

SERIE «MANUALI»

15

DIRITTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

a cura di

ANGELA DEL VECCHIO



Edizioni Scientifiche Italiane

DEL VECCHIO, Angela (*a cura di*)
Diritto delle organizzazioni internazionali
Serie «Manuali», 15
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
pp. 448; 24 cm
ISBN 978-88-495-2419-2

© 2012 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: aidro@iol.it

Sommario

<i>Premessa</i>	11
<i>Elenco degli acronimi</i>	15
 <i>Capitolo I (ANGELA DEL VECCHIO)</i>	
Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale	
1. Nozione e sviluppo storico delle organizzazioni internazionali.	19
2. Le unioni internazionali.	20
3. Le organizzazioni internazionali: costituzione e definizione.	23
4. Caratteri generali delle organizzazioni internazionali.	27
5. Classificazione degli enti internazionali.	32
6. Le organizzazioni sovranazionali.	37
 <i>Capitolo II (MARIA ROSARIA MAURO)</i>	
La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali	
1. La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali: origine della questione.	43
2. Il fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni: la tesi volontaristica e la tesi oggettiva.	49
3. La concezione «funzionale» della personalità giuridica internazionale degli enti e il contributo dato al riguardo dalla Corte internazionale di giustizia.	52
4. I requisiti della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	54
5. I caratteri distintivi della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	58
6. Le manifestazioni della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.	62
7. La personalità giuridica interna delle organizzazioni internazionali.	70

Capitolo III (MARIA ROSARIA MAURO)

La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali

1. La struttura delle organizzazioni internazionali: considerazioni preliminari.	73
2. Classificazione degli organi dell'ente.	79
3. Modelli di struttura organizzativa.	81
4. L'organo assembleare.	83
5. <i>Segue</i> . Organi assembleari di composizione particolare.	87
6. L'organo esecutivo.	90
7. Il segretariato.	92
8. Gli organi giurisdizionali.	93
9. Gli organi di controllo contabile.	98
10. Gli organi sussidiari.	100
11. Il funzionamento delle organizzazioni internazionali.	103
12. La formazione della volontà dell'organizzazione internazionale.	107

Capitolo IV (ROBERTO VIRZO)

Gli atti delle organizzazioni internazionali

1. Gli atti delle organizzazioni internazionali: aspetti generali.	113
2. Irrilevanza della denominazione degli atti ai fini della loro esatta qualificazione giuridica e della loro classificazione.	115
3. Gli atti interni delle organizzazioni internazionali.	117
4. Gli atti diretti ai membri dell'organizzazione: gli atti non vincolanti.	122
5. <i>Segue</i> . Le autorizzazioni.	127
6. Gli atti vincolanti per i membri che li accettano.	129
7. Gli atti vincolanti.	131
8. Gli atti vincolanti di organizzazioni internazionali diretti a soggetti che non ne sono membri.	136

Capitolo V (PIETRO PUSTORINO)Lo *status* di membro delle organizzazioni internazionali

1. La partecipazione all'organizzazione internazionale: profili generali.	141
2. I membri originari.	145
3. I membri aderenti.	148
4. I membri ammessi: le regole generali in tema di ammissione.	151
5. <i>Segue</i> . Le regole in tema di ammissione di Stati.	155
6. <i>Segue</i> . Le regole in tema di ammissione di organizzazioni internazionali.	159
7. La questione dell'ammissione condizionata.	164
8. Ammissione e conflitto fra norme internazionali applicabili al soggetto membro.	166

9. <i>Membership</i> e situazioni giuridiche differenziate: i membri associati ed affiliati. Lo <i>status</i> di osservatore.	169
10. Qualità di membro e rappresentanza nel quadro dell'organizzazione internazionale.	176
11. Successione degli Stati ed incidenza sullo <i>status</i> di membro.	178
12. Mutamenti rivoluzionari di governo, fallimento di uno Stato ed occupazioni militari quali situazioni potenzialmente pregiudizievoli per il mantenimento dello <i>status</i> di membro.	182
13. La riammissione all'organizzazione internazionale.	185
14. La sospensione dello <i>status</i> di membro.	186
15. L'espulsione dall'organizzazione internazionale.	193
16. Il recesso dall'organizzazione internazionale.	197

Capitolo VI (DANIELE GALLO)

Il finanziamento delle organizzazioni internazionali

1. Il finanziamento quale strumento essenziale per l'organizzazione internazionale ed indice rivelatore dei rapporti con i suoi Stati membri.	205
2. Le spese dell'organizzazione: classificazione, nozione e fondamento giuridico.	209
3. Le entrate: la contribuzione obbligatoria a fondo perduto.	214
4. <i>Segue</i> . I criteri di ripartizione delle quote di finanziamento.	216
5. I conferimenti in capitale.	220
6. Mancato pagamento dei contributi e strumenti di «reazione» a disposizione dell'organizzazione.	221
7. La contribuzione volontaria.	224
8. Doni e donazioni.	229
9. L'auto-finanziamento.	231
10. Struttura, formazione ed approvazione del bilancio.	233
11. Il controllo sull'esecuzione del bilancio.	237

Capitolo VII (MASSIMO FRANCESCO ORZAN)

Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali

1. Fondamento e presupposti delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali.	243
2. L'inviolabilità della sede e degli archivi.	247
3. Le esenzioni fiscali e doganali.	250
4. I privilegi in materia di corrispondenza e comunicazioni.	251
5. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa.	252
6. <i>Segue</i> . La giurisprudenza dei tribunali interni stranieri ed italiani in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa.	256
7. L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.	266

Capitolo VIII (DANIELE GALLO)*Status*, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali

1. Il personale delle organizzazioni internazionali: le nozioni di agente e funzionario internazionale. 273
2. Il reclutamento dei funzionari. 278
3. L'origine e la natura giuridica del sistema che regola lo *status* dei funzionari. 280
4. Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro. 282
5. Le diverse tipologie di rapporti di lavoro. 290
6. Gli obblighi ed i diritti inerenti alla condizione giuridica interna dei funzionari. 292
7. La condizione giuridica esterna dei funzionari: i privilegi e le immunità. 294
8. *Segue*. La tutela della sicurezza dei funzionari. 301
9. La perdita dello *status* di funzionario. 303
10. I procedimenti di garanzia a favore dei funzionari ed i sistemi di tutela giurisdizionale dei loro diritti. 304

Capitolo IX (PIETRO PUSTORINO)

La responsabilità delle organizzazioni internazionali

1. Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali. 315
2. Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011. 318
3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo. 321
4. *Segue*. Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. 323
5. L'elemento oggettivo dell'illecito. 329
6. Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario. 333
7. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di *jus cogens*. 336
8. Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE. 338
9. *Segue*. Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale. 341
10. La questione della responsabilità sussidiaria dei soggetti membri del-

l'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione.	345
11. Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale.	347
12. Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure.	349
13. La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali.	352

Capitolo X (ROBERTO VIRZO)

Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie

1. Cenni sui diversi mezzi e procedimenti di risoluzione pacifica delle controversie internazionali.	357
2. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie sorte tra propri membri.	360
3. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie riguardanti Stati terzi.	366
4. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e Stati membri.	368
5. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e tra queste ultime e Stati non membri.	373
6. La soluzione di controversie scaturenti da contratti tra organizzazioni internazionali e privati.	375

Capitolo XI (IVAN INGRAVALLO)

Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali

1. Le vicende evolutive delle organizzazioni internazionali	381
2. Le modifiche degli atti istitutivi.	381
3. L'approvazione degli emendamenti.	383
4. L'entrata in vigore degli emendamenti.	385
5. Le procedure di revisione nell'Unione europea.	389
6. Il recesso a seguito di un emendamento.	390
7. Gli emendamenti e la prassi interpretativa e modificativa dello statuto dell'organizzazione.	393
8. L'estinzione delle organizzazioni internazionali.	394
9. La successione tra organizzazioni internazionali. La differenza con l'ipotesi di trasformazione di un'organizzazione.	397
10. Le conseguenze dell'estinzione di un'organizzazione internazionale e della successione tra organizzazioni internazionali.	404

Capitolo XII (MASSIMO FRANCESCO ORZAN)

L'adattamento del diritto interno ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali

1. Cenni introduttivi sull'adattamento del diritto interno al diritto internazionale. 411
2. L'adattamento del diritto interno italiano ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali. 414
3. La competenza interna in tema di adattamento e di esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali. 418
4. L'esecuzione delle sentenze rese dalle corti istituite nell'ambito di organizzazioni internazionali. 421
5. Il rango dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano. 426
6. *Segue*. Il controllo di costituzionalità dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano. 432

Bibliografia generale 435

Premessa

Il presente volume è diretto essenzialmente agli studenti universitari dei corsi di «Organizzazione internazionale» nell'intento di fornire loro uno strumento utile alla conoscenza, quanto meno nelle sue linee generali, del complesso fenomeno delle organizzazioni internazionali.

La crescente necessità di approfondire questa tematica trova giustificazione nelle trasformazioni in atto nella comunità internazionale, nella quale si constata una tendenza all'erosione dei poteri statali a vantaggio di organizzazioni internazionali, variamente strutturate, dotate di ampie competenze, alle quali sono deferiti compiti talvolta di fondamentale importanza nella vita delle relazioni internazionali.

L'esigenza di corsi universitari dedicati esclusivamente allo studio delle organizzazioni internazionali è stata avvertita in tempi abbastanza recenti ed infatti soltanto nel 1956 venne istituita la prima cattedra di «Organizzazione internazionale» presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma. Prima di allora non esistevano corsi specifici di Organizzazione internazionale e anche nei manuali di Diritto internazionale, italiani e stranieri, il fenomeno delle unioni di Stati – che peraltro costituivano le prime, sporadiche, forme di associazionismo fra soggetti di diritto internazionale – era scarsamente considerato.

Il periodo successivo alla seconda guerra mondiale è stato invece ricco di idee innovative e una di esse è stata certamente la convinzione che, soltanto unendosi tra loro e dando vita ad una molteplicità di enti internazionali, gli Stati avrebbero potuto superare le conseguenze devastanti prodotte dai nazionalismi e dai totalitarismi dominanti nel periodo precedente.

Da qui la necessità di uno studio a livello universitario dell'organizzazione internazionale come materia autonoma allo scopo di comprendere la realtà internazionale così come si è modificata in conseguenza del numero, della diversità, delle multiformi attività e funzioni attribuite alle organizzazioni internazionali. Tutto ciò, infatti, impone un precipuo inquadramento delle stesse nel diritto internazionale ed

un'analisi giuridica approfondita dei loro elementi più significativi. Nel contesto descritto, però, il ruolo assunto nella comunità internazionale da alcune particolari organizzazioni internazionali quali l'ONU, a livello globale, e l'Unione europea, a livello regionale, ha indotto una manualistica in tutto o in gran parte rivolta alla loro specifica conoscenza ed analisi.

Il presente volume intende invece avviare allo studio delle organizzazioni internazionali, chiarendone gli elementi di base ed esaminandone le principali tematiche istituzionali. Nella stesura dei vari capitoli si è privilegiata la chiarezza e la semplicità espositiva, ponendo grande attenzione alla prassi ed in particolare alla giurisprudenza, senza invece appesantire il testo con l'analisi delle numerose teorie esistenti, ma, in linea di principio, riportando solo l'opinione dominante, che viene segnalata in parentesi tonda nel testo con la sola indicazione dell'autore. Nel caso di citazioni di più opere dello stesso autore sono indicati il nome e le prime parole della specifica opera citata, la quale potrà essere esattamente individuata nella bibliografia essenziale indicata alla fine di ogni capitolo. Si è ritenuto infatti che gli studenti debbano poter cogliere agevolmente i temi essenziali della disciplina e costruire una solida base di conoscenza, lasciando poi ad ulteriori studi gli approfondimenti su singole organizzazioni.

Nella medesima ottica si è scelto di citare nelle note soltanto documenti internazionali, trattati e sentenze di organi giurisdizionali internazionali ed interni, mentre si è preferito omettere qualsiasi richiamo dottrinale.

Si tratta di una prima edizione, che avrà sicuramente bisogno di essere rivista, perfezionata ed ampliata, seguendo soprattutto le reazioni degli studenti e di tutti coloro che avranno bisogno di trovare un quadro giuridico generale di riferimento in materia di organizzazione internazionale.

La pluralità di Autori ha reso necessario un rigoroso coordinamento e così nel curare la realizzazione del volume ho cercato, o per lo meno ho tentato, di rendere omogenea la stesura dei diversi capitoli, con un'opera di revisione volta ad evitare che il volume potesse apparire come una raccolta di distinti articoli o saggi, redatti con approcci differenti e messi insieme senza un filo conduttore. Anche per evitare ciò, in ogni capitolo è fatto frequente rinvio agli altri capitoli, in modo che lo studente possa facilmente cogliere la connessione che esiste tra i problemi che sono stati già trattati o verranno successivamente approfonditi, come avviene di norma in un libro scritto da un unico autore.

È evidente che qualora questo intento di coordinamento non abbia dato i frutti sperati ed il libro non risponda agli obiettivi prefissati, la responsabilità è soltanto mia e non degli Autori dei singoli capitoli, ai quali va invece il mio più vivo apprezzamento.

Roma, luglio 2012

ANGELA DEL VECCHIO

Elenco degli acronimi

ADB	<i>African Development Bank</i>
AEC	<i>African Economic Community</i>
ALADI	<i>Asociación Latinoamericana de Integración</i>
ALALC	<i>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio</i>
ASDB	<i>Asian Development Bank</i>
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AU	<i>African Union</i>
BENELUX	<i>Belgium, the Netherlands and Luxembourg Economic Union</i>
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
BSEC	<i>Black Sea Economic Cooperation</i>
CAN	<i>Comunidad Andina</i>
CARICOM	<i>Caribbean Community</i>
CARIFTA	<i>Caribbean Free Trade Association</i>
CARU	<i>Comisión Administradora del Rio Uruguay</i>
CDB	<i>Caribbean Development Bank</i>
CE	<i>Comunità Europea</i>
CEE	<i>Comunità Economica Europea</i>
CECA	<i>Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio</i>
CEMAC	<i>Communauté Économique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale</i>
CERN	<i>European Organization for Nuclear Research</i>
CGIAR	<i>Consultative Group on International Agricultural Research</i>
CSCE	<i>Conference on Security and Cooperation in Europe</i>
CIS	<i>Commonwealth of Independent States</i>
CoE	<i>Council of Europe</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
CTBTO	<i>Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization</i>
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
ECB	<i>European Central Bank</i>
ECMWF	<i>European Centre for Medium-Range Weather Forecasts</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
ECWA	<i>Economic Commission for Western Africa</i>
EFTA	<i>European Free Trade Organization</i>

EIB	<i>European Investment Bank</i>
ELDO	<i>European Launcher Development Organisation</i>
EPO	<i>European Patent Organization</i>
ESA	<i>European Space Agency</i>
ESCAP	<i>Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i>
EUMETSAT	<i>European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites</i>
EURATOM	<i>European Atomic Energy Community</i>
EUROCONTROL	<i>European Organisation for the Safety of Air Navigation</i>
EUTELSAT	<i>European Telecommunication Satellite Organization</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
GATT	<i>General Agreements on Tariff and Trade</i>
GUAM ODED	<i>Georgia Ukraine Azerbaijan Moldova Organization for Democracy and Economic Development</i>
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency</i>
IBE	<i>International Bureau of Education</i>
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
ICAN	<i>International Commission for Air Navigation</i>
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>
ICC	<i>International Criminal Court</i>
ICCO	<i>International Cocoa Organization</i>
ICEM	<i>Intergovernmental Committee for European Migration</i>
ICIC	<i>International Committee on Intellectual Cooperation</i>
ICSID	<i>International Center for the Settlement of Investment Disputes</i>
ICO	<i>International Coffee Organization</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IGC	<i>International Grain Council</i>
IIC	<i>International Institute for Intellectual Cooperation</i>
IILA	<i>Istituto Italo-Latino Americano</i>
ILC	<i>International Law Commission</i>
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IMCO	<i>International Maritime Consultative Organization</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
INMARSAT	<i>International Maritime Satellite Organization</i>
INTELSAT	<i>International Telecommunication Satellite Organization</i>
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IPI	<i>International Patent Institute</i>
IRU	<i>International Relief Union</i>

IPGRI	<i>International Plant Genetic Resources Institute</i>
ISA	<i>International Seabed Authority</i>
ISO	<i>International Sugar Organization</i>
ITC	<i>International Tin Council</i>
ITTO	<i>International Tropical Timber Organization</i>
ITU	<i>International Telecommunication Union (denominazione assunta nel 1934, in precedenza <i>International Telegraph Union</i>)</i>
IUOTO	<i>International Union of Official Travel Organization</i>
LAFTA	<i>Latin America Free Trade Association</i>
LAS	<i>League of Arab States</i>
MERCOSUR	<i>Mercado Comùn del Sur</i>
MFO	<i>Multinational Force and Observers</i>
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
NAFO	<i>Northwest Atlantic Fisheries Organization</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Association</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OAS	<i>Organization of American States</i>
OAU	<i>Organization of African Unity</i>
ODECA	<i>Organización de Estados Centroamericanos (Organization of Central American States)</i>
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OEEC	<i>Organization for European Economic Cooperation</i>
OHADA	<i>Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires</i>
OIC	<i>Organisation of Islamic Cooperation</i>
OIML	<i>International Organization of Legal Metrology</i>
OIV	<i>International Organisation of Vine and Wine</i>
ONU	<i>Organizzazione delle Nazioni Unite</i>
OPCW	<i>Organization for the Prohibition of Chemical Weapons</i>
OPEC	<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>
OSCE	<i>Organization on Security and Cooperation in Europe</i>
OTIF	<i>Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail</i>
PCA	<i>Permanent Court of Arbitration</i>
PEMSEA	<i>Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia</i>
SADC	<i>South African Development Community</i>
SCO	<i>Shanghai Cooperation Organisation</i>
SdN	<i>Società delle Nazioni</i>
SEAFO	<i>South East Atlantic Fisheries Organization</i>
SEATO	<i>South East Asia Treaty Organization</i>
SELA	<i>Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe</i>
SICA	<i>Sistema de la Integración Centroamericana</i>
UDEAC	<i>Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale</i>

UE	<i>Unione europea</i>
UEO	<i>Unione europea occidentale</i>
UIBPIP	<i>United International Bureaux for the Protection of Intellectual Property</i>
UNCITRAL	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEF	<i>United Nations Emergency Force</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>
UNIDROIT	<i>Institut International pour l'Unification du Droit Privé</i>
UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research</i>
UNKRA	<i>United Nations Korean Reconstruction Agency</i>
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i>
UNRWA	<i>United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>
UNWTO	<i>World Tourism Organization</i>
UPU	<i>Universal Postal Union</i>
WAEMU	<i>West African Economic and Monetary Union</i>
WARDA	<i>West Africa Rice Development Association</i>
WFP	<i>World Food Programme</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i>
WMO	<i>World Meteorological Organization</i>
WCPFC	<i>Western and Central Pacific Fisheries Commission</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Capitolo I

Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale

Angela Del Vecchio

SOMMARIO: 1. Nozione e sviluppo storico delle organizzazioni internazionali. – 2. Le unioni internazionali. – 3. Le organizzazioni internazionali: costituzione e definizione. – 4. Caratteri generali delle organizzazioni internazionali. – 5. Classificazione degli enti internazionali. – 6. Le organizzazioni sovranazionali.

1. Nozione e sviluppo storico delle organizzazioni internazionali

L'espressione «organizzazione internazionale» è stata intesa fino alla fine del XIX secolo essenzialmente come l'organizzazione del sistema giuridico internazionale e dei rapporti tra gli Stati. Solo dopo la prima guerra mondiale il termine ha iniziato ad assumere il suo attuale significato, volto ad indicare enti astratti capaci di elaborare autonomamente norme e di assumere comportamenti non riconducibili alla volontà dei soggetti che li compongono, ma che ad essi si impongono.

Sotto il profilo storico, il formarsi di organizzazioni internazionali deriva dall'evoluzione della comunità internazionale dovuta alla progressiva industrializzazione dell'economia e allo sviluppo crescente delle diverse tecnologie di comunicazione sviluppatasi dalla seconda metà del XIX secolo. La necessità di relazioni sempre più frequenti tra gli Stati e l'accelerazione degli scambi internazionali determinarono la necessità degli Stati di cooperare tra loro al fine di raggiungere obiettivi complessi, difficilmente raggiungibili attraverso gli strumenti dell'accordo o delle conferenze internazionali, generalmente utilizzati fino alla fine del XIX e agli inizi del XX secolo. Si ricorda, infatti, come la complessa riorganizzazione dell'Europa nell'Ottocento, avvenuta dopo il periodo napoleonico, sia stata frutto di una Conferenza internazionale, tenuta a Vienna nel 1815 e nota come Congresso di Vienna. Del resto, nei tempi passati era normale risolvere le più gravi ed importanti questioni internazionali con negoziati di pochi giorni tra i diversi sovrani, che tentavano in tal modo di raggiungere gli obiettivi voluti in modo pacifico.

Se ciò si rivelava difficile o impossibile il ricorso alla guerra era, naturale e quasi scontato.

In questo scenario, le organizzazioni internazionali, che sono espressione della volontà degli Stati membri di ottenere risultati attraverso la cooperazione internazionale e non la guerra, hanno difficoltà a formarsi. Bisogna pertanto giungere alla fine della prima guerra mondiale per l'istituzione delle prime organizzazioni internazionali che furono la Società delle Nazioni e l'Ufficio internazionale del lavoro, entrambe costituite subito dopo la prima guerra mondiale nell'ambito della Conferenza della Pace, che si concluse con il Trattato di Versailles del 1919.

Ciò giustifica il fatto che solo nel 1920 l'espressione organizzazione internazionale venne ufficialmente utilizzata nel suo attuale significato nell'art. 67 dello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale, in cui era previsto che le organizzazioni internazionali potessero richiedere alla Corte stessa un parere. Si disponeva infatti che: «[l]a Corte emette i suoi pareri consultivi in pubblica udienza, dopo che ne sia stata data notizia al Segretario generale e ai rappresentanti dei Membri della Società delle Nazioni, degli altri Stati e delle *organizzazioni internazionali direttamente interessate*»¹.

2. *Le unioni internazionali*

Prima di approfondire il fenomeno delle organizzazioni internazionali va posta attenzione al loro fondamento; va cioè rilevato che ognuna di esse si fonda su un'unione, voluta e costituita al fine di cooperare per il soddisfacimento di un interesse comune a più soggetti di diritto internazionale.

Le unioni, originariamente composte solo da Stati, sono molto differenti le une dalle altre: si può andare infatti da una minima forma di cooperazione tra i membri, che non comporta la formazione di nuovi enti, sino all'istituzione di un nuovo soggetto di diritto internazionale. Per tale motivo le unioni internazionali sono le più varie e possono essere ripartite in base a molteplici criteri, ma, al solo fine di fissarne le tipologie più frequenti, è opportuno raggrupparle in due grandi categorie fondamentali: le unioni **semplici** e le unioni **istituzionali**.

Le unioni **semplici** di Stati sono quelle che, pur essendo giuridica-

¹ Corsivo aggiunto.

mente regolamentate, non costituiscono enti diversi dai soggetti che vi partecipano. Esse presentano un legame molto tenue tra i membri e talvolta mancano di una qualunque struttura. Appartengono a tale categoria, ad esempio, le alleanze militari, che consistono in un accordo tra due o più Stati, i quali si impegnano a svolgere una comune attività in caso di guerra. L'alleanza nasce da un trattato che ha un obiettivo ben determinato e destinato ad essere limitato nel tempo, poiché riguarda soltanto l'esercizio congiunto delle operazioni belliche, che solo in alcuni casi sono compiute da forze armate sottoposte ad un comando comune. Gli alleati si impegnano a non concludere altre alleanze ed altri accordi che siano in contrasto con il primo trattato.

Da tali alleanze ascrivibili alla categoria delle unioni semplici differiscono le alleanze di fatto, come la famosa Santa Alleanza del 1815 tra gli Stati europei, e le alleanze segrete che trovano la loro fonte in accordi taciti o in accordi scritti non resi pubblici.

Diversamente dalle alleanze, creavano un legame più stretto tra i soggetti interessati le unioni semplici rappresentate dalle Amministrazioni fiduciarie dell'ONU, previste nel Capitolo XIII della Carta dell'ONU ed attualmente non più esistenti. Si trattava all'origine di undici territori posti sotto l'amministrazione di sette Stati membri dell'organizzazione in base ad un accordo, detto convenzione di amministrazione fiduciaria, che prevedeva gli obblighi ai quali si impegnavano gli Stati fiduciari per assicurare il progresso politico, economico e sociale dei popoli e dei territori ad essi affidati, per garantire la loro protezione contro gli abusi e per curare lo sviluppo della capacità di autogoverno. Il mandato dell'ONU dava così vita ad un rapporto particolare, in cui lo Stato fiduciario non doveva ricavare vantaggi preferenziali dalla sua amministrazione del territorio non autonomo, ma creava un legame tra lo Stato amministratore e il territorio a favore di quest'ultimo. Il regime di amministrazione fiduciaria dell'ONU è stato valutato molto positivamente ed è annoverato tra gli obiettivi dell'ONU effettivamente raggiunti. Infatti, già nel 1994 tutti i territori posti sotto il regime di tutela previsto dall'ONU avevano ottenuto l'autonomia o l'indipendenza, sia integrandosi nel territorio di uno Stato vicino, sia divenendo Stati indipendenti. L'ultimo in ordine di tempo ad acquistare l'indipendenza è stato il territorio delle Isole di Palau, accolto subito dopo l'acquisto dell'indipendenza nel 1994 tra gli Stati membri dell'ONU.

La seconda categoria fondamentale di unioni di Stati, come si è detto, è costituita dalle unioni **istituzionali**.

Tali unioni sono quelle che danno vita ad enti unitari diversi dai sin-

goli Stati che le compongono; esse perseguono i loro obiettivi attraverso organi propri, comuni e distinti da quelli degli Stati singolarmente considerati (QUADRI, 516, MONACO, *Manuale*, 280 ss.), anche se non sempre ciò comporta il riconoscimento a tali unioni della personalità giuridica internazionale. Infatti, le unioni istituzionali meno complesse per il raggiungimento dei loro scopi e lo svolgimento dell'attività prefissata si avvalgono o dell'organizzazione amministrativa di uno dei membri dell'unione o di organi comuni a tutti gli Stati membri, ma non propri dell'unione. Nondimeno, l'attività degli organi comuni dell'unione è riferibile agli Stati membri, sia pure simultaneamente ed unitamente considerati.

Si possono far rientrare in tale tipo di unioni i c.d. *bureaux* o uffici internazionali, la cui struttura amministrativa non è autonoma, ma – soprattutto nelle prime unioni – sovente collocata all'interno dell'amministrazione di uno Stato membro. Il Paese più frequentemente scelto a tale fine è stato la Svizzera per la sua posizione geografica ed anche per il suo *status* di Paese neutrale, fondamentale nel periodo storico in cui si colloca essenzialmente l'istituzione dei *bureaux*, cioè tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento. La struttura dei primi *bureaux* era molto semplice e prevedeva generalmente un unico organo comune, la cui attività veniva attribuita ai singoli Stati membri simultaneamente.

Dopo l'esperienza iniziale si preferì istituire *bureaux* o uffici dotati di una struttura amministrativa autonoma e, soprattutto, distinta da quello dello Stato di sede. Tra i numerosi che possono essere menzionati il più noto è forse l'Ufficio internazionale per la protezione della proprietà intellettuale, istituito nel 1893 per controllare l'applicazione della Convenzione di Berna per la protezione della proprietà letteraria ed artistica e la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale.

Differentemente dai primi *bureaux* e uffici, nelle unioni istituzionali più complesse gli organi comuni dell'unione svolgono un'attività e manifestano una volontà direttamente attribuibile all'unione e non ai singoli Stati membri e i loro atti producono effetti giuridici nell'ordinamento internazionale.

In tale categoria rientrano le unioni amministrative e tra esse possono essere citate alcune Unioni tecniche quali l'ITU (1865), l'UPU (1872) ed alcune Commissioni fluviali, quali quelle relative ai fiumi Reno (1815), Elba (1821), Douro (1835) e Danubio (1856), istituite per la cooperazione internazionale degli Stati appartenenti al bacino fluviale e dotate del potere di imporre sanzioni anche ad individui. Si tratta di enti che vennero strutturati con organi destinati a svolgere una determinata

attività più o meno duratura nel tempo, non attribuibile ai singoli Stati membri, ma all'ente stesso.

Accanto alle Unioni sopra citate particolare rilievo hanno assunto altre unioni amministrative costituite per sviluppare la cooperazione degli Stati in numerosi settori, in particolare in materia economica (ad esempio l'Unione internazionale dei pesi e misure, l'Unione dei trasporti per ferrovia), in materia culturale (ad esempio l'Unione astronomica internazionale), in materia sociale (ad esempio l'Unione internazionale di igiene pubblica). Va peraltro osservato che, inizialmente, alle unioni amministrative non venne subito riconosciuta la personalità giuridica internazionale e vennero collegate con la Società delle Nazioni, dalla quale venivano controllate. Era altresì previsto che esse potessero acquisire la personalità giuridica interna in uno o più Stati membri, in modo che la loro attività e gli atti emessi fossero disciplinati dall'ordinamento interno di tali Stati.

Nel tempo venne tuttavia avvertita nella comunità internazionale la sostanziale limitazione delle attività delle unioni istituzionali derivante dal fatto di essere inserite o nel contesto dell'amministrazione interna di uno Stato membro o al massimo di godere della personalità giuridica interna di uno o più Stati membri. Avvenne di conseguenza un ulteriore passaggio evolutivo e le unioni di Stati si trasformarono lentamente in organizzazioni internazionali, autonome e distinte dagli Stati membri, dotate di una propria struttura burocratica formata generalmente da funzionari appartenenti ai diversi Stati membri e con attività di sempre maggiore rilievo nella vita della comunità internazionale.

3. *Le organizzazioni internazionali: costituzione e definizione*

La citata accelerazione e conseguente evoluzione dell'ordinamento giuridico internazionale verso forme di unioni di Stati sempre più articolate e variamente modulate si è manifestata con evidenza nei primi anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale. In tale periodo storico si sono infatti prodotti profondi mutamenti nella vita delle relazioni internazionali, che hanno reso necessaria e talvolta indispensabile una sempre più stretta organizzazione istituzionale della cooperazione tra gli Stati.

Gli Stati hanno iniziato a cedere ad enti internazionali sempre maggiori poteri e funzioni una volta tradizionalmente ad essi appartenenti, dando così inizio ad un processo di graduale erosione della sovranità

statale. All'interno dell'attuale comunità internazionale infatti si constata, con evidenza, la perdita della centralità dello Stato dovuta essenzialmente alla difficoltà di soddisfare esigenze talvolta anche primarie della popolazione. Lo Stato appare sovente in difficoltà nel raggiungere obiettivi che risultano indispensabili nella vita delle relazioni interne ed internazionali o nel regolamentare settori globali, quali l'ordine e la sicurezza internazionale, gli scambi commerciali e le attività finanziarie che hanno ormai assunto una dimensione universale, lo sviluppo tecnologico, la giustizia di fronte a gravi violazioni dei diritti umani, lo sviluppo sostenibile, etc. Pertanto, per il raggiungimento di questi o di alcuni di tali interessi, gli Stati, con sempre maggiore frequenza, ritengono opportuno unirsi, dando origine a molteplici organizzazioni internazionali, variamente strutturate, dotate di notevoli poteri. Tale fenomeno sta comportando una trasformazione della società internazionale stessa, in cui le funzioni di *policy-making* si stanno trasferendo, soprattutto in alcuni settori, dagli Stati alle organizzazioni internazionali con connessi problemi di democraticità e di legittimità.

L'accelerazione di tale evoluzione della struttura della società internazionale, come si è detto, risale al periodo successivo al termine della seconda guerra mondiale. La Conferenza di San Francisco, che ha dato vita all'ONU, rappresenta lo *starting point* da cui occorre muoversi per un'analisi del sistema delle organizzazioni internazionali. Infatti, successivamente all'istituzione dell'ONU nel 1945, vennero convocate molteplici conferenze volte ad istituire organizzazioni internazionali universali, dotate di competenze talvolta generali, talvolta specifiche. Indubbiamente più numerose sono state quest'ultime e tra esse si possono citare organizzazioni economico-finanziarie (IBRD, IMF), organizzazioni tecniche (WMO, ICAO), organizzazioni culturali e scientifiche (UNESCO, IAEA), organizzazioni militari (NATO, Organizzazione del Patto di Varsavia). Contestualmente, le unioni preesistenti (UPU, ITU) e gli Uffici internazionali (Ufficio internazionale del lavoro, Ufficio della proprietà intellettuale) si trasformarono in organizzazioni internazionali, andando a comporre quella che oggi viene definita la famiglia dell'ONU e cioè gli istituti specializzati dell'ONU.

A causa della molteplicità degli enti che vennero istituiti nella comunità internazionale nell'immediato secondo dopoguerra e in numero ancora maggiore successivamente è stato ritenuto necessario formulare una **definizione** di organizzazione internazionale condivisibile dall'intera comunità internazionale. È stato così convenuto che con il termine organizzazione internazionale ci si riferisca ad un ente disposto da un trat-

tato o da altri atti disciplinati dal diritto internazionale, dotato di personalità giuridica internazionale. Due elementi quindi contraddistinguono un'organizzazione internazionale: **a) essere istituita da un trattato o da altro atto internazionale; b) possedere la personalità giuridica internazionale** ed essere quindi in grado di manifestare una volontà autonoma rispetto a quella dei soggetti membri.

Considerando il primo dei due elementi sopradetti, e cioè l'istituzione mediante trattato o altro atto internazionale, va sottolineata l'importanza del **carattere volontario** delle organizzazioni internazionali; esse cioè traggono generalmente la loro origine da un accordo internazionale, che ne costituisce il fondamento giuridico e che una volta entrato in vigore diviene la costituzione dell'ente. Tale accordo è sempre concluso in forma scritta ed è sottoposto alla ratifica degli Stati ed eventualmente delle altre organizzazioni internazionali che intendano divenirne membri. Quindi, per divenire membro di un'organizzazione internazionale non risulta rilevante l'aver partecipato alla conferenza istitutiva nella quale è stato elaborato lo statuto dell'organizzazione, ma invece è indispensabile una specifica manifestazione di volontà dello Stato o dell'ente interessato attraverso il processo della ratifica, adottata secondo le diverse procedure interne.

Va peraltro notato che alla regola generale dell'istituzione mediante trattato non mancano eccezioni, come dimostrato dal fatto che, ad esempio per il Consiglio nordico, l'accordo istitutivo è stato concluso solo successivamente all'effettiva istituzione dell'organizzazione, o che per l'OSCE il trattato istitutivo non esiste, ma è stata adottata nel 1995 dagli Stati partecipanti alla CSCE (sessione di Budapest) soltanto una decisione comune con la quale, da quel momento, veniva mutata la denominazione da CSCE a OSCE.

In altri casi, peraltro non molto frequenti, una decisione di un'organizzazione internazionale può costituire il fondamento giuridico di una nuova organizzazione. La decisione si trasforma in tal caso in un progetto di costituzione di organizzazione internazionale (*draft constitution*), la cui entrata in vigore dipenderà dalle ratifiche dei futuri Stati membri. Un esempio noto di organizzazione internazionale sorta per volontà di un'altra organizzazione è l'UNIDO istituita con la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 13 dicembre 1979, n. 35/96. L'esistenza di queste, come del resto di altre possibili eccezioni alla regola generale esposta, non deve sorprendere perché ogni organizzazione rappresenta una realtà diversa, ha una propria struttura ed un proprio ordinamento e **non esiste un modello unico di organizzazione internazionale.**

Va peraltro osservato che la mancanza di un trattato o accordo internazionale alla base è un elemento essenziale di distinzione tra le organizzazioni internazionali intergovernative e le **organizzazioni non governative** (ONG) che sono create da individui o da enti e associazioni appartenenti a più Stati e sono disciplinate da norme di diritto interno e non internazionale. La loro costituzione risale all'Ottocento, ma si colloca in tempi più recenti il loro costante incremento nella comunità internazionale, perché si tratta di associazioni volte a realizzare una collaborazione istituzionalizzata fra soggetti sottoposti a potestà statuali differenti per il perseguimento dei più diversi scopi: economici, culturali, umanitari, tecnici, scientifici. È pur vero che, per il perseguimento dei loro obiettivi, esse sono dotate di uno statuto che ne stabilisce la struttura e ne disciplina l'attività, ma si tratta sempre di un atto che viene redatto con criteri privatistici e conformemente al diritto interno dello Stato in cui l'associazione è sorta.

Le ONG sono in realtà molto più numerose delle organizzazioni intergovernative e per gli importanti compiti da esse svolti ed il rilievo assunto nella comunità internazionale costituiscono da tempo oggetto di riflessione e di analisi da parte della dottrina. Esse infatti rappresentano categorie di soggetti non pienamente definiti dal punto di vista giuridico, che svolgono, senza scopo di lucro, attività di crescente rilevanza nel processo di formazione delle norme internazionali, nonché nell'interpretazione, applicazione e controllo del rispetto delle norme stesse. Nell'esercizio delle loro funzioni le ONG rappresentano i bisogni, gli interessi, i valori della società civile internazionale, i quali in alcuni casi non coincidono con i bisogni, gli interessi, i valori degli Stati e possono anzi essere anche in contrasto con essi.

In tale categoria rientrano ad esempio Amnesty International, il WWF, la Croce Rossa Internazionale, che pure ha uno *status* internazionale del tutto peculiare, insieme a numerosissime altre, sovente dotate di notevoli risorse finanziarie, di efficaci strumenti di comunicazione, di specifiche ed approfondite conoscenze tecniche, tanto da godere, nonostante la loro sottoposizione agli ordinamenti giuridici statali, della possibilità di esercitare ruoli di grande importanza nel sistema delle relazioni internazionali in luogo degli Stati e delle organizzazioni intergovernative. Ciò che va tuttavia sempre ricordato è che le ONG, non essendo sottoposte alle norme di diritto internazionale, non possono acquistare la personalità giuridica internazionale neanche attraverso un graduale processo evolutivo, diversamente dalle organizzazioni internazionali intergovernative.

Nella definizione di organizzazione internazionale un secondo elemento è ritenuto indispensabile e riguarda la manifestazione di una **volontà autonoma** rispetto a quella dei soggetti membri. Ciò significa che gli organi dell'organizzazione devono manifestare una volontà direttamente riferibile ad un nuovo soggetto di diritto internazionale diverso dai singoli membri. Da ciò si ricava l'attribuzione della personalità giuridica internazionale dell'organizzazione stessa, tema questo che sarà approfondito in un capitolo successivo². A livello introduttivo va nondimeno segnalato che la partecipazione alla formazione di norme internazionali, la possibilità di adottare atti a maggioranza e non all'unanimità, l'essere parti di una controversia internazionale, avere relazioni diplomatiche attive e passive sono certamente indicativi della personalità giuridica internazionale e quindi dell'esistenza di un ente autonomo, diverso dagli Stati membri e in grado di partecipare pienamente alla vita della comunità internazionale.

4. *Caratteri generali delle organizzazioni internazionali*

Il concetto di organizzazione internazionale, cioè di un ente autonomo, dotato di personalità giuridica internazionale, risulta ulteriormente definito da alcuni specifici caratteri costantemente presenti e necessari. Essi sono: a) **la pluralità dei membri**; b) **la parità e l'uguaglianza tra essi**; c) **la stabilità e la permanenza nel tempo**.

a) *Pluralità dei membri*. Un carattere fondamentale di ogni organizzazione internazionale è la pluralità dei membri che partecipano ad essa. Peraltro, il numero dei membri non è predeterminato né tassativo, per cui possono esistere organizzazioni anche con pochissimi soggetti membri. Basti pensare che, inizialmente, le tre Comunità europee erano composte solo di sei Stati ed attualmente l'EFTA ha solo quattro Stati membri (Norvegia, Svizzera, Islanda e Liechtenstein) e non per questo non erano e non sono considerate organizzazioni internazionali.

Perché si tratti di un'organizzazione internazionale si ritiene generalmente che occorra che i membri siano più di due, in quanto un trattato bilaterale di solito regola una cooperazione e collaborazione che non necessita di organi comuni che manifestino una volontà diversa da quella dei due Stati membri, a meno che non si tratti delle *unioni reali*,

² Vedi Cap. II.

ben note in passato. Un esempio classico di unione reale era l'Austria-Ungheria, in cui ciascuno dei due Stati aveva un proprio Parlamento, l'Imperatore d'Austria era anche Re d'Ungheria ed in comune erano i tre Ministeri degli esteri, della difesa e delle finanze. Nonostante però tale diffuso convincimento, recentemente la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza del 20 aprile 2010, nella controversia fra Argentina e Uruguay concernente il caso delle *fabbriche per la produzione di pasta di legno sul fiume Uruguay*, ha affermato che la Comisión Administradora del Rio Uruguay (CARU), composta soltanto da Uruguay e Argentina, è un'organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica internazionale, in quanto, avendo un'esistenza permanente ed esercitando, nell'ambito delle funzioni attribuitele dall'atto istitutivo, diritti ed assolvendo ad obblighi, non può essere considerata un semplice meccanismo di cooperazione tra le parti³.

Ciò porta quindi a sostenere che il numero dei membri può variare da due in poi e può mutare nel tempo. Frequentemente tende ad aumentare a causa delle ammissioni di altri soggetti di diritto internazionale – Stati e talvolta anche organizzazioni internazionali – che si avvalgono delle clausole appositamente inserite nei trattati istitutivi per coloro che non hanno voluto o potuto aderire al momento della costituzione dell'ente. Ciò avviene soprattutto nelle organizzazioni universali e, con minore frequenza, negli enti a partecipazione limitata, *ratione loci* o *ratione materiae*, cui tendenzialmente possono aderire solo alcuni Stati dotati di specifiche caratteristiche. Così ad esempio uno Stato europeo non potrà mai divenire membro dell'Unione Africana o dell'Organizzazione degli Stati Americani e viceversa.

Nonostante però che nella realtà solitamente il numero dei membri di un'organizzazione tenda ad aumentare, non si può trascurare il fatto che esso possa anche diminuire per motivi diversi. In tali circostanze si è posto e si pone il problema dell'importanza e del peso economico e politico di alcuni Stati membri e delle conseguenze del loro eventuale recesso rispetto alla continuazione dell'attività dell'organizzazione. Se infatti si ritirassero da un'organizzazione universale, ad esempio dall'ONU, tutti i Paesi industrializzati – che peraltro non sono la maggioranza degli Stati che formano la comunità internazionale – si potrebbe lecitamente dubitare della capacità dell'organizzazione di continuare ad espletare le proprie funzioni. Talvolta, anche il recesso di un solo Stato da

³ Si vedano in particolare i paragrafi 84-93 della sentenza, in *I.C.J. Reports*, 2010, p. 14.

un'organizzazione può determinarne l'estinzione o quanto meno mettere in dubbio la sua continuazione. Ciò in realtà si è già verificato in seguito al recesso degli Stati Uniti dall'International Refugee Organization, poiché era venuto a mancare il maggiore contribuente e finanziatore delle attività dell'ente.

In conclusione, come già detto, non esiste un numero di Stati membri predeterminato e tassativo né per decidere l'inizio di attività di un ente internazionale né la sua fine.

b) Un altro dei caratteri generali distintivi delle organizzazioni internazionali è la **parità** e l'**uguaglianza** tra i membri. Il principio «uno Stato, un voto» è garanzia di democraticità; esso è generalmente posto alla base delle organizzazioni internazionali ed è rispettato negli organi assembleari, che sono al vertice della loro struttura. Invece, per un più efficace svolgimento dell'attività dell'ente quasi necessariamente ad esso si deroga in due modi: i) nella composizione degli organi esecutivi o tecnici; ii) nelle modalità di formazione della volontà dei medesimi organi.

i) Per quanto riguarda la composizione degli organi si pensi all'ONU, in cui la parità e l'uguaglianza tra gli Stati è assicurata pienamente nell'organo a competenza generale – l'Assemblea generale – composta da tutti gli Stati membri, mentre negli organi esecutivi il principio dell'uguaglianza non viene applicato. Infatti, tra essi, esaminando ad esempio in particolare la composizione del Consiglio di Sicurezza, che è il più importante tra gli organi esecutivi con compiti di estrema delicatezza riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, si osserva che è formato solo da 15 Stati, tra cui a titolo permanente i cinque vincitori della seconda guerra mondiale, i quali dispongono anche del diritto di veto, che non è certo garanzia di parità e di democraticità.

Lo stesso avviene anche in altre organizzazioni internazionali ed in un sistema estremamente eterogeneo molteplici sono gli esempi possibili. Tra i diversi enti si può considerare in particolare l'IAEA, in cui, mentre l'organo assembleare, la Conferenza generale, è composta dai rappresentanti di tutti gli Stati membri, il Consiglio dei Governatori è formato da venticinque membri, di cui cinque membri permanenti che rappresentano le maggiori potenze nucleari, dieci eletti tra i Paesi più progrediti nel settore nucleare, selezionati con particolari procedure, e dieci membri eletti per un biennio dalla Conferenza generale e scelti in rappresentanza di specifiche aree geografiche.

Un altro esempio, tra i tanti possibili, di deroga al principio dell'uguaglianza tra Stati membri è costituito dall'ICAO, in cui attraverso l'elezione dei membri del Consiglio viene assicurata un'adeguata rappresentanza a tre

categorie di Stati: quelli più importanti in materia di trasporto aereo; quelli, non rientranti nella prima categoria, che contribuiscono maggiormente alle infrastrutture in materia di navigazione aerea internazionale; quelli infine non altrimenti rappresentati, la cui nomina garantisce che siano rappresentati nel Consiglio le principali regioni geografiche mondiali.

ii) Invece, in altre organizzazioni internazionali si deroga al principio generale della piena uguaglianza degli Stati nei diritti e nei doveri non attraverso la composizione dell'organo, ma attraverso modalità differenti di formazione della volontà dell'organo. Viene infatti talvolta adottato il sistema del *voto ponderato*⁴, che attribuisce un valore diverso (*pondus*) al voto dei singoli membri a seconda della loro importanza economica, demografica o politica. Un esempio chiaro di voto ponderato era quello previsto all'art. 205, paragrafi 1-2, del TCE, nella versione approvata nel Trattato di Nizza per le decisioni assunte dal Consiglio nei casi in cui veniva richiesta la votazione a maggioranza qualificata. Nel suddetto articolo si prevedeva che ogni Stato all'interno del Consiglio avesse a disposizione un voto, ma ad ogni voto era attribuito un valore diverso in conseguenza del peso demografico del Paese. I voti di Germania, Italia, Regno Unito e Francia (i quattro paesi più popolosi in Europa) valevano 29 punti ciascuno, mentre, all'estremo opposto, quello di Malta, lo Stato con minor numero di abitanti in Europa, valeva 3 punti. Peraltro, attualmente il testo dell'art. 205 è stato profondamente modificato con il Trattato di revisione approvato a Lisbona ed è divenuto l'art. 238 TFUE, che prevede una più complessa procedura di voto, basata su una molteplicità di elementi.

c) Infine, oltre alla pluralità dei membri e alla loro eguaglianza, un altro carattere generale delle organizzazioni internazionali è quello della **stabilità** e della **permanenza** nel tempo in quanto è generalmente difficile che i soggetti fondatori intendano dare vita ad un nuovo ente internazionale per un periodo di tempo limitato. Infatti, gli scopi e gli obiettivi da conseguire con tali tipi di unioni non possono certo essere raggiunti nel breve periodo, ma attraverso un'attività protratta nel tempo. Mantenere la pace, promuovere lo sviluppo economico di un'area geografica, tutelare i diritti umani, diffondere la cultura, lottare contro le malattie ed altri obiettivi di uguale rilievo non sono finalità che possano essere perseguite nel breve periodo, ma per tutte occorrono attività continue e strutture stabili.

⁴ Vedi Capitoli III e IV.

La durata indeterminata costituisce quindi un carattere generale dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali e tuttavia, nell'intento di seguire l'evoluzione della società internazionale nel tempo e rispondere alle diverse e non previste esigenze che si manifestano in essa, è stato spesso ritenuto opportuno inserire negli atti istitutivi alcune disposizioni che permettano, attraverso procedure di *emendamento*, di modificarne singole parti, oppure attraverso procedure di *revisione*, di provvedere ad un riesame completo del trattato istitutivo stesso⁵.

Il carattere di stabilità e permanenza nel tempo può essere talvolta derogato in organizzazioni particolari, ma le deroghe accertate non assumono una dimensione tale da porre in discussione la regola generale appena riferita. Al riguardo si può ricordare che la CECA, la prima delle tre Comunità europee, era stata istituita con una durata limitata a cinquanta anni (art. 97)⁶. Il motivo di tale limitazione nel tempo va individuato nella novità rappresentata in origine dall'organizzazione, che era volta ad instaurare non una semplice collaborazione fra gli Stati membri, ma un'integrazione tra i loro ordinamenti sia pure nel limitato settore del carbone e dell'acciaio. Essa venne denominata Comunità perché si voleva distinguerla anche nel nome da ogni altra precedente, anche se non ci si nascondeva che a causa dell'obiettivo ambizioso prefigurato il tentativo avrebbe potuto anche non ottenere successo. Gli eventi successivi invece hanno mostrato che, tra le tante organizzazioni create in quella particolare fase storica, la CECA ha rappresentato un modello da imitare; la stretta collaborazione instaurata tra gli Stati membri ha ottenuto così grandi risultati da indurre a fondare altre due comunità sovranazionali, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA), queste ultime con durata illimitata.

La durata di un'organizzazione va peraltro valutata non solo alla luce della permanenza nel tempo dell'ente, ma anche sotto il profilo della permanenza in esso dei membri. A quest'ultimo riguardo possono essere individuate due sottocategorie: le organizzazioni che, pur se istituite a durata indeterminata, prevedono il diritto di *recesso* da parte dei membri e le organizzazioni *perpetue* che non contemplanò nei loro atti istitutivi la facoltà di *recesso*⁷.

In questo quadro si ricorda che l'Unione europea, sino al Trattato di Lisbona, non prevedeva la possibilità di *recesso* da parte degli Stati mem-

⁵ Vedi Cap. XI.

⁶ Ai sensi dell'articolo 97 il Trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002.

⁷ Sul *recesso* dalle organizzazioni internazionali vedi Cap. V.

bri. Ciò era giustificato dagli scopi prefissati particolarmente complessi e difficilmente conciliabili con partecipazioni limitate nel tempo, in quanto volti a dare vita ad un sistema europeo di integrazione politico-economica, non consistente quindi nella semplice cooperazione tra gli Stati membri, bensì nella realizzazione di un unico territorio, un unico mercato e successivamente un'unica moneta. Se oggi è stata inserita con il Trattato di Lisbona la possibilità di recesso, è perché, di fronte alla richiesta di un'integrazione sempre maggiore in una molteplicità di settori, alcuni Stati potrebbero ritenere di non essere più in grado di rispettare gli obblighi assunti.

Nondimeno, la mancanza di previsioni nell'atto istitutivo della possibilità di recesso da parte dei membri non impedisce in assoluto l'esercizio della volontà di porsi al di fuori dell'organizzazione, perché anche agli statuti delle organizzazioni internazionali è possibile applicare i principi generali che regolano tutti i trattati, tra cui la clausola *rebus sic stantibus*.

Tale clausola ha trovato applicazione, come verrà più ampiamente trattato in seguito⁸, in ambito UNESCO, che in un determinato periodo i Paesi occidentali accusarono di svolgere attività esclusivamente a favore degli Stati socialisti e dei Paesi in via di sviluppo. A causa di ciò si ritirarono dall'organizzazione in segno di protesta gli Stati Uniti nel 1984 e il Regno Unito nel 1985, anche se poi entrambi gli Stati sono rientrati nell'organizzazione, nel 1997 il Regno Unito e nel 2003 gli Stati Uniti, ritenendo mutate le circostanze che avevano motivato il recesso.

Concludendo, dall'esame compiuto diviene possibile completare e formulare con maggiore ricchezza di contenuti la definizione, anche se sempre indicativa e non assoluta, di organizzazione internazionale. Si tratta in effetti di **un'unione di più soggetti di diritto internazionale, costituita su base volontaria e paritaria, di carattere permanente, dotata di personalità giuridica internazionale, con un proprio ordinamento e organi propri, volta a conseguire, conformemente al suo atto istitutivo, finalità comuni ai membri che la compongono.**

5. *Classificazione degli enti internazionali*

La varietà e molteplicità delle organizzazioni internazionali esistenti si coglie pienamente quando si intende procedere ad una loro classifi-

⁸ Vedi Cap. V.

cazione. In dottrina, i criteri di suddivisione utilizzati allo scopo sono molto diversi, anche se tendono a dare rilievo principalmente alla collocazione nello spazio dell'organizzazione (criterio spaziale-territoriale o *ratione loci*), alla possibilità di partecipazione (*membership*) da parte di tutti o di alcuni Stati, all'oggetto dell'attività e alle funzioni esercitate (criterio funzionale o *ratione materiae*). Va naturalmente premesso che ogni tipo di classificazione tende a mettere in luce alcuni elementi caratterizzanti ritenuti prevalenti nell'organizzazione, ma ciò non esclude la possibilità che in base ad altri e diversi criteri la medesima organizzazione possa essere inserita contemporaneamente in più categorie.

In relazione al primo criterio spaziale-territoriale, si osserva che la cooperazione internazionale effettuata attraverso enti internazionali può assumere come ambito di competenza sia tutti i continenti, sia aree regionali e sub-regionali. Ciò ha dato modo di interpretare i fenomeni di organizzazione della comunità internazionale in termini di *universalismo* e *regionalismo*. Volendo chiarire attraverso esempi il fenomeno dell'universalismo e quindi la cooperazione tra soggetti di diritto internazionale che viene attuata nella sfera spaziale globale, si deve necessariamente fare riferimento alle organizzazioni *universali*, quali l'ONU, i suoi istituti specializzati (FAO, ICAO, ILO, etc.) e le organizzazioni ad esse collegate (IAEA, WTO, etc.). Quando invece la cooperazione internazionale ha come ambito spaziale una sfera territoriale più limitata, riguardando continenti come l'Europa o l'America, regioni come l'America Latina, sub-regioni come i Caraibi, l'Africa Occidentale, o il Sud-Est Asiatico si parla di *regionalismo*. La cooperazione internazionale assume dunque carattere universale, continentale, regionale e sub-regionale a seconda delle scelte effettuate nelle conferenze internazionali per raggiungere obiettivi globali, continentali, regionali o sub regionali.

Considerando poi il secondo criterio di classificazione e cioè la *membership* o la possibilità di partecipazione all'organizzazione da parte dei soggetti di diritto internazionale, si ha l'immediata conferma di quanto sopra affermato circa la possibilità che una stessa organizzazione possa rientrare in più categorie. Infatti, le organizzazioni internazionali sono distinguibili in *aperte* o *chiuse*, a seconda che l'atto istitutivo contenga o meno disposizioni riguardanti l'ammissione o l'adesione di membri diversi da quelli originari.

Sono indubbiamente aperti quegli enti in cui tutti gli Stati del mondo possono divenire membri e cioè le organizzazioni universali, come l'ONU e i suoi istituti specializzati. Essi, quindi, come si è sopra detto, possono contemporaneamente essere inseriti nella categoria delle organiz-

zazioni universali e in quella delle organizzazioni aperte. Un'organizzazione internazionale universale è infatti per definizione aperta.

Diversamente, altre organizzazioni internazionali possono essere contestualmente *aperte* (solo agli Stati dotati di determinate caratteristiche) e nel contempo *chiuse* (agli Stati non in possesso degli specifici elementi distintivi richiesti dagli atti istitutivi). Infatti, sovente, negli statuti vengono posti limiti alla *membership* per motivi vari: di natura geografica, politica, economica, etc. Per alcune, infatti, la possibilità degli Stati di acquistare la qualità di membri dipende dall'appartenenza ad un'area geografica: basti pensare all'UE, all'ECOWAS, alla NATO, all'ASEAN. Un Paese europeo non potrà mai divenire membro dell'ECOWAS o dell'ASEAN. In altri enti, per acquistare la *membership* è invece imprescindibile appartenere ad un gruppo etnico-politico, come viene ad esempio richiesto dalla Lega Araba⁹. Per altri ancora è fondamentale che gli Stati partecipanti perseguano e tutelino determinati interessi ed attività: così all'OPEC possono partecipare solo i Paesi produttori di petrolio. Di conseguenza l'Italia potrebbe divenire membro solo se si scoprissero nel suo territorio, o nel sottosuolo marino ingenti giacimenti di petrolio¹⁰.

Alcune particolari organizzazioni internazionali poi non prevedono affatto nei loro atti istitutivi la possibilità di adesione da parte di Stati diversi da quelli intervenuti alla conferenza istitutiva. Ad esempio, nel Trattato istitutivo del BENELUX è stabilito che solo tre Stati ne possano fare parte e cioè Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, gli Stati cioè che con il trattato di unione del 3 febbraio 1958 decisero di creare soltanto tra loro una più intensa cooperazione economica¹¹.

In relazione al terzo criterio di classificazione e cioè all'oggetto dell'attività e alle funzioni esercitate (criterio funzionale o *ratione materiae*) le organizzazioni internazionali vengono distinte in *generalis* o *specializ-*

⁹ Nell'art. 1 del Patto della Lega degli Stati Arabi è stabilito che: «The League of Arab States shall be composed of the independent Arab States that have signed this Pact. Every independent Arab State shall have the right to adhere to the League. Should it desire to adhere, it shall present an application to this effect which shall be filed with the permanent General Secretariat and submitted to the Council at its first meeting following the presentation of the application».

¹⁰ Nell'art. 7 dello Statuto dell'OPEC si stabilisce infatti che: «Any other country *with a substantial net export of crude petroleum* (corsivo aggiunto), which has fundamentally similar interests to those of Member Countries, may become a Full Member of the Organization, if accepted by a majority of three-fourths of Full Members, including the concurrent vote of all Founder Members».

¹¹ Art. 36, par. 1, del Trattato.

zate. Le prime sono quelle che perseguono fini generali ed hanno per oggetto almeno potenzialmente tutti gli interessi comuni dei soggetti membri nei diversi settori di attività. Rientra certamente in tale categoria l'ONU, che, oltre ad essere, come già detto, un'organizzazione universale aperta, è anche di natura generale, vale a dire che i suoi obiettivi sono talmente numerosi e di tale ampiezza da comprendere pressoché ogni ambito di attività degli Stati membri. A livello globale altre organizzazioni generali come l'ONU non sembrerebbero esistere, mentre numerosi enti internazionali esercitano competenze molto ampie, di tipo generale, limitatamente però ad una specifica area geografica. In tale categoria rientrano pertanto alcune organizzazioni regionali, quali il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'AU, l'OAS, che hanno scopi generali, sia pure circoscritti ad una specifica area geografica.

La maggioranza delle organizzazioni internazionali, tuttavia, viene istituita per perseguire fini particolari e ben definiti in una determinata sfera di interessi degli Stati membri. In questa ottica le organizzazioni *specializzate* possono suddividersi nelle seguenti principali categorie:

a) *Organizzazioni politiche*. Organizzazioni di carattere politico sono state istituite soprattutto nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, nell'intento di unirsi per svolgere in comune attività volte al mantenimento della pace e alla cooperazione politica internazionale tra gli Stati appartenenti a determinate aree regionali del mondo. In tale categoria rientrano organizzazioni quali il CoE, il Consiglio Nordico, l'OAS, l'OAU (ora AU) e, più tardi nel tempo, la CSCE (ora OSCE).

b) *Organizzazioni militari*. Nell'immediato dopoguerra vennero istituiti diversi enti direttamente ricollegabili al fenomeno della guerra fredda e alla contrapposizione che si venne a creare tra il blocco socialista e il blocco occidentale. Si tratta di organizzazioni ben note quali l'UEO, la NATO, il Patto di Varsavia, la SEATO.

c) *Organizzazioni economiche, commerciali e finanziarie*. Molto più numerose delle precedenti sono le organizzazioni che hanno il fine di realizzare una cooperazione più o meno ampia fra gli Stati in materia economica, commerciale e finanziaria. Le più semplici riguardano un settore di interessi molto preciso e circoscritto; le più complesse giungono a disciplinare gli scambi commerciali mondiali e il sistema finanziario globale.

Nel settore economico, tra le più importanti organizzazioni economiche con competenza limitata ad una specifica area geografica si possono ricordare l'OECE, divenuta OCSE nel 1961, l'EFTA, le tre Comunità europee, trasformatesi più tardi in UE, la Comunità andina, l'EAC, la CARICOM, la CIS, etc.

Nel settore del commercio internazionale un posto di assoluto rilievo spetta alla WTO, organizzazione aperta a tutti gli Stati del mondo, che rappresenta a livello globale il *forum* privilegiato per la discussione e il controllo dell'applicazione della normativa sul commercio internazionale fra i soggetti membri.

Accanto ad essa vanno citate altre organizzazioni commerciali meno note e con fini più limitati, istituite ad esempio per la regolamentazione del commercio di una materia prima come l'Organizzazione internazionale del caffè (ICO), che è diretta unicamente alla cooperazione tra i Paesi che consumano, distribuiscono e producono caffè o l'Organizzazione internazionale del cacao (ICCO); il Consiglio internazionale per i cereali (IGC); l'Organizzazione internazionale dello zucchero (ISO).

Infine, allo specifico settore finanziario appartengono le organizzazioni finanziarie e monetarie, che comprendono a livello globale istituti bancari internazionali, come la BIS, l'IBRD e l'IMF. Tra esse la più antica istituzione finanziaria internazionale è senza dubbio la BIS, fondata nel 1930 e strutturata come una società per azioni. Il principale scopo dell'organizzazione è promuovere la cooperazione tra le banche centrali e fornire specifici servizi finanziari in qualità di «banca delle banche centrali».

Le altre due organizzazioni citate, l'IBRD e l'IMF, più note della BIS nella comunità internazionale, sono state fondate nell'immediato dopoguerra.

La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), conosciuta come Banca Mondiale, è la principale organizzazione internazionale per il sostegno allo sviluppo e la riduzione della povertà. Accanto ad essa nello stesso periodo venne istituito il Fondo Monetario Internazionale (IMF), con il compito di promuovere la stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali.

d) *Organizzazioni tecniche*. Esse sono probabilmente le più numerose perché hanno come oggetto della propria attività i molteplici specifici settori operativi. In ragione della varietà e della diversità di tali organizzazioni è difficile soffermarsi, sia pure a grandi linee, sulle loro caratteristiche generali e se ne citano quindi solo alcune a titolo meramente esemplificativo.

Tra le organizzazioni tecniche assumono ad esempio rilievo la WIPO, l'UPU, l'ITU, la WMO. Alla medesima categoria appartengono gli enti che operano nel campo spaziale come l'ESA o nel campo dei trasporti come l'ICAO, l'IMO e l'OTIF.

e) *Organizzazioni sociali ed umanitarie*. In tale categoria vengono ri-

comprese alcune delle più importanti organizzazioni internazionali universali, perché il raggiungimento di obiettivi sociali ed umanitari rientra tra i compiti prefissati da quasi tutti i maggiori organismi internazionali. Basti pensare all'attività in campo sociale svolta dall'ONU, dal CoE, dall'UE, dall'OSCE.

Volendo tuttavia elencarne alcune più precipuamente rientranti nella categoria in esame si possono citare alcuni istituti specializzati dell'ONU come l'ILO, la WHO, la FAO e l'UNESCO. Accanto a tali grandi organizzazioni universali, in quanto il loro, sia pure specifico, campo di azione si estende a tutte le aree geografiche mondiali, ne esistono moltissime minori e certamente meno note, come ad esempio, nel settore della cooperazione per le migrazioni, l'IOM.

6. *Le organizzazioni sovranazionali*

Nella classificazione delle organizzazioni internazionali si è volutamente tralasciato di soffermarsi su alcuni enti molto noti, che si differenziano dagli altri, perché sotto vari profili hanno dato origine a unioni volte a creare forme più strette di cooperazione tra gli Stati membri, non paragonabili a quelle previste nelle consuete organizzazioni internazionali. Si tratta delle **organizzazioni o comunità sovranazionali**.

Va peraltro premesso che, come tutte le organizzazioni internazionali, anche quelle sovranazionali sono unioni istituzionali di Stati, fondate su un trattato internazionale e dotate di personalità giuridica internazionale. La loro differenza dalle altre unioni deriva da taluni caratteri distintivi propri di queste organizzazioni rispetto agli altri organismi, in quanto esse tendono ad un'integrazione tra gli ordinamenti interni degli Stati membri. A tal fine ad esse gli Stati membri trasferiscono ampie sfere di competenze, limitando in numerosi settori la propria sovranità.

Un primo carattere distintivo è la *rappresentatività dei loro organi*. A differenza delle altre organizzazioni, l'organo assembleare comunitario non è infatti composto da rappresentanti dei governi degli Stati, ma i suoi componenti sono eletti direttamente dai popoli degli Stati membri, i quali scelgono generalmente i propri rappresentanti a seconda delle appartenenze politiche. Per lo svolgimento dell'attività dell'organo si impone di conseguenza la necessità, ben nota nei parlamenti nazionali, di mediazione fra i diversi partiti politici e le decisioni adottate quindi sono rappresentative della volontà dei popoli e non dei governi degli Stati membri. Ciò nonostante, il potere di formazione delle norme giuridiche

comunitarie non appartiene esclusivamente e neppure in maniera preminente all'organo assembleare, ma è condiviso con altri organi delle organizzazioni sovranazionali.

Un secondo carattere distintivo è costituito dall'*effetto diretto* delle norme emanate, che risiede nell'idoneità della norma di creare diritti ed obblighi direttamente nei confronti dei *soggetti interni* degli Stati membri, persone fisiche o giuridiche. Le organizzazioni sovranazionali hanno dunque sia il potere di adottare atti obbligatori per tutti i membri, anche senza il loro consenso unanime, sia di prevedere che i diritti ed obblighi creati nei confronti dei soggetti di diritto interno degli Stati possano essere fatti valere direttamente davanti ad un giudice nazionale, senza l'usuale interposizione dello Stato.

Invero, ciò rappresenta una novità rispetto a quanto avviene normalmente per gli atti delle più comuni organizzazioni internazionali, il cui contenuto è rivolto ai soli Stati membri, i quali assumono l'obbligo di renderli esecutivi nei propri ordinamenti interni attraverso le normali procedure di adattamento in essi previsti¹². Nelle organizzazioni sovranazionali, invece, almeno per alcuni atti emanati dagli organi comuni, non è richiesto alcun provvedimento interno di adattamento da parte degli Stati membri, perché in base a quanto disposto nei trattati istitutivi tutte le disposizioni sufficientemente chiare, precise e incondizionate possono essere direttamente applicate a livello nazionale.

Un terzo carattere distintivo delle organizzazioni sovranazionali è rappresentato dal fatto che le norme emesse da tali enti, non solo producono effetti nei confronti dei soggetti di diritto interno degli Stati membri, ma possiedono anche il *primato sulle norme interne* degli Stati membri con esse contrastanti, sia precedenti che successive. Il principio della preminenza del diritto comunitario si impone non solo al giudice interno davanti al quale si ponga il conflitto, ma allo Stato membro nel suo insieme e quindi a tutte le sue componenti: amministrazione pubblica, enti locali e regionali, i quali, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma comunitaria provvista di effetto diretto, sono tenuti a disapplicarla. Quest'ultima caratteristica è strettamente connessa con l'effetto diretto delle norme ed è complementare ad essa.

In realtà, è indubbio che la categoria delle organizzazioni o comunità sovranazionali si è modellata sull'UE (ieri CE), i cui trattati istitutivi in effetti non intendono solo creare reciproci obblighi tra le parti

¹² Vedi Cap. XII.

contraenti, ma hanno lo scopo ben più ambizioso di istituire una cooperazione volta all'integrazione non solo economica ma anche politica degli Stati membri, a stabilire una comunità di diritto, un mercato unico, una moneta unica, uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

L'esperienza europea non è attualmente paragonabile ad altre iniziative di cooperazione volte all'integrazione degli ordinamenti degli Stati membri, per il livello di realizzazioni concrete raggiunte, anche se si è tentato di seguirne, con approssimazioni variabili, l'esempio in alcuni continenti. Sono state infatti costituite in altre aree geografiche comunità prevalentemente dirette a perseguire obiettivi di integrazione economica tra gli Stati membri, con diverso successo. Tra i primi tentativi si ricordano quelli compiuti nell'area americana e quindi il Sistema di Integrazione Andina, il Sistema di Integrazione Centroamericana (SICA) e quello caraibico (CARICOM), nei quali, a somiglianza dell'UE, si è disposta la cessione, quanto meno nei settori economici, di molti dei poteri propri degli Stati membri a favore della comunità sovranazionale istituita.

Anche nell'area regionale africana i processi di globalizzazione dell'economia e degli scambi hanno mostrato la necessità di procedere all'istituzione di diverse organizzazioni sovranazionali di tipo economico, tra cui quelle istituite dagli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS, WAEMU) e poi successivamente quella organizzata nell'Africa orientale e meridionale (COMESA), nell'Africa centrale (CEMAC) e nell'Africa meridionale (SADC). Si tratta di organizzazioni tutte aventi lo scopo di istituire un mercato comune africano sostanzialmente simile a quello europeo, fondato sulla volontà di assicurare la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, di perseguire una politica commerciale comune, l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri e il coordinamento delle politiche settoriali nazionali ed in generale la cooperazione economica della regione interessata, rimuovendo le barriere al commercio tra gli Stati membri.

Gli organismi sovranazionali regionali di integrazione economica che sono sorti sulla spinta del successo del modello europeo rappresentano un fenomeno molto significativo nella fase attuale di evoluzione della comunità internazionale. Essi dimostrano che la volontà di cooperazione, che aveva trovato espressione in Europa inizialmente nelle unioni semplici e successivamente nelle prime unioni istituzionali, si è andata gradualmente rafforzando, diffondendosi e consolidandosi non solo in Europa, ma in tutto il mondo, tanto da indurre Stati, come i Paesi africani ed asiatici di recente indipendenza, che sino a qualche decennio fa ri-

vendicavano con molta decisione la propria sovranità, a cedere alcuni poteri sovrani a favore di enti che impongono loro la propria volontà e che si pongono su un livello ad essi preordinato.

Ciò rappresenta una conferma della trasformazione in atto della comunità internazionale dovuta ai processi di globalizzazione, che mostrano l'insufficienza degli Stati a trovare soluzioni a problemi avvertiti come urgenti dalla collettività e che coinvolgono talvolta l'intero pianeta. Per superare tali problemi appare indispensabile fare ricorso alla collaborazione sempre più stretta degli Stati attraverso l'istituzione di nuovi soggetti di diritto internazionale. Per questi motivi, lo studio delle organizzazioni internazionali è divenuto oggi fondamentale, in quanto solo la piena conoscenza delle loro funzioni e delle loro attività rende possibile comprendere adeguatamente i nuovi fenomeni che sono alla base dell'attuale società internazionale, oggi governata da macro o micropoteri diffusi e molteplici.

Nei capitoli successivi verrà quindi analizzato ed esaminato nella sua interezza e complessità l'intero fenomeno dell'organizzazione internazionale, nei suoi diversi aspetti e in tutte le sue problematicità, dando volutamente ampio spazio e rilievo alla prassi di organismi internazionali non sempre adeguatamente conosciuti, ma non meno incisivi e rilevanti di organizzazioni assai più note, come l'ONU e l'UE.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AKANDE, *International Organizations*, in EVANS (ed.), *International Law*³, Oxford, 2010, p. 252 ss.; ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2005; AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 2005; BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2010, vol. 347, p. 79 ss.; COMBACAU, SUR, *Droit international public*⁹, Paris, 2010; CONFORTI, *Diritto internazionale*⁸, Napoli, 2010; ID., FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova, 2010; DAILLIER, FORTEAU, PELLET, *Droit international public*⁸, Paris, 2009; DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; ID., FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*³, Milano, 2011; DUPUY (R.-J.) (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*², La Haye, 1998; DUPUY (P.-M.), KERBRAT, *Droit international public*¹⁰, Paris, 2010; FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, vol. 1, Padova, 2008; KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2009; ID., PETERS, ULFSTEIN (eds), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009; MARCHISIO, *L'ONU. Il di-*

ritto delle Nazioni Unite², Bologna, 2012; MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, 1965; ID., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1971; ID., CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*³, Torino, 2009; KRAJEWSKI, *International Organizations or Institutions, Democratic Legitimacy*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012, vol. V, p. 1102 ss.; LEANZA, CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui. Parte generale*, Torino, 2008; PANEBIANCO, MARTINO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997; PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2011, Annali IV, p. 844 ss.; ID., *Integrazione europea ed integrazioni latino-americane e caraibiche: modelli e rapporti*, Bari, 2009; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968; RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*³, Torino, 2009; ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006; RUZIÉ, TEBOUL, *Droit international public*²⁰, Paris, 2010; SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*², Padova, 2011; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*⁶, London, 2009; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden/Boston, 2011; SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions. General Aspects*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012, vol. V, p. 1126 ss.; TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005; WHITE, *The Law of International Organisations*, Manchester, 2005; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007.

Capitolo II

La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali

Maria Rosaria Mauro

SOMMARIO: 1. La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali: origine della questione. – 2. Il fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni: la tesi volontaristica e la tesi oggettiva. – 3. La concezione «funzionale» della personalità giuridica internazionale degli enti e il contributo dato al riguardo dalla Corte internazionale di giustizia. – 4. I requisiti della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni. – 5. I caratteri distintivi della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni. – 6. Le manifestazioni della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni. – 7. La personalità giuridica interna delle organizzazioni internazionali.

1. La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali: origine della questione

Il crescente numero delle organizzazioni internazionali istituite nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ha posto la questione della capacità di tali enti di essere titolari di situazioni giuridiche soggettive tradizionalmente attribuite agli Stati e quindi il problema della loro personalità giuridica internazionale.

In generale, si intende per **personalità giuridica** la qualifica attribuita da un determinato ordinamento a un dato ente, in virtù della quale l'ente è considerato soggetto di autonoma imputazione giuridica da parte di tale ordinamento. In particolare, la personalità giuridica internazionale indica l'attitudine a essere titolari di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, di diritti e obblighi nell'ambito dell'ordinamento internazionale (MORELLI, 106-107).

A lungo sono stati ritenuti soggetti dell'ordinamento internazionale esclusivamente gli Stati. Tuttavia, da tempo sia la dottrina sia la prassi hanno riconosciuto che la categoria dei soggetti di diritto internazionale può includere anche enti diversi dagli Stati, se essi sono dotati di un certo grado di indipendenza e partecipano alle relazioni internazionali.

Il problema della soggettività internazionale delle organizzazioni in-

ternazionali cominciò a porsi con la SdN, quindi successivamente alla prima guerra mondiale. In precedenza, infatti, gli Stati si erano limitati a istituire perlopiù unioni con competenze ristrette e compiti di natura prevalentemente tecnica, che avevano lo scopo di svolgere attività comuni per conto degli Stati membri, ai quali tali attività erano direttamente imputabili¹.

Solo dopo la seconda guerra mondiale, però, a seguito soprattutto dell'istituzione dell'ONU, si è andata affermando in modo definitivo l'idea che anche a talune particolari unioni di Stati, le unioni istituzionali, potesse essere riconosciuta la personalità giuridica internazionale.

La questione della soggettività internazionale di tali enti è stata affrontata, inizialmente, a livello giurisprudenziale, anche perché norme in materia raramente erano presenti negli statuti delle prime organizzazioni. Negli ordinamenti interni di alcuni Stati, infatti, i giudici cominciarono a riconoscere la personalità giuridica internazionale delle unioni di Stati dotate di una propria struttura e di autonomia rispetto agli Stati membri².

Per quanto riguarda la dottrina, invece, inizialmente si affermarono **tre differenti orientamenti**.

Secondo alcuni le unioni internazionali in questione erano paragonabili agli Stati e, perciò, godevano di una personalità internazionale piena e di una competenza generale, potendo compiere tutti gli atti internazionali. Tale tesi, in realtà, sottovalutava il fatto che solo gli Stati sono enti sovrani, mentre anche le più articolate unioni di Stati, le organizzazioni internazionali, sono soggetti derivati³ di natura funzionale, nel senso che le loro competenze sono determinate in virtù del «principio di specialità»⁴. Tutte le organizzazioni, infatti, hanno esclusivamente le

¹ Si veda Cap. I.

² Cfr. la sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 26 febbraio 1931, nel caso *Istituto internazionale di agricoltura c. Profili*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1931, p. 386 ss. La Cassazione riconobbe il difetto di giurisdizione italiana in materia di rapporti di lavoro, ritenendo l'ente dotato di personalità giuridica internazionale. Secondo la Corte, in particolare, l'Istituto doveva considerarsi soggetto di diritto internazionale, dal momento che gli Stati da cui era stato istituito avevano intenzione di dare vita a «una Unione autonoma, chiusa, nella sua vita interna, alla penetrazione del potere sovrano di qualsiasi Stato Unionista, salvo che essa stessa lo consenta» (p. 387).

³ Cfr. al riguardo il lodo del tribunale arbitrale del 29 giugno 1990, nel caso *European Molecular Biology Laboratory v. Germania*, in *International Law Reports*, 1997, vol. 105, p. 1 ss.

⁴ Sul principio di specialità cfr. il parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996 sulla *Liceità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di*

competenze loro attribuite (cd. competenze di attribuzione) dagli Stati membri in funzione del perseguimento degli obiettivi comuni previsti.

Un'altra opinione dottrinale, al contrario, riteneva che non fosse possibile riconoscere alcuna personalità alle organizzazioni internazionali e che soltanto gli Stati, in quanto enti politici territoriali pienamente sovrani, potessero esserne dotati. In quest'ottica le organizzazioni andavano considerate come meri strumenti di azione collettiva degli Stati membri; in tal modo, i loro organi manifestavano una volontà riferibile ai singoli Stati membri, i quali dovevano essere ritenuti responsabili sul piano internazionale per le attività svolte dagli enti in questione (KRYLOV, 439; QUADRI, 372). Tale tesi, tuttavia, è stata superata nel tempo dalla prassi internazionale, con la costituzione di numerose organizzazioni generalmente dotate di autonomia e indipendenza rispetto agli Stati membri.

Secondo un terzo orientamento, infine, pur potendosi considerare le organizzazioni internazionali soggetti di dritto internazionale, occorre distinguere la loro personalità da quella degli Stati, poiché la prima incontrava un limite nelle funzioni e negli obiettivi indicati dagli Stati nell'atto istitutivo dell'ente. Quest'ultimo orientamento è poi prevalso e si è successivamente articolato, come si vedrà, in ulteriori teorie relative al fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.

Come si è osservato, negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali precedenti alla seconda guerra mondiale non vi erano, in genere, riferimenti espressi alla personalità giuridica internazionale dell'organizzazione. Perfino nel Patto istitutivo della SdN non vi era alcuna norma apposita al riguardo; la soggettività internazionale di tale Organizzazione fu comunque generalmente ammessa dalla dottrina e, d'altronde, pur in assenza di un riferimento esplicito alla personalità internazionale nel Patto, in alcuni accordi di cui tale Organizzazione era parte vi era un richiamo espresso a tale *status*⁵.

un conflitto armato, in *I.C.J. Reports*, 1996, p. 78, par. 25, in cui si afferma: «The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the «principle of speciality», that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them ...». Cfr. al riguardo anche la sentenza sempre della Corte internazionale di giustizia del 20 aprile 2010, nel caso delle *Cartiere sul fiume Uruguay*, *ivi*, p. 53, par. 89.

⁵ Cfr. ad esempio l'art. I del *Modus vivendi* tra la SdN e la Svizzera del 18 settembre 1926.

Anche per la più celebre delle organizzazioni internazionali, l'ONU, si decise in realtà di non inserire nella Carta istitutiva un articolo specifico dedicato al riconoscimento della sua personalità internazionale, sebbene durante la Conferenza di San Francisco del 1945, che portò all'istituzione dell'ONU, la delegazione belga avesse avanzato una proposta di questo tipo. Invero, proprio in relazione all'ONU, la Corte internazionale di giustizia si è espressa in un celebre parere del 1949, sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*⁶, che rappresenta il *leading case* in materia di personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali.

In numerosi atti o statuti di organizzazioni internazionali istituite successivamente alla seconda guerra mondiale, invece, è stata inserita una disposizione relativa alla personalità giuridica internazionale dell'ente⁷; in alcuni casi si parla, in realtà, solo di «personalità giuridica»⁸, senza qualificarla ulteriormente. Tuttavia, in genere, anche le disposizioni di questo tipo sono state intese come riferibili alla soggettività internazionale dell'ente, dal momento che si accompagnano solitamente a un altro articolo dedicato alla capacità giuridica dell'organizzazione nell'ordinamento degli Stati membri e, quindi, alla cosiddetta personalità di diritto interno⁹. In taluni casi nell'atto istitutivo è presente un unico articolo che fa espressamente riferimento alla personalità di diritto internazionale e a quella di diritto interno¹⁰.

⁶ Cfr. il parere dell'11 aprile 1949, in *I.C.J. Reports*, 1949, p. 174 ss. Si veda anche il parere consultivo della Corte del 20 dicembre 1980 sull'*Interpretazione dell'Accordo del 25 marzo 1951 tra l'OMS e l'Egitto*, *ivi*, 1980, p. 90.

⁷ Cfr. ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 in relazione all'ISA (art. 176); il Protocollo di Trujillo istitutivo della Comunità andina del 10 marzo 1986 (art. 48); il Protocollo di Ouro Preto sulla struttura istituzionale del MERCOSUR del 17 dicembre 1994 (art. 34); lo Statuto della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998 (art. 4, par. 1).

⁸ Cfr. ad esempio il Trattato che istituisce la CECA del 18 aprile 1951 (art. 6); il Trattato che istituisce la CEE del 25 marzo 1957 (art. 210); il Trattato che istituisce l'EURATOM del 25 marzo 1957 (art. 184); l'Accordo che istituisce la WTO del 15 aprile 1994 (art. VIII, par. 1).

⁹ Cfr. ad esempio l'art. 211 del Trattato CEE.

¹⁰ Cfr. ad esempio l'art. 5 dell'Accordo sull'istituzione dell'Organizzazione internazionale dell'energia da fusione ITER per la realizzazione congiunta del Progetto ITER del 21 novembre 2006, intitolato «Personalità giuridica», secondo il quale: «1. L'Organizzazione ITER è dotata di personalità giuridica internazionale, compresa la capacità di concludere accordi con Stati e/o organizzazioni internazionali. 2. L'Organizzazione ITER è dotata di personalità giuridica e gode, nei territori dei membri, della capacità

Talvolta, il riconoscimento formale ed espresso della personalità internazionale è avvenuto in un momento successivo alla costituzione dell'ente, dopo che esso aveva acquisito *de facto* lo *status* di soggetto di diritto internazionale. Ciò si è verificato ad esempio per l'UE, alla quale, anche se istituita dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, solo nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 è stata attribuita la personalità giuridica¹¹.

Infatti, originariamente, il timore di alcuni membri di vedere limitata eccessivamente la propria sovranità, soprattutto in un settore così rilevante quale quello della politica estera, e le incertezze circa la coesistenza nello stesso contesto di più soggetti di diritto internazionale – l'UE e le Comunità – impedirono il riconoscimento formale della personalità giuridica dell'UE nel TUE. Successivamente, sia la Commissione sia il Parlamento europeo¹² proposero l'attribuzione di una personalità giuridica unica all'UE nei Trattati, venendo avanzate due proposte al riguardo nell'ambito della conferenza intergovernativa del 1996¹³, che però non ebbero alcun esito, non venendo inserito nel Trattato di Amsterdam del 1997 alcun riconoscimento formale della personalità giuridica dell'UE. Tuttavia, in tale Trattato una nuova importante disposizione conferiva all'UE un *treaty making power* esplicito nel campo della politica estera e di sicurezza e nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale¹⁴; perciò, pur non attribuendo formalmente la persona-

giuridica necessaria, segnatamente, per: a) stipulare contratti; b) acquisire, detenere e disporre di beni immobili e mobili; c) ottenere licenze; e d) stare in giudizio».

¹¹ In virtù dell'art. 47 TUE: «L'Unione ha personalità giuridica». Anche questa disposizione, perciò, non specifica se si faccia riferimento alla personalità di diritto interno o a quella di diritto internazionale; tuttavia, analogamente a quanto accadeva già nei trattati istitutivi delle tre Comunità, vi è nel TFUE una norma, l'art. 335, che si riferisce chiaramente alla personalità giuridica di diritto interno, secondo la quale l'UE ha, negli Stati membri, la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali.

¹² Cfr. al riguardo il rapporto del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa del 1996, par. 14 (ii).

¹³ Secondo il testo presentato dalla Presidenza irlandese al Consiglio europeo di Dublino, nel dicembre 1996, la personalità giuridica dell'UE avrebbe dovuto essere sovrapposta a quelle esistenti delle Comunità (cfr. *Attribuire una personalità giuridica all'Unione*, testo presentato dalla Presidenza irlandese al Consiglio europeo di Dublino nel dicembre 1996, doc. CONF 2500/96). Invece, in base alla proposta avanzata dalla Presidenza olandese, nel marzo 1997, sarebbe stato preferibile istituire una personalità giuridica unica, che avrebbe dovuto inglobare quelle delle Comunità (cfr. la proposta della Presidenza olandese, doc. CONF 2500/96 ADD 1 CAB del 20 marzo 1997, p. 47).

¹⁴ Secondo l'art. 24 TUE introdotto dal Trattato di Amsterdam: «Quando, ai fini

lità giuridica all'UE, si dotava l'Organizzazione di uno dei poteri che maggiormente sono espressione di tale personalità: quello appunto di concludere accordi internazionali (PASSOS, MARQUARDT, 883). Con il Trattato di Nizza del 2001, infine, si aggiunse all'articolo in questione un paragrafo, in cui si specificava che gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel suddetto articolo avrebbero vincolato le istituzioni dell'UE¹⁵, dando in tal modo un'ulteriore conferma, sebbene implicita, dell'esistenza di una personalità giuridica internazionale di questo soggetto.

Invero, nonostante sia stato inserito un articolo in materia solo con il Trattato di Lisbona, secondo una parte della dottrina la personalità internazionale dell'UE si poteva desumere già dalle disposizioni contenute nel TUE – introdotte a seguito dei Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza – che le assegnavano il compito di affermare la sua identità sulla scena internazionale e le conferivano il potere di concludere accordi nei settori della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nonché dall'analisi della prassi, che indicava che tale potere era stato esercitato e che l'UE partecipava realmente alle relazioni internazionali. Perciò, dalla conclusione del Trattato di Maastricht a quella del Trattato di Lisbona nella prassi si è andata gradualmente affermando la personalità giuridica internazionale dell'UE.

In maniera analoga a quanto accaduto per l'UE, anche l'ASEAN, pur essendo stata istituita nel 1967 con la firma della Dichiarazione di Bangkok, è stata riconosciuta dagli Stati membri come persona giuridica internazionale solo con la Carta dell'ASEAN del 2007¹⁶.

In alcuni casi, infine, sono stati conclusi accordi il cui unico scopo è quello di riconoscere espressamente la soggettività internazionale di una data organizzazione¹⁷. Peraltro, come si avrà modo di approfondire, il

dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può autorizzare la Presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio che delibera all'unanimità su raccomandazioni della Presidenza. Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro, il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti. Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI».

¹⁵ Cfr. l'art. 24, par. 6, TUE.

¹⁶ Cfr. l'art. 3, secondo il quale: «ASEAN, as an inter-governmental organisation, is hereby conferred legal personality».

¹⁷ Cfr. ad esempio l'Accordo sul riconoscimento della personalità giuridica internazionale della PEMSEA, firmato il 26 novembre 2009 da Cambogia, Repubblica popo-

valore delle disposizioni relative alla personalità internazionale di un ente si riduce all'ausilio interpretativo che esse danno nell'accertare quale sia la volontà dei membri al riguardo, poiché non sono in alcun modo sufficienti per determinare l'effettiva esistenza della personalità internazionale di un'organizzazione.

Una volta ammesso che le organizzazioni internazionali possono essere dotate di personalità giuridica internazionale, dunque, si pongono due distinti problemi: quale sia il fondamento di tale personalità e quale il suo contenuto, dal momento che la personalità degli enti internazionali è, come si è detto, legata all'esercizio di competenze internazionali specifiche (DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 64).

2. *Il fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni: la tesi volontaristica e la tesi oggettiva*

In riferimento al tema esaminato, la prima questione che si pone concerne il fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni.

Al riguardo, sono state formulate tre diverse tesi. Secondo una prima opinione dottrinale, cd. **volontaristica** (o anche soggettiva, contrattuale o consensualista), la soggettività delle organizzazioni internazionali e il suo contenuto, ovvero le capacità internazionali dell'ente, vanno determinati sulla base del trattato istitutivo, poiché solo da esso si può ricavare l'intenzione dei membri di creare un'organizzazione autonoma o, invece, meramente un organo comune.

La personalità giuridica di un'organizzazione internazionale dipenderebbe quindi, secondo tale teoria, esclusivamente dalla volontà dei suoi membri, che la conferiscono esplicitamente all'ente tramite una previsione apposita contenuta nel trattato istitutivo o nello statuto dell'organizzazione (MONACO, *L'autonomia*, 135 ss.). La personalità giuridica in-

lare cinese, Repubblica democratica di Corea e Indonesia. Nell'art. 2 di tale Accordo si afferma: «1. The international legal personality of PEMSEA is hereby recognized. PEMSEA shall have the legal capacity to contract, hold and dispose of property, and such capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes. 2. Other than recognition of the international legal personality of PEMSEA, this Agreement imposes no obligation on any of the Parties, and in particular, imposes no obligation to provide any form of financial contribution or support to PEMSEA or to guarantee any of the liabilities, debts and other financial obligation incurred by PEMSEA».

ternazionale delle organizzazioni, perciò, esisterebbe solo se espressamente attribuita all'ente dal suo statuto.

Questa tesi, accolta principalmente nella dottrina (TUNKIN, 2 ss.) e nella prassi dei Paesi socialisti, appare, tuttavia, eccessivamente «stato-centrica» e presenta almeno tre limiti.

In primo luogo, essa non corrisponde alla prassi internazionale, la quale si caratterizza, invece, per l'esistenza di numerose organizzazioni internazionali la cui personalità giuridica è pacificamente ammessa, pur non essendo espressamente prevista dall'atto istitutivo.

Inoltre, la stessa prassi internazionale conferma che la costituzione di un ente e l'attribuzione a esso nell'atto istitutivo di funzioni e poteri non sono sufficienti ai fini del riconoscimento della personalità giuridica internazionale, derivando tale personalità essenzialmente dalla capacità di un'organizzazione di avere relazioni autonome con altri soggetti internazionali. È significativo ricordare, ad esempio, il caso della CEE, Organizzazione che, pur beneficiando sin dall'origine di una notevole autonomia rispetto ai suoi membri e pur essendo la sua personalità giuridica riconosciuta da una norma contenuta nel Trattato di Roma, a lungo è stata considerata da alcuni Stati (i Paesi socialisti) solo come una sorta di agente degli Stati membri.

Infine, qualora la personalità fosse attribuita unicamente in base a una disposizione dello statuto dell'organizzazione, essa varrebbe solo nei confronti dei soggetti membri e non anche nei confronti dei terzi, ciò in base al principio consuetudinario dell'inefficacia dei trattati nei confronti dei terzi, espresso dal brocardo latino *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* e codificato nell'art. 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. In realtà, è noto che la personalità internazionale è una condizione giuridica soggettiva che deve avere effetto nei confronti di tutti i soggetti di diritto internazionale e non solo verso i membri (ZANGHÌ, 37).

Va aggiunto, altresì, che la stessa Commissione di diritto internazionale ha respinto la concezione volontaristica della personalità internazionale delle organizzazioni nell'affrontare il tema della responsabilità internazionale di tali enti¹⁸.

¹⁸ Cfr. Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its 55th session*, 2003, UN doc. A/58/10, pp. 41-43; GAJA, *First Report on Responsibility of International Organizations*, 55th session, del 26 marzo 2003, UN doc. A/CN.4/532, p. 11. Sul problema della responsabilità delle organizzazioni si veda Cap. IX.

La personalità internazionale, dunque, non può essere attribuita all'organizzazione da una disposizione dell'accordo istitutivo o del suo statuto, che avrebbe comunque sempre efficacia solo tra le parti. Una norma di questo tipo può avere esclusivamente un effetto dichiarativo, non sufficiente a garantire l'attribuzione della personalità all'ente se la disposizione non si accompagna al riconoscimento di diritti, obblighi e competenze effettivi dell'organizzazione e a un concreto funzionamento di essa sul piano internazionale. I membri fondatori possono, tutt'al più, riconoscere all'ente, nello statuto o in un altro atto, la personalità di diritto interno, che sarà contemporaneamente posseduta in ogni Stato membro dell'organizzazione.

Vi è poi una seconda teoria, definita **oggettiva**, secondo la quale la personalità giuridica può essere acquistata *ipso facto* in virtù di una norma di diritto internazionale generale, se l'organizzazione agisce in maniera autonoma dai propri membri sul piano internazionale (BOWETT, 339), quando cioè è dotata di organi propri in grado di esprimere una volontà imputabile all'organizzazione stessa e non ai suoi membri (SEYERSTED). La personalità dell'organizzazione dipenderebbe, quindi, non dalla volontà dei membri, ma esclusivamente dall'esistenza di alcuni requisiti oggettivi ai quali il diritto internazionale generale ricollega la personalità giuridica. In tale ottica eventuali norme sulla personalità giuridica delle organizzazioni internazionali contenute nei trattati istitutivi o negli statuti delle organizzazioni in questione avrebbero solo un valore dichiarativo o si riferirebbero meramente alla loro personalità di diritto interno.

Secondo tale tesi, perciò, un'organizzazione internazionale è soggetto di diritto internazionale se rappresenta un centro di imputazione di rapporti soggettivi autonomo dai suoi membri. La personalità sarebbe determinata, dunque, dalla capacità di esercitare diritti e obblighi internazionali in modo indipendente e autonomo.

Peraltro, anche la teoria oggettiva della personalità internazionale, che fonda l'acquisto di tale personalità esclusivamente sul possesso di requisiti previsti dal diritto internazionale generale, è stata oggetto di critiche, poiché la soggettività dell'organizzazione sarebbe in ogni caso da collegare al trattato istitutivo, nel senso che l'organizzazione è pur sempre un soggetto derivato e non originario, che esercita solo i poteri che le sono trasferiti dai membri.

3. *La concezione «funzionale» della personalità giuridica internazionale degli enti e il contributo dato al riguardo dalla Corte internazionale di giustizia*

Si è affermata nel tempo una **terza opinione** in relazione all'individuazione del fondamento della personalità giuridica degli enti internazionali, che collega l'accertamento di tale personalità alla contemporanea presenza di requisiti soggettivi, legati alla volontà dei membri espressa nell'atto istitutivo, nonché di elementi oggettivi, connessi all'effettivo operare dell'ente nell'ordinamento internazionale (CONFORTI, *La personalità*, 324 ss.; RAMA-MONTALDO, 147 ss.; BOWETT, 335; SCHERMERS, BLOKKER, 989; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 65).

Un importante contributo all'affermarsi di tale teoria è stato dato dalla Corte internazionale di giustizia, la quale, nel citato parere del 1949 sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, riconosce la soggettività internazionale di un'organizzazione internazionale.

In questo parere, la Corte fa riferimento alla cosiddetta **teoria funzionale o dei poteri impliciti**, secondo cui la personalità può essere conferita dagli Stati fondatori tramite una disposizione esplicita nell'atto istitutivo o attraverso un'attribuzione implicita; nel secondo caso tale qualità deriverebbe indirettamente dagli scopi dell'organizzazione, nonché dalle funzioni e dai poteri esercitati dai suoi organi, previsti negli strumenti istitutivi o sviluppati nella prassi, i quali esprimono una volontà che è propria dell'organizzazione e non dei suoi membri.

Nel caso specifico la Corte doveva pronunciarsi sulla possibilità per l'ONU di esercitare la protezione diplomatica per chiedere il risarcimento dei danni subiti da un suo funzionario nel territorio dello Stato di Israele, allora non membro di tale Organizzazione.

Il problema si era posto a seguito dell'uccisione del conte Bernadotte, mediatore dell'ONU nel conflitto in Palestina. Non avendo la Carta dell'ONU norme concernenti l'esercizio della protezione diplomatica da parte dell'Organizzazione a tutela dei propri funzionari, l'Assemblea generale chiese, sulla base dell'art. 96 della Carta, un parere alla Corte internazionale di giustizia riguardo alla possibilità per l'ONU di agire a livello internazionale sia per i danni arrecati alla funzione sia per quelli alla persona.

Nel valutare se anche all'Organizzazione come agli Stati spettasse una tale capacità di agire, la Corte ha ritenuto di dovere previamente accertare la soggettività internazionale dell'ONU.

A tal fine, la Corte ha preso in considerazione in primo luogo la Carta dell'ONU. Poi, in mancanza di una norma esplicita nella Carta sulla personalità internazionale, la Corte ha analizzato i fini, la struttura e le competenze attribuiti all'ONU dai membri, sulla base sia delle disposizioni presenti nello Statuto sia della prassi applicativa. La Corte ha ritenuto che l'Organizzazione avesse diritti e obblighi diversi da quelli degli Stati membri e importanti obiettivi propri; essa ha anche osservato che i suoi membri, inoltre, conferendo determinate funzioni all'ONU, le avevano attribuito pure le competenze necessarie affinché tali funzioni fossero effettivamente esercitate. Perciò, sia gli strumenti istitutivi sia la prassi indicavano uno *status* dell'Organizzazione indipendente e separato da quello dei suoi Stati membri. Secondo la Corte, quindi, l'ONU era necessariamente dotata di personalità internazionale e capacità di agire nell'ordinamento internazionale per esercitare le funzioni e realizzare i fini a essa assegnati dalla Carta¹⁹.

Secondo quanto affermato dalla Corte internazionale di giustizia, dunque, le organizzazioni internazionali avrebbero personalità giuridica internazionale non perché esplicitamente riconosciuta nel trattato istitutivo o per il fatto oggettivo della loro esistenza, ma perché tale *status* viene loro riconosciuto, esplicitamente o implicitamente, in quanto dettato da una «necessità funzionale», ovvero richiesto dagli obiettivi attribuiti, dalle funzioni esercitate e dalle attività svolte dall'ente.

Invero, come si è osservato, non sempre le organizzazioni internazionali hanno nel proprio statuto una norma che conferisce loro esplicitamente la personalità giuridica; l'attribuzione della soggettività internazionale risulterebbe, perciò, in maniera implicita dal concreto operare dell'organizzazione e dall'atteggiamento nei suoi confronti dei soggetti di diritto internazionale: Stati e organizzazioni.

La tesi espressa dalla Corte internazionale di giustizia è stata in seguito accolta anche in alcune decisioni rese da giudici nazionali: la Corte di cassazione italiana, ad esempio, nel pronunciarsi sulla soggettività in-

¹⁹ Cfr. il già richiamato parere del 1949, in particolare p. 179 ss.. La teoria dei poteri impliciti è stata accolta dalla Corte anche in altre occasioni: cfr. ad esempio, il parere consultivo del 13 luglio 1954 sugli *Effetti delle sentenze di indennizzo del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite*, in *I.C.J. Reports*, 1954, p. 56 ss., relativo alla legittimità dell'istituzione di un tribunale amministrativo da parte dell'ONU; il parere consultivo del 20 luglio 1962 su *Certe spese delle Nazioni Unite*, *ivi*, 1962, p. 167 ss., relativo alle spese per le forze di emergenza.

ternazionale dell'IILA²⁰, ha sostenuto che la personalità di un'organizzazione non può essere messa in dubbio quando tale ente rappresenta un'unità collettiva distaccata, organizzata da un complesso di norme di diritto internazionale speciale, dotata di organi sociali distinti da quelli degli Stati membri, che però non rappresentano organi comuni a questi ultimi, ma costituiscono organi propri dell'unione di Stati²¹.

4. *I requisiti della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni*

Soprattutto grazie al parere del 1949 della Corte internazionale di giustizia sulla *Riparazione per i danni al servizio dell'ONU*, nel tempo si è affermata dunque la concezione funzionale della personalità internazionale delle organizzazioni.

Partendo quindi da tale presupposto, occorre verificare quali requisiti minimi un ente debba possedere affinché gli si possa riconoscere la personalità giuridica internazionale. Infatti, come ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia, non tutte le forme di unioni istituzionalizzate di Stati comportano necessariamente la nascita di organizzazioni internazionali dotate di soggettività giuridica internazionale²².

La dottrina ha individuato alcuni **requisiti minimi**, ma essenziali, per il riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell'organizzazione. In particolare, occorre l'esistenza nell'ambito dell'ente di organi autonomi e indipendenti, che non agiscono per conto dei membri; tali organi, inoltre, devono essere capaci di agire sul piano internazionale e non solo nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno di uno o più membri, emanando atti di rilevanza internazionale; attraverso tali atti, infine, l'organizzazione deve potere assumere obblighi non riferibili ai singoli Stati membri (MONACO, *Lezioni*, 100-101), in quanto gli atti sono, come detto, imputabili all'organizzazione stessa.

Tali requisiti sono assenti, come si è osservato nel Cap. I, quando si è in presenza di una mera **conferenza internazionale** o di **una riunione**

²⁰ L'IILA è un'organizzazione internazionale istituita da un accordo concluso dall'Italia con venti Stati latino-americani il 1° giugno 1966.

²¹ Cfr. la sentenza della Corte di cassazione (S.U.) del 3 febbraio 1986, n. 667, nel caso *Galasso c. Istituto italo-latinoamericano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1986, p. 893.

²² Cfr. la sentenza del 26 giugno 1992, nel caso *Certe terre ai fosfati a Nauru*, in *I.C.J. Reports*, 1992, p. 258.

di organi, la cui attività va imputata simultaneamente agli Stati partecipanti alla conferenza o alla riunione. Analogamente, anche nel caso di un **organo comune** a più Stati non si ha alcun nuovo soggetto di diritto internazionale, poiché esso rappresenta un mero strumento di cooperazione di tali Stati.

Per questa ragione non possono essere ritenute soggetti di diritto internazionale le unioni semplici di Stati, le conferenze istituzionalizzate e anche le unioni istituzionali che non sono dotate di organi propri e non comportano la nascita di un nuovo soggetto ma solo di diritti e obblighi reciproci tra i membri, ai quali è attribuibile la loro attività. La questione dell'eventuale soggettività internazionale si pone, perciò, solo per le cosiddette **unioni istituzionali** che rappresentano un ente nuovo, ovvero dotato di organi propri, giuridicamente distinto dai soggetti fondatori, al quale è imputabile l'attività dell'organizzazione.

Peraltro, talvolta le unioni semplici si trasformano, nel corso della loro esistenza, prima in unioni istituzionali non dotate di personalità giuridica internazionale e poi in vere organizzazioni internazionali e quindi, al termine di tale processo evolutivo, può essere riconosciuta la loro personalità giuridica internazionale. In questo contesto l'esempio più noto è rappresentato dal GATT, un trattato che in realtà non è mai entrato formalmente in vigore, essendo applicato provvisoriamente dal 1947 per circa 50 anni. L'Accordo prevedeva inizialmente solo una riunione periodica delle Parti Contraenti, ma dal 1951 si è avviata un'istituzionalizzazione progressiva tramite la creazione di organi *ad hoc*. Nel 1994, a seguito della stipulazione di un formale trattato istitutivo, il GATT è infine stato sostituito da un'organizzazione internazionale vera e propria, dotata di personalità giuridica internazionale: la WTO²³.

Un esempio analogo di trasformazione in organizzazione internazionale di una forma di cooperazione preesistente è rappresentato, sul piano regionale, dall'OSCE, che ha avuto origine da una mera conferenza internazionale tra Stati europei (occidentali e orientali), Stati Uniti e Canada, la CSCE, convocata periodicamente a partire dagli anni '70. Dal 1990 la CSCE ha iniziato a istituzionalizzarsi gradualmente, fino a trasformarsi, nel 1994, nell'OSCE. La peculiarità di tale Organizzazione è che essa non ha avuto origine da alcun trattato istitutivo, contrariamente a quanto accade in genere per le organizzazioni internazionali, ma da documenti la cui natura giuridica è incerta, tanto che l'OSCE è stata an-

²³ Cfr. l'art. I dell'Accordo istitutivo della WTO del 15 aprile 1994.

che definita «*soft international organization*». Tale aspetto è particolarmente significativo, poiché confermerebbe che, pur in presenza di atti di *soft law*, può nascere un ente dotato di soggettività internazionale in virtù della volontà dei membri e del principio di effettività.

Gli elementi indicati quali requisiti minimi, per quanto presupposti necessari della personalità internazionale, non sono sufficienti per l'acquisto di tale personalità; infatti, l'organizzazione internazionale non acquista immediatamente, per il fatto della sua istituzione, una piena personalità giuridica internazionale, poiché a tal fine occorre che si realizzino nel tempo certe capacità che costituiscono nel contenuto di tale personalità, ne determinano l'estensione e ne sono, al contempo, manifestazioni. In tal senso la personalità degli enti internazionali è un dato oggettivo riscontrabile solo in presenza di determinate condizioni, che si realizzano gradualmente nella vita dell'ente.

La personalità delle organizzazioni internazionali dipende, quindi dall'insieme delle capacità concretamente esercitate ovvero dallo sviluppo nel tempo delle capacità potenziali che tali enti hanno sin dalla loro istituzione (MONACO, *Lezioni*, 107; KASME, 31; GAJA, 11; GAZZINI, 37).

Perciò, l'acquisto della personalità giuridica internazionale da parte dell'organizzazione non è contestuale alla sua nascita, essendo sempre subordinato all'effettivo realizzarsi delle condizioni contenute nell'atto istitutivo del nuovo ente. Occorre di conseguenza distinguere tra la nascita dell'ente, che avviene in genere grazie all'atto istitutivo, e i poteri, le facoltà e gli obblighi che esso effettivamente eserciterà successivamente alla sua formazione.

L'atto istitutivo dell'organizzazione è, quindi, un *præius* rispetto all'acquisto della personalità giuridica internazionale, dal momento che la costituzione dell'organizzazione è preliminare all'assunzione da parte di questa della capacità concreta di agire sul piano internazionale. In tal senso si può anche osservare che l'atto istitutivo, pur essendo in genere formalmente un accordo internazionale, non mira semplicemente a porre diritti e obblighi reciproci tra i contraenti, ma rappresenta l'atto di fondazione del nuovo ente; perciò, l'obiettivo degli strumenti istitutivi delle organizzazioni internazionali è senz'altro la creazione di nuovi soggetti di diritto dotati di una certa autonomia, alle quali le parti affidano il compito di realizzare gli obiettivi comuni stabiliti²⁴.

²⁴ Cfr. al riguardo il già citato parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996 sulla *Liceità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato*, p. 75.

Lo sviluppo graduale della personalità internazionale dell'organizzazione significa anche che, originariamente, l'organizzazione ha esclusivamente i poteri a essa conferiti dal trattato istitutivo; l'esercizio di tali poteri contribuisce poi a rendere l'ente attore delle relazioni internazionali; l'azione sul piano internazionale da parte dell'organizzazione comporta, quindi, l'acquisizione di ulteriori prerogative che il diritto internazionale collega alla presenza della soggettività internazionale. Anche a causa di tale sviluppo graduale della soggettività internazionale, secondo alcuni autori l'affermazione aprioristica della personalità giuridica dell'organizzazione contenuta nell'atto istitutivo non avrebbe particolare rilevanza; infatti è solo la capacità reale e concreta dell'ente di agire nell'ordinamento internazionale a essere misura della sua personalità (DUPUY, 532)²⁵.

In definitiva, il concreto possesso dei requisiti soggettivi indicati rappresenta il necessario presupposto per riconoscere all'ente la soggettività internazionale e consiste nella possibilità di svolgere, in maniera autonoma, attività rilevanti per l'ordinamento internazionale. Perciò, si può istituire un'organizzazione delineandone gli scopi, la struttura, le funzioni, i poteri e le competenze. Non si può, tuttavia, determinarne la personalità giuridica internazionale, che, come per gli Stati, non può essere conferita ma va acquisita in base al principio dell'effettività. Dunque, pur potendo i soggetti fondatori esprimere la propria intenzione di attribuire all'organizzazione la personalità giuridica internazionale, dandole una struttura e competenze specifiche, tuttavia le eventuali norme a tal fine inserite, nell'atto istitutivo o in un altro atto, hanno solo una funzione dichiarativa della volontà dei membri, ma è poi la concreta attuazione di tale volontà tramite l'effettiva partecipazione, in maniera autonoma e indipendente, alle relazioni internazionali che determina la personalità internazionale dell'organizzazione.

Concludendo, l'organizzazione, pur avendo una propria struttura istituzionale, diviene soggetto dell'ordinamento giuridico internazionale, in base all'applicazione del **principio dell'effettività**, in virtù di una serie di fattori e comportamenti concludenti che hanno rilevanza sul piano internazionale e che vanno considerati espressione della personalità in-

²⁵ Un esempio significativo dello sviluppo del contenuto della personalità giuridica internazionale è rappresentato dalla CE/UE, la cui soggettività internazionale è stata affermata originariamente dalla Corte di giustizia, specialmente in riferimento al potere di concludere accordi con Stati non membri, e successivamente è stata riconosciuta dagli Stati terzi, anche da quelli che inizialmente l'avevano negata.

ternazionale dell'ente²⁶. In tal senso, all'elemento soggettivo della volontà dei membri originari deve unirsi un elemento oggettivo, rappresentato dalla possibilità di agire nel contesto internazionale autonomamente dai membri: occorre verificare pertanto se, in relazione agli obiettivi e alle modalità di funzionamento dell'ente, i membri abbiano voluto conferirgli poteri e capacità per agire nell'ordinamento internazionale, che vengano inoltre concretamente esercitati.

La personalità giuridica si desume, quindi, dalla **posizione effettiva** di un ente nella comunità internazionale²⁷. A tal fine, dunque, l'atteggiamento assunto dagli altri soggetti di diritto internazionale, ancorché non costitutivo della personalità dell'organizzazione, ha un ruolo importante nel facilitare l'acquisto di tale personalità. Nondimeno il riconoscimento della personalità internazionale da parte di soggetti terzi ha di sovente carattere implicito, risultando da atti o comportamenti di tali soggetti, quali la conclusione di accordi con l'ente²⁸.

5. *I caratteri distintivi della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni*

La soggettività internazionale delle organizzazioni ha carattere e contenuto che solo parzialmente coincidono con quelli propri della personalità degli Stati; anche la Corte internazionale di giustizia ha chiarito tale aspetto precisando, nel parere più volte citato del 1949 sulla *Ripa-*

²⁶ Si veda *infra*, par. 6.

²⁷ Cfr. al riguardo la sentenza della Corte di cassazione italiana del 23 novembre 1985, nel caso *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1986, p. 146 ss. Secondo la Cassazione la personalità giuridica risulta dalla posizione effettiva dell'organizzazione nella comunità internazionale, poiché l'ente deve rappresentare «un'unità collettiva distaccata dagli Stati membri» e deve avere «organi sociali che non solo sono distinti da quelli propri di ciascuno Stato membro, ma non hanno neppure il carattere di organi comuni a tutti i membri e sono, quindi, organi propri» dell'ente.

²⁸ Non incide, invece, in alcun modo sull'acquisto della soggettività internazionale il numero più o meno elevato di membri; tale soggettività infatti può sussistere anche in presenza di due soli Stati membri, come è stato di recente affermato dalla Corte internazionale di giustizia. Cfr. al riguardo la sentenza del 20 aprile 2010, nel caso *Cartiera sul fiume Uruguay*, cit., pp. 52-54, paragrafi 84-93. Nel caso specifico la Corte ha riconosciuto che la CARU è un'organizzazione internazionale dotata di una propria personalità giuridica, con un'esistenza permanente e propri diritti e doveri nell'esercizio delle funzioni a essa attribuiti dal suo Statuto.

razione per i danni al servizio dell'ONU, che l'ONU non va considerata né uno Stato né un «super-Stato»²⁹.

Da quanto osservato in precedenza, si possono ora desumere i **caratteri distintivi** della personalità internazionale delle organizzazioni e individuarne le similitudini e le differenze con quella degli Stati.

In primo luogo, la soggettività internazionale delle organizzazioni ha in comune con quella degli Stati il fatto che essa si acquista in virtù del **principio di effettività** (DRAETTA, 131-132), nel senso che può derivare soltanto dall'effettivo esercizio delle funzioni che sono loro attribuite dai membri e dalla concreta partecipazione degli enti alle relazioni internazionali. Pertanto, per accertarla vanno presi in considerazione il comportamento dell'ente nei confronti degli altri soggetti della comunità internazionale e di questi ultimi verso il primo.

Come per gli Stati, poi, la personalità giuridica internazionale dell'organizzazione, ha **effetti nei confronti di tutti** i soggetti della comunità internazionale, infatti, proprio per la necessità di essere *erga omnes*, tale soggettività non può sorgere automaticamente da una disposizione dello statuto o da altra norma convenzionale, che avrebbero solo efficacia *inter partes*.

Sempre per il fatto di essere acquistata sulla base del principio di effettività, inoltre, come per gli Stati anche per le organizzazioni internazionali l'esistenza della soggettività **prescinde dal riconoscimento** di altri soggetti di diritto internazionale. La natura oggettiva dell'esistenza della personalità internazionale delle organizzazioni, indipendente da qualsiasi riconoscimento, è stata messa in luce anche dalla Corte internazionale di giustizia, secondo la quale un insieme di Stati ha il potere di istituire un ente dotato di personalità internazionale, che ha effetti anche nei confronti di Stati non membri senza che sia necessario da parte di questi ultimi alcun riconoscimento³⁰.

Invece, non vi è alcuna similitudine tra gli Stati e le organizzazioni internazionali per quanto riguarda i requisiti della sovranità statale interna ed esterna, che vengono in genere collegati alla soggettività internazionale degli Stati.

In particolare, ciò che realmente distingue la personalità delle organizzazioni da quella degli Stati è il fatto che solo questi ultimi sono soggetti in quanto esercitano la propria sovranità su una comunità stanziata su un territorio. La nozione di sovranità, invece, è estranea alle orga-

²⁹ Cfr. il parere del 1949, cit., p. 179.

³⁰ *Ibidem*, p. 185.

nizzazioni internazionali, poiché esse non hanno un proprio territorio, né cittadini nei confronti dei quali esercitare una potestà di imperio, trattandosi in definitiva di enti funzionali e non territoriali.

Non va peraltro trascurato che le organizzazioni internazionali possono esercitare, talvolta, un potere di governo su una comunità territoriale, sia pure in casi eccezionali. Ciò si è verificato, ad esempio, nel caso dell'amministrazione della Nuova Guinea occidentale da parte dell'ONU nel periodo 1962-1963, del Kosovo sempre da parte della stessa Organizzazione dal 1999 tramite l'UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*), di Timor Est sempre dall'ONU dal 1999 al 2002 grazie all'UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) e della città di Monstar, nella Bosnia-Erzegovina, da parte dell'UE nel periodo 1994-1996.

Un'ulteriore differenza tra Stati e organizzazioni internazionali risiede nel fatto che solo i primi, in quanto enti originari e indipendenti, godono di una personalità giuridica piena e di una capacità di agire non limitata. La soggettività internazionale delle organizzazioni è, invece, sempre determinata dalle funzioni che esse possono esercitare e dalle competenze che hanno, definite in virtù del principio di specialità e del correlato principio di attribuzione, cosicché si dice che tale personalità è essenzialmente di natura funzionale.

A causa di tali differenze tra la soggettività delle organizzazioni e quella degli Stati, la personalità internazionale non conferisce all'organizzazione internazionale gli stessi diritti, doveri e capacità tipicamente attribuiti agli Stati. Ciò è stato chiaramente affermato dalla Corte internazionale di giustizia, la quale ha ipotizzato in tal modo un diverso tipo di personalità giuridica internazionale. L'impossibilità di porre su un piano di parità Stati e organizzazioni internazionali è stata ribadita spesso anche nella giurisprudenza interna; ciò in genere è accaduto in relazione al riconoscimento dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni³¹.

Quindi, solo gli Stati possono essere titolari della totalità dei diritti e dei doveri derivanti dal diritto internazionale. Le organizzazioni internazionali, infatti, non possiedono diritti e obblighi per la mera ragione della loro esistenza, poiché l'ampiezza e il contenuto delle situazioni giuridiche soggettive a esse riferibili sono determinati dalla volontà

³¹ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 28 ottobre 2005, n. 20995, nel caso *Pistelli c. Istituto universitario europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 248 ss., in particolare, p. 251. Sul problema dell'immunità delle organizzazioni si veda Cap. VII.

dei membri, dall'atteggiamento nei confronti dell'ente dei non membri e dai requisiti posti dal diritto internazionale. Le organizzazioni, dunque, possono agire solo entro i limiti definiti dai membri nell'atto istitutivo o esercitando quei poteri che, per quanto non espressamente riconosciuti, sono necessari per l'adempimento delle funzioni loro esplicitamente attribuite, in virtù della teoria dei poteri impliciti³².

Tali circostanze hanno indotto una parte della dottrina a ritenere che le organizzazioni internazionali abbiano una soggettività internazionale limitata, essendo appunto esse enti a competenza limitata (CANNIZZARO, 302-304). In tal senso, le organizzazioni internazionali sarebbero destinatarie solo delle norme internazionali che disciplinano, direttamente o indirettamente, l'esercizio delle loro competenze e l'estensione della personalità sarebbe, quindi, determinata dalle capacità concretamente esercitate dall'ente.

Un'altra parte della dottrina, invece, contrapponendo – in riferimento alle organizzazioni internazionali – il concetto di personalità giuridica a quello di capacità giuridica, ritiene che la personalità sia, in via di principio, illimitata come per gli Stati, mentre la capacità sarebbe limitata in funzione delle competenze che un'organizzazione ha. In tal senso si parla di una capacità giuridica internazionale ristretta delle organizzazioni³³.

Al di là delle diverse teorie, vero è che non tutte le norme di diritto internazionale consuetudinario si indirizzano a tali enti, in particolare quelle la cui applicazione è collegata all'esercizio della sovranità territoriale o è comunque impedita dalla natura esclusivamente funzionale dell'organizzazione internazionale. Tuttavia, le organizzazioni dotate di personalità giuridica internazionale sono destinatarie di numerose norme consuetudinarie, in virtù delle quali hanno diritti analoghi a quelli di cui

³² Cfr. il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell' 8 luglio 1996 sulla *Liceità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato*, cit., p. 79, par. 25. Al riguardo è utile richiamare anche la Dichiarazione n. 24 allegata al Trattato di Lisbona, voluta principalmente dal Regno Unito, secondo cui: «il fatto che l'Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati». Tale precisazione, che ha una precisa valenza politica, sul piano giuridico appare tuttavia superflua, poiché, in quanto organizzazione internazionale, l'UE ha comunque sempre e solo una personalità funzionale, limitata alle competenze a essa attribuite.

³³ Cfr. al riguardo l'opinione individuale del giudice Ago allegata al parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 20 dicembre 1980 sull'*Interpretazione dell'Accordo 25 marzo 1951 tra l'OMS e l'Egitto*, cit., p. 155.

beneficiano gli Stati, ad esempio il diritto di protezione funzionale dei propri agenti per i danni da essi sofferti durante le missioni ufficiali³⁴; un'organizzazione internazionale non ha, invece, il potere di esercitare la protezione diplomatica a tutela dei nazionali dei suoi Stati membri.

In virtù della soggettività internazionale, che, come è noto, comporta diritti e obblighi, le organizzazioni sono destinatarie non solo delle situazioni giuridiche soggettive attive ma anche di quelle passive ovvero sono titolari di obblighi. In tal senso, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, nell'affermare la personalità giuridica internazionale della WHO, ha concluso che, in quanto soggetto di diritto internazionale, essa è vincolata da tutti gli obblighi imposti nei suoi confronti dalle norme generali di diritto internazionale, dal suo atto istitutivo o dagli accordi internazionali di cui è parte³⁵.

Per alcune organizzazioni internazionali si pone, infine, la questione dell'eventuale **divisibilità della soggettività internazionale** tra gli organi interni che ne compongono la struttura. Ci si chiede, infatti, se la soggettività spetti sempre e solo all'organizzazione nella sua unità o anche ai suoi organi. Tale problema non è stato ancora risolto in maniera uniforme. L'esempio più noto è quello dell'EIB, che, pur rientrando nell'assetto istituzionale dell'UE, gode di una personalità giuridica internazionale autonoma, in virtù della quale conclude accordi internazionali ed è a sua volta membro di organizzazioni internazionali, come ad esempio l'EBRD.

Un altro esempio è rappresentato da organi sussidiari dell'ONU quali l'UNICEF e l'UNDP, ai quali sono state attribuite funzioni dirette e hanno finanche concluso contratti commerciali e accordi con Stati agendo in nome proprio.

6. *Le manifestazioni della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni*

Il secondo problema derivante dal riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni riguarda il **contenuto** di tale personalità ovvero le **capacità internazionali** a essa collegate.

³⁴ Cfr. i pareri della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, cit., p. 184, e del 29 aprile 1999 sulla *Controversia sull'immunità dalla giurisdizione di un relatore speciale della Commissione dei diritti umani*, in *I.C.J. Reports*, 1999, pp. 84-85.

³⁵ Cfr. il parere del 20 dicembre 1980 sull'*Interpretazione dell'Accordo 25 marzo 1951 tra l'OMS e l'Egitto*, cit., pp. 89-90. par. 37.

L'esistenza di una soggettività internazionale delle organizzazioni implica che esse possano entrare in rapporti rilevanti per il diritto internazionale con gli altri soggetti della comunità internazionale. Tale soggettività ha infatti, come conseguenza immediata, che le organizzazioni agiscano nell'ordinamento internazionale, anzi, essa si manifesta principalmente nelle relazioni dell'ente con altri soggetti di diritto internazionale (GAZZINI, 38); inoltre, contrariamente a quanto accade per gli Stati, la cui attività principale riguarda il proprio territorio e la popolazione in esso stanziata, per le organizzazioni internazionali l'attività di carattere esterno è stata a lungo prevalente (DRAETTA, 135).

Ciò avviene anche per le unioni di Stati che non godono della personalità giuridica internazionale, ma possono esercitare un'azione esterna. Nondimeno, come già detto, in tale caso si tratterà del compimento di atti che, pur avendo rilevanza sul piano internazionale, devono attribuirsi agli Stati membri; mentre, quando l'organizzazione è soggetto di diritto internazionale, la sua attività esterna si concreta in atti o fatti giuridici internazionali a essa direttamente attribuibili.

Il possesso della personalità internazionale da parte delle organizzazioni determina una serie di conseguenze, che vanno considerate, appunto, **manifestazioni** di tale personalità. Poiché la personalità dell'ente internazionale è il riflesso delle competenze che esso ha, si sostiene, generalmente, che essa ha un contenuto variabile. Per individuare le varie capacità internazionali dell'ente, ovvero le manifestazioni concrete della sua personalità internazionale, occorrerebbe dunque fare riferimento alla prassi relativa a ogni ente. Può, tuttavia, individuarsi un **contenuto minimo** della personalità internazionale delle organizzazioni, sebbene l'esercizio specifico delle diverse competenze vari poi da ente a ente (DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 71).

Prima manifestazione della personalità internazionale dell'organizzazione è la **partecipazione alla formazione delle norme internazionali**, consuetudinarie e convenzionali.

Riguardo alle prime si può portare ad esempio il ruolo svolto dalla CE (oggi UE) nel processo di formazione della norma consuetudinaria che riconosce agli Stati la facoltà di istituire una zona economica esclusiva.

È un'importante espressione della soggettività internazionale, altresì, il potere dell'ente di **stipulare accordi internazionali**³⁶, quindi, di assu-

³⁶ Particolarmente significativa al riguardo è la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, p. 263 ss.. In quell'occasione, la Corte, nel considerare le implicazioni dell'art. 210 del Trattato

mere attraverso essi diritti e obblighi internazionali, che possono essere conclusi con Stati membri, Stati non membri o altre organizzazioni internazionali. Per quanto concerne il contenuto, si tratta di accordi che riguardano in primo luogo le materie di specifica competenza dell'ente e l'esercizio delle funzioni attribuite dai membri; in secondo luogo, nell'esercizio delle loro competenze esterne, le organizzazioni internazionali possono partecipare ad accordi istitutivi di altre organizzazioni internazionali; nonché concludere accordi con altre organizzazioni, volti a coordinarne le attività; infine, particolarmente importanti sono gli accordi di sede e quelli sulle immunità e i privilegi delle organizzazioni, che vengono stipulati sia con Stati membri sia con Stati terzi.

In taluni casi, gli accordi sono conclusi congiuntamente dagli Stati membri e dall'organizzazione, come avviene nell'ambito dell'UE per i cd. **accordi misti**. Peraltro, la firma congiunta non implica che l'accordo sia concluso dall'organizzazione per conto dei membri e non in quanto soggetto autonomo dai membri, infatti nella prassi si ricorre agli accordi misti quando il contenuto del trattato non rientra o è dubbio che rientri interamente nella competenza dell'Organizzazione.

La capacità degli enti internazionali di stipulare accordi internazionali trova il proprio fondamento giuridico – come per gli Stati – nel diritto internazionale generale, sebbene le modalità di esercizio di tale potere vengano in genere disciplinate nello statuto stesso dell'ente o in altri strumenti. Va chiarito, tuttavia, che le disposizioni statutarie al riguardo non sono necessarie affinché l'organizzazione in questione possa stipulare accordi internazionali, poiché, come si è osservato, è la qualifica di soggetto di diritto internazionale a implicare la capacità di concludere accordi, sebbene nei limiti delle funzioni affidate all'ente e nella misura in cui la conclusione di tali accordi sia necessaria per esercitare le funzioni attribuite.

La prassi, d'altronde, conferma che le organizzazioni internazionali

CEE, relativo alla personalità giuridica della CEE, ha ritenuto che tale articolo comportasse la capacità d'azione esterna della Comunità in tutti i settori rientranti nella sua competenza, riconoscendo in tal modo che la capacità di concludere accordi internazionali derivi dalla personalità internazionale della Comunità stessa. Cfr. anche il parere 2/91 del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, *ivi*, 1993, p. I-1061 ss., e il parere 1/94 del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, *ivi*, 1994, p. I-5267 ss. (sulla competenza della CE a concludere l'Accordo che istituisce la WTO del 1994).

talvolta concludono trattati anche in assenza di un potere esplicito contemplato dallo statuto. Ciò è accaduto ad esempio, in riferimento ad alcuni tipi di accordi conclusi dall'ONU, quali: gli accordi di cooperazione tecnica con gli Stati beneficiari; gli accordi concernenti le forze di *peace-keeping* con gli Stati che mettono a disposizione i propri militari e con lo Stato nel cui territorio la forza deve operare; gli accordi con organizzazioni regionali per potenziare la cooperazione in alcuni settori di interesse comune; gli accordi sullo *status* del personale delle missioni di osservatori e delle missioni di assistenza elettorale (MARCHISIO, 120).

L'aumento significativo di accordi internazionali cui partecipano organizzazioni internazionali ha comportato l'esigenza di concludere una convenzione apposita in materia: la Convenzione sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, aperta alla firma il 21 marzo 1986, peraltro non ancora vigente. Tale Convenzione è speculare a quella di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati del 23 maggio 1969, anche se vi sono in essa disposizioni determinate dalla natura specifica degli enti internazionali, due delle quali collegate proprio alla questione della personalità internazionale delle organizzazioni. Ci si riferisce all'articolo relativo alla capacità delle organizzazioni di concludere trattati internazionali e a quello concernente la posizione degli Stati membri dell'organizzazione rispetto agli accordi da essa conclusi.

Contrariamente alla Convenzione sul diritto dei trattati del 1969, che riconosce a *tutti* gli Stati la capacità di concludere accordi internazionali, quella del 1986 si limita ad affermare che tale capacità per le organizzazioni è disciplinata dalle regole delle organizzazioni stesse³⁷; la Convenzione del 1986 sembra, quindi, non prendere volutamente alcuna posizione riguardo alla questione della personalità delle organizzazioni internazionali, collegando appunto una delle più significative manifestazioni di tale personalità alle regole e alla prassi relative a ogni singola organizzazione.

Legata al problema della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali è, inoltre, la questione degli effetti dei trattati conclusi dall'ente per i suoi membri. In tale contesto, occorre distinguere tra gli accordi misti e gli accordi alla cui conclusione partecipa solo l'organizzazione internazionale. In riferimento a tale ultima categoria, durante i lavori di preparazione della Convenzione di Vienna del 1986 si è posto il problema di come considerare i membri dell'ente ri-

³⁷ Cfr. l'art. 6 di entrambe le Convenzioni.

spetto al trattato concluso da quest'ultimo – parti dell'accordo o Stati terzi – e quello quindi dell'eventuale applicazione nei confronti di tali membri del regime previsto dagli articoli 34-37 della Convenzione, concernenti gli effetti dei trattati nei confronti dei terzi. Peraltro, la prassi indica chiaramente che gli accordi conclusi dall'organizzazione internazionale di norma vincolano solo l'ente in quanto tale, nel senso che sono produttivi di diritti e obblighi propri dell'organizzazione, non avendo invece effetti sulla sfera giuridica dei membri: infatti, nei casi in cui un soggetto terzo non voglia concludere l'accordo con la sola organizzazione, chiede in genere la partecipazione diretta anche dei membri dell'ente. Inoltre, nei trattati istitutivi di alcune organizzazioni, che si caratterizzano proprio per l'esistenza di forme particolarmente strette di cooperazione internazionale tra i membri, come le organizzazioni di integrazione regionale, si afferma espressamente che gli accordi conclusi dall'ente vincolano anche gli Stati membri³⁸, confermando *a contrario* l'esistenza del principio generale indicato. La capacità di concludere accordi internazionali è, perciò, una delle principali manifestazioni dell'autonoma personalità internazionale dell'ente.

Gli enti con personalità di diritto internazionale, poi, esercitano il **diritto di legazione attiva e passiva** ovvero hanno la possibilità di intrattenere relazioni diplomatiche in modo stabile e permanente con altri soggetti di diritto internazionale inviando o ricevendo rappresentanti diplomatici.

Tale facoltà, contrariamente a quanto accade per gli Stati, è regolata esclusivamente dal diritto internazionale convenzionale. La materia è stata affrontata dapprima con la risoluzione n. 257 dell'Assemblea generale dell'ONU, del 3 dicembre 1948, dedicata alle missioni permanenti degli Stati presso l'ONU; successivamente è stata adottata la Convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, aperta alla firma il 14 marzo 1975, non ancora vigente, che si ispira nel contenuto alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche tra Stati del 1961, indicando in tal modo la tendenza ad applicare in materia un regime comune a Stati e organizzazioni internazionali.

La capacità di intrattenere relazioni diplomatiche ha evidentemente particolare rilevanza in relazione ai soggetti non membri dell'organizzazione. Uno Stato terzo, ad esempio, può inviare presso l'ente una mis-

³⁸ Cfr. l'art. 216, par. 2, TFUE.

sione permanente o l'organizzazione può inviare missioni presso Stati terzi o altre organizzazioni internazionali. Invero, mentre vi sono numerosi esempi di missioni permanenti di Stati accreditate presso le organizzazioni internazionali e di organizzazioni accreditate presso gli Stati membri o altre organizzazioni, più raro è nella prassi l'accreditamento di rappresentanze diplomatiche permanenti dell'organizzazione presso Stati terzi. Fa eccezione l'UE, che ha invece missioni accreditate presso numerosi Stati terzi ed altre organizzazioni internazionali.

Le organizzazioni dotate di personalità giuridica internazionale hanno anche il potere di **porre in essere atti unilaterali**; al riguardo particolare importanza hanno gli atti di rilevanza esterna, ovvero destinati a produrre effetti non all'interno dell'organizzazione ma a carico degli Stati o anche degli individui, atti che possono essere classificati a seconda degli effetti (vincolanti e non vincolanti), della natura (politica, normativa, amministrativa e giudiziaria), degli organi che li adottano (semplici e complessi) e della sfera dei destinatari (a portata generale e a portata individuale)³⁹. Ulteriore conferma dell'autonoma soggettività dell'ente è il fatto che i suoi atti spesso sono adottati a maggioranza e non all'unanimità, contrariamente a quanto accade per le decisioni di una conferenza internazionale o di una riunione di organi.

Un'altra manifestazione della personalità internazionale dell'organizzazione è il diritto che le viene riconosciuto di **partecipare a procedimenti di risoluzione delle controversie** di cui è parte, attraverso la presentazione di ricorsi o istanze nei confronti di altri soggetti internazionali⁴⁰.

La facoltà delle organizzazioni di ricorrere ai procedimenti di soluzione delle controversie internazionali è prevista in diverse convenzioni multilaterali, quali la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982⁴¹, la citata Convenzione di Vienna del 1986⁴² e l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie nell'ambito della WTO⁴³. Le controversie possono sorgere tra organizzazioni internazionali, tra organizzazione e Stati terzi o tra organizzazione e Stati membri. In tale ultima ipotesi può trattarsi di controversie concernenti il diritto interno dell'organizzazione, per la cui soluzione sono previste regole e procedure specifiche nell'ambito dell'or-

³⁹ Si veda Cap. IV.

⁴⁰ Si veda Cap. X.

⁴¹ Cfr. l'art. 7, par. 2 dell'Allegato IX in relazione con la Parte XV della Convenzione.

⁴² Cfr. gli articoli 65, 66 e l'Allegato specifico concernente l'art. 66.

⁴³ Cfr. l'art. 1, par. 1, dell'Intesa.

ganizzazione stessa. Per le controversie esterne all'ordinamento dell'ente, invece, di solito si ricorre all'arbitrato e in alcuni casi sono previsti organi appositi. Ad esempio, gli accordi di associazione conclusi dall'UE contemplano organi di questo tipo per la soluzione delle controversie tra l'UE e gli Stati associati.

Le organizzazioni internazionali, inoltre, in quanto soggetti di diritto internazionale sono **responsabili sul piano internazionale** per il loro operato e l'eventuale violazione di norme internazionali, dal momento che la loro attività esterna è a esse giuridicamente imputabile⁴⁴; perciò, come si evince anche dal Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali della Commissione di diritto internazionale, la responsabilità internazionale dell'organizzazione è strettamente collegata alla soggettività internazionale di quest'ultima⁴⁵, rappresentandone la diretta conseguenza.

Tale responsabilità, che non è diversa da quella degli Stati, deriva dal diritto internazionale generale e non dall'atto istitutivo dell'ente. Peraltro, la natura derivata e funzionale delle organizzazioni internazionali incide sulla questione della responsabilità internazionale, sia nel caso in cui l'ente agisca sul piano internazionale per i danni subiti, sia nel caso di violazione di norme internazionali da parte dell'organizzazione. In questo secondo caso, in particolare, a causa dell'autonomia dell'ente come soggetto di diritto internazionale, occorre stabilire se l'illecito sia imputabile solo all'organizzazione in quanto tale, determinando una responsabilità esclusivamente dell'ente, o se invece vi sia una responsabilità anche dei membri e, in quest'ultima ipotesi, se si tratti per i membri di responsabilità a titolo sussidiario o solidale.

L'ente, inoltre, può a sua volta anche chiedere il risarcimento dei danni subiti a seguito della violazione di obblighi internazionali da parte di altri soggetti di diritto internazionale. È noto che la Corte internazionale di giustizia si è occupata di tale problema nel citato parere del 1949, in cui ha riconosciuto il diritto da parte dell'ONU di chiedere oltre al risarcimento dei danni arrecati alla funzione (cd. protezione funzionale)

⁴⁴ Si veda Cap. IX.

⁴⁵ Cfr. l'art. 2 del suddetto Progetto di articoli definitivamente adottato nel 2011 (A/CN.4/L.778), secondo il quale: «For the purposes of the present draft articles: (a) «international organization» means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities».

finanche quello per i danni subiti dall'individuo in quanto tale (protezione diplomatica), fondando la sua tesi proprio sulla personalità internazionale dell'ONU. Tale tesi è stata però criticata dalla dottrina (CONFORTI, *Diritto*, 261), poiché si ritiene che solo lo Stato nazionale possa pretendere il risarcimento dei danni arrecati all'individuo e ai suoi beni, agendo in protezione diplomatica, in virtù del particolare collegamento rappresentato dalla cittadinanza.

Invero, nel diritto dell'UE si contempla la possibilità di una «tutela da parte della autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro»⁴⁶, che viene in tale contesto collegata al possesso della cittadinanza dell'UE; tuttavia, non è poi previsto alcun ruolo specifico dell'UE, poiché si tratta in realtà di una protezione assicurata dagli Stati membri in via sussidiaria rispetto allo Stato membro nazionale dell'interessato, e subordinatamente alla condizione che tale ultimo Stato non sia rappresentato nel territorio dello Stato terzo.

Infine, si ritengono in genere manifestazione della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni anche **le immunità e i privilegi** di cui esse godono⁴⁷, volti a garantire l'autonomia necessaria per l'esercizio delle loro funzioni⁴⁸.

Tali privilegi e immunità possono essere previsti nei trattati istitutivi, negli accordi di sede o in accordi multilaterali appositi, quali ad esempio la Convenzione generale sui privilegi e le immunità dell'ONU del 1946, e la Convenzione sui privilegi e le immunità degli organismi specializzati del 1947. Secondo alcuni autori le disposizioni contenute in tali due convenzioni corrisponderebbero al diritto consuetudinario e si applicherebbero anche agli Stati non membri dell'ONU (BETTATI, 106; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 83)⁴⁹. Secondo un'opinione dottrinale, invece, non vi sarebbe alcun obbligo consuetudinario imposto agli Stati, indipendentemente dalla loro partecipazione a un'organizzazione inter-

⁴⁶ Cfr. l'art. 23 TFUE.

⁴⁷ Si veda, tuttavia, anche quanto affermato dalla Corte di cassazione italiana nella sentenza del 23 novembre 1985, nel già citato caso *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*, cit., p. 150, in cui si nega che sulla base della dottrina e della giurisprudenza si possa stabilire un collegamento tra personalità giuridica internazionale e immunità

⁴⁸ Si veda Cap. VII.

⁴⁹ Sul tema si veda quanto affermato dalla Corte di cassazione italiana nella sentenza del 23 novembre 1985, nel caso *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*, cit., p. 146 ss.; la sentenza della Corte di cassazione italiana del 18 ottobre 1982, nel caso *Food and Agriculture Organization v. INPDAI*, in *International Law Reports*, 1992, vol. 87, p. 1 ss.

nazionale, di accordare a quest'ultima immunità e privilegi, che sarebbero invece per i membri conseguenza del generale obbligo di cooperazione con l'organizzazione e per gli Stati terzi, eventualmente, oggetto di norme convenzionali (DRAETTA, 144). Tale tesi è stata talvolta accolta anche nella giurisprudenza interna degli Stati, infatti, in alcune sentenze interne è stato affermato che, in assenza di un accordo specifico, il possesso della personalità giuridica internazionale da parte di un'organizzazione non attribuisce alla stessa automaticamente le immunità in virtù del diritto internazionale generale⁵⁰.

Le diverse capacità esterne indicate presuppongono tutte la soggettività internazionale dell'organizzazione, di cui vanno considerate pertanto al tempo stesso manifestazioni e conseguenze.

7. *La personalità giuridica interna delle organizzazioni internazionali*

Mentre gli Stati membri non possono attribuire la personalità giuridica internazionale all'organizzazione, possono senz'altro riconoscerle la **capacità giuridica nei propri ordinamenti interni**.

La personalità giuridica interna di un'organizzazione internazionale è indipendente dalla soggettività internazionale dell'ente. Infatti, da una parte gli Stati possono attribuire la personalità giuridica interna a un ente indipendentemente dal suo *status* nell'ordinamento internazionale; dall'altra le organizzazioni internazionali dotate di soggettività internazionale non hanno automaticamente la personalità di diritto interno degli Stati, neanche di quelli membri (GAZZINI, 44-45)⁵¹.

La personalità di diritto interno è sovente prevista nell'atto istitutivo⁵²,

⁵⁰ Cfr. ad esempio la sentenza della Corte di appello di Parigi del 13 gennaio 1993, nel caso *Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Fonds de coopération de Compensation et de développement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest c. Bank of Credit and Commerce International*, in *Journal du droit international*, 1993, p. 357; la sentenza della Corte suprema di giustizia argentina del 31 agosto 1999, nel caso *Duhalde c. Organización Panamericana de la Salud*, consultabile nel sito www.oas.org; la sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 28 ottobre 2005, n. 20995, nel caso *Pistelli c. Istituto universitario europeo*, cit.

⁵¹ Cfr. al riguardo la sentenza della *House of Lords* del 26 ottobre 1989, nel caso *JH Rayner Ltd v. Department of Trade and Industry*, in *International Law Reports*, 1990, vol. 81, p. 708.

⁵² Cfr. ad esempio l'art. 31 della Costituzione dell'ITU; l'art. 39 della Costituzione dell'ILO; l'art. XVI della Costituzione della FAO; l'art. XII della Costituzione dell'UNESCO; l'art. XV dello Statuto della IAEA.

talvolta, invece, è riconosciuta da un altro accordo internazionale, che in genere è l'accordo di sede⁵³; gli accordi di questo tipo sono particolarmente importanti nel caso in cui l'organizzazione abbia la propria sede in uno Stato non membro, il quale attraverso tale accordo riconosce all'ente personalità giuridica nel proprio ordinamento⁵⁴.

La personalità di diritto interno può essere anche attribuita mediante un atto interno. Ad esempio, l'*International Organization Act* inglese del 1968 riconosce la personalità giuridica agli enti considerati come organizzazioni internazionali da un *order in Council*. Una disciplina analoga è contenuta nell'*International Organizations Immunities Act* statunitense del 1945.

Il riconoscimento della personalità interna può avvenire in termini generali, facendo riferimento meramente alla personalità giuridica o alla qualifica necessaria per esercitare le funzioni nell'ambito dell'ordinamento interno⁵⁵. In altri casi, invece, vi è una disposizione più dettagliata, con l'elencazione degli atti di diritto privato che l'ente può compiere⁵⁶. Una disposizione particolarmente ampia nell'attribuzione della personalità di diritto interno è rappresentata dall'art. 335 TFUE, secondo il quale «In ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione. Tuttavia, l'Unione è rappresentata da ciascuna delle istituzioni, in base alla loro autonomia amministrativa, per le questioni connesse al funzionamento della rispettiva istituzione».

In alcuni casi il trattato istitutivo riconosce all'organizzazione una «piena personalità giuridica», espressione che sembra indicare l'intenzione degli Stati membri di voler escludere espressamente ogni limite funzionale alla capacità giuridica dell'ente⁵⁷.

In virtù della personalità interna, comunque, le organizzazioni di norma possono negoziare, acquistare o vendere beni immobili e mobili,

⁵³ Cfr. l'art. 1 della Convenzione tra la Spagna e l'UNWTO, relativo allo *status* giuridico di detta Organizzazione in Spagna, secondo cui: «España reconoce la personalidad internacional y la capacidad jurídica de la Organización mundial del turismo ...».

⁵⁴ Cfr. ad esempio l'accordo di sede tra l'ONU e la Svizzera del 19 aprile 1947.

⁵⁵ Cfr. l'art. 104 della Carta dell'ONU.

⁵⁶ Cfr. ad esempio l'art. VII dell'Accordo istitutivo dell'IBRD e l'art. IX dell'Accordo istitutivo dell'IMF.

⁵⁷ Cfr. ad esempio l'art. 47 della Convenzione istitutiva dell'ICAO.

nonché comparire in giudizio in caso di controversie e assumono la responsabilità extracontrattuale per l'operato dei propri agenti.

Peraltro, anche la personalità di diritto interno come quella internazionale va limitata in base agli obiettivi e alle funzioni attribuite all'organizzazione. Ciò, talvolta, è espressamente chiarito nello statuto. Ad esempio nell'art. 16, par. 1, dello Statuto della FAO si afferma che: «The Organization shall have the capacity of a legal person to perform any legal act appropriate to its purpose which is not beyond the powers granted to it by this Constitution».

In genere, comunque, in virtù della personalità giuridica interna l'organizzazione gode, negli ordinamenti degli Stati membri, della capacità giuridica necessaria per svolgere le funzioni che le sono attribuite. Perciò, in via di principio, l'ampiezza della personalità interna delle organizzazioni internazionali deve consentire l'adempimento delle loro funzioni⁵⁸ e, quindi, a prescindere dall'esistenza di norme internazionali o interne che l'attribuiscono, tale personalità è generalmente accordata *de facto* nella misura in cui è funzionale al perseguimento degli scopi dell'ente⁵⁹; pertanto, l'organizzazione internazionale avrà il potere implicito di agire nell'ordinamento interno degli Stati membri quando la personalità giuridica interna è necessaria per l'esercizio effettivo delle funzioni dell'ente.

Per assicurare una maggiore trasparenza ed evitare eventuali responsabilità dei membri, gli atti istitutivi delle organizzazioni contengono talvolta un divieto esplicito di azione in settori sensibili. Ad esempio, l'art. 22 dell'Accordo internazionale sul caffè del 2007 chiarisce che l'Organizzazione non ha la capacità di contrarre prestiti⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. al riguardo l'art. 104 della Carta dell'ONU, secondo il quale: «The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes».

⁵⁹ Ad esempio, la Corte distrettuale di Utrecht, nella decisione del 23 febbraio 1949, nel caso *UN Relief and Rehabilitation Administration v. Daan*, in *International Law Reports*, 1949, vol. 16, pp. 337–338, concluse che l'UNRRA aveva la personalità di diritto interno, poiché il suo Statuto le consentiva di acquisire, mantenere e disporre di beni, stipulare accordi e compiere atti giuridici conformemente ai suoi scopi (art. 1), pur non contenendo tale Statuto alcuna disposizione sulla personalità giuridica dell'Organizzazione e non essendo tale personalità contemplata dal diritto olandese.

⁶⁰ Secondo l'art. 22 dell'Accordo del 28 settembre 2007, relativo all'ICO, «(1) The Organization, functioning as specified in paragraph (3) of Article 6, shall not have power to incur any obligation outside the scope of this Agreement, and shall not be taken to have been authorized by the Members to do so; in particular, it shall not have the ca-

Solitamente l'ente è rappresentato nell'esercizio delle funzioni connesse alla personalità di diritto interno da un funzionario di rango elevato, ad esempio il Segretario generale per l'ONU, o da un organo particolare, come la Commissione per l'UE.

Le eventuali controversie derivanti dall'esercizio della personalità interna possono essere risolte dai tribunali nazionali, ma in materia opera il principio dell'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione⁶¹; inoltre, vi può essere una clausola compromissoria nell'atto giuridico oggetto della controversia che prevede la competenza del tribunale della stessa organizzazione interessata⁶²; si può, infine, ricorrere anche all'arbitrato internazionale⁶³.

Può accadere che l'organizzazione internazionale debba agire nell'ambito dell'ordinamento giuridico di Stati non membri. Poiché l'atto istitutivo dell'ente non produce effetti nei confronti di tali Stati, questi ultimi devono appositamente riconoscere all'organizzazione la personalità nel proprio ordinamento interno. Ciò può essere fatto, come si diceva, attraverso la conclusione di accordi internazionali⁶⁴ o l'emanazione

capacity to borrow money. In exercising its capacity to contract, the Organization shall incorporate in its contracts the terms of this Article in such a way as to bring them to the notice of the other parties entering into contracts with the Organization, but any failure to incorporate such terms shall not invalidate such a contract or render it *ultra vires*. (2) A Member's liability is limited to the extent of its obligations regarding contributions specifically provided for in this Agreement. Third parties dealing with the Organization shall be deemed to have notice of the provisions of this Agreement regarding the liabilities of Members».

⁶¹ Cfr. ad esempio la sez. 2 dell'art. II della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946, secondo il quale: «The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity shall extend to any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution». In tal senso anche l'art. 49 del Protocollo di Trujillo del 10 marzo 1996.

⁶² Cfr. ad esempio l'art. 272 TFUE, secondo il quale: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'Unione o per conto di questa».

⁶³ Come esempio si veda il lodo arbitrale del 29 giugno 1972, nel caso *Balakhany (Chad) Limited v. Food and Agriculture Organization of the United Nations*, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1972, pp. 206-207.

⁶⁴ Cfr. ad esempio l'*Interim Arrangement* sui privilegi e le immunità dell'ONU tra l'Organizzazione e la Svizzera, firmato a Berna l'11 giugno 1946 e a New York il 1° luglio 1946.

per decreto di disposizioni nazionali che autorizzino in tal senso il governo⁶⁵. Gli Stati non membri possono riconoscere anche implicitamente la personalità di diritto interno dell'ente, consentendo all'organizzazione l'esercizio di determinate attività nell'ambito del proprio ordinamento. Invero, in assenza di uno specifico riconoscimento, i giudici nazionali di Stati non membri hanno sovente riconosciuto la capacità giuridica delle organizzazioni internazionali, in alcuni casi applicando il trattato istitutivo dell'organizzazione in accordo con le norme di conflitto nazionali⁶⁶, altre volte fondando il riconoscimento della personalità giuridica interna sulla *comitas* tra Stati o sull'applicazione del diritto interno dello Stato in cui l'organizzazione ha la sua sede⁶⁷.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: BALLADORE PALLIERI, *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961; BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971; BOWETT, *The Law of International Institutions*⁴, London, 1982; BROWNLIE, *Principles of Public International Law*⁷, Oxford, 2008; CANNIZZARO, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2011; CAPOTORTI, *Sulla competenza a stipulare degli organi di unioni*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, 1957, vol. I, p. 281 ss.; CARROZ-PROBST, *Personalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'ONU et des institutions spécialisées*, Paris, 1953; CONFORTI, *La personalità internazionale delle unioni di Stati*, in *Diritto internazionale*, 1964, p. 324 ss.; ID., *Diritto internazionale*⁸, Napoli, 2010; DAILLER, PELLET, *Droit international public*⁷, Paris, 2002; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Las organizaciones internacionales*¹⁶, Madrid, 2010; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; DUPUY (R.-J.), *Le droit des relations entre les organisations internationales*, in *Recueil des cours*, 1960, II, tomo 100, p. 457 ss.; GAU-

⁶⁵ Cfr. ad esempio la Legge di adesione tedesca alla Convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati dell'ONU e delle altre organizzazioni intergovernative del 21 novembre 1947 (Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vom 21. November 1947 und über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an andere zwischenstaatliche Organisationen), in *Bundesgesetzblatt*, 1954, vol II, p. 639.

⁶⁶ Cfr. ad esempio la decisione della *Queen's Bench Division* (Regno Unito) del 3 agosto 1994 nel caso *Westland Helicopters Ltd v. Arab Organization for Industrialization*, 2, in *All England Law Reports*, 1995, p. 387 ss.

⁶⁷ Cfr. la sentenza del Tribunale federale svizzero del 19 luglio 1988, nel caso *République arabe d'Egypte, The Arab Organization for Industrialization, The Arabe British Helicopter Company (A.B.H.) c. Westland Helicopters*, in *Revue de l'arbitrage*, 1989, p. 514 ss. e la sentenza della *House of Lords* del 21 febbraio 1991, nel caso *Arab Monetary Fund v. Hashim and Others*, in *International Law Reports*, 1991, vol. 85, p. 1 ss.

TIER, *The Reparation for Injuries Case Revisited: the Personality of the European Union*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, p. 331 ss.; KRYLOV, *Les notions principales du droit des gens (la doctrine soviétique du droit international)*, in *Recueil des cours*, 1947, I, tomo 70, p. 407 ss.; GAZZINI, *Personality of International Organizations*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, Northampton (MA), 2011, p. 33 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012; MONACO, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, vol. II, Milano, 1957, p. 135 ss.; ID., *Lezioni di organizzazione internazionale*, Torino, 1985; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*⁷, riveduta, Padova, 1967; PASSOS, MARQUARDT, *International Agreements: Competences, Procedures and Judicial Control*, in Amato, Bribosia, De Witte (a cura di), *Genesis and Destiny of the European Constitution: Commentary on the Treaty Establishing a Constitution for Europe in the Light of the Travaux Préparatoires and Future Prospects*, Bruxelles, 2007, p. 875 ss.; QUADRI, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des Cours*, 1964, III, tomo 113, p. 237 ss.; RAMA-MONTALDO, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, in *The British Year Book of International Law*, 1970, p. 111 ss.; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity Within Diversity*⁵, Boston, Leiden, 2011; SEYERSTED, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them?*, Copenhagen, 1963; SPATAFORA, *La capacità degli enti internazionali nell'ordinamento italiano*, Milano, 1991; TUNKIN, *The Legal Nature of the United Nations*, in *Recueil des cours*, 1966, III, tomo 119, p. 1 ss.; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007; ZEMANEK, *The Legal Foundations of the International System*, in *Recueil des cours*, 1997, tomo 266, p. 9 ss.

Capitolo III

La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali

Maria Rosaria Mauro

SOMMARIO: 1. La struttura delle organizzazioni internazionali: considerazioni preliminari. – 2. Classificazione degli organi dell'ente. – 3. Modelli di struttura organizzativa. – 4. L'organo assembleare. – 5. *Segue*. Organi assembleari di composizione particolare. – 6. L'organo esecutivo. – 7. Il segretariato. – 8. Gli organi giurisdizionali. – 9. Gli organi di controllo contabile. – 10. Gli organi sussidiari. – 11. Il funzionamento delle organizzazioni internazionali. – 12. La formazione della volontà dell'organizzazione internazionale.

1. *La struttura delle organizzazioni internazionali: considerazioni preliminari*

Solo le **unioni istituzionali**, come rilevato nel Capitolo I, hanno una propria struttura, in riferimento alla quale si può parlare di organi dell'ente; mentre, negli altri casi, ad esempio in relazione alle unioni semplici, si hanno meramente riunioni di organi degli Stati.

Nell'istituire un'organizzazione internazionale gli Stati sono liberi di deciderne la struttura, il funzionamento e le attività, non essendovi regole di diritto internazionale generale che disciplinino tali aspetti. Ogni organizzazione internazionale ha perciò una propria struttura, stabilita, in linea di massima, nel suo atto istitutivo. Non esiste quindi un unico tipo di apparato istituzionale, ma una **varietà di modelli organizzativi**, che rende difficile una loro classificazione.

Ciò nonostante, vi sono esigenze comuni alla maggior parte degli enti internazionali, che consentono di individuare alcuni **principi** su cui, pur nella diversità degli esempi esistenti, viene modellata in genere la struttura degli enti internazionali.

In primo luogo, non vale per le organizzazioni internazionali il principio della separazione dei poteri, che è invece alla base della concezione dello Stato moderno democratico. L'applicazione di tale principio deriva, infatti, dall'esigenza di ridistribuire tra i diversi organi costituzionali dello Stato poteri e funzioni facenti originariamente capo a un'unica autorità.

Negli enti internazionali non vi è una necessità di questo tipo, quindi la loro struttura non deve rispecchiare la ripartizione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario propria degli Stati, verificandosi anzi spesso una **condivisione dello stesso potere tra più organi**. Ciò accade sovente, ad esempio, in riferimento alla funzione normativa, che può essere riservata contemporaneamente a più organi; inoltre, organi ai quali è attribuita la funzione normativa possono partecipare anche alla funzione esecutiva; infine, organi con funzioni giurisdizionali spesso svolgono contemporaneamente funzioni consultive.

Incidono, invece, sulla struttura degli enti internazionali altri fattori, che al contrario non hanno particolare rilevanza in relazione all'organizzazione interna di uno Stato, in particolare: le finalità fondamentali dell'ente; la composizione della *membership* dell'ente; l'esigenza di tenere conto sia degli interessi generali e comuni degli Stati membri sia di quelli particolari di alcuni di essi.

Le **finalità fondamentali** dell'organizzazione determinano la scelta tra una struttura bipartita, tripartita o multipartita della stessa. Influisce, perciò, sull'ampia gamma di strutture organizzative esistenti il fatto che, trattandosi di un ente funzionale, l'organizzazione deve avere una struttura in grado di assolvere le funzioni e conseguire gli obiettivi che le sono attribuiti dai membri.

Inoltre, dal momento che gli scopi, gli obiettivi e le esigenze dell'organizzazione possono mutare nel tempo, la struttura ha sovente carattere dinamico, potendo modificarsi al variare di questi. Infatti, vi è una struttura di base composta dagli **organi statutari**, ovvero quelli previsti dall'atto istitutivo, tuttavia, a causa della variazione del numero dei membri, dell'aumento delle funzioni dell'ente e dell'individuazione di nuovi scopi si può verificare non solo che gli organi preesistenti vengano modificati, ma anche che sia necessario istituire **organi nuovi**. Ad esempio, quando la CEE si è dotata di un sistema di finanziamento autonomo basato su risorse proprie¹, si è ritenuto necessario istituire un organo apposito incaricato di esercitare un controllo sul bilancio comunitario e pertanto è stata istituita, con il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, la Corte dei conti.

Può incidere sulla struttura degli enti anche la **composizione della membership** dell'organizzazione, essendo necessario trovare un equili-

¹ Cfr. la decisione del Consiglio n. 70/243/CECA, CEE, Euratom del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con le risorse proprie delle Comunità.

brio tra la volontà degli Stati membri più influenti di avere un ruolo preminente nell'ambito dell'ente e l'esigenza di assicurare la rappresentanza di tutti i membri. Tale equilibrio si ottiene, in genere, affiancando all'organo assembleare un organo a composizione ristretta o anche attraverso la previsione di particolari meccanismi di voto, come possono essere il voto ponderato (IMF e IBRD) e il diritto di veto (ONU).

Influisce, infine, sulla struttura dell'organizzazione l'esigenza di **contemperare gli interessi generali di tutti gli Stati membri con gli interessi particolari di alcuni di essi**, esigenza che può incidere sul numero degli organi che compongono la struttura dell'organizzazione, i poteri loro attribuiti, le modalità di funzionamento e la composizione di tali organi.

2. Classificazione degli organi dell'ente

La classificazione degli organi degli enti internazionali non è agevole, poiché essi sono molto diversi tra loro nella composizione, nei poteri e nelle norme di funzionamento. Tuttavia, la dottrina ha individuato alcuni parametri che consentono di effettuare una distinzione tra i diversi organi, che possono essere suddivisi sulla base, ad esempio, di **criteri temporali, criteri riguardanti la composizione e criteri funzionali**.

In base al primo tipo di criteri, gli organi si possono dividere in **originari**, quando già previsti dall'atto istitutivo, e *derivati*, istituiti successivamente, in genere, come si è detto, per consentire all'ente di realizzare meglio i compiti originariamente previsti o svolgerne di nuovi.

Sempre in riferimento a un criterio temporale, si possono classificare gli organi secondo la **durata delle funzioni**, potendosi distinguere tra *organi permanenti* e *temporanei*; questi ultimi, in particolare, vengono costituiti per svolgere una determinata funzione e sono estinti ad attività ultimata. Gli organi permanenti si suddividono, a loro volta, in quelli che siedono *in permanenza* e quelli che esercitano un'attività di lavoro *intermittente*. Operano in modo intermittente, ad esempio, le assemblee di alcune organizzazioni internazionali, che si riuniscono in sessione ordinaria con cadenza annuale, come l'Assemblea generale dell'ONU o l'Assemblea degli Stati parti dell'ICC², o a intervalli maggiori, come accadeva per la Conferenza interamericana, organo supremo dell'OAS, che

² Cfr. l'art. 112, par. 6, dello Statuto dell'ICC.

si riuniva ogni cinque anni per decidere le direttive generali di azione e l'indirizzo politico³.

Un altro criterio di classificazione riguarda la **composizione** degli organi, che possono essere formati dagli Stati membri o da individui nominati o eletti secondo procedure apposite.

Nel caso di *organi di Stati*, i delegati possono essere Capi di Stato e di Governo (ad esempio il Consiglio europeo e il *Summit* dei Capi di Stato e di Governo dell'ASEAN), ministri degli Stati membri (ad esempio il *Consejo del Mercado Comùn* del MERCOSUR), o agenti diplomatici inviati dallo Stato sia temporaneamente sia nell'ambito di una missione permanente accreditata presso l'organizzazione. In questo tipo di organi gli Stati membri hanno chiaramente maggiori poteri riguardo alla formazione della volontà e all'adozione degli atti dell'ente, poiché i componenti dell'organo esprimono la volontà degli Stati membri e agiscono secondo le loro istruzioni.

Vi sono poi *organi composti da individui*, che non rappresentano gli Stati membri e operano esclusivamente per conto dell'organizzazione. Si tratta in genere di organi giurisdizionali, ad esempio la Corte internazionale di giustizia, il Tribunale internazionale per il diritto del mare e l'ICC. Si può trattare anche di organi esecutivi, amministrativi o con funzioni meramente consultive o di natura tecnica.

Nell'ambito dell'UE, poi, è presente un organo composto da individui che, oltre a esercitare funzioni esecutive, dispone anche di importanti poteri normativi; tale Organizzazione si discosta nella struttura, infatti, dallo schema riscontrabile nella generalità delle organizzazioni internazionali, poiché, proprio per la peculiarità degli obiettivi di integrazione che persegue, si tende in essa a limitare l'autonomia degli Stati membri a favore dell'ente. In tale contesto, quindi, sin dalle origini hanno avuto poteri decisionali organi composti da individui, quali l'Alta Autorità della CECA e la Commissione della CEE.

Invece, pur potendo apparire come tali, non sono organi composti da individui il Consiglio dei Governatori dell'IMF e dell'IBRD, in quanto, i «Governatori» che li compongono sono organi dello Stato di appartenenza e quindi suoi rappresentanti, di solito il Ministro del tesoro e il Governatore della Banca centrale o una persona di pari rango.

In alcune organizzazioni, infine, vi sono organi che hanno una composizione peculiare, poiché sono formati da delegati dei governi nazio-

³ Dagli anni sessanta tale organo è stato sostituito dall'Assemblea generale, che si riunisce annualmente (cfr. l'art. 54 della Carta dell'OAS).

nali e contemporaneamente da rappresentanti di istanze politiche, economiche e sociali specifiche (ad esempio le delegazioni tripartite dei membri dell'ILO), solo da questi ultimi (ad esempio il Comitato economico e sociale dell'UE e il Foro consultivo economico-sociale del MERCOSUR) o i cui componenti sono eletti dai cittadini degli Stati membri (come il Parlamento europeo).

In virtù del **numero dei componenti**, poi, gli organi si possono suddividere in *individuali*, se composti da un solo individuo – previsti necessariamente quando le funzioni attribuite devono essere svolte da un singolo individuo, come nel caso di rappresentanza legale dell'ente (ad esempio il Direttore generale della FAO o quello dell'UNESCO) – e *collegiali*, quando sono costituiti da più individui o da più Stati.

Più complessa è la distinzione tra gli organi sulla base delle **funzioni** da essi esercitate, poiché, come si è osservato, contrariamente a quanto accade negli ordinamenti statali non si ha nelle organizzazioni una rigida separazione dei poteri, ma, al contrario, spesso più organi si trovano a esercitare la stessa funzione normativa o esecutiva. Ad esempio, nell'ambito dell'UE il potere legislativo è esercitato congiuntamente dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento europeo (con la partecipazione della Commissione che presenta la proposta), mentre quello esecutivo dal Consiglio e dalla Commissione (che infatti si definiscono entrambi gli «esecutivi»).

Alcuni autori (DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 104-105), facendo riferimento al criterio della funzione principale esercitata dagli organi, operano una classificazione sulla base del fatto che nella generalità delle organizzazioni internazionali vi sono organi deputati a decidere le linee generali di indirizzo dell'attività dell'ente (*organi deliberanti*), organi che adottano le decisioni normative od operative (*organi decisionali*) e organi che devono eseguire tali decisioni e amministrare l'organizzazione (*organi amministrativi*), ai quali si aggiungono nelle organizzazioni più complesse gli organi di controllo giurisdizionale (*tribunali e corti*) e quelli di controllo politico (*assemblee parlamentari*).

3. Modelli di struttura organizzativa

Molto raramente l'ente internazionale è formato da un solo organo. Ciò accade ad esempio nel caso del Consiglio nordico, in cui è presente esclusivamente il Consiglio. Generalmente, invece, la struttura dell'organizzazione è composta da diversi organi, alcuni principali e altri sussi-

diari, consentendo in tal modo una ripartizione dei poteri e delle funzioni all'interno dell'ente.

Originariamente, avendo le organizzazioni internazionali funzioni limitate e perlopiù di natura tecnica, la struttura tipica era composta da due organi (**struttura bipartita**): l'organo assembleare e un segretariato. Tuttavia, il graduale sviluppo delle funzioni e delle competenze degli enti internazionali ha comportato che si passasse in genere a una **struttura tripartita**, in cui ai due precedenti si aggiunge anche un organo esecutivo a composizione ristretta. Pur essendo gli Stati liberi di dare all'ente la struttura che ritengono idonea per il perseguimento dei fini stabiliti e l'esercizio delle funzioni a esso attribuite, tale struttura ternaria, che si caratterizza appunto per l'esistenza di **tre organi principali**, è quella più diffusa (MONACO, *Lezioni*, 78).

In taluni casi si nota, infine, una **struttura multipartita**, che prevede oltre ai tre organi di base altri organi, già inseriti originariamente nello statuto o creati successivamente dagli Stati membri o dagli organi principali, di natura permanente o temporanea, che spesso sono organi collegiali composti da esperti o da tecnici.

Nella maggioranza delle organizzazioni internazionali vi è dunque, in primo luogo, un organo con competenza generale, posto al vertice dell'ente, composto da tutti i soggetti membri, che in tal modo hanno la possibilità di partecipare alla formazione della volontà e alle scelte dell'organizzazione, denominato in genere **assemblea** (o conferenza).

In alcuni casi, si nota che esistono due organi assembleari, composti entrambi dai rappresentanti di tutti gli Stati membri: ciò avviene nell'ambito della WTO, in cui si hanno la Conferenza dei ministri, che è l'organo collegiale più importante dell'Organizzazione, e il Consiglio generale, che svolge il ruolo di organo decisionale negli intervalli tra le riunioni della Conferenza ministeriale.

In secondo luogo, accanto all'organo assembleare, che di solito proprio in ragione dell'ampia composizione non dispone di particolari poteri decisionali, è presente in genere un organo a composizione più ristretta, che svolge essenzialmente funzioni esecutive ed è denominato solitamente **consiglio** (anche comitato o commissione). La scelta delle modalità di composizione di tale organo può essere complessa, poiché occorre contemperare l'esigenza di funzionalità dell'ente, istituendo un organo con una composizione ristretta cui affidare poteri decisionali, con il rispetto del principio della sovrana uguaglianza degli Stati membri. Nondimeno, in alcune organizzazioni, che hanno in genere un numero limitato di membri, vi può essere un organo che li rappresenta tutti e

contemporaneamente esercita funzioni esecutive, come ad esempio il Comitato dei Ministri del CoE.

Infine, poiché ogni organizzazione internazionale deve necessariamente disporre di un **apparato burocratico**, che consenta il funzionamento stesso dell'ente, vi è di solito un organo amministrativo posto al vertice di tale apparato, in genere a composizione individuale, che normalmente gestisce la vita interna dell'organizzazione e viene denominato **segretario generale** o **direttore generale**. Tale organo, da una parte, svolge le funzioni di capo del personale dell'ente, dall'altra, ha ulteriori importanti compiti, che variano a seconda dell'organizzazione e che possono includere, ad esempio, la rappresentanza legale dell'ente e poteri di iniziativa.

Per le organizzazioni più complesse e dotate di un'ampia competenza, come l'ONU, o che hanno come scopo principale l'integrazione degli Stati membri, come l'UE, tale struttura tripartita non è sufficiente, perciò sono stati previsti anche altri organi con funzioni diverse.

In alcune importanti organizzazioni internazionali, infatti, la struttura ternaria è arricchita dalla presenza di **organi che esercitano funzioni giurisdizionali**. Ad esempio sono stati istituiti tribunali competenti a risolvere le controversie tra i membri dell'organizzazione o tra quest'ultima e i primi, aventi a oggetto le controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione del trattato istitutivo dell'organizzazione. In altri enti internazionali, invece, può essere previsto un organo per la soluzione delle controversie tra agenti e funzionari dell'organizzazione stessa, poiché il rapporto di impiego o di servizio dei funzionari e agenti è disciplinato dall'ordinamento interno dell'ente ed è sottratto al controllo degli organi giurisdizionali nazionali degli Stati membri.

4. *L'organo assembleare*

Come si è osservato, l'organo assembleare, presente in ogni organizzazione internazionale, è composto da tutti i soggetti membri; tuttavia, nonostante tale composizione, vi è una differenza sostanziale tra il primo e una conferenza internazionale di Stati, poiché quest'ultima è meramente una riunione di organi, la cui attività è attribuibile direttamente agli Stati e non a un ente internazionale diverso da questi ultimi. Nel caso dell'organo assembleare, invece, l'attività è sempre attribuibile all'organizzazione internazionale, cui l'organo appartiene, in quanto soggetto distinto dai singoli Stati membri.

In alcuni casi, però, la distinzione tra l'organo assembleare dell'ente e una riunione di organi degli Stati membri dell'organizzazione può non apparire così netta. Un esempio di ciò è costituito dal Consiglio dell'UE, che è in primo luogo organo collegiale dell'Organizzazione, però i suoi componenti possono, nell'ambito della stessa seduta, mutare il titolo della propria partecipazione a tale seduta operando come rappresentanti degli Stati e dando vita in tal modo a una riunione di organi. Ciò può accadere, ad esempio, quando, al termine della seduta del Consiglio, gli individui che vi hanno preso parte adottano misure che rientrano solo nella competenza degli Stati membri⁴. In questo secondo caso ogni decisione adottata è imputabile agli Stati membri in quanto tali e non costituisce un atto dell'Organizzazione, con le conseguenze che ne derivano sul piano giuridico.

L'organo assembleare viene **denominato in diversi modi**: «Assemblea generale» (ONU, OAS); «Assemblea dei Capi di Stato e di Governo» (AU); «Assemblea delle Parti» (EUTELSAT); «Assemblea degli Stati Parti» (ICC); «Conferenza generale» (ILO, UNESCO); «Conferenza» (FAO, UNCTAD); «Conferenza dei Capi di Stato» (ASEAN); «Conferenza dei Plenipotenziari» (ITU); «Conferenza dei Ministri» (WTO); «Congresso» (UPU); «Commissione di libero scambio» (NAFTA). Talvolta tale organo può coincidere con quello esecutivo e in questi casi di solito viene denominato «Consiglio» (UE, OECD, MERCOSUR, LAS) o «Comitato dei Ministri» (CoE).

Riguardo poi alla **composizione** dell'organo, normalmente gli Stati possono scegliere liberamente le modalità di designazione dei propri delegati. A volte, peraltro, la composizione è definita dallo statuto, in cui viene stabilito che i rappresentanti debbano avere determinate qualifiche o ricoprire ruoli specifici: ciò accade, ad esempio, quando nell'atto istitutivo si fa riferimento all'assemblea o conferenza dei «Capi di Stato o di Governo» (AU, ASEAN), dei «Ministri» (WTO, OAS) o dei «Governatori» (IBRD).

In alcune particolari organizzazioni incide sulla composizione dell'organo assembleare la natura prettamente tecnica dell'ente, così, ad esempio, il Congresso della WMO è composto dai direttori dei servizi meteorologici degli Stati; analogamente, nel Consiglio dell'EUMETSAT

⁴ Cfr. ad esempio l'art. 311, comma 3, TFUE, in cui si fa riferimento alla possibilità di istituire nuove categorie di risorse proprie dell'UE o sopprimere una categoria esistente attraverso una decisione che entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

gli Stati sono rappresentati da due persone, una delle quali deve essere delegato del Servizio meteorologico nazionale⁵. Non usuale è poi la disposizione contenuta nella Costituzione dell'ILO, secondo la quale nella Conferenza generale dell'Organizzazione uno dei due delegati governativi deve essere una donna, quando la discussione riguarda i problemi del lavoro femminile⁶.

In alcuni casi l'organo assembleare si può riunire a più livelli e, quindi, con poteri diversi. Ad esempio, nell'OAS vi sono il *Meeting of Consultation*, che si riunisce nella formazione dei Ministri degli affari esteri⁷, e il Consiglio permanente, formato dagli ambasciatori⁸; la Conferenza dell'ASEAN si riunisce a livello dei Capi di Stato o dei Ministri degli affari esteri; il Comitato dei Ministri del CoE si riunisce una volta l'anno a livello ministeriale e di norma nella formazione dei rappresentanti permanenti degli Stati. Nell'ambito dell'UE, infine, sin dal 1965 il Consiglio è stato affiancato nei lavori dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER)⁹. Quest'ultimo a sua volta si riunisce nella formazione dei capi delegazione degli Stati membri (COREPER II) e in quella dei vice-capi delegazione degli Stati membri (COREPER I).

Affinché il rappresentante e, in genere, la delegazione del soggetto membro possano essere riconosciuti come tali, i nominativi degli interessati devono essere previamente notificati all'organo amministrativo dell'ente, che in tal modo individua le persone che formalmente rappresentano il soggetto membro nell'assemblea. La verifica dei poteri di tali rappresentanti è in genere affidata a una commissione apposita, che controlla se le persone che partecipano materialmente alla riunione sono quelle nominate per rappresentare il soggetto membro. Problemi in ordine alla verifica dei poteri sono sorti, in realtà, soltanto in caso di insurrezioni o guerre civili che possono provocare la presenza contemporanea di due governi nello stesso Paese e, perciò, si deve scegliere quale tra le due delegazioni sia legittimata a rappresentare lo Stato membro e a partecipare ai lavori dell'assemblea¹⁰. In alcuni casi, la verifica dei po-

⁵ Cfr. l'art. 4 della Convenzione istitutiva dell'EUMETSAT.

⁶ Cfr. art. 3 della Costituzione dell'ILO.

⁷ Cfr. l'art. 61 della Carta dell'OAS.

⁸ Cfr. gli articoli 80-84 della Carta dell'OAS.

⁹ Cfr. l'art. 4 del Trattato del 8 aprile 1965, il cosiddetto Trattato di fusione degli esecutivi, con il quale sono stati istituiti un Consiglio e una Commissione unica per le tre Comunità.

¹⁰ Nell'ambito dell'ONU tale questione è stata inizialmente considerata in un *me-*

teri è stata utilizzata per contestare le credenziali, formalmente corrette, di delegati nazionali espressione di governi che si sono macchiati di gravi violazioni dei diritti umani, es. per il caso del Sudafrica nel quadro dell'ONU.

Le **competenze** dell'organo assembleare variano a seconda degli enti. Tuttavia in linea di principio tale organo ha competenze di carattere generale, e cioè funzioni di indirizzo dell'attività degli altri organi e dell'ente nel suo complesso, nonché, essendo in esso rappresentati tutti i membri, funzioni collegate alla *membership*, quali le procedure di ammissione, di sospensione e di espulsione. Infine, sovente l'organo assembleare ha competenze anche in materia di approvazione del bilancio dell'ente.

Tale organo, in genere, non siede in permanenza, ma si riunisce in **sessioni periodiche** a date fisse o in **sessioni straordinarie** in caso di necessità. Le sessioni ordinarie dell'organo, previste abitualmente dall'atto istitutivo, avvengono normalmente con cadenza annuale (ad esempio per l'ONU e l'IAEA), sebbene a volte l'intervallo temporale sia più ampio (ad esempio due anni per l'IMO e la FAO, tre per l'ICAO e quattro per l'ITU). La durata delle sessioni viene definita nel regolamento interno, ma può anche variare a seconda della periodicità della sessione e della vastità e della complessità dei temi da trattare.

Possono essere convocate anche sessioni straordinarie in casi di necessità, secondo le modalità previste dallo statuto, ad esempio, sessioni straordinarie possono essere convocate previa richiesta della maggioranza dei membri per l'IAEA¹¹, di un quinto dei membri per l'ICAO¹² e di un terzo per l'IMO¹³. Invece, nell'ambito dell'ONU, sessioni straordinarie dell'Assemblea generale possono essere convocate su richiesta del Consiglio di sicurezza entro 24 ore, se relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L'organo assembleare delle organizzazioni che hanno più ampie competenze, può **strutturarsi in commissioni**, competenti ognuna per una specifica materia, pur non essendo dotate di autonomia funzionale in

morandum del Segretario generale del 9 marzo 1950 e successivamente nella risoluzione 396 dell'Assemblea generale del 14 dicembre dello stesso anno. Va detto che, nei casi più complessi, quali quello cinese fra il 1961 e il 1971, quello dello Yemen nel 1962 e quello della Cambogia nel 1979, l'Assemblea generale ha dato peso più alla legittimità politica del Governo che li aveva rilasciati che alla regolarità formale dei documenti.

¹¹ Cfr. l'art. 5.

¹² Cfr. l'art. 48.

¹³ Cfr. l'art. 13.

quanto mere formazioni parziali dell'assemblea. Le commissioni si limitano a proporre provvedimenti che dovranno poi essere sottoposti all'assemblea plenaria per la loro adozione in atti formali. Così avviene per l'ONU, in cui i lavori dell'Assemblea generale si svolgono in sei commissioni, che propongono, al termine dei propri lavori, progetti di risoluzioni che verranno poi sottoposti al voto finale dell'Assemblea generale in seduta plenaria.

5. *Segue. Organi assembleari di composizione particolare*

Un'attenzione particolare deve essere dedicata a organi che, pur essendo assembleari si distinguono dai precedenti per la loro composizione. Tra questi vi sono, ad esempio, la Conferenza generale del lavoro dell'ILO e le assemblee parlamentari presenti in alcune organizzazioni.

Nella **Conferenza generale del lavoro**, infatti, ogni Stato è rappresentato da una delegazione composta da due delegati governativi, uno dei lavoratori e uno dei datori di lavoro, ognuno dei quali può esprimere il voto autonomamente. Ogni Stato membro provvede a individuare nel proprio ordinamento le procedure tramite cui i due rappresentanti di categoria possono essere eletti¹⁴. Tale particolare composizione ha posto, in passato, alcuni problemi riguardanti la nomina del delegato rappresentativo della categoria dei datori di lavoro. All'epoca dell'istituzione dell'ILO, avvenuta nel 1919, non vi era alcun rischio di sovrapposizione tra il rappresentante della categoria dei datori di lavoro e i delegati governativi, poiché la categoria beneficiava di una piena autonomia. Tuttavia, nel secondo dopoguerra, con l'affermarsi delle economie di Stato legate all'esistenza di regimi comunisti, in alcuni Paesi è venuta meno la categoria autonoma dei datori di lavoro, venendo infatti il datore di lavoro a coincidere con il governo. Ciò ha provocato, in seno all'ILO, incertezze sulla legittimità delle delegazioni di alcuni Stati.

Proprio in funzione dell'inusuale composizione delle delegazioni, anche l'attribuzione del voto è particolare nella Conferenza generale del lavoro, poiché ogni singolo delegato ha un voto¹⁵, che può esercitare in maniera autonoma, incidendo in tal modo gli interessi delle singole categorie rappresentate direttamente sulla formazione della volontà dell'organo.

¹⁴ Cfr. l'art. 3 della Costituzione dell'ILO.

¹⁵ Cfr. l'art. 4 della Costituzione dell'ILO.

La peculiarità delle **assemblee parlamentari**, invece, consiste nel fatto che esse non rappresentano gli Stati ma una loro componente specifica, quella parlamentare appunto, o ancora meglio i popoli degli Stati membri. Tali assemblee si trovano, peraltro, esclusivamente in alcune organizzazioni internazionali di carattere regionale e sono, spesso, collegate all'esistenza di forme istituzionalizzate di integrazione.

La presenza nell'organizzazione di organi a composizione parlamentare si giustifica, in genere, quando vengono attribuite all'ente funzioni che abitualmente esercita lo Stato nei confronti dei propri cittadini, i quali divengono in tal modo destinatari anche di norme adottate dall'organizzazione. Per evitare il cosiddetto *deficit* democratico, quindi, diviene necessaria una partecipazione al processo decisionale dell'ente anche dei cittadini degli Stati membri attraverso i propri rappresentanti eletti nell'assemblea parlamentare.

La prima assemblea parlamentare è stata quella del CoE. In tale Organizzazione, istituita nel 1949, vi era inizialmente un'Assemblea consultiva composta da delegati dei governi; nel 1952, tuttavia, l'Organizzazione, con una modifica apportata al Trattato istitutivo, trasformò tale organo, decidendo che sarebbe stato formato da rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri. Dal 1974 si chiama «Assemblea parlamentare», ma diversamente dai parlamenti nazionali, sebbene secondo le intenzioni originarie tale organo dovesse avere poteri decisionali uguali a quelli dell'organo di governo, il Comitato dei Ministri, nella realtà ha poi svolto solo funzioni consultive.

Assemblee parlamentari vennero istituite nello stesso periodo storico anche nell'ambito dell'UEO e della NATO.

Peraltro, l'esempio più noto di assemblea parlamentare è costituito, indubbiamente, dal Parlamento dell'UE. In ambito comunitario si è avuta originariamente l'Assemblea comune della CECA, poi l'Assemblea unica per le tre Comunità e, infine, il Parlamento europeo¹⁶. Inizialmente tale istituzione era composta dai parlamentari degli Stati membri, ma dal 1979 i suoi rappresentanti sono eletti a suffragio universale diretto dai cittadini degli Stati membri¹⁷.

¹⁶ In particolare, con una risoluzione del 20 marzo 1958 l'Assemblea si autodefinì «Assemblea parlamentare europea» e, successivamente, con una risoluzione del 30 marzo 1962, «Parlamento europeo», denominazione che è stata ufficializzata con l'Atto unico europeo del 1986.

¹⁷ Cfr. la decisione del Consiglio del 20 settembre 1976 recante l'«Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto».

Assemblee parlamentari sono state istituite anche nell'ambito di altre organizzazioni regionali, quali il MERCOSUR e l'AU. Nel primo caso, è stata istituita agli inizi una Commissione parlamentare congiunta, sostituita nel 2006 dal Parlamento del MERCOSUR, composto da novanta membri – diciotto parlamentari per ogni Stato membro – eletti per cooptazione dai parlamenti nazionali. Il Protocollo sulla Costituzione dell'organismo del 9 dicembre 2005 prevede che l'elezione dei parlamentari avvenga a suffragio universale diretto già a partire dalla seconda legislatura (2011-2014); nel 2015, inoltre, si dovrebbe giungere all'elezione simultanea dei parlamentari con lo stesso sistema elettorale in tutti i Paesi del MERCOSUR.

Per quanto riguarda poi l'AU, nel 2004 è stato inaugurato il Parlamento panafricano, composto da 265 rappresentanti dei parlamenti nazionali o di «altri organi deliberativi» dei 53 Stati membri (cinque per ogni Stato, di cui almeno una donna).

Diversamente da quanto avviene negli ordinamenti interni degli Stati, le assemblee parlamentari spesso hanno solo poteri consultivi o si limitano a partecipare all'approvazione di atti complessi, relativi ad esempio all'ammissione di nuovi Stati (come l'Assemblea del CoE).

Ben diversa è la situazione del Parlamento europeo, che aveva inizialmente poteri molto limitati e perlopiù di natura consultiva. Tuttavia, attraverso un graduale processo di riforma dall'Atto unico europeo sino al Trattato di Lisbona, esso ha acquisito importanti poteri in materia di bilancio e nell'esercizio della funzione legislativa attraverso la cd. procedura di codecisione.

Analogamente, il Parlamento panafricano, organo principale dell'AU e dell'AEC, ha attualmente solo poteri consultivi, ma sembra che dovrebbe evolvere in futuro in un'istituzione dotata di pieni poteri legislativi¹⁸.

Dal momento che tali organi rappresentano i popoli degli Stati membri, il parametro principale per determinare il numero dei seggi attribuiti a ogni Stato nei suddetti parlamenti è in genere la sua popolazione. Tuttavia, anche altri fattori possono influire sul numero dei seggi spettanti a ogni Stato, che spesso è deciso in virtù di un complesso compromesso politico tra i membri.

¹⁸ Cfr. l'art. 2, par. 3, del Protocollo al Trattato che istituisce l'AEC sul Parlamento panafricano.

6. *L'organo esecutivo*

L'organo esecutivo ha di norma una **composizione ristretta**, è **nominato dall'organo assembleare** e viene **denominato** di volta in volta «Consiglio» o «Commissione» o anche «Comitato» esecutivo (UNESCO, UNWTO) o «di Amministrazione» (ILO, UPU). A volte la denominazione include anche il riferimento a specifiche funzioni, come «... per lo sviluppo industriale» (UNIDO) o «... per il commercio e lo sviluppo» (UNCTAD).

Di solito ogni organizzazione ha un unico consiglio, ma sovente le funzioni esecutive sono ripartite tra più organi del medesimo tipo, con competenze e poteri assai diversi. Ad esempio, la Carta dell'ONU attribuisce la competenza per le questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali al Consiglio di sicurezza, per le questioni economiche e sociali al Consiglio economico e sociale e per i territori in amministrazione fiduciaria al Consiglio di amministrazione fiduciaria¹⁹. Anche nelle organizzazioni di carattere regionale si hanno talvolta più organi esecutivi, nell'OAS, ad esempio, sono stati istituiti il Consiglio permanente e il Consiglio interamericano per lo sviluppo integrale. Peculiare poi è il caso dell'UE, il cui Consiglio è unico ma si riunisce in formazioni diverse a seconda dell'ordine del giorno, infatti è presente il Ministro (o altro delegato della compagine ministeriale) competente per materia.

La composizione ristretta dell'organo esecutivo, necessaria proprio per esigenze funzionali, può in realtà porre problemi per il rispetto del principio di uguaglianza degli Stati, per cui deve essere chiaramente definita nello statuto o poter essere determinata agevolmente sulla base delle indicazioni in esso contenute. Ad esempio, il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione fiduciaria dell'ONU era stabilito in funzione del numero dei membri che amministravano territori in amministrazione fiduciaria²⁰, mentre quello del Consiglio dell'UNWTO è connesso con il numero dei membri dell'Organizzazione, comprendendo tale organo un rappresentante ogni cinque Stati membri.

In alcuni casi si ha una composizione mista, nel senso che alcuni componenti dell'organo sono individuati in virtù delle funzioni e degli

¹⁹ Durante il *World Summit* del 2005 si è decisa l'abolizione di tale Consiglio, avendo raggiunto l'indipendenza tutti i territori sotto la sua responsabilità ed essendo pertanto scomparso l'istituto dell'amministrazione fiduciaria.

²⁰ Cfr. l'art. 86, par. 1, lett. *a*.

obiettivi dell'ente, mentre altri sono inseriti per consentire a tutti i membri di parteciparvi, seguendo meccanismi di elezione, rotazione o rappresentanza geografica.

Per quanto riguarda la componente dell'esecutivo legata agli obiettivi e ai compiti dell'ente, essa può essere determinata in modo diverso nelle varie organizzazioni, ad esempio, nello Statuto dell'IMO si fa riferimento al tonnellaggio della flotta mercantile, in quello dell'IBRD alle quote possedute dal membro nell'ente, in quello dell'ILO alla maggiore importanza industriale. Per l'elezione del Consiglio dell'ICAO, invece, si tiene conto dell'importanza degli Stati nel trasporto aereo, del loro contributo alla fornitura di installazioni per la navigazione aerea civile internazionale e di un criterio di rappresentanza delle maggiori regioni geografiche del mondo.

L'esigenza di tutelare interessi diversi, peraltro, induce talvolta a prevedere composizioni particolarmente complesse dell'organo. Ad esempio, il Consiglio dell'ISA è formato da 36 membri scelti nell'ambito di cinque diverse categorie di Stati²¹; mentre, i 56 membri del Consiglio di amministrazione dell'ILO sono ripartiti in 28 rappresentanti dei governi, 14 dei datori di lavoro e 14 dei lavoratori²².

Talvolta la distinzione è effettuata sulla base del diverso grado di sviluppo economico. Ad esempio, il Consiglio per le operazioni postali dell'UPU è composto da 24 membri scelti fra i Paesi in via di sviluppo e 16 fra quelli industrializzati.

Nei caso in cui l'ente non sia di carattere regionale, infine, si tende a tenere conto, nella composizione dell'organo esecutivo, di tutte le aree geografiche, a volte venendo anche indicato nello statuto il numero specifico di seggi spettante a ogni area geografica. In riferimento al Consiglio dei governatori dell'IAEA, ad esempio, sono previsti 4 membri per l'Europa occidentale, 3 per l'Europa orientale, 4 per l'Africa, 2 per il Medio Oriente e il Sud Asia, 1 per il Sud-Est asiatico, 1 per l'Estremo Oriente e 5 per l'America Latina. Inoltre, un altro membro è scelto fra i Paesi del Medio Oriente e uno fra quelli dell'Africa.

Peraltro, pur essendo in genere, come si è detto, un organo a composizione ristretta, in alcune organizzazioni partecipano all'organo ese-

²¹ Cfr. l'art. 161 della Convenzione sul diritto del mare del 1982.

²² Un emendamento della Costituzione dell'ILO del 24 giugno 1986 contempla il raddoppiamento di tali membri e la scelta sulla base di un criterio geografico dei rappresentanti dei governi.

cutivo tutti gli Stati membri, ciò avviene ad esempio nella WIPO, nel CoE, nell'OAS e nel MERCOSUR.

Le funzioni dell'organo esecutivo mutano da organizzazione a organizzazione. Esso in genere ha il compito di adottare le decisioni operative necessarie per il conseguimento degli obiettivi dell'ente. Ciò nonostante, a volte l'organo esecutivo ha competenze proprie e un potere decisionale autonomo, che deve esercitare sempre, però, in armonia con l'indirizzo dato dall'organo assembleare, ad esempio nel caso del Consiglio di sicurezza dell'ONU e del Consiglio dell'ISA.

Sovente, inoltre, le sue decisioni devono essere approvate dall'organo assembleare, il quale può, in certi casi, anche delegare funzioni specifiche al Consiglio²³.

7. *Il segretariato*

Il funzionamento materiale dell'ente è affidato a un segretariato, che include l'**intera struttura burocratica**.

Quasi ogni organizzazione internazionale ha un proprio segretariato. Tuttavia in alcuni casi si ricorre al segretariato di un'altra organizzazione, così ad esempio l'IDA si serve del segretariato dell'IBRD.

Il segretariato ha vari **compiti di natura amministrativa** e al suo vertice è posto il capo del segretariato, denominato «segretario generale» (ONU, ITU, UNWTO, NAFTA, LAS) o «direttore generale» (EUTELSAT, ESA, UNIDO, UPU) e, in casi isolati, «presidente» (IBRD).

Il capo del segretariato è nominato in genere dall'organo assembleare, eventualmente su designazione dell'organo esecutivo; è un organo individuale che rappresenta l'interesse unitario degli Stati membri.

Riguardo alle funzioni, il capo del segretariato in primo luogo gestisce il personale, per quanto riguarda lo *status* giuridico, le funzioni e l'organizzazione dell'amministrazione dell'ente nei diversi servizi e uffici; inoltre, esso generalmente partecipa, senza diritto di voto, alle riunioni degli organi principali; in alcuni casi predispone l'ordine del giorno e può convocare le riunioni in casi di urgenza; è depositario di atti internazionali conclusi sotto gli auspici o su iniziativa dell'ente; fa da tramite fra l'organizzazione e gli Stati membri; può assolvere importanti

²³ In alcuni atti istitutivi si chiarisce che vi sono materie che non possono essere delegate all'organo esecutivo, al fine di preservare le competenze dell'Assemblea (cfr. ad esempio l'art. 8, par. 4, dello Statuto dell'UNIDO).

funzioni politiche e di mediazione tra gli Stati; infine, rappresenta l'ente nei suoi rapporti esterni.

La prassi ha talvolta comportato un ampliamento dei poteri del capo del segretariato. Ciò è accaduto ad esempio per il Segretario generale dell'ONU, il quale in più occasioni ha svolto un'importante attività di mediazione tra Stati coinvolti in crisi internazionali, pur non venendogli attribuita tale funzione dalla Carta.

8. *Gli organi giurisdizionali*

In alcune organizzazioni internazionali vengono istituiti anche **organi che esercitano funzioni giurisdizionali**. Elemento comune a tali organi è il fatto di essere composti da giudici indipendenti, imparziali e in grado di emettere decisioni giuridicamente vincolanti per le parti della controversia. I limiti della competenza degli organi giurisdizionali sono di norma indicati o nello statuto dell'ente o in protocolli aggiuntivi

Invero, originariamente la presenza di organi con funzioni giurisdizionali nell'ambito delle organizzazioni internazionali non era frequente, perché in genere essa presupponeva l'esistenza di un avanzato sviluppo istituzionale dell'ente. Tuttavia, si è assistito di recente a un proliferare di nuovi organi giurisdizionali nell'ambito di organizzazioni internazionali, in particolare in quelle di integrazione economica regionale.

Nell'ambito di un'organizzazione internazionale la giurisdizione contenziosa può avere a oggetto, tra l'altro, le controversie tra Stati membri, quelle tra Stati membri ed ente, tra organi dell'ente, il controllo di legittimità degli atti dell'organizzazione vincolanti per i soggetti membri e le controversie tra l'organizzazione e suoi funzionari.

In linea di massima, è previsto che la competenza degli organi giudiziari debba essere espressamente accettata dagli Stati parti della controversia. Ciò accade ad esempio per la Corte internazionale di giustizia nell'ambito dell'ONU²⁴ e per la Corte interamericana dei diritti dell'uomo; in altri casi la giurisdizione è invece automatica, quando sia così definita nell'atto istitutivo, come per la Corte di giustizia dell'UE.

Riguardo al controllo di legittimità degli atti, nelle organizzazioni internazionali tradizionali non vi è solitamente un organo giurisdizionale competente a sindacare la legittimità degli atti emessi dagli organi del-

²⁴ Cfr. l'art. 36 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

l'ente; pertanto, in caso di dubbia legittimità, i soggetti membri potranno meramente contestarne la validità ed eventualmente disapplicare l'atto. Questo si è verificato ad esempio nella prima metà degli anni '60 nel contesto dell'ONU, quando la Francia e l'ex Unione Sovietica, negando la legittimità della risoluzione dell'Assemblea generale relativa alla costituzione della Forza di emergenza in Medio Oriente (UNEF I), si rifiutarono di contribuire alle spese sostenute dall'Organizzazione per il mantenimento di tale forza²⁵. In materia, si pone il problema del valore da attribuire all'acquiescenza degli Stati membri dell'ONU per sanare l'eventuale illegittimità dell'atto (CONFORTI, FOCARELLI 428-435).

Tra gli organi giurisdizionali inseriti in organizzazioni internazionali ha una posizione di grande rilevanza la **Corte internazionale di giustizia**, composta da 15 giudici eletti dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza e competente a risolvere le controversie tra Stati. La Corte, che è uno degli organi principali dell'ONU, mantiene una propria autonomia, ha un suo Statuto e la sua competenza non si limita all'interpretazione e all'applicazione della Carta²⁶; essa rappresenta l'archetipo di tutti gli organi giurisdizionali internazionali.

Sistemi di soluzione delle controversie più articolati sono, in genere, presenti nell'ambito di **organizzazioni di integrazione economica regionale**. Infatti, in tali organizzazioni, in cui si ha una maggiore limitazione della sovranità degli Stati membri, è indispensabile stabilire un organo indipendente dagli Stati che controlli l'applicazione e l'interpretazione delle norme del trattato istitutivo e anche la legittimità degli atti emessi dall'ente. L'istituzione di organi giurisdizionali in tale tipo di organizzazioni si giustifica, perciò, proprio per l'elevato livello di integrazione e per l'esistenza di un sistema normativo più evoluto e complesso.

La **Corte di giustizia dell'UE** rappresenta il modello di tutti i tribunali istituiti nell'ambito di organizzazioni di integrazione economica regionale. Tra le sue competenze ne esistono alcune simili, per certi versi, a quelle esercitate dagli organi giurisdizionali nazionali: quali il controllo di legittimità sugli atti dell'UE, l'azione in carenza per i comportamenti omissivi delle istituzioni e l'accertamento dell'eventuale responsabilità ex-

²⁵ Infatti, secondo la Carta dell'ONU solo il Consiglio di sicurezza può adottare risoluzioni vincolanti nel settore del mantenimento della pace, avendo agito in quell'occasione l'Assemblea sulla base della risoluzione 377 (V) del 3 novembre 1950, nota come risoluzione *Uniting for Peace*.

²⁶ Cfr. l'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

tracontrattuale dell'UE per danni provocati da suoi organi nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Dal 1988 è stato affiancato alla Corte il Tribunale, istituito inizialmente come giurisdizione di primo grado per le controversie di impiego e i ricorsi in tema di concorrenza; successivamente, le sue competenze sono state estese a tutti i ricorsi promossi dalle persone fisiche o giuridiche e poi, indipendentemente dalla natura del ricorrente, anche ad alcuni ricorsi di annullamento, ricorsi in carenza, ricorsi in materia di responsabilità extracontrattuale dell'UE e ricorsi relativi al contenzioso in materia contrattuale in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'UE o per suo conto. Il Trattato di Nizza del 2001, infine, consente l'attribuzione al Tribunale, in alcune materie specifiche, anche della competenza pregiudiziale, che però sinora non è stata attivata.

Fa parte del sistema giurisdizionale dell'UE pure il Tribunale della funzione pubblica, che rappresenta il primo esempio di tribunale specializzato costituito sulla base dell'art. 257 TFUE, competente, come si vedrà, a pronunciarsi in primo grado sulle controversie tra l'UE e i suoi agenti.

Tra i numerosi altri esempi di organi giurisdizionali istituiti nell'ambito di organizzazioni di carattere regionale si possono citare la **Corte centroamericana di giustizia**, istituita nell'ambito del SICA²⁷, e la **Corte di giustizia dell'ECOWAS**²⁸.

In alcuni casi gli organi deputati alla soluzione delle controversie non hanno, invero, caratteristiche tali da poter essere qualificati propriamente come tribunali o corti, ciò accade ad esempio per la **WTO**, in cui la soluzione delle controversie è affidata all'Organo per la risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*), ai *panels* e all'Organo di appello (*Appellate Body*). I *panels* vengono nominati di volta in volta dall'Or-

²⁷ L'istituzione di tale Corte è stata prevista dal Protocollo di Tegucigalpa del 13 dicembre 1991; a essa, tuttavia, sono state attribuite competenze specifiche solo il 10 dicembre 1992 in base al suo Statuto. La giurisdizione della Corte è obbligatoria nei confronti di tutti gli Stati e volontaria quando agisce in qualità di arbitro *ex aequo et bono*.

²⁸ Nell'ambito dell'ECOWAS, già nel 1975 era stato previsto quale organo giurisdizionale il Tribunale, il quale però ha iniziato a operare solo nel 1993, venendo contemporaneamente denominato Corte di giustizia. Inizialmente, la Corte aveva solo una limitata competenza in materia di interpretazione e applicazione del Trattato istitutivo dell'Organizzazione e per la soluzione delle controversie tra i membri. Successivamente, tuttavia, si è riconosciuto anche ai privati il diritto di adire la Corte ed essa è attualmente competente pure in materia di violazioni dei diritti umani.

gano per la risoluzione delle controversie, per consentire una sorta di primo grado di giudizio. Poi vi è un eventuale secondo grado di giudizio affidato all'Organo di appello, che è formato da sette «giudici». Solo quest'ultimo può essere definito come organo giurisdizionale, mentre il *Dispute Settlement Body* altro non è che il Consiglio generale dell'Organizzazione che si riunisce per esercitare le funzioni dell'Organo di conciliazione previsto nell'Intesa sulla risoluzione delle controversie²⁹ ed è, pertanto, organo politico.

In alcune organizzazioni vi sono, poi, organi giurisdizionali o para-giurisdizionali particolari: i cd. **tribunali amministrativi internazionali**, competenti in materia di controversie di lavoro fra l'ente e i propri funzionari.

Essi sono definiti «amministrativi» poiché vi è un'analogia tra i rapporti oggetto della loro giurisdizione, relativi alla funzione pubblica internazionale³⁰, e quelli deferiti negli ordinamenti interni appunto alle giurisdizioni amministrative, che sono competenti in materia di pubblico impiego; vengono denominati «internazionali» in quanto inseriti nel contesto di un'organizzazione internazionale di cui applicano le norme.

L'istituzione di tribunali di questo tipo è determinata dall'esigenza di sottrarre le controversie riguardanti i funzionari alla competenza degli organi giurisdizionali interni, al fine di tutelare l'indipendenza dell'ente ed evitare possibili ingerenze dello Stato di appartenenza³¹.

Tali tribunali sono, in genere, istituiti con una risoluzione apposita dell'organo assembleare dell'ente, ma a volte vengono contemplati direttamente nell'atto istitutivo. Il primo tribunale amministrativo venne istituito nel contesto della SdN dall'Assemblea generale dell'Organizzazione, nel 1927, che, secondo quanto previsto dallo Statuto adottato dall'Assemblea, inizialmente avrebbe dovuto operare solo per un periodo provvisorio di tre anni, mentre in realtà ha continuato a funzionare fino all'estinzione della SdN, avvenuta nell'aprile 1946. Poi, in occasione della sua ultima sessione, l'Assemblea della SdN trasformò tale Tribunale nel

²⁹ Cfr. l'art. IV, par. 3, dell'Accordo che istituisce la WTO.

³⁰ Si veda in argomento anche Cap. VIII.

³¹ In tal senso si è espressa la Corte di cassazione italiana nel caso *Profili*, pronunciandosi sul ricorso presentato da un cassiere nei confronti dell'Istituto internazionale di agricoltura. Essa ha dichiarato l'incompetenza dei tribunali interni in materia, rilevando che l'unione amministrativa internazionale non è soggetta, nei suoi rapporti interni, all'ingerenza degli Stati membri dell'ente. Cfr. la sentenza del 26 febbraio 1931, in *Rivista di diritto internazionale*, 1931, p. 386 ss.

Tribunale amministrativo dell'ILO, al fine di mantenere una giurisdizione amministrativa per i funzionari dell'Ufficio internazionale del lavoro, per i cui ricorsi era appunto competente in precedenza il Tribunale della SdN³².

Il Tribunale dell'ILO, che continua a essere uno dei principali tribunali amministrativi, ha una giurisdizione particolarmente ampia: infatti, è stata prevista la possibilità di estendere la sua competenza anche ai dipendenti di altre organizzazioni e, in particolare, delle altre istituzioni specializzate dell'ONU, qualora stabilito in un accordo apposito. Esso è così divenuto competente per le controversie relative alla funzione pubblica internazionale in relazione alla WHO, all'UNESCO, all'ITU, alla WMO, alla FAO, al CERN, all'IAEA, all'UPU e all'EUROCONTROL.

Nel contesto dell'ONU, invece, è stato istituito un apposito Tribunale amministrativo, che ha iniziato a funzionare il 1° gennaio 1950. Secondo il suo Statuto, più volte modificato dall'Assemblea generale, la sua competenza avrebbe potuto estendersi pure alle controversie relative ai funzionari di altre organizzazioni internazionali, analogamente a quanto previsto per il Tribunale amministrativo dell'ILO³³.

Successivamente, con la risoluzione 63/253 del 24 dicembre 2008 l'Assemblea generale dell'ONU ha modificato il sistema di amministrazione della giustizia in materia di impiego, sostituendo il precedente Tribunale amministrativo dell'Organizzazione con due nuovi tribunali: il *Dispute Tribunal* e l'*Appeals Tribunal*. Il primo dei due organi è competente a pronunciarsi in primo grado; mentre per la prima volta è stato previsto un organo di appello, l'*Appeals Tribunal* appunto, competente in materia di ricorsi contro le decisioni del *Dispute Tribunal*. Si può ricorrere all'organo di appello in due ipotesi: se il *Dispute Tribunal* abbia ecceduto la propria competenza o, al contrario, non abbia esercitato la propria giurisdizione, oppure se vi sia stato un errore di fatto, di diritto o di procedura.

Altri esempi di giurisdizioni di questo tipo sono il Tribunale amministrativo dell'UNIDROIT³⁴, il Tribunale per l'IBRD, l'IDA e l'IFC, il Tribunale amministrativo dell'IMF, il Tribunale dell'OAS.

Nell'ambito dell'UE, la competenza per le controversie tra l'Orga-

³² Cfr. la risoluzione 18 aprile 1946, n. 815 dell'Assemblea generale della SdN.

³³ Cfr. l'art. 4 dello Statuto adottato dall'Assemblea generale il 24 novembre 1949 con la risoluzione 351 (IV).

³⁴ Tale Organizzazione aveva inizialmente accettato la competenza del Tribunale della SdN.

nizzazione e i suoi funzionari spettava originariamente alla Corte di giustizia, tuttavia, successivamente tale competenza è stata attribuita prima al Tribunale e attualmente, come si è detto, al Tribunale della funzione pubblica³⁵. Quest'ultimo è competente a pronunciarsi in primo grado sulle controversie tra l'UE e i suoi agenti; le sue decisioni possono essere impugnate, solo per motivi di diritto, davanti al Tribunale, che in tal modo diviene giudice di secondo grado. A sua volta, le suddette decisioni del Tribunale possono essere eccezionalmente oggetto di riesame da parte della Corte di giustizia, qualora vi siano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'UE venga compromessa³⁶. In tale ipotesi, pertanto, si verrebbe a configurare un terzo grado di giurisdizione presso la Corte di giustizia (VILLANI, 176).

La composizione dei tribunali amministrativi varia e cambiano anche le modalità della nomina dei giudici e del presidente del tribunale.

Per quanto riguarda i requisiti che i componenti di tali tribunali devono possedere, la discrezionalità dell'organo incaricato di nominarli in alcuni casi è assoluta, non essendo soggetta ad alcun limite, ad esempio per il Tribunale dell'ILO; a volte, invece, è previsto che i membri del tribunale abbiano gli stessi requisiti contemplati per esercitare negli Stati membri le più alte funzioni giurisdizionali o siano giureconsulti di notoria competenza, ad esempio per il Tribunale amministrativo dell'IBRD; in altri casi, infine, è richiesta una competenza specifica in materia di diritto del lavoro e delle relazioni con il personale, preferibilmente in campo internazionale, come per l'ESA.

9. *Gli organi di controllo contabile*

Oltre agli organi giurisdizionali, in alcune organizzazioni internazionali sono stati istituiti organi deputati a esercitare un **controllo finanziario e contabile**, competenti a verificare la regolarità delle spese dell'ente³⁷. Tali organi sono denominati «commissione di controllo finanziario», «commissione delle finanze» o «del bilancio», semplicemente «commissione di controllo» o, nel caso specifico dell'UE, «Corte dei conti».

Tale tipo di controllo può essere affidato a un organo dotato di una propria autonomia, che fa parte della struttura dell'ente, a una commis-

³⁵ Cfr. la decisione del Consiglio n. 2004/752/CE, Euratom del 2 novembre 2004.

³⁶ Cfr. l'art. 256, par. 2, TFUE.

sione che è nominata all'interno di un organo e nell'ambito del quale si svolge la sua attività o, in alcuni rari casi, a un soggetto estraneo all'organizzazione internazionale interessata.

Le modalità di designazione dei componenti variano in funzione della tipologia dell'organo scelta: in genere, quando si tratta di un organo di tecnici, essi sono individuati dall'organo dell'ente nel cui ambito devono operare, venendo in questo caso scelti esclusivamente in funzione della loro competenza e non per la nazionalità; in altri casi, i membri dell'organo sono designati direttamente dai soggetti membri; vi sono, infine, sistemi di designazione intermedi tra i due indicati.

La nomina di tali organi è affidata solitamente all'organo assembleare dell'ente. Ad esempio, la Commissione dell'ILO è nominata dalla Conferenza generale, mentre il Comitato della FAO dal Consiglio; a volte la nomina spetta all'organo esecutivo, ad esempio per il Comitato del bilancio del CoE, designato dal Comitato dei Ministri.

Non sempre, comunque, si ha una nomina dei componenti dell'organo, poiché in alcuni casi è prevista la partecipazione a esso di altri organi dell'ente o di determinati rappresentanti.

Per assicurare una maggiore funzionalità dell'organo, il numero dei componenti in genere non è elevato; può essere, inoltre, predeterminato o variabile. Ad esempio, la Commissione delle finanze dell'OAS è composta da sette membri, mentre il Comitato del CoE da sei, invece, la Commissione delle finanze dell'ILO è formata dai delegati di tutti gli Stati membri presenti alla sessione della Conferenza generale³⁸.

Normalmente si tratta di organi di individui e non di Stati. La durata del mandato varia: può essere di un anno, come per la Commissione dell'ITU³⁹, di due anni, come per la Commissione delle finanze dell'OAS⁴⁰, o anche più lunga, ad esempio per la Corte dei Conti dell'UE è di 6 anni.

Riguardo alle funzioni, tali organi effettuano una verifica finanziaria delle entrate e delle spese, attraverso un controllo tendenzialmente di legittimità e solo raramente di merito, includendo in questo secondo caso l'esame dell'opportunità delle spese e dei sistemi adottati per la contabilità.

Gli organi di controllo contabile godono in genere di ampi poteri, poiché non solo esercitano un controllo *a posteriori* su atti e documenti,

³⁷ Sul punto si veda altresì Cap. VI.

³⁸ Cfr. l'art. 7 *bis* del Regolamento della Conferenza.

³⁹ Cfr. l'art. 5 reg. 572 del Regolamento generale allegato alla Convenzione.

⁴⁰ Cfr. l'art. 59 del Regolamento del Consiglio.

ma in alcuni casi possono anche richiedere informazioni direttamente agli organi coinvolti nella formazione del bilancio e fare ispezioni apposite: ad esempio, la Corte dei conti dell'UE può svolgere indagini presso i locali delle altre istituzioni, di organismi di gestione dell'entrate e delle spese per conto dell'UE e negli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio dell'UE.

10. *Gli organi sussidiari*

Accanto agli organi principali nelle organizzazioni internazionali sono presenti spesso, anche organi sussidiari – denominati «commissione», «comitato», «comitato *ad hoc*», «sottocommissione» o «sottocomitato» – che di solito hanno la funzione di **svolgere le attività preparatorie** degli atti che poi vanno sottoposti agli organi principali.

Possono avere carattere permanente o temporaneo, potendo anche essere sciolti quando hanno conseguito il loro obiettivo e svolto l'incarico loro affidato.

Si tratta, di solito, di organi derivati, che possono essere istituiti attraverso un atto dell'organizzazione o un accordo internazionale che integra il trattato istitutivo dell'ente. Nel primo caso, il potere di istituire tali organi è attribuito in genere agli organi principali dell'ente: ad esempio, nell'ambito dell'ONU il potere suddetto spetta all'Assemblea generale⁴¹, al Consiglio di sicurezza⁴² e al Consiglio economico e sociale⁴³. In questi casi, l'organo sussidiario è istituito e dotato di competenze in virtù di una clausola abilitante di natura generale contenuta nella Carta⁴⁴, attraverso l'attribuzione esplicita a uno degli organi principali del potere di creare nuovi organi e trasferire loro competenze⁴⁵ o, infine, deducendo la possibilità di istituire nuovi organi dai poteri impliciti dell'organo principale⁴⁶.

⁴¹ Cfr. l'art. 22 della Carta.

⁴² Cfr. l'art. 29 della Carta.

⁴³ Cfr. l'art. 68 della Carta.

⁴⁴ Cfr. ad esempio l'art. 7, par. 2, della Carta dell'ONU e l'art. 9 del Trattato dell'OECD.

⁴⁵ Cfr. ad esempio gli articoli 26 e 29 della Carta dell'ONU e l'art. 18, par. 1, della Convenzione della WHO.

⁴⁶ Quest'ultima ipotesi sembrerebbe essersi verificata in relazione all'istituzione del Tribunale amministrativo dell'ONU da parte dell'Assemblea generale. Cfr. al riguardo

L'atto interno all'ente mediante il quale si istituiscono gli organi sussidiari è espressione della sua autonomia organizzativa.

Sebbene l'attività degli organi sussidiari sia in genere svolta nel contesto dell'ente e nei limiti del mandato loro attribuito dall'organo che li istituisce, vi sono tuttavia alcuni organi sussidiari più complessi, soprattutto in ambito ONU. Infatti, la natura sussidiaria di tali organi non comporta necessariamente che essi siano subordinati rispetto all'organo che li crea e in alcuni casi essi acquistano una vera e propria autonomia e una rilevanza specifica, tanto da essere considerati talvolta organizzazioni internazionali autonome (come l'UNICEF, l'UNCITRAL e l'UNCTAD); a volte, inoltre, esercitano funzioni di particolare rilevanza e operano indipendentemente dal controllo politico o dalla supervisione di un altro organo (ad esempio la Commissione di diritto internazionale), talvolta, infine, possono anche imporre le proprie decisioni all'organo che li ha creati (ad esempio il Tribunale amministrativo dell'ONU nei confronti dell'Assemblea generale).

Nel caso del Consiglio dei diritti umani dell'ONU, poi, istituito in sostituzione della Commissione dei diritti umani, è sorto finanche un dibattito sulla natura giuridica di tale organo: se configurarlo come organo principale dell'ONU o come organo sussidiario dell'Assemblea generale. Con la risoluzione 60/125 del 15 marzo 2006 l'Assemblea generale lo ha istituito come suo organo sussidiario, prevedendo però la possibilità di modificarne lo *status* dopo cinque anni.

Riguardo alla composizione, tali organi possono essere formati da Stati o da individui; inoltre, possono essere aperti a tutti i membri, ad alcuni o anche essere costituiti da un solo individuo.

Le funzioni loro attribuite sono in linea di massima di studio di un tema specifico; di elaborazione di un testo che dovrà poi essere adottato da altri organi; di raccolta, gestione e distribuzione di beni materiali nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (si tratta delle cosiddette «agenzie operative»); nonché di soluzione delle controversie.

Nel caso di organizzazioni particolarmente sviluppate, l'istituzione di appositi comitati è stata resa necessaria proprio dalla complessità dell'ente e dal graduale ampliamento delle sue competenze, che hanno richiesto la rappresentanza nella struttura organizzativa di istanze particolari. Ciò è accaduto ad esempio in alcune organizzazioni regionali. Così nell'ambito dell'UE si ha il Comitato economico e sociale, i cui

il parere del 13 luglio 1954 sugli *Effetti delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite*, in *I.C.J. Reports*, 1954, pp. 59-60.

membri rappresentano un'ampia gamma di interessi economici, sociali e culturali e sono divisi in tre gruppi: «Datori di lavoro», «Lavoratori» e «Attività diverse» (agricoltori, consumatori, ambientalisti, associazioni delle famiglie, ONG etc.). Organi simili si trovano anche nella CAN, dove sono presenti il *Consejo consultivo empresarial*, composto da 4 delegati eletti tra i dirigenti delle principali organizzazioni imprenditoriali degli Stati membri, e il *Consejo consultivo laboral*, composto da delegati eletti tra i dirigenti delle maggiori organizzazioni sindacali degli Stati membri⁴⁷, entrambi con funzioni consultive. Analogamente, nel MERCOSUR si ha il *Foro consultivo economico-social*⁴⁸, che anche rappresenta le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati e il settore terziario.

Una particolare rilevanza ha poi avuto l'istituzione nell'ambito dell'UE, nel 1992, del Comitato delle regioni, previsto dal Trattato di Maastricht per consentire la rappresentanza, a livello europeo, delle autonomie locali, dal momento che sempre più spesso le politiche e il diritto dell'UE incidono sugli interessi e sulle competenze delle regioni e degli enti territoriali simili. Tale Comitato, quindi, rappresenta le collettività regionali e locali all'interno degli Stati membri. Un organo similare è presente anche nell'ambito del CoE: il Congresso dei poteri locali e regionali.

Va inoltre rilevato che vi possono essere pure **organi sussidiari di più organi principali**, quale ad esempio la Commissione per il consolidamento della pace, istituita dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, a seguito di quanto stabilito al *World Summit* del 2005; come organo consultivo intergovernativo incaricato di coordinare l'azione dei soggetti coinvolti nella ricostruzione di un dato Paese dopo un conflitto armato⁴⁹.

Esistono, infine, **organi sussidiari comuni a più organizzazioni**, ad esempio, il WFP, che è stato istituito dalla FAO congiuntamente con l'ONU⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. l'art. 44 del Protocollo di Trujillo.

⁴⁸ Cfr. l'art. 28 del Protocollo di Ouro Preto.

⁴⁹ Cfr. le risoluzioni 60/180 e 1645 del 20 dicembre 2005.

⁵⁰ Cfr. la risoluzione 1/61 della Conferenza generale della FAO del 24 novembre 1961 e la risoluzione 1714 (XVI) dell'Assemblea generale dell'ONU del 19 dicembre 1961.

11. *Il funzionamento delle organizzazioni internazionali*

Si intende per funzionamento di un ente internazionale le modalità secondo le quali i suoi organi agiscono.

Come si è osservato, esiste un'ampia varietà di organizzazioni internazionali⁵¹, le cui funzioni cambiano di volta in volta, tanto che non si può individuare un'unica tipologia strutturale; ciò rende difficile l'individuazione di modelli comuni di funzionamento dell'ente. Un elemento che sembrerebbe comune a tutte le organizzazioni internazionali, tuttavia, è il loro **modo di funzionare legato alla natura propria di tali enti**, nel senso che, contrariamente agli Stati, le organizzazioni internazionali sono **enti funzionali e derivati**: la loro esistenza dipende, dunque, dal fatto che assolvono le funzioni attribuite loro dai membri e dalla volontà degli stessi di istituirli (DRAETTA, 91).

Il principio fondamentale che ispira il funzionamento di tutte le organizzazioni internazionali è, pertanto, quello delle **competenze di attribuzione**, nel senso che un ente internazionale può esercitare solo quelle competenze che gli vengono espressamente attribuite dai membri nell'atto istitutivo. Secondo la Corte internazionale di giustizia, tale principio, anche qualora non espressamente previsto, deve ritenersi applicabile a tutte le organizzazioni internazionali⁵².

Nell'ambito dell'UE, inoltre, Organizzazione le cui competenze appaiono particolarmente ampie, il principio in questione, previsto dall'art. 5, par. 2, TUE, ha come corollari esplicitamente sanciti dai Trattati anche l'obbligo del rispetto del principio delle competenze di attribuzione da parte delle singole istituzioni⁵³, l'obbligo di motivazione di ogni atto giuridico adottato⁵⁴ e la possibilità di annullamento di un atto per vizio di incompetenza⁵⁵.

Ciò detto, quando viene istituita un'organizzazione internazionale, i membri dovrebbero prevedere insieme alla struttura dell'ente anche i poteri necessari affinché le funzioni a esso attribuite possano essere concretamente esercitate; tuttavia, gli Stati fondatori non sempre riconoscono

⁵¹ Si veda Cap. I.

⁵² Cfr. il parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996 sulla *Liceità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato*, in *I.C.J. Reports*, 1996, pp. 78-79, par. 25.

⁵³ Cfr. l'art. 13, par. 2, TFUE.

⁵⁴ Cfr. l'art. 296, 2° co., TFUE.

⁵⁵ Cfr. l'art. 263, 2° co., TFUE.

all'organizzazione internazionale tutti i poteri che le occorrono per il conseguimento degli scopi previsti dallo statuto.

Peraltro, la prassi indica che in alcuni casi le organizzazioni stesse hanno esercitato poteri inizialmente loro non attribuiti dall'atto istitutivo. Ad esempio, sebbene l'art. 2, par. 7, della Carta dell'ONU stabilisca chiaramente che l'Organizzazione non possa intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza di uno Stato, si è assistito nel tempo a una lenta erosione della cd. *domestic jurisdiction*, che ha consentito l'azione dell'Organizzazione anche in settori tradizionalmente compresi nella competenza interna degli Stati.

L'estensione graduale delle competenze rispetto a quelle originarie dell'ente risulta essere ancora più significativa in riferimento all'UE, i cui poteri sono stati via via ampliati, grazie anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Invero, la rigidità del principio delle competenze di attribuzione, cui si è fatto riferimento, è stata mitigata nella prassi da alcuni correttivi, il principale dei quali è la nota **teoria dei poteri impliciti**. Tale teoria, inizialmente elaborata nel quadro degli ordinamenti nazionali⁵⁶, è stata ripresa sia dalla Corte internazionale di giustizia sia dalla Corte di giustizia dell'UE, che l'hanno interpretata in modo anche molto ampio. Infatti, in alcuni casi sono stati riconosciuti all'ONU e all'UE poteri inizialmente non previsti nelle disposizioni statutarie e sono stati inclusi tra tali poteri non solo quelli necessari per esercitare le funzioni espressamente attribuite all'organizzazione, ma, in maniera più generale, anche quelli richiesti per perseguire fini, spesso vaghi e generici, dell'ente.

L'applicazione più nota di tale dottrina è, probabilmente, quella fatta dalla Corte internazionale di giustizia nel famoso parere consultivo del 1949 relativo alla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, in cui la Corte ha ritenuto l'ONU dotata di tutti i poteri necessari per l'adempimento delle funzioni che le sono state attribuite dai membri – nel caso specifico del potere di esercitare la protezione diplomatica (o più propriamente la protezione funzionale) dei propri agenti che abbiano subito un danno nell'esercizio delle loro funzioni – anche qualora tali poteri non siano stati espressamente previsti nella Carta⁵⁷.

⁵⁶ In particolare dalla Corte suprema degli Stati Uniti, secondo la quale lo Stato federale non ha solo i poteri che gli vengono espressamente attribuiti dalla Costituzione, ma anche tutti quelli necessari per esercitare le funzioni che gli competono.

⁵⁷ Cfr. il parere consultivo dell'11 aprile 1949, in *I.C.J. Reports*, 1949, p. 174 ss. Già

La Corte internazionale ha fatto ricorso a tale teoria in diverse altre circostanze, ad esempio in riferimento alla possibilità per l'Assemblea generale sia di istituire il Tribunale amministrativo⁵⁸ sia di ripartire tra gli Stati membri le spese derivanti da un'attività rientrante nei fini dell'ONU⁵⁹.

In maniera analoga, la Corte di giustizia dell'UE ha desunto il potere implicito dell'Organizzazione di esercitare le proprie competenze esterne sulla base delle competenze interne a essa espressamente attribuite⁶⁰. Secondo la Corte di giustizia, infatti, quando è attribuita una competenza all'Organizzazione, tale attribuzione implica il potere di adottare tutte le misure necessarie per garantirne un esercizio efficace e adeguato⁶¹.

Va anche detto, tuttavia, che alcuni statuti richiedono un conferimento esplicito dei poteri all'organizzazione, proprio per garantire una maggiore certezza giuridica in vista della possibilità di atti *ultra vires* dell'organizzazione⁶²; ciò nondimeno disposizioni di questo tipo non sempre hanno nella prassi un effetto limitativo.

Si ispira alla stessa logica sottesa alla teoria dei poteri impliciti la cd. «**clausola di flessibilità**», una disposizione inserita talvolta nello stesso statuto dell'ente, che consente agli organi di compiere gli atti necessari per il conseguimento dei fini previsti anche quando tali atti non siano espressamente contemplati dallo statuto, purché nel rispetto di regole e

la Corte permanente di giustizia internazionale aveva fatto riferimento alla teoria dei poteri impliciti in relazione all'ILO e alla Commissione europea del Danubio. Cfr. il parere consultivo del 23 luglio 1926 sulle *Competenze dell'OIL*, in *P.C.I.J., Series B*, n. 13, p. 18, e il parere consultivo dell'8 dicembre 1927 sulla *Giurisdizione della Commissione europea del Danubio*, *ivi*, n. 14, p. 64.

⁵⁸ Cfr. il parere consultivo del 13 luglio 1954 sugli *Effetti delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite*, *cit.*, pp. 56-57.

⁵⁹ Cfr. il parere consultivo del 20 luglio 1962 su *Certe spese delle Nazioni Unite*, in *I.C.J. Reports*, 1962, pp. 167-168. Si vedano, inoltre, il parere consultivo del 21 giugno 1971 sulle *Conseguenze giuridiche per gli Stati derivanti dalla presenza continua del Sudafrica in Namibia*, *ivi*, 1971, p. 52, e il parere consultivo dell'8 luglio 1996 sulla *Licetità dell'uso, da parte di uno Stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato*, *cit.*, pp. 78-81 (paragrafi 25-26).

⁶⁰ Cfr. la sentenza del 31 marzo 1971, causa 22/70, caso *AETS*, in *Raccolta*, 1971, p. 263 ss.

⁶¹ Cfr. la sentenza del 12 luglio 1973, causa 8/73, caso *Massey-Ferguson*, in *Raccolta*, 1973, p. 897 ss.

⁶² Cfr. l'art. 1, comma 2, della Carta dell'OAS.

procedure particolari indicate nella disposizione in questione. Un esempio di tale clausola è l'art. 352 TFUE⁶³.

Talvolta, invece, per non ostacolare l'operato dell'ente, vi è una disposizione che attribuisce genericamente agli organi i poteri per adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione dello statuto⁶⁴.

Per ovviare all'inadeguatezza dei poteri espressamente attribuiti all'organizzazione internazionale, in alcuni casi l'ente può ricorrere anche agli organi degli Stati membri per attuare i propri fini statutari; ad esempio, la Svizzera svolge alcune attività amministrative e contabili relative all'UPU. A volte, infine, un ente può servirsi, per determinate finalità, di organi di un'altra organizzazione internazionale: ad esempio, gli istituti specializzati dell'ONU possono rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia per chiedere, con l'autorizzazione dell'Assemblea generale, pareri consultivi, mentre numerose organizzazioni, come si è detto, si avvalgono del Tribunale amministrativo dell'ILO per le controversie in materia di lavoro con i propri funzionari.

Regola poi il funzionamento di determinate organizzazioni internazionali, in particolare quelle con competenze molto ampie e la cui attività incide sensibilmente nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati membri, il **principio di sussidiarietà**. Tale principio ispira, ad esempio, l'attività delle istituzioni dell'UE⁶⁵, secondo cui, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'UE interviene solo nella misura in cui gli

⁶³ Secondo tale articolo «1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo. 3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono. 4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea».

⁶⁴ Cfr. l'art. 5, par. 1, della Convenzione dell'EUMETSAT.

⁶⁵ Cfr. l'art. 5 TUE e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

obiettivi dell'azione non possano essere adeguatamente realizzati dagli Stati membri e, per le dimensioni o gli effetti dell'azione, possano essere meglio realizzati a livello dell'UE.

Nell'ambito dell'UE il principio di sussidiarietà è collegato al **principio di proporzionalità**, che opera però in riferimento alle competenze sia esclusive sia concorrenti, secondo cui il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi previsti dai Trattati⁶⁶; in tal modo, se non vi sono limiti particolari indicati nei Trattati, la scelta dell'atto attraverso il quale si esercita una certa competenza si deve ispirare a tale principio; inoltre, il contenuto deve essere idoneo a realizzare lo scopo perseguito senza andare oltre il necessario per raggiungerlo⁶⁷.

12. *La formazione della volontà dell'organizzazione internazionale*

Per svolgere le attività previste dall'atto istitutivo, ogni organizzazione deve esprimere, attraverso i propri organi, una **volontà giuridica distinta e indipendente** da quella dei suoi Stati membri, attraverso l'adozione di atti⁶⁸ che ne consentono il funzionamento e che sono imputabili all'organizzazione stessa.

A tal fine sono previsti diversi procedimenti attraverso i quali un ente può formare la propria volontà. I procedimenti attraverso cui gli atti vengono adottati, gli organi che vi partecipano e le modalità di voto applicabili sono, in genere, indicati nell'atto istitutivo dell'organizzazione e talvolta anche in atti di diritto derivato, oppure risultano dalla prassi dell'ente.

Possono individuarsi **tre meccanismi principali di votazione** cui ricorrono le organizzazioni internazionali: l'unanimità, la maggioranza e il consenso.

Poiché il fenomeno delle organizzazioni internazionali ha avuto origine dalle conferenze diplomatiche, non deve sorprendere che le organizzazioni più antiche abbiano adottato la stessa procedura di voto seguita nelle conferenze internazionali, e cioè l'**unanimità**. Tale regola era prevista, ad esempio, per gli organi principali della SdN⁶⁹.

⁶⁶ Cfr. l'art. 5, par. 4, TUE.

⁶⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd*, in *Raccolta*, p. I-11550.

⁶⁸ Si veda Cap. IV.

⁶⁹ Cfr. l'art. 5 del Patto della SdN.

Con la votazione all'unanimità si richiede il voto positivo di tutti i componenti dell'organo attraverso una manifestazione espressa di volontà; tale regola assicura, perciò, la massima tutela agli interessi particolari degli Stati e il pieno rispetto della loro sovranità. Si forma, in genere, anche in caso di astensione dal voto⁷⁰, ma non in assenza di uno dei votanti.

La votazione all'unanimità nelle organizzazioni universali è ormai prevista raramente, poiché può rendere particolarmente difficile l'adozione delle delibere, beneficiando in effetti ogni Stato membro di un diritto di veto, mentre è adoperata in alcune organizzazioni regionali per l'adozione delle decisioni ritenute politicamente più sensibili per la tutela degli interessi degli Stati membri. Ad esempio, l'unanimità rappresenta la regola generale per l'adozione delle decisioni nel settore della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) da parte del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE⁷¹.

Peraltro, nel tempo sono stati adottati **correttivi** per attenuare la rigidità della regola dell'unanimità. Ad esempio, nell'ambito dell'OECD e della LA si è affermato il cosiddetto «metodo del dissenso», in virtù del quale la decisione adottata si applica solo agli Stati membri che hanno votato a favore della stessa. Un principio analogo è quello dell'«astensione costruttiva», introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997 per le decisioni in materia di PESC, in virtù del quale, quando il Consiglio dell'UE delibera all'unanimità nel settore della PESC, se uno Stato si astiene e motiva la propria astensione con una dichiarazione formale, tale Stato non è obbligato ad applicare la decisione in questione. Ciò però non impedisce che l'atto sia adottato e vincolante per gli altri membri⁷². Mentre, l'astensione o la non partecipazione al voto di uno dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU non viene considerata come esercizio del diritto di veto nonostante quanto previsto nell'art. 27, par. 3, della Carta.

Un altro meccanismo di voto è rappresentato dalla regola della **maggioranza**, che si definisce **semplice**, quando si consegue con la metà più uno dei votanti, **assoluta**, se è richiesta la metà più uno dei componenti dell'organo oppure **qualificata**.

I casi di votazione a maggioranza sono più frequenti quando l'organizzazione è più evoluta e l'intensità del vincolo tra i membri è mag-

⁷⁰ Cfr. l'art. 238, par. 4, TFUE, con riferimento al Consiglio.

⁷¹ Cfr. l'art. 24, par. 1, 2° co., TUE e l'art. 31, par. 1, 1° co., TUE.

⁷² Cfr. l'art. 31, par. 1, 2° co., TUE.

giore, in quanto tale regola implica per gli Stati che sono in minoranza la rinuncia a fare valere i propri interessi. Poiché, però, la regola può trovare un limite nel fatto che, specialmente nelle organizzazioni con un elevato numero di membri, le decisioni hanno maggiore difficoltà ad essere applicate agli Stati che si trovano in una situazione di minoranza, vengono talvolta previsti alcuni correttivi, che tendono a «qualificare» la maggioranza.

La **maggioranza qualificata** si declina in vari modi. In primo luogo, si può stabilire attraverso l'indicazione di un numero determinato di voti necessari o facendo riferimento a una maggioranza di due terzi, ad esempio per le decisioni importanti dell'Assemblea generale dell'ONU⁷³.

In alcuni casi, poi, la maggioranza è qualificata attraverso la **ponderazione dei voti**, che attribuisce appunto un peso diverso al voto dei singoli soggetti membri in virtù di vari criteri, quali: le quote di partecipazione all'organizzazione, come accade in genere per le organizzazioni finanziarie internazionali, ad esempio l'IMF⁷⁴ o l'EBRD⁷⁵; la rilevanza e l'ampiezza territoriale e demografica dello Stato membro, come si verifica per il Consiglio dell'UE⁷⁶; l'importanza di un Paese nel mercato internazionale di un determinato prodotto di base, come stabilito per l'ICO⁷⁷.

Un'altra modalità di voto è quella che prevede la possibilità di esercitare un **diritto di veto**, che viene attribuito a determinati Stati membri. Ciò si verifica ad esempio in riferimento al Consiglio di sicurezza dell'ONU, in cui il diritto di veto è riservato a Francia, Regno Unito, Repubblica popolare cinese, Federazione russa e Stati Uniti. In seno al Consiglio di sicurezza per tutte le decisioni che non siano su «questioni di procedura» è richiesto infatti il voto favorevole dei cinque membri permanenti⁷⁸; a parziale contemperamento di ciò, nella prassi si è affermato il principio secondo il quale l'astensione del membro permanente non impedisce l'adozione di una delibera.

Dagli anni '60 si è diffuso, infine, il sistema del **consensus**, che consente l'adozione di una decisione in assenza di obiezioni espresse da parte dei membri (KIRGIS, 215).

⁷³ Cfr. art. 18, par. 2, della Carta dell'ONU.

⁷⁴ Cfr. l'art. XII, sez. 5, dell'Accordo istitutivo dell'IMF.

⁷⁵ Cfr. l'art. 29 dell'Accordo istitutivo dell'EBRD.

⁷⁶ Cfr. l'art. 3 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie.

⁷⁷ Cfr. l'art. 12 dell'Accordo internazionale sul caffè.

⁷⁸ Cfr. l'art. 27, par. 3, della Carta dell'ONU.

Tale sistema si distingue dal procedimento di voto all'unanimità, poiché non vi è alcuna votazione formale e perché consente l'approvazione di un testo senza che gli Stati debbano mostrare espressamente il proprio accordo rispetto allo stesso, essendo sufficiente che non ne ostacolino l'adozione. In questo caso, il presidente dell'organo, o il portavoce di un gruppo di Stati membri dello stesso, constata che non vi è alcuna obiezione formale all'adozione della proposta di un atto e dichiara che la decisione può essere adottata per consenso. Lo Stato può, sia prima che dopo l'adozione dell'atto, manifestare le proprie riserve, senza però opporsi a tale adozione. Questo sistema ha il vantaggio di tutelare la minoranza, però, spesso si perviene a questa forma di votazione dopo una lunga trattativa e, inoltre, il contenuto dell'atto adottato può risultare vago e ambiguo in quanto frutto di un maggiore compromesso tra gli interessi di tutti i partecipanti.

Va da ultimo rilevato che, sebbene formalmente il sistema del *consensus* si distingua da quello dell'unanimità, nella prassi più recente sempre di più il primo tende a coincidere con il secondo.

In alcuni casi tale sistema di voto è preliminare ad altri meccanismi, poiché si ricorrerà al voto a maggioranza solo qualora non sia stato possibile conseguire il *consensus*, così è previsto ad esempio per le decisioni adottate dal Consiglio dell'ISA⁷⁹ e nella WTO⁸⁰.

Va altresì precisato che prima di ogni votazione è necessario l'accertamento del *quorum*; se ai fini del *quorum* debbano essere considerati tutti gli Stati membri o solo i presenti e votanti è stabilito nell'atto istitutivo dell'organizzazione o nelle regole di procedura.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova 2010; DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Las organizaciones internacionales*¹⁶, Madrid, 2010; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; KIRGIS, *International Organizations in Their Legal Setting*, St Paul (MN), 1993; KLEBES, *Les institutions parlementaires internationales*, in *Revue générale de droit international public*, 1988, p. 815 ss.; KLEPACKI, *The Organs of International Organizations*, The Hague, 1978; MONACO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des cours*, 1977-III, tomo 156, p. 79 ss.; ID., *Lezioni di*

⁷⁹ Cfr. la sez. 3 dell'allegato all'Accordo relativo all'applicazione della parte XI della Convenzione sul diritto del mare del 1982, istitutiva dell'ISA

⁸⁰ Cfr. l'art. IX dell'Accordo istitutivo della WTO.

organizzazione internazionale, Torino, 1985; ÖSTERDAHL, *International Organizations – Institutions and Organs*, in *Research Handbook on the Law of International Organizations*, in Klabbers, Wallendahl (eds.) *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, Northampton (MA), 2011, p. 156 ss.; SEIDL-HOENVELDERN, *Organes à composition restreinte*, in DUPUY (R.-J.) (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*², La Haye, 1998, p. 101 ss.; VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*², Bari, 2010; ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*², Torino, 2007.

Capitolo IV

Gli atti delle organizzazioni internazionali

Roberto Virzo

SOMMARIO: 1. Gli atti delle organizzazioni internazionali: aspetti generali. – 2. Irrelevanza della denominazione degli atti ai fini della loro esatta qualificazione giuridica e della loro classificazione. – 3. Gli atti interni delle organizzazioni internazionali. – 4. Gli atti diretti ai membri dell'organizzazione: gli atti non vincolanti. – 5. *Segue*. Le autorizzazioni. – 6. *Segue*. Gli atti vincolanti per i membri che li accettano. – 7. *Segue*. Gli atti vincolanti. 8. Gli atti vincolanti di organizzazioni internazionali diretti a soggetti che non ne sono membri.

1. *Gli atti delle organizzazioni internazionali: aspetti generali*

Al fine di perseguire gli scopi per i quali sono istituite, le organizzazioni internazionali emanano atti unilaterali e, ove occorra, concludono accordi internazionali.

Rinviando al Capitolo II l'esame di profili inerenti a trattati internazionali di cui sono parti contraenti tali soggetti, va altresì chiarito che, in questa sede, è parso opportuno occuparci esclusivamente di **atti unilaterali «istituzionali»** adottabili da organi di organizzazioni internazionali in virtù degli strumenti costitutivi di queste ultime. Infatti, benché anche le organizzazioni internazionali, in quanto soggetti di diritto internazionale, possano porre in essere atti unilaterali previsti dal diritto internazionale generale (ad esempio il riconoscimento di un nuovo Stato) o pattizio (ad esempio la denuncia di un trattato), tali atti producono comunque «gli effetti che sono propri e tipici di queste figure giuridiche nel diritto internazionale» (BISCOTTINI, 157) e, dunque, non appare necessario soffermarsi specificamente su di essi.

Gli atti istituzionali delle organizzazioni internazionali possono essere integralmente o parzialmente vincolanti oppure privi di effetti obbligatori. Se vincolanti, costituiscono fonti di diritto e, in particolare, fonti previste da accordi¹. Invero la norma sulla produzione giuridica

¹ Una parte della dottrina, osservando che l'accordo trova il fondamento della sua

che attribuisce ad uno o più organi di un'organizzazione la competenza ad adottare atti obbligatori – norma che può essere generica o dettagliata, a seconda che indichi o meno le caratteristiche, la portata e gli effetti di tali atti nonché il procedimento da seguire per la loro emanazione – è contenuta, direttamente o indirettamente², nel trattato istitutivo dell'organizzazione o in suoi protocolli o accordi complementari.

Tutti gli atti istituzionali di ciascuna organizzazione internazionale, inclusi quelli privi di effetti obbligatori, devono essere necessariamente conformi all'insieme dei trattati costitutivi di quest'ultima, al diritto internazionale generale non derogato da tali trattati³ e alle norme di **ius cogens**. Inoltre, con differenze che variano da organizzazione a organizzazione, gli atti istituzionali possono essere subordinati ad altre fonti, quali, in particolare, eventuali principi generali di diritto interno della organizzazione dalla quale sono emanati⁴ o accordi internazionali con-

obbligatorietà nella norma consuetudinaria *pacta sunt servanda*, pone la consuetudine e l'accordo rispettivamente al vertice e al secondo grado della gerarchia delle fonti di diritto internazionale. Di conseguenza, essa qualifica le fonti previste da accordo come fonti di terzo grado. Va tuttavia precisato che accordo e consuetudine si derogano reciprocamente e che, di conseguenza, tra le due fonti non vi è rapporto di gerarchia formale. Sicché, si preferisce non accogliere la configurazione delle fonti previste da accordo come fonti di terzo grado.

² Talvolta, infatti, un atto di un organo di un'organizzazione internazionale è adottato in base ad un altro atto istituzionale dell'organizzazione ma la fonte di quest'ultimo è da individuare nel trattato istitutivo dell'organizzazione.

Ciò può verificarsi anzitutto per atti adottati da organi di diversa natura istituiti mediante decisioni di organizzazioni internazionali. Ad esempio il Comitato consultivo regionale per i negoziati commerciali della WAEMU può adottare, oltre che atti non vincolanti (pareri e raccomandazioni), il proprio regolamento di procedura. Tale competenza è prevista dall'art. 5 della decisione 9/2011 del Consiglio dei ministri della WAEMU che ha istituito il Comitato. A sua volta, la decisione in parola è stata adottata ai sensi dell'art. 16 del Trattato WAEMU.

Può inoltre verificarsi che ad un organo di un'organizzazione venga delegata, per mezzo di un atto di un altro organo, la funzione di adottare taluni atti. Ad esempio, l'art. 290, par. 1 del TFUE prevede che un atto adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio oppure da uno di essi mediante una procedura legislativa ordinaria o speciale, conformemente allo stesso TFUE, possa «delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi essenziali dell'atto legislativo».

³ Ad esempio, come è molto noto, l'art. 20, par. 2, lett. a) del TFUE e le altre norme di questo Trattato relative alla libera circolazione delle persone costituiscono deroga alla norma di diritto internazionale generale relativa alla libertà di uno Stato di ammettere o meno sul proprio territorio uno straniero.

⁴ Si può far qui riferimento ai principi generali di diritto dell'integrazione regionale,

clusi da quest'ultima. Sennonché, potendo accadere che un determinato atto sia in tutto o in parte contrastante con il trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale che lo ha emanato ovvero con le altre fonti che, come si è detto, possono essere gerarchicamente sovraordinate a tale atto, occorrerà chiedersi nel Capitolo X, relativo al regolamento delle controversie, se, al di là dei profili di responsabilità dell'organizzazione internazionale che ne possono derivare⁵, siano previsti meccanismi o procedimenti interni alla stessa organizzazione che permettano di accertare l'illegittimità parziale o integrale dell'atto e di predisporre i rimedi più opportuni per ovviare ad essa.

2. *Irrilevanza della denominazione degli atti ai fini della loro esatta qualificazione giuridica e della loro classificazione*

Nella prassi, si rinvengono numerose tipologie di atti adottabili dalle organizzazioni internazionali in virtù dei rispettivi ordinamenti.

In taluni casi essi sono espressamente contemplati nell'atto costitutivo dell'organizzazione che ne indica altresì gli elementi e la portata giuridica e, pertanto, possono essere definiti **atti tipici**. In altri casi la disposizione statutaria si limita ad attribuire agli organi dell'organizzazione la competenza ad adottare atti idonei ad esplicare le proprie funzioni senza tuttavia denominarli e, soprattutto, provvedere ad una loro esatta qualificazione giuridica. In queste ultime ipotesi ci si trova di fronte ad atti considerati come **atipici**.

È da escludere che gli atti delle organizzazioni internazionali possano essere classificati in base alla loro denominazione. Ciò principalmente perché la qualificazione di un atto non può essere effettuata esclusivamente in base al suo *nomen iuris*. Come ha invero chiarito la Corte di giustizia dell'UE, ai fini di una siffatta qualificazione, la Corte stessa «non può arrestarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, bensì deve tener conto in primo luogo del suo oggetto e del suo contenuto»⁶.

la cui esistenza è stata affermata da numerosi tribunali istituiti nell'ambito di organizzazioni regionali di integrazione economica. Oltre ai più noti principi generali di diritto dell'Unione europea, si pensi, in particolare, al principio del primato del diritto comunitario del SICA (v, ad esempio, Corte centroamericana di giustizia, sentenza 5 del marzo 1998, *Dr. Coto Uarte*) o il principio dell'integrazione regionale a geometria variabile operante nella Comunità dell'Africa Orientale (v Corte EAC, parere del 24 aprile 2009, n. 1/2008, par. 34).

⁵ V. Capitolo IX.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia delle CE, ora Corte di giustizia dell'UE, del 14

Si aggiunga che, talvolta, nel trattato istitutivo di una organizzazione internazionale un medesimo termine può essere utilizzato sia per indicare una specifica categoria di atti, sia, in senso più generale, per riferirsi alle deliberazioni di uno dei suoi organi. Ad esempio, va interpretato in questo secondo e più estensivo senso l'espressione «decisioni» contenuta nell'art. 18, par. 2 della Carta ONU, giacché, come lo stesso paragrafo specifica e come ha puntualizzato la Corte internazionale di giustizia, le «decisioni» dell'Assemblea Generale su questioni importanti comprendono anche talune categorie di «raccomandazioni»⁷.

Infine, è appena il caso di osservare che alle medesime denominazioni di atti di differenti organizzazioni internazionali possono corrispondere significati non coincidenti tra loro. Così, ad esempio, mentre nella maggior parte delle organizzazioni internazionali le raccomandazioni sono atti non vincolanti, in alcune organizzazioni esse impongono ai loro destinatari obblighi di natura procedurale⁸. Tale è il caso, tra le altre, delle raccomandazioni dell'ILO, ai sensi dell'art. 19, par. 6, lett. b) della sua Costituzione o di quelle dell'UNESCO, ai sensi dell'art. IV, par. 4 del suo Atto istitutivo, le quali devono essere sottoposte dagli Stati membri delle due organizzazioni ai competenti organi interni affinché questi ultimi valutino se trasferirle in leggi o in altre fonti di diritto interno. Ancora diverso è il caso della raccomandazioni della CARICOM, in quanto gli Stati membri di questa organizzazione regionale entro sei mesi dall'adozione di una raccomandazione sono tenuti, quantomeno, a motivare per iscritto la ragione dell'eventuale mancata esecuzione dell'atto⁹.

Pertanto, senza avere pretese di completezza, numerosi atti istituzionali di organizzazioni internazionali verranno classificati in base a differenti criteri e, più precisamente, con riguardo alla sfera dei loro destinatari nonché, nell'ambito di ciascuna categoria così determinata, con riguardo alla loro efficacia.

dicembre 1962, cause riunite 19-22/62, *Fédération nationale de la boucherie en gros e altri c. Consiglio*, p. 930.

⁷ Parere della Corte internazionale di giustizia del 20 giugno 1962 relativo a *Certe spese delle Nazioni Unite*, in *I.C.J. Reports*, 1962, p. 163.

⁸ Va peraltro ricordato che nel caso dell'ormai estinta CECA, l'art. 14, 3° comma del relativo Trattato istitutivo prevedeva che le raccomandazioni fossero vincolanti per quanto riguardava il risultato che esse intendevano perseguire, pur lasciando liberi gli Stati membri di determinare le modalità più appropriate per raggiungere siffatto risultato.

⁹ Cfr. art. 27, par. 6 del Trattato istitutivo CARICOM.

3. *Gli atti interni delle organizzazioni internazionali*

Una prima tipologia è costituita dagli atti finalizzati al funzionamento di una determinata organizzazione e dei suoi organi. Si pensi, ad esempio, ad atti emanati per disciplinare le procedure interne a ciascun organo o quelle interorganiche oppure ancora per istituire nuovi organi sussidiari che consentano di assolvere a determinate funzioni dell'ente.

Si tratta di atti indirizzati e inerenti all'organizzazione stessa o ai suoi organi e destinati a produrre i loro peculiari effetti nell'ordinamento interno della prima. Ciò non vuol dire che tali atti non possano avere rilevanza per soggetti che non ne sono i destinatari diretti. Si consideri l'incidenza che il regolamento interno di un organo ha per i membri di un'organizzazione, tenuti invero a conformarsi ad esso anche qualora abbiano votato contro la sua adozione o addirittura non abbiano partecipato alla votazione.

Ancora più evidente è la rilevanza per i membri di un'organizzazione di atti mediante i quali un organo provvede ad assegnare seggi di altri organi a composizione ristretta ovvero a nominare i membri di organi costituiti da individui. Ciò soprattutto quando siffatte assegnazioni o nomine dipendono da criteri non oggettivