

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

in collaborazione con

Fondazione “Paolo Galizia-Storia e libertà”

F. DURANTE

L'insegnamento del Diritto internazionale
alla “Sapienza”:
“Gaetano Morelli e Roberto Ago”

“La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962”

Sala del Senato Accademico

Rettorato

27 marzo 2014

L'INSEGNAMENTO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE ALLA "SAPIENZA: "GAETANO MORELLI E ROBERTO AGO"

di Francesco Durante

1. Nel 1947, quando Leopoldo Elia si laurea in Giurisprudenza, nell'Università di Roma l'insegnamento del Diritto internazionale è tenuto da Tomaso Perassi, che nel 1937 era succeduto a Dionisio Anzilotti nella Cattedra della Facoltà di Giurisprudenza e, per incarico, teneva il corso anche per gli studenti di Scienze Politiche, e da Giacinto Bosco nella Facoltà di Economia e Commercio.

Soltanto nel 1951 la Facoltà di Scienze politiche di Roma chiama, come titolare della Cattedra di Diritto internazionale, Gaetano Morelli che terrà l'insegnamento fino al 1956 per trasferirsi poi nella Facoltà di Giurisprudenza. Sono quelli gli anni di grande sviluppo del fenomeno organizzativo nell'ambito della Comunità internazionale sia sul piano universale (l'avvio dell'attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la creazione delle Organizzazioni specializzate od il loro rilancio: FAO, OIL, UNESCO, OMS, ICAO, IMCO, Banca Internazionale per lo sviluppo, Fondo Monetario Internazionale, per ricordare solo le più importanti) sia sul piano regionale europeo OECE (1948), NATO (1949), Consiglio d'Europa (1950), CECA (1951), UEO (1954), fenomeno organizzativo cui corrisponde un ampio incremento degli studi giuridici che a tale fenomeno fanno riferimento e che vedono altresì costituirsi i primi strumenti per favorire le ricerche in tale settore, mi riferisco alla creazione della SIOI (la "Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale") ed alla rivista "La Comunità internazionale" della quale Roberto Ago è fondatore e primo direttore. A tale fenomeno non è estraneo lo stesso Elia il quale, negli anni in cui opera quale funzionario del Senato, partecipa alle attività internazionali dei parlamentari italiani nella veste di Segretario del Gruppo Parlamentare italiano sia all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa sia all'Assemblea Comune della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio.

L'Università di Roma è tra le prime ad introdurre un insegnamento dedicato specificatamente a questo particolare aspetto della vita di relazione tra gli Stati istituendo, presso la Facoltà di Scienze Politiche, una cattedra di Organizzazione internazionale. Nel 1955, nelle more della procedura per la copertura della Cattedra, Tomaso Perassi è nominato Giudice costituzionale e collocato fuori ruolo. L'anno seguente la Facoltà giuridica romana, come ho ricordato, chiama Gaetano Morelli alla Cattedra di Diritto internazionale mentre, nello stesso anno, a Scienze Politiche l'insegnamento di questa materia è attribuito a Roberto Ago e quello di Organizzazione internazionale a Riccardo Monaco.

2. Non è facile ricordare Gaetano Morelli e Roberto Ago per chi ha avuto la grande opportunità di avere, per oltre un quarantennio, i consigli, l'incoraggiamento e l'amicizia di due personalità tra le più eminenti del XX secolo non solo nel campo degli studi del Diritto ma anche in quello della partecipazione diretta allo svolgimento della vita delle relazioni giuridiche internazionali.

Gaetano Morelli e Roberto Ago sono senza dubbio tra i più autorevoli studiosi appartenenti alla scuola italiana di Diritto internazionale ed in particolare a quella romana che vede in Dionisio Anzilotti il suo punto di riferimento e del quale Morelli è allievo diretto, essendosi con lui laureato a Roma nel 1921. Roberto Ago si laurea a Napoli con Arrigo Cavaglieri nel 1929, tuttavia il Cavaglieri proviene da Roma dove ha insegnato per oltre un decennio (dal 1911 al 1922) nell'allora Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali e, come ricorda lo stesso Ago in uno dei suoi ultimi scritti (*Rencontres avec Anzilotti*) il Cavaglieri considera Anzilotti come suo Maestro.

