28, 172.
- 29.9.1923, *Conferenza dell'Aja sul diritto internazionale privato*, L'Aja, CTI, 258.
- 9.12.1923, *Convenzione sul regime internazionale delle ferrovie*, Ginevra, LR, 47, 56.
- 25.1.1924, *Accordo per la creazione a Parigi di un ufficio internazionale delle epizootie*, Parigi, CTI, 1266.
- 29.3.1924, *Convenzione per la creazione di un ufficio internazionale del vino*, Parigi, CTI, II, 1336.
- 13.8.1924, *Emendamento all'articolo 6 del Patto della SdN*, LR, 27, 350.
- 26.9.1924, *Emendamenti agli aa. 12, 13, 15 del Patto della SdN*, LR, 29, 68.
- 19.2.1925, *Convenzione internazionale sull'oppio*, Ginevra, LR, 81, 318.
- 19.2.1925, *Protocollo della Conferenza internazionale sull'oppio*, Ginevra, LR, 81, 356.
- 24.5.1926, *Convenzione sul rimpatrio dei marittimi*, Ginevra, CTI, 1929.
- 24.6.1926, *Contratto di arruolamento marittimi*, Ginevra, CTI, 1295.
- 13.11.1926, *Protokoll über die Gebrauchsrechte an der deutsch-saarländischen Grenze*, Saarbrücken, LR, 77, 250.
- 12.7.1927, *Statuto della Unione Internazionale di Soccorso (Uis)*, Ginevra, RT, 135, 247.

- 29.10.1927, *Convenzione generale per creazione a Parigi di un ufficio internazionale di chimica*, Parigi, LR, 127, 28.
- 11.7.1928, *Convenzione internazionale relativa all'esportazione di cuoio e pelli*, Ginevra, LR, 95, 358.
- 11.7.1928, *Convenzione relativa all'esportazione di ossa animali*, Ginevra, LR, 95, 374.
- 7,16,30.11.1928, *Convenzione sul servizio telefonico* FINLANDIA-GERMANIA, Helsinki Stoccolma Berlino, LR, 187, 120.
- 29.12.1928, 22,14.1.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-NORVEGIA-SVEZIA, Oslo Stoccolma Helsinki, LR, 87, 170.
- 18.3, 14.6, 3.8.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, ESTONIA-SVEZIA (Attraverso la Finlandia), Tallin Stoccolma Helsinki, LR, 96, 118.
- 25.3, 3,27.4, 8.5.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, LETTONIA-SVEZIA, Stoccolma Helsinki Tallin, Riga, LR, 91, 338.
- 23.5, 20,26.8, 7.9.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-FRANCIA, Parigi Helsinki Stoccolma Berlino, LR, 98, 346.
- 17,29.7, 3,30.8.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, DANIMARCA-ESTONIA, (attraverso i cavi sottomarini, Danimarca-Svezia, Svezia-Finlandia, Finlandia-Estonia), Tallin Copenhagen Stoccolma Helsinki, LR, 96, 130.
- 30.8.1929, *Trattato per l'evacuazione del territorio tedesco occupato*, Ginevra, BELGIO-GRAN BRETAGNA-FRANCIA-GERMANIA, LR, 104, 473.
- 30.8, 6,20,25.9.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-LUSSEMBURGO, Helsinki Stoccolma Berlino Lussemburgo, LR, 96, 362.
- 30.8, 6,18,26.9.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, AUSTRIA-FINLANDIA, Helsinki Stoccolma Berlino Vienna, LR, 98, 396.
- 30.8, 6,20.9, 1.10.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-POLONIA, Helsinki Stoccolma Berlino Varsavia, LR, 96, 198.
- 30.8, 6,21.9, 10.10.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-CECOSLOVACCHIA, Helsinki Stoccolma Berlino Praga, LR, 98, 376.
- 2,10,24,30.9.1920, *Convenzione sul servizio telefonico*, BELGIO-FINLANDIA, Helsinki Stoccolma Berlino Bruxelles, LR, 99, 72.
- 2,10,24,30.9.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-OLANDA, Helsinki Stoccolma Berlino L'Aja, LR, 98, 184.
- 2,10,26.9, 3,28.10.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-UNGHERIA, Helsinki Stoccolma Berlino Praga Budapest, LR, 99, 86.
- 14.9.1929, *Protocollo concernente la revisione dello statuto della Corte Permanente di Giustizia internazionale*, Ginevra, LR, 65, 354.
- 19,25.9, 3,8.10.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-SVIZZERA, Helsinki Stoccolma Berlino Berna, LR, 98, 410.
- 16,24,28.10.1929, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-LETTONIA, (tramite i cavi finlandesi ed estoni), Helsinki Tallin Riga, LR, 87, 72.

- 18.12.1929, *Protocollo per la regolamentazione della collaborazione tecnica ed amministrativa per l'esecuzione di lavori di regolarizzazione del Reno tra Strasburgo e Kehl*, Ginevra, LR, 104, 28.
- 7,17.1, 10,15,25.2.1930, *Convenzione sul servizio telefonico*, DANIMARCA-LETTONIA, (tramite i cavi finlandesi, svedesi ed estoni), Copenhagen, Stoccolma Helsinki Tallin Riga, LR, 101, 344.
- 20.1.1930, *Convenzione sulla sistemazione definitiva della questione delle riparazioni*, L'Aja, AJ, 1930, Supp. 16, LR, 101, 243.
- 9.10, 4,17,30.12.1929, 10.4.1930, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-GRAN BRETAGNA E IRLANDA DEL NORD, (via Svezia Germania e Olanda), Helsinki Stoccolma Berlino L'Aja Londra, LR, 101, 466.
- 5.7.1930, *Convenzione internazionale sulle linee di carico*, Londra, LR, 135, 302.
- 5.7.1930, *Protocollo finale della convenzione internazionale sulle linee di carico*, Londra, LR, 135, 350.
- 13.7.1931, *Convenzione sulla fabbricazione e sulla distribuzione degli stupefacenti*, Ginevra, LR, 139, 302.
- 27,31.12.1929, 21.4.1930, *Convenzione sul servizio telefonico*, FINLANDIA-LITUANIA, (attraverso cavi sottomarini lettoni ed estoni), Helsinki Tallin Riga Kaunas, LR, 99, 344.
- 19.3.1931, *Convenzione sulla legge uniforme degli assegni*, Ginevra, CTI, II, 1477.
- 19.3.1931, *Convenzione per regolare i conflitti di leggi in materia di assegni*, Ginevra, CTI, II, 1501.
- 12.4.1933, *Convenzione sanitaria per la navigazione aerea*, L'Aja, CTI, 306.
- 29.5.1933, *Convenzione sui danni causati da aeromobili*, Roma, CTI, 1406.
- 12.6.1934, *Convenzione concernente le regole adottate in materia di recupero di mine vaganti*, Parigi, BELGIO-SPAGNA-GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ITALIA-IRLANDA-OLANDA-PORTOGALLO, LR, 155, 35.
- 31.12.1931, *Accordo concernente gli scambi postali*, Copenhagen Helsinki Reikjawik Oslo Stoccolma, DANIMARCA-FINLANDIA-ISLANDA-NORVEGIA-SVEZIA, LR, 158, 166.
- 20.7.1936, *Convenzione concernente il Regime degli Stretti*, Montreaux, BULGARIA-FRANCIA-GRAN BRETAGNA-GRECIA-GIAPPONE-ROMANIA-TURCHIA-URSS-JUGOSLAVIA, LR, 173, 214.
- 2.10.1936, *Convenzione sul brevetto di capacità ufficiali*, Ginevra, CTI, 1302.
- 18.8.1938, *Accordo sulla sistemazione della questione del Danubio*, Sinaia, GRAN BRETAGNA-FRANCIA-ROMANIA-ITALIA, LR, 196, 113.
- 22.7.1944, *Statuto del Fondo Monetario Internazionale (Fund)*, New-York, RT, 260, 432.
- 7.12.1944, *Statuto della International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Chicago, RT, 252, 410.

- 16.10.1945, *Statuto della Food and Agriculture Organization (FAO)*, Quebec, SIOI, Documenti, V, 49.
- 16.11.1945, *Statuto della United Nations Education Science and Culture Organization (UNESCO)*, Londra, RT, 4, 275.
- 27.12.1945, *Statuto della International Bank for Reconstruction and development (Bank)*, Washington, RT, 260, 443.
- 10.2.1946, *Convenzione per l'alimentazione ed il servizio di tavola su navi*, Seattle, CTI, 1311.
- 13.2.1946, *Convenzione sui privilegi ed immunità delle Nazioni Unite*, New-York, RT, , 15.
- 22.7.1946, *Statuto della World Health Organization (WHO)*, New-York, RT, 14, 186.
- 2.12.1946, *Convenzione internazionale per il regolamento della caccia alla balena*, Washington, RT, 161, 73.
- 15.12.1946, *Statuto dell'Organizzazione internazionale dei Rifugiati (OIR)*, New-York, RT, 18, 3.
- 10.2.1947, *Trattato di pace con l'Italia*, Parigi, GU, 24.12.1947, n. 295, Supp. Ord.
- 10.2.1947, *Statuto del Territorio Libero di Trieste*, Parigi, (Annesso VI del Trattato di pace con l'Italia), *ibid.*
- 11.10.1947, *Statuto della Organizzazione meteorologica mondiale (OMM)*, Washington, RT, 77, 143.
- 30.10.1947, *Statuto del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, Ginevra, RT, 55, 194.
- 6.3.1948, *Statuto della International Maritime Consultative Organization (IMCO)*, Ginevra, RT, 289, 48.
- 10.6.1948, *Convenzione sulla sicurezza della vita umana in mare*, Londra, CTI, 1140.
- 28.6.1948, *Accordo di cooperazione bancaria*, Roma, USA-ITALIA, RT, 20, 43.
- 18.8.1948, *Accordo sulla navigazione sul Danubio*, Belgrado, USA-BULGARIA-CECOSLOVACCHIA-UNGHERIA-ROMANIA-UCRAINA-JUGOSLAVIA, RT, 33, 181.
- 14.9.1948, *Accordo per l'applicazione della clausola della 'nazione più favorita' alla Germania occidentale*, Ginevra, RT, 18, 287.
- 15.9.1948, *Convenzione europea di radiodiffusione*, Copenhagen, CTI, II, 597.
- 6.10.1948, *Accordo per l'istituzione di comunicazioni aeree*, Beirut, GRECIA-LIBANO, RT, 178, 37.
- 17.10.1948, *Convenzione europea del servizio mobile radio-marittimo*, Copenhagen, RT, 97, 31.
- 4.4.1949, *Statuto della North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, Washington, RT, 34, 244.
- 5.5.1949, *Statuto del Consiglio di Europa (CdE)*, Roma, RT, 87, 103.
- 1.7.1949, *Convenzione riguardante l'istituzione di posti a pagamento per gli emigranti*, Ginevra, CTI, 9000.

- 19.9.1949, *Convenzione sul traffico stradale*, Ginevra, RT, 125, 3.
 19.9.1949, *Convenzione sulla segnaletica stradale*, Ginevra, RT, 182, 229.
 25.11.1949, *Accordo per il servizio aereo*, Ankara, ITALIA-TURCHIA, RT, 192, 39.
 15.12.1950, *Convenzione per la creazione di un consiglio di cooperazione doganale*, Bruxelles, RT, 157, 189.
 18.4.1951, *Statuto della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, Parigi, RT, 261, 140.
 18.4.1951, *Convenzione per un'organizzazione europea per la protezione delle piante*, Parigi, CTI, II, 1247.
 6.12.1951, *Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali*, Roma, RT, 150, 67.
 10.1.1952, *Convenzione per facilitare il passaggio di frontiera ai viaggiatori*, Ginevra, RT, 163, 3.
 4.4.1952, *Accordo di cooperazione tecnica*, San Sebastiano, USA-EL SALVADOR, RT, 77, 219.
 9.4.1952, *Accordo di assistenza militare*, Santiago, USA-CILE, RT, 186, 53.
 11.7.1952, *Statuto dell'Unione postale universale nella redazione di*, Bruxelles, RT, 169, 3.
 6.9.1952, *Convenzione universale sui diritti di autore*, Ginevra, RT, 216, 132.
 25.10.1952, *Statuto della Organizzazione internazionale per il trasporto dei viaggiatori per ferrovia (CIV)*, Berna, RT, 242, 354.
 25.10.1952, *Statuto della Organizzazione internazionale per il trasporto di merci per ferrovia (CIM)*, Berna, RT, 241, 339.
 13.1.1953, *Accordo per lo scambio di informazioni tecniche e brevetti*, Londra, GRAN BRETAGNA-USA, RT, 161, 3.
 23.3.1953, *Accordo sui servizi aerei*, Oslo, NORVEGIA-GIAPPONE, RT, 92, 191.
 23.6.1953, *Convenzione sulla coltura del papavero ed il commercio dell'oppio*, New-York, CTI, 502.
 1.7.1953, *Statuto della Commissione europea per le ricerche nucleari (CERN)*, Parigi, RT, 200, 149.
 19.10.1953, *Statuto dello Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)*, Ginevra, RT, 207, 189.
 1.3.1954, *Accordo internazionale sullo stagno*, Londra, RT, 256, 31.
 14.3.1954, *Convenzione sulla protezione dei beni culturali*, L'Aja, CTI, 800.
 17.3.1954, *Accordo generale per i trasporti internazionali stradali*, Ginevra, RT, 211, 3.
 31.5.1954, *Accordo per la fornitura di assistenza ai territori non autonomi*, Parigi, NU, ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO-FRANCIA, RT, 191, n. 2592.
 4.6.1954, *Convenzione sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, New-York, *Handbook of Final Clauses*, UN Doc., ST/LEG, 1957, 135; ST/LEG, 1957, 146.

- 4.6.1954, *Protocollo della convenzione sulle facilitazioni doganali in favore del turismo*, New-York, CTI, II, 933.
 5.10.1954, *Memorandum d'intesa su Trieste*, Londra, ITALIA-USA-GRAN BRETAGNA-JUGOSLAVIA, RT, 235, 99.
 25.5.1955, *Statuto della International Finance Corporation (IFC)*, Washington, RT, 264, 117.
 12.10.1955, *Statuto dell'organizzazione di metrologia legale*, CTI, II, 117.
 20.10.1955, *Società europea di finanziamento del materiale ferroviario (EUROFIMA)*, Berna, CTI, II, 237.
 1.3.1956, *Convenzione doganale sui carnets E. C. S.*, Bruxelles, RT, 221, 255.
 26.10.1956, *Statuto della Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA)*, New-York, RT, 276, 3.
 27.10.1956, *Convenzione relativa al territorio della Sarre*, Lussemburgo, FRANCIA-GERMANIA, *Bundesgesetzblatt*, 1956, II, 1589.
 27.10.1956, *Convenzione generale sulla questione del territorio della Sarre*, Lussemburgo, FRANCIA-ITALIA-BELGIO-PAESI BASSI-LUSSEMBURGO-GERMANIA, *Bundesgesetzblatt*, 1956, II, 1874.
 25.3.1957, *Statuto della Comunità economica europea (CEE)*, Roma, RT, 298, 5.
 25.5.1957, *Statuto della Comunità europea per l'energia nucleare (EURATOM)*, Roma, RT, 298, 169.
 25.3.1957, *Convenzione relativa a talune istituzioni comuni delle comunità europee*, Roma.
 20.11.1963, *Atto di revisione della convenzione sulla navigazione sul Reno*, Mannheim, RG, 1967, 1055.
 17.12.1963, *Emendamento agli aa. 23, 27 e 61 della Carta delle NU*, New York, UN Doc., AG Res., n. 1911 (XVIII).
 21.4.1964, *Protocollo di accordo tra i governi membri della CECA*, Bruxelles, *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, 1964, 1099.
 8.4.1965, *Trattato istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee*, Bruxelles.
 23.5.1969, *Convenzione relativa al diritto dei trattati*, Vienna, AJ, 1969, 887.

INDICE DEGLI AUTORI

I numeri indicano le pagine in cui ciascuna opera è citata per la prima volta

- Adorno Th., 13
Albrecht, 45
Altamira, 75
Andrassy, 84
Anzilotti, 75
Asamoha, 21
Auer, 86
- Balladore-Pallieri, 93, 100, 201
Bayon y Chocon, 86
Bentivoglio, 101
Bernhard, 87
Blix, 94
Bloomfield, 96
Böhmert, 69
Bossert, 156
Brougière, 142
- Carrié, 45
Castrén, 87
Carstens, 154
Cavare, 118
Cereti, 31
Cerroni, 3
Chabod, 38
Chomsky, 3
Colletti, 13
Conforti, 84
- Day, 142
Decleva, 92
De Giovanni, 12
Della Volpe, 10
- De Nova, 31
De Saussure, 14
De Soto, 157
De Visscher, 26, 84, 90, 100, 154
Diena, 86
Draetta, 164
Drago, 201
Dunn, 38
Dupuy, 201
- Eagelton, 31
Ehrhardt, 152
Engel, 68, 100
English, 3, 11
van Eysinga, 75
- Fanara, 163
Faure, 156
Ferrajoli, 12
Ferrari-Bravo, 148, 161
Fischer-Williams, 86, 115
Fitzmaurice, 120, 184
Friedmann, 3, 33
Fois, 154
- Genet, 115
Giardina, 161
Giraud, 100
Giustiniani, 86
Goellner, 69
van der Goes van Naters, 154
Goodrich, 130
Gori, 161

- Gould, 116
 Gross, 100
 Guggenheim, 92
 Gumplowicz, 10
- Hambro, 130
 Houlard, 86
 Houben, 156
 Hoyt, 2
 Hurst, 75
 Hyde, 86
- Jankovic, 100
 Jellinek, 3
 Jenard, 39
 Jenks, 34, 92, 184
 Jessup, 115
- Kahng, 141
 Kapp, 154
 Kaufmann, 2
 Keeton, 86
 Kelsen, 3, 8, 9, 10, 13, 33, 86
 Kobbert, 101
 Konishi, 100
 Koo, 95
 Kopelmans, 142
 Köpp, 101
 Kraus, 86
 Kunz, 87
- Lachs, 100
 Lambers, 101
 Larenz, 2
 Lauterpacht, 75, 93, 213
 Leca, 56
 Leone, 87
 Leprette, 84
 Linthorst-Homan, 156
 Lipacewicz, 35
 Lipartiti, 124
 Loch, 156
 Louis, 156
 Lubenoff, 84
- Malintoppi, 21
 Manni, 114
 Mathijssen, 154
 Mason, 154
 Mazzacane, 11
 McNair, 75
 Mégret, 156
 Mervyn-Jones, 146
 Moderow, 32
 Monaco, 101, 115
 Morelli, 116
 Mosler, 141
- Nerth-Regendanz, 115
 Neumeyer, 60
 Nisot, 100, 213
- Olbrechts-Tyteca, 8
 Olivier, 161
 Olmi, 163
 Ophüls, 101
 Oppenheim, 93
- Panebianco, 163
 Paradisi, 35
 Pèchota, 123
 Perassi, 130, 132
 Perelman, 8
 Piaget, 13
 Podestà-Costa, 115
 Potter, 69
 Poussin, 156
- Quadri, 91, 101
- Radbruch, 8
 Radoïkovitch, 87
 Reuter, 93, 154
 Robinson, 90
 Rogge, 2
 Rohnfelder, 39
 Rolin, 87
 Romolo-Venturi, 163
 Ross, 117, 141
 Rousseau, 75, 89

- Salvioli, 122
 Scalfati-Fusco, 115
 Scelle, 2, 91, 199
 Schlochauer, 100
 Schneider, 69
 Schuchmann, 69
 Schücking, 75
 Schwarzenberger, 93
 Schwelb, 96, 100
 Skubiszewski, 33
 Sereni, 90
 Sibert, 115
 Sohn, 135
 Sørensen, 39
 Spender, 135
 Sperduti, 161
 Stammati, 163
 Starke, 90
 Stempel, 101
 von Stephanitz, 11
 Strabreit, 39
 Stranner, 156
 Strupp, 72
- Tchirkovitch, 184
 Telchini, 154
 Telders, 87
 Tizzano, 163
 Tobin, 87
 Tosato, 159
 Touscoz, 141
- Trabucchi, 101
 Triepel, 49
 von Trott zu Stolz, 8
 Tucker, 13
- Ubertazzi, 95
 Udina, 84
- Vallat, 142
 Verdross, 84
 Vellani, 88
 Verosta, 84
 Vinci, 166
 Vital, 152
- Waldock, 89, 92
 Webster, 72
 Weil, 157
 Weinschell, 94
 Wheaton, 2
 Wigniolle, 69
 Wright, 135
- Yakemtchouk, 89
 Yemin, 33
 Yuen-li-Liang, 101
- Zacklin, 33
 Zancla, 87
 Zampaglione, 156
 Zemanek, 84

Finito di stampare nell'aprile 1971
con i tipi
dell'Istituto Grafico Italiano - S. p. A.