

LA QUESTIONE NUCLEARE E L'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

SERGIO COTTA*

I.

Lo scopo di questo articolo è rigorosamente limitato. Mi propongo qui, infatti, di prendere in esame unicamente le ripercussioni e le conseguenze, di ordine sistematico e organizzativo, che l'armamento nucleare ha, e ancor più potrebbe avere, sulla struttura giuridica della comunità internazionale.

In generale, i rapporti tra l'armamento nucleare e il diritto sono considerato in una prospettiva molto differente e sotto due aspetti principali. *De jure condito* si discute se l'impiego degli ordigni nucleari sia giuridicamente lecito o no, ed eventualmente in quale misura¹. *De jure condendo*, quel che interessa è la limitazione o, ancor meglio, la soppressione dell'armamento nucleare da parte del diritto. Pur riconoscendo l'evidente importanza di studi di questo tipo, credo che non occorra trascurare l'approccio che ho appena indicato, poiché il diritto è una manifestazione della vita, i mutamenti che si producono nella situazione umana si riflettono inevitabilmente sul diritto, sia sulla sua applicabilità ed efficacia sia sull'interpretazione e sulla costruzione concettuale delle sue norme e delle sue istituzioni. Sarebbe abbastanza singolare che ciò non accadesse nel caso di un fatto tanto decisivo come è l'avvento delle armi nucleari.

Da un punto di vista rigorosamente giuridico, mi sembra che da questa nuova infrastruttura militare derivino importanti conseguenze per quanto riguarda sia la

* Professore di Filosofia del diritto (1920-2007). Nel decimo anniversario della morte *Politica.eu* ha dedicato a questo illustre Maestro del pensiero giuridico e politico, un numero monografico (1/2017), e nell'anno in corso, ricorrendo il centenario della nascita, ha pubblicato un numero speciale – *La religione, il diritto, la politica*. A cinquant'anni precisi di distanza dalla sua pubblicazione, il testo originale francese di un articolo di Cotta, qui tradotto in prima edizione italiana da Giovanni Petrecca e Lorenzo Scillitani – e destinato a una raccolta di *Scritti storico-politici*, curata da Marco Stefano Birtolo, Angela Landolfi e Achille Zarlenga (in programma per i tipi di Rubbettino, Soveria Mannelli) –, non è solo un documento storico, da contestualizzare nell'epoca, della corsa agli armamenti atomici, in cui è stato elaborato, perché conserva, e ripropone, in presenza di una «nuova» corsa al riarmo nucleare diffuso, tutta la sua stringente attualità, di interesse sia per gli studi filosofico-giuridici, e politici, sia per il diritto internazionale, e per la storia e la geopolitica delle relazioni internazionali. La fonte di questo scritto è la seguente: *La question nucléaire et l'ordonnancement juridique international*, in *La guerre et ses théories, Annales de philosophie politique*, PUF, Paris 1970, pp. 129-144.

¹ L'opinione più diffusa propende per la sua liceità: cfr. Rousseau, 1953, 560, e Quadri, 1963, 260-261. Di parere nettamente contrario è Singh, 1959.

qualificazione giuridica della guerra sia il problema dell'organizzazione di un'autorità internazionale centralizzata.

Consideriamo prima di tutto la questione della qualificazione della guerra. I teorici del diritto internazionale a questo riguardo non sono unanimi. Tuttavia, la teoria probabilmente più diffusa è quella che considera la guerra come un fenomeno suscettibile di una duplice qualificazione giuridica. Sulla prima di queste qualificazioni l'accordo è abbastanza generale: la guerra è una forma di autotutela (o giustizia privata) e, per essere più precisi, una sanzione prevista dall'ordinamento giuridico internazionale. Sulla seconda qualificazione le opinioni sono divise, poiché la guerra è presentata sia come un atto illecito, una violazione del diritto internazionale², sia come una rivoluzione³, sia, infine, come il mezzo per assicurare l'innovazione delle norme giuridiche internazionali⁴.