Non può sorprendere, quindi, se è comune in Morelli ed Ago l'impostazione di base nell'affrontare lo studio del Diritto internazionale: entrambi dissentono sia dall'impostazione giusnaturalistica sulle origini del Diritto internazionale (ripresa da una parte della Dottrina tedesca dell'immediato primo dopoguerra) come dalla tesi volontaristica sia nella versione che vede nella volontà dei singoli Stati l'unica base della giuridicità delle norme internazionali (teoria della consuetudine come accordo tacito) sia nella configurazione della volontà collettiva come entità distinta ed autonoma rispetto alle volontà individuali degli Stati.

Tuttavia se è comune l'analisi critica sui principali orientamenti dottrinali diverse sono le conclusioni alle quali essi arrivano attraverso la loro ricerca scientifica sui problemi generali, come diversi sono i settori che formano, prevalentemente, l'oggetto delle loro indagini particolari sia nel campo del Diritto internazionale pubblico sia in quello del Diritto internazionale privato.

3. Come ho ricordato Gaetano Morelli si laurea in Giurisprudenza alla Sapienza nel 1921 con Dionisio Anzilotti, sono quelli gli anni in cui l'Anzilotti nella sua qualità di Vice Segretario Generale della Società delle Nazioni si dedica attivamente alla formulazione dello Statuto della Corte Permanente di Giustizia Internazionale che si costituisce nel 1921 e della quale l'Anzilotti viene eletto prima giudice e poi, nel 1928, Presidente. Ed è proprio al tema della giustizia internazionale che Morelli dedica il suo primo impegnativo lavoro scientifico con il volume su *"La sentenza internazionale"* che viene pubblicato nel 1931. Nel 1932, vincitore del concorso per la Cattedra di Diritto internazionale, viene chiamato dall'Università di Modena per passare poi a quella di Padova, di Napoli e in fine a quella di Roma.

Il tema del processo attira in modo particolare l'attenzione del Morelli il quale impegna le sue capacità di analisi critica e di ricostruzione sistematica degli istituti giuridici nell'indagine sul diritto processuale civile internazionale del quale, dopo alcuni lavori minori su questioni particolari, delinea il sistema positivo nell'opera *"Il diritto processuale civile internazionale"*, del 1938, che costituisce il VII volume del *"Trattato di diritto internazionale"* diretto da Prospero Fedozzi e Santi Romano, opera che ottiene il "Premio Chivenda" attribuito dai processualisti italiani.

Se i temi del processo nel Diritto interno con collegamenti internazionali attirano particolarmente l'attenzione scientifica di Morelli la spiccata attitudine alla costruzione sistematica degli Istituti giuridici lo portano a considerare, anche per necessità didattiche, il più ampio settore dei rapporti tra Ordinamenti giuridici quale è quello del Diritto internazionale privato. I suoi studi in questo settore del Diritto trovano la loro sintesi nel c.d. "Morellino", volumetto piccolo nel formato ma di fondamentale rilevanza nel contenuto, intitolato *"Elementi di diritto internazionale privato italiano"* che, preceduto dalle *"Lezioni di diritto internazionale privato"* apparse

a Padova nel 1941, ha costituito, con le sue 12 edizioni, la base di riferimento non soltanto della successiva elaborazione dottrinale ma anche dell'applicazione giurisprudenziale.

4. La configurazione del Diritto internazionale come sistema di norme che regola i rapporti tra gli Stati forma oggetto dell'altra opera scientifica di carattere generale del Morelli le *"Nozioni di diritto internazionale"* nelle quali l'Autore dopo aver sottoposto a serrata critica, come ho ricordato, le concezioni giusnaturaliste e volontaristiche sull'origine e sul fondamento del Diritto internazionale, nell'ambito della concezione gradualistica dell'Ordinamento, pone al vertice di questo, come norma fondamentale o norma base, la norma *"consuetudo est servanda"* la quale non è posta da una fonte in senso formale ma soltanto "presupposta". L'esistenza della norma base non può, quindi, essere dedotta da un'altra norma ma "indotta" dalla realtà storica, dal modo concreto di atteggiarsi della Comunità internazionale.

A questa conclusione Morelli perviene sulla base del principio che un Ordinamento giuridico, e quindi anche quello internazionale, non può dirsi autonomo, diverso e distinto da ogni altro Ordinamento giuridico se non in base all'esistenza di una norma esclusivamente propria la cui giuridicità non deriva da nessun altro Ordinamento.

5. Nel decennio di insegnamento nell'Università di Roma (1951-1961) Morelli svolge la sua ricerca scientifica prevalentemente su i due temi preferiti del processo quello internazional-privatistico e quello internazionale, studi raccolti nei tre volumi: *"Studi di diritto processuale civile internazionale"* del 1961 e *"Studi sul processo internazionale"* del 1963 e *"Nuovi studi sul processo internazionale"* del 1973. Non mancano, tuttavia studi su temi di rilevante attualità come quelli su *"La Comunità europea del carbone e dell'acciaio"* o sulla posizione degli individui nell'ambito delle Organizzazioni internazionali.

Nello stesso periodo vedono la luce due importanti opere di rielaborazione ed aggiornamento del pensiero scientifico di Morelli: la 2° edizione (1954) del volume sul *"Diritto processuale civile internazionale"* ora inserito nel *"Trattato di diritto internazionale"* diretto dallo stesso Morelli con Ballardore-Pallieri e Quadri ed il *"Cours*

général de droit international public", tenuto all'Accademia dell'Aja nel 1956, nel quale l'Autore ribadisce la sua impostazione teorica rigorosamente dualista, positivista e gradualistica che postula l'esistenza di una norma base (o norma originaria) da cui tutte le altre che costituiscono il sistema derivano la loro giuridicità e tale norma deve essere necessariamente unica per poter riconoscere l'individualità e l'autonomia dell'Ordinamento internazionale rispetto a tutti gli altri sistemi giuridici.

6. Gli interessi scientifici di Roberto Ago si rivolgono, invece, dopo un primo saggio frutto di un soggiorno a Padova come borsista nell'Istituto di diritto pubblico diretto da Donato Donati, sulle leggi regionali della Repubblica Cecoslovacca (pubblicato negli *"Studi economico-giuridici"* dell'Università di Cagliari nel 1931), ad un tema di rilevante attualità negli anni '30: la formulazione delle norme di Diritto internazionale privato da inserire nel progetto di codice civile allora in preparazione.

Ago affronta l'argomento nella sua formulazione più generale con la ben nota opera *"Teoria del diritto internazionale privato"* pubblicata nel 1934, anno che lo vede vincitore del concorso alla Cattedra di Diritto internazionale con la chiamata all'Università di Catania dopo aver tenuto per incarico i corsi della stessa materia nelle Università di Cagliari (1930/31) e di Messina (1931/34).

Se, come ho ricordato, gli interessi scientifici di Morelli, per tutto l'arco del suo insegnamento, fanno riferimento principalmente ai problemi del Diritto processuale internazionale e internazional-privatistico, la ricerca scientifica di Roberto Ago si rivolge con maggior attenzione al tema della responsabilità internazionale degli Stati ed all'attività di codificazione del Diritto internazionale non scritto ad opera delle Organizzazioni internazionali.

Sono ben noti i suoi lavori su *"La responsabilità indiretta nel diritto internazionale"* del 1936, quello concernente *"La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale"* del 1938, il corso tenuto nel 1939 all'Accademia dell'Aja su *"Le délit international"* e, infine, il saggio *"La colpa nell'illecito internazionale"* del 1940 pubblicato negli *"Scritti giuridici in onore di Santi Romano"*

E' negli anni del suo insegnamento nell'Università di Roma che Ago si impegna assiduamente nell'opera di codificazione del Diritto internazionale sia sul piano

giuridico-diplomatico sia sul piano scientifico. Ritengo sia generalmente nota la sua attività quale Capo della Delegazione italiana alle Conferenze delle Nazioni Unite per la codificazione del Diritto del mare (1958/60) ed a quella per le relazioni diplomatiche (1961) nonché alla Conferenza di Vienna sul Diritto dei trattati della quale viene eletto Presidente (1968/69). Altrettanto noto è il suo impegno scientifico quale membro della Commissione delle Nazioni Unite per il Diritto internazionale, della quale è stato Presidente nel biennio 1964/1965, Commissione incaricata di predisporre le basi normative da sottoporre alle Conferenze di codificazione e nella quale ha svolto la funzione di Relatore sul progetto di articoli relativo alla responsabilità internazionale degli Stati. I suoi rapporti alla Commissione costituiscono un fondamentale contributo alla teoria della responsabilità internazionale e sono stati raccolti nei volumi *"Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati"* pubblicati nel 1979 dall'Università di Camerino.

La ricerca scientifica di Roberto Ago non trascura però i temi più generali del Diritto internazionale ed è proprio in coincidenza con l'inizio del suo insegnamento romano (1956) che Ago tiene il corso all'Accademia dell'Aja su *"Scienza giuridica e diritto internazionale"* che riprende ed in parte rielabora il suo precedente studio dallo stesso titolo, pubblicato nel 1950.

In questi lavori Ago, pur riconoscendo l'esistenza nell'ambito della Comunità internazionale di un sistema giuridico le cui norme traggono origine attraverso un procedimento normativo, ed in tal senso "positive", afferma l'esistenza di altre norme deducibili da un comportamento fattuale dei consociati, non preordinato a tal fine e quindi "spontaneo", per le quali norme non è individuabile una fonte in senso formale. Secondo Ago quindi (e cito) "Soltanto quando si sia chiaramente e definitivamente riconosciuto che la qualifica della giuridicità può essere attribuita a determinate norme in virtù di caratteri obbiettivamente propri delle norme stesse, del loro operare come norme di diritto e non come mero riflesso della loro provenienza da una qualsiasi origine, sarà possibile convincersi altresì che la scienza giuridica ha a sua disposizione per pervenire alla conoscenza delle norme che ne formano l'oggetto, altri strumenti che non siano il riferimento ad una "posizione" storicamente realizzatasi, ad

un fatto creativo che le abbia prodotte". (*Diritto positivo e diritto internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. VII, 1955, p. 76).

A queste conclusioni, ritengo, non siano estranee le approfondite riflessioni storico-politiche sulle origini della Comunità internazionale e del suo Diritto con particolare riferimento al pensiero del Grozio ed alle vicende storiche dell'area mediterranea.

7. Se la posizione dei due Maestri si differenzia, sul piano scientifico, per impostazione teorica e per settori di interesse specifico, sul piano del coinvolgimento nella pratica della vita giuridica internazionale essa torna comune nella fase conclusiva della loro attività che li vede impegnati nella delicata ed autorevole funzione di Giudici della Corte internazionale di giustizia.

Tra il 1961 ed il 1970 Morelli opera come Giudice della Corte dell'Aja, di cui è già stato membro come Giudice *ad hoc* nel "Affare dell'oro monetario di Roma" (1953/54), e rimangono esemplari, per il rigore logico e lo sviluppo sistematico del ragionamento, le sue opinioni individuali o dissidenti redatte ogni qual volta egli ritenne di non poter condividere le motivazioni o le conclusioni espresse dalla Corte con le sue decisioni.

Roberto Ago, dopo una prima esperienza come Giudice *ad hoc* nell' "Affare sulla sentenza arbitrale del Re di Spagna del 23 dicembre 1906" (1958/1960), viene eletto Giudice nel 1979 e rieletto per un secondo mandato nel 1988, di particolare rilievo la sua presidenza della Camera della Corte costituita in occasione della controversia tra il Canada e gli Stati Uniti sulla questione della delimitazione sulla frontiera marittima nella regione del Golfo del Maine (1982/84).

La eccezionale competenza, teorica e pratica, di questi due Maestri si manifesta, anche dopo la conclusione del loro insegnamento ufficiale, attraverso la direzione della "Rivista di diritto internazionale" per quanto riguarda Morelli e di "La Comunità Internazionale" da parte di Ago. Due periodici di carattere scientifico che hanno raccolto e diffuso l'opera della migliore Dottrina italiana affermatasi dal secondo dopoguerra e che ancora oggi concorrono a costituire la tribuna più autorevole e conosciuta della Scuola italiana di Diritto internazionale.