Non mi propongo di discutere queste teorie, limitandomi a prendere a base del mio discorso la teoria della guerra-sanzione in ragione della sua estesa diffusione, per quanto non mi sembri del tutto convincente. In ogni caso, essa è giustificata dall'interpretazione dell'ordinamento internazionale come ordinamento primitivo, nel quale l'applicazione della sanzione è affidata ai membri stessi della comunità e non ad un suo organo centralizzato e specializzato.

Detto questo, tentiamo adesso di veder quali ripercussioni l'avvento dell'armamento nucleare può avere sulla nozione di guerra-sanzione. Com'è ben noto, ogni sanzione ha due funzioni: una di prevenzione, l'altra di punizione. Sotto questi due aspetti la sanzione internazionale rappresentata dalla guerra convenzionale è caratterizzata dalla sua mancanza di efficacia. La minaccia della guerra-sanzione tradizionale non ha mai impedito agli Stati di correre il rischio di un conflitto armato, poiché gli armamenti convenzionali non stabiliscono tra di loro uno squilibrio così pronunciato e così decisivo da non poter essere compensato da una accorta politica di alleanze, da una grande capacità economica e industriale, ecc.

Ancor più evidente è la mancanza di efficacia punitiva (nel senso giuridico dell'espressione) della guerra: nelle guerre non è necessariamente il colpevole ad essere punito, è il più forte a prevalere, qualunque sia il suo diritto. E in ogni modo le due parti (colpevole e innocente) subiscono una punizione, nel senso non tecnico della parola, che nessuna riparazione potrebbe compensare del tutto.

Tutto ciò è ben noto, e segna la differenza molto netta che separa la sanzione statale dalla sanzione internazionale. Per la verità, nemmeno la sanzione statale gode di una perfetta efficacia né dal punto di vista della prevenzione né da quello della punizione. Pur raggiungendo di norma il suo scopo, essa non ha mai prevenuto *tutte* le violazioni della legge, ne ha mai assicurato il castigo di *tutti* i colpevoli.

² Cfr. Kelsen, 1945, 6, A, e 1960, cap. 7, par. 42.

³ Cfr. Quadri, 1963, 236-237, seguito da Ballardore Pallieri, 1962, 180.

⁴ Cfr. Morelli, 1967, 49-50.

Tuttavia, tra i due tipi di sanzione si dà una differenza di fondo, di ordine qualitativo e non puramente quantitativo. Infatti, di norma l'inefficacia preventiva e punitiva della sanzione statale resta marginale ed episodica. Di conseguenza: 1) l'inefficacia della sanzione non trasforma un atto illecito in atto lecito; 2) malgrado la sua possibile inefficacia, la semplice esistenza della sanzione statale determina una situazione di insicurezza a carico del trasgressore che sia riuscito a sottrarsi alla pena prevista dalla legge. Ora, una situazione di insicurezza è l'antitesi della situazione giuridica.

Al contrario, la sanzione internazionale tradizionale può trasformare un atto illecito in atto lecito, poiché una guerra ingiusta vinta si trasforma automaticamente in guerra (giuridicamente) giusta, in guerra-sanzione, e dà luogo a una situazione giuridica nuova; la normale incertezza quanto ai possibili risultati della guerra-sanzione distribuisce in misura più o meno uguale l'insicurezza tra il colpevole e l'innocente. In queste condizioni, si comprende facilmente come sia necessario ricorrere alla nozione di ordinamento primitivo per poter considerare la guerra convenzionale come una sanzione.

Con la trasformazione dell'armamento convenzionale in armamento nucleare questi inconvenienti giuridici si dissolvono o si attenuano molto.

La capacità distruttiva della guerra nucleare permette di considerarla come una sanzione sicuramente efficace dal punto di vista punitivo. Ora, essendo sicuramente punitiva, la sanzione nucleare acquista anche quella efficacia preventiva che è stata finora il privilegio della sanzione interna. Quando, nel linguaggio politico e militare, si parla di *dissuasione*, si esprime soltanto la nozione giuridica di efficacia preventiva della sanzione. Ma c'è un altro aspetto della sanzione nucleare che va a suo vantaggio. L'efficacia preventiva della sanzione statale dipende dalla sua effettiva, costante (o almeno normale) applicazione ogni volta che un delitto sia stato commesso. Se infatti, per ipotesi, la sanzione interna non fosse applicata mai, o se lo fosse con eccessiva irregolarità, la sua efficacia preventiva si ridurrebbe a niente o a poco.

Del tutto differente è il caso della sanzione nucleare, la cui efficacia preventiva è garantita dalla *semplice possibilità di servirsene*. Naturalmente la minaccia non deve essere puramente fittizia, e la possibilità puramente teorica. Deve trattarsi di una possibilità poggiante su di una volontà esplicita e manifesta di servirsi dell'armamento nucleare, altrimenti la minaccia sarebbe priva di credibilità, e la sanzione priva di efficacia preventiva. Se questa volontà e questa credibilità esistono, ne deriva – benché ciò possa apparire paradossale – una umanizzazione dei rapporti internazionali. Infatti, la sanzione internazionale acquista la sua efficacia non in virtù della sua applicazione effettiva, ma in virtù della sua semplice possibilità. Il rapporto che si stabilisce tra il possibile trasgressore e il possibile esecutore della legge diventa, in queste condizioni, un rapporto di ragione, poiché l'astensione dall'atto illecito è la conseguenza non della forza impiegata ma di una rappresentazione della forza. Il timore della sanzione deriva da un calcolo *razionale* di previsione (attività tipicamente umana) e non da una sorta di riflesso condizionato.

Possiamo quindi concludere questo primo esame della questione con la seguente osservazione: il carattere della guerra-sanzione si trova non soltanto confermato, ma rafforzato dall'adozione dell'armamento nucleare.

II.

Tuttavia, la conclusione che abbiamo presentato, lungi dall'essere definitiva, solleva un'altra questione. Infatti, a uno sguardo più ravvicinato, la sanzione nucleare sembra presentare aspetti contraddittori. Le sue terrificanti conseguenze da un lato rendono certa la sua efficacia, come abbiamo visto, ma dall'altro lato sottopongono a limitazioni molto rigorose, di ordine certamente morale e politico, se non giuridico, il ricorso a questa sanzione.

Questo nuovo aspetto della questione che, contrariamente a quel che si verifica nell'ordine statale, obbliga a non considerare più unicamente il rischio sociale del delitto ma anche il rischio della sanzione dà luogo, malgrado tutto, a certi sensibili vantaggi: 1) i governi diventano più responsabili: essi non oseranno più correre il pericolo di una guerra nucleare se non per ragioni veramente vitali; 2) la responsabilità dei governanti viene a superare il quadro statale e nazionale, e diventa una responsabilità ecumenica. Ciò vuol dire che ogni uomo di Stato si sente responsabile del destino del mondo intero e verso il mondo intero; 3) il conflitto non è più una *res inter alios* che riguarda unicamente o soprattutto le parti in causa, e diventa una questione che interessa tutti i membri della comunità internazionale⁵. Ciò fa sì che gli Stati estranei al conflitto, e persino in generale l'opinione pubblica mondiale, acquistino un'importanza finora sconosciuta; 4) ne discende che il conflitto viene ad essere sottoposto, sia pure in una maniera informale e imperfetta (*de facto* e non *de jure*), a un tribunale più imparziale.

Con questi quattro vantaggi la sanzione nucleare favorisce, per il semplice fatto di essere possibile, la solidarietà non soltanto internazionale ma interumana. Così essa contribuisce potentemente a riportare ad altezza d'uomo i rapporti interstatali, e propizia l'evoluzione dell'ordinamento internazionale dalla sua situazione di primitività verso una struttura più prossima a quella dell'ordinamento giuridico tecnicamente più perfezionato: l'ordinamento statale.

Tuttavia, si peccherebbe per eccesso di ottimismo se ci si limitasse a mettere in luce i vantaggi della sanzione della sanzione nucleare che ho segnalato. Dalla sua capacità distruttiva deriva una conseguenza più ambigua. Da ciò che ho detto risulta infatti abbastanza chiaramente che la sanzione nucleare è applicabile, a causa dei rischi che essa comporta, solo alle violazioni più gravi dell'ordine internazionale, alle violazioni che sono

⁵ Secondo Quadri (1963, 195), la comunità internazionale ha costitutivamente un interesse alla soluzione di qualsiasi conflitto divida i suoi membri. In ogni modo, la possibilità di un conflitto nucleare rafforza sensibilmente questo interesse.

riconosciute come decisive e fatali dall'opinione pubblica mondiale, o da una sua larga parte. Ora ciò potrebbe avere una conseguenza molto favorevole alla pace, nel senso che il possibile trasgressore del diritto internazionale sarebbe condotto a limitarsi ad atti illeciti di minore gravità, astenendosi da ogni aggressione che sarebbe passibile della sanzione nucleare.

Ma è molto più probabile che le cose prendano un'altra piega, in considerazione delle risorse quasi infinite di sovversione e di azione illecita di cui dispone la strategia politica. Infatti, se una guerra (soprattutto non locale) può essere molto probabilmente evitata dalla minaccia della sanzione nucleare, la guerriglia, le agitazioni promosse dai «movimenti di liberazione» ecc... certamente non lo sono. L'attuale panorama internazionale ce ne offre la testimonianza più evidente. Ma allora potrebbe essere che la moltiplicazione o la progressione graduale dei «piccoli effetti» – cioè le violazioni meno gravi e marginali della pace internazionale – sfociasse finalmente nella realizzazione del «grande effetto», cioè nel trasformare impunemente la iniziale situazione di illiceità in una situazione finale di liceità.

In tal modo, noi metteremo in luce l'antinomia che caratterizza la questione nucleare. Questa terrificante capacità distruttiva che la rende possibile è proprio la causa della sua inefficacia.

Per uscire da questa *impasse*, mi sembra che non ci siano, da un punto di vista razionale, che due modi. Il primo, è di dichiarare formalmente in anticipo che si applicherà la sanzione nucleare persino alle trasgressioni meno gravi. Questa voce comporta però due difficoltà, che si legano tra di loro, e la rendono impraticabile. In primo luogo, sarà molto difficile convincere l'opinione mondiale della necessità, e persino dell'opportunità, di ricorrere a una sanzione così pericolosa per tutta l'umanità nel caso di controversie di minore importanza, di cui non è facile prevedere con certezza l'estensione. In secondo luogo, una sanzione non proporzionata al crimine finisce per non essere applicabile o per perdere la sua capacità preventiva⁶. In un modo o nell'altro la sanzione nucleare rischia di essere privata della sua credibilità e quindi della sua efficacia.

La seconda via potrebbe essere più praticabile, e più significativo dal punto di vista giuridico. Gli sviluppi della scienza e della tecnologia hanno già comportato la creazione di quelle che vengono chiamate armi nucleari tattiche. Poiché è possibile graduare la risposta nucleare alla sfida, su questa base si potrebbe prendere in considerazione una graduazione delle sanzioni nucleari proporzionale ai crimini internazionali.

Bisogna però osservare che queste sanzioni nucleari di grado inferiore non otterrebbero la loro piena efficacia preventiva se fossero pianificate e stabilite in anticipo. Ne consegue che si sarebbe probabilmente spinti, per forza di cose, a redigere un vero codice penale internazionale ben più articolato e preciso del sistema normativo attuale,

⁶ «Quando la pena è senza misura – scriveva Montesquieu –, si è spesso obbligati a preferirle l'impunità» (*Esprit des lois*, VI, 13)

che ancora non prevede una soddisfacente corrispondenza proporzionale dei delitti e delle pene.

Se questa soluzione fosse praticabile e seguita, l'introduzione degli armamenti nucleari, per le sue stesse contraddizioni, avrebbe portato a continuare nella direzione dell'istituzionalizzazione, e quindi dell'umanizzazione del diritto internazionale. Mi sembra in effetti fuori dubbio che un sistema penale non sia solo tecnicamente più avanzato ma anche più razionale e umano nella misura in cui la sua scala dei crimini e delle sanzioni stabilisca una precisa ed armoniosa proporzionalità fra le une e nelle altre.

III.

In tutto il ragionamento precedente, ho lasciato deliberatamente da parte un aspetto della questione che solleva però un problema di grandissima importanza teorica e pratica, che ormai noi non possiamo più evitare. Il fatto è che attualmente, solo un numero molto ridotto di Stati possiede un armamento nucleare. Ne consegue che questi Stati hanno la possibilità materiale (anche se con le limitazioni che ho appena segnalato) di risolvere a loro vantaggio qualsiasi controversia vitale con potenze non nucleari e che soltanto loro possono disporre, e a loro piacimento, di una sanzione internazionale efficace. Nella presente situazione di oligopolio nucleare, si può ancora considerare la guerra nucleare come una *sanzione* nel senso giuridico della parola, senza cadere in una mistificazione?

Non si deve piuttosto parlare, senza ipocriti giri di parole, di un puro e semplice impero della potenza e della forza, ancora più brutale e inappellabile di quello che ha caratterizzato l'epoca delle guerre convenzionali? E infine non dovremmo temere la fatale involuzione conservatrice delle potenze nucleari, che le porterebbe ad accordarsi in una nuova Santa Alleanza guardiana dello *status quo*?

Esaminiamo la questione prima di tutto da un punto di vista politico.

Sembrano imporsi le seguenti riflessioni:

1) Le superpotenze nucleari hanno finora mostrato di aver acquisito un senso di responsabilità abbastanza elevato, riguardo all'utilizzo degli ordigni nucleari. Ciò è dovuto alla loro quotidiana familiarità con il mezzo di distruzione totale di cui esse dispongono.

Ecco una singolare e forse inattesa conferma dell'importanza e dell'efficacia di quella meditazione sull'attualità della morte di cui i mistici hanno sempre sottolineato il valore morale. E lì dove si manifesta un senso di responsabilità è difficile parlare di impero della forza bruta.

2) L'attuale situazione di oligopolio nucleare mi sembra favorevole alla causa della pace, non soltanto più della proliferazione delle armi nucleari, ma anche del disarmo nucleare.

Quanto alla proliferazione, siamo autorizzati a pensare che, col ristabilire un certo equilibrio militare tra gli Stati, essa renderebbe più acuti e pericolosi i contrasti di interessi che si manifestano continuamente nella vita internazionale, e faciliterebbe la tendenza immanente a risolverli con una guerra. È vero che la proliferazione potrebbe portare gli Stati a impegnarsi, tacitamente o esplicitamente, a non servirsi delle armi nucleari, come è accaduto per le armi chimiche. Ma, in questo caso, è quasi certo che la guerra convenzionale riprenderebbe tutta la sua attualità e la sua virulenza.

Quanto al disarmo nucleare, predicato da molti uomini di buona volontà ispirati da nobilissimi ideali umanitari, credo che porterebbe al medesimo risultato della proliferazione, cioè alla diffusione delle guerre convenzionali. Non bisogna trascurare il fatto che soltanto l'oligopolio nucleare ha impedito finora lo scoppio di un terzo conflitto mondiale. Infatti, in tutti i casi in cui è stato impossibile, per ragioni morali e politiche, fare ricorso a una seria minaccia nucleare, le guerre sono scoppiate. Mentre, quando questa minaccia ha avuto luogo (come nel caso della crisi di Cuba), la guerra non è scoppiata. Non è dunque forse inutile ricordare che o il disarmo è totale, cosa che sembra al momento una speranza utopica, oppure è inefficace.

D'altronde sarebbe un errore fatale credere che, una volta scomparsa la minaccia nucleare grazie al disarmo, si ritornerebbe alle guerre di un tempo, che risparmiavano la popolazione civile e infliggevano solo perdite limitate. La dotazione tecnologica e industriale della nostra dolce epoca è già da ora in grado di fornire a un possibile aggressore armi sufficientemente distruttive, capaci di sostituire gli ordigni nucleari, o di trasformare in potente mezzo bellico la normale infrastruttura industriale. Basta ricordare la possibile utilizzazione militare del laser.

3) Probabilmente è vero che al momento attuale le superpotenze nucleari (soprattutto gli USA e l'URSS) tendono a una politica conservatrice dello *statu quo*, che potrebbe portarle ad accordarsi tra di loro in una prospettiva di dominio mondiale. Ma ciò non toglie che lo scopo politico attuale di gran lunga più importante dell'umanità intera sia la salvaguardia della pace. Soltanto la pace può permettere lo sviluppo di tutte le forze di progresso e di rinnovamento che la società attuale possiede. E tra queste forze pongo in primissimo piano lo sviluppo tecnologico, del quale non si potrebbe negare né l'efficacia nel vincere i grandi mali della società né il carattere pacifico⁷. Da questo punto di vista, una politica di conservazione dello *statu quo* internazionale sembra la più sicura garanzia del progresso della pace.

Ma l'attuale oligopolio nucleare merita di essere modificato anche sotto l'aspetto giuridico dell'istituzionalizzazione della comunità internazionale. In questa direzione mi

⁷ Cfr. Aron, 1952, 43 ss.

sembra imporsi una considerazione. La proliferazione, proprio come il disarmo nucleare, farebbe soltanto ripiombare l'ordinamento internazionale nella sua tradizionale situazione di primitività, caratterizzata dall'assenza di un'autorità centralizzata e dal ricorso, in caso di conflitto, alla giustizia privata. Al contrario, l'oligopolio ha creato, *de facto* anche se non *de jure*, una sorta di istanza decisionale degli Stati non nucleari.

Si tratta probabilmente di un'istanza molto imperfetta e rozza, della quale sarebbe errato dimenticare il carattere puramente fattuale e politico. Ma sarebbe un errore almeno altrettanto grave sottovalutare il progresso che ciò rappresenta dal punto di vista dell'organizzazione della comunità internazionale. Non è vero che ogni sistema istituzionale si forma grazie all'iniziativa di una forza politica e alla supremazia che essa acquisisce?

Per concludere su questo punto, credo che, dal punto di vista politico e giuridico, l'oligopolio nucleare attuale non è così svantaggioso come spesso si crede.

IV.

Ma per finire – ed ecco l'ultimo aspetto della questione che mi proponevo di trattare –, la situazione attuale, malgrado tutto ciò che ho appena detto, è lungi dall'essere soddisfacente e stabile.

Da un punto di vista teorico bisogna riconoscere, con molta franchezza, che una sanzione della quale dispongano soltanto alcune delle parti in causa non potrebbe essere considerata come una vera sanzione. L'avvento dell'era nucleare ha messo a nudo la contraddizione profonda di una teoria che, in realtà, rende la sanzione internazionale appannaggio del più forte. Dal punto di vista pratico, è innegabile che la «sanzione» nucleare rischia, a causa dei diffusi pericoli che essa comporta, o di non essere applicata agli Stati che minacciassero la pace, o di diventare distruttiva anche per gli Stati lesi nei loro diritti.

Per uscire da questa *impasse* senza metter in pericolo la pace, mi sembra che ci sia soltanto una soluzione: l'internazionalizzazione dell'armamento nucleare. Non bisogna dimenticare che, in rapporto ai Comuni medievali o alla società feudale, lacerati da lotte intestine endemiche, lo Stato moderno si è formato non col decretare l'abolizione delle armi, ma con l'assicurarsi il monopolio della forza e col metter al bando la giustizia privata. E lo Stato di diritto ha perfezionato questo monopolio con l'istituzionalizzazione dell'uso della forza, che è stata in questo modo assoggettata alla regola giuridica.

È questo che si è tentato in vano di realizzare sul piano internazionale a partire dalla creazione della Società delle Nazioni. Ora, mi sembra che l'ostacolo più grave alla creazione di un'autentica e permanente forza di polizia internazionale sia rappresentato dall'impossibilità di formarla nel quadro degli armamenti convenzionali. Come arruolare

un esercito internazionale capace di imporsi alle grandi potenze? Come evitare i conflitti di lealtà fra i suoi membri? Come dotarlo del necessario equipaggiamento?

Da un punto di vista puramente tecnico, con le armi nucleari le cose si semplificherebbero molto. Poiché l'attrezzatura industriale necessaria a produrle è enormemente costosa e può essere facilmente scoperta, forse non sarebbe impossibile difenderne efficacemente la diffusione. Col realizzare, allo stesso tempo, l'internazionalizzazione degli stoccaggi degli ordigni nucleari e dei loro attuali centri di produzione, si potrebbe assicurare alla comunità internazionale il monopolio nucleare.

Quanto al personale necessario alla manutenzione e all'uso di questo armamento, forse non è un sogno assurdo immaginare una sorta di nuovo ordine cavalleresco, composto esclusivamente di volontari capaci di elevarsi al di sopra della lealtà nazionale per dedicarsi completamente al servizio della pace e dell'organizzazione internazionale⁸?

Ciò è tanto più possibile in quanto, nella situazione di monopolio che ho appena evocato, la dotazione nucleare, e con essa il personale necessario, potrebbero essere ridotti di molto.

A questo punto, la comunità internazionale disporrebbe finalmente di una vera sanzione capace, in virtù di un suo terribile potere, di prevenire ogni atto illecito dei suoi membri, senza che nemmeno vi sia la necessità di applicarla effettivamente. In tal modo la comunità internazionale uscirebbe finalmente da questa condizione giuridica primitiva fondata sulla giustizia privata, che finora l'ha caratterizzata, impedendole di sostituire alla guerra misure di polizia.

Mi si dirà che tutto questo non è che un sogno. Piuttosto, credo che si tratti di una possibilità che una volontà politica ben determinata potrebbe trasformare in un programma da realizzare. È tuttavia agli uomini di scienza che spetta il compito di esplorare questa possibilità, e di dimostrare che questo programma non è pura utopia. A questo scopo è necessario uno sforzo di analisi e riflessione, di cui indicherò alcuni punti che mi sembrano importanti.

A mio avviso, occorre partire da una considerazione molto realistica. Vale a dire che sarà molto difficile, se non impossibile, convincere le potenze nucleari a rinunciare non solo alla supremazia ma anche alla sicurezza a loro garantita dall'oligopolio dell'armamento nucleare, a meno che non vengano loro accordate garanzie molto precise e ampiamente sufficienti. Altrimenti esse non accetteranno mai di vedersi sottoposte alla volontà maggioritaria di Stati meno potenti, meno ricchi e, probabilmente, politicamente meno responsabili.

Ma quali potrebbero essere queste garanzie? È qui che la nostra capacità di riflessione e di invenzione torna utile. Potrebbe metterci sulla buona strada una analogia storica. Quando calava in forma teorica il sistema bicamerale, Montesquieu giustificava l'esistenza di una camera alta con la necessità di non sottoporre alla volontà comune una classe che avesse interessi particolari, perché altrimenti, diceva «la libertà comune

⁸ Cfr. in tal senso gli interessanti suggerimenti del notevole lavoro di Guidi, 118 ss.

sarebbe la *sua* schiavitù»⁹ ma, saggiamente, egli affermava che questa camera dovesse disporre, in tutte le questioni nelle quali i suoi interessi particolari fossero in gioco, soltanto della *facoltà di impedire*, essendo riservata alla camera bassa la *facoltà di statuire*.

Ecco uno schema costituzionale che potrebbe servire da modello per la riforma dell'organizzazione attuale delle Nazioni Unite in direzione del bicameralismo, tanto più che la divisione tra Assemblea e Consiglio di sicurezza ne offre già un abbozzo. Si potrebbe considerare una camera bassa, in cui fossero rappresentati tutti gli Stati membri, dotati della facoltà di statuire, e una camera alta, che corrispondesse più o meno esattamente all'attuale club atomico, dotate della facoltà di impedire, che è già prefigurata dal diritto di veto dei «5 Grandi». Sarebbe tuttavia necessario circoscrivere rigorosamente questa facoltà di impedire, limitandola probabilmente alla sola questione dell'applicazione della sanzione nucleare.

Non dovendo più temere il ricorso alla sanzione nucleare contro di loro, ma essendo private allo stesso tempo della possibilità di servirsene a loro piacimento, potrebbe essere che le superpotenze cessino di essere i capofila di schieramenti opposti, per diventare gli elementi decisivi dell'equilibrio mondiale.

A coloro che temessero un eventuale dominio da parte della camera alta nucleare si potrebbe ricordare la generale decadenza alla quale è andata incontro ogni camera alta di tipo corporativo, da quando sia scomparso l'interesse che ne costituiva il fondamento. La camera alta internazionale potrebbe registrare un'evoluzione analoga. Intanto, questo sistema rappresenterebbe un enorme progresso istituzionale dell'ordinamento internazionale, che disporrebbe finalmente di organi decisionali con competenze meglio definite.

A partire da questo momento, la procedura di riconoscimento del diritto e l'applicazione della sanzione non spetterebbero più alle parti interessate, e il plurisecolare sistema internazionale della giustizia privata avrebbe fine. In tal modo sarebbe stato compiuto un enorme progresso verso l'organizzazione mondiale e la pace.

Mi rendo perfettamente conto che le mie riflessioni, in cui si incrociano realismo e idealismo, non sono fatte per compiacere né i moralisti – che mi contesteranno di non aver condannato senza appello le armi nucleari – né i realisti, che troveranno utopico qualunque programma di organizzazione mondiale.

Ai primi vorrei ricordare due cose: 1) una pace assoluta e non protetta, potendo essere soltanto il risultato di un amore totale e perfetto, non mi sembra la caratteristica della condizione umana; 2) se l'appello morale potrebbe essere soltanto categorico e assoluto, l'azione che si proponga di realizzare quest'appello è sempre un'azione in una situazione, e quindi un'azione che deve tener conto, per essere efficace sul piano sociale, delle possibilità concrete che le sono offerte.

⁹ *Esprit des lois*, XI, 6.

Quanto ai realisti, vorrei loro chiedere se, in un'epoca come la nostra, quanto mai proiettata verso il futuro più aperto ad ogni evento, non sia necessario, per essere veramente realisti, tentare di prevedere e di preparare le linee di sviluppo dell'umanità mettendo insieme la riflessione e l'immaginazione.

Qualunque sia la sorte delle idee che ho esposto, un fatto mi sembra indiscutibile: la condizione atomica impone alla comunità internazionale di superare al più presto la sua situazione di primitività.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARON Raymond, 1952, *La société industrielle et la guerre*. Plon, Paris.

BALLADORE PALLIERI, Giorgio, 1962, *Diritto internazionale pubblico*. Giuffrè, Milano.

GUIDI Roberto (pseudonimo di Roberto GAJA), 1959, «Le conseguenze politiche della bomba atomica». In *Biblioteca della Rivista di studi politici internazionali, serie 2, n. 9*. Firenze.

KELSEN Hans, 1945, *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge Mass.

MORELLI Gaetano, 1967, *Nozioni di diritto internazionale*. CEDAM, Padova

QUADRI Rolando, 1963, *Diritto internazionale pubblico*. Priulla, Palermo.

ROUSSEAU Charles, 1953, *Droit international public*. Recueil Sirey, Paris.

SINGH Nagendra, 1959, *Nuclear Weapons and International Law*. Steven & Sons, London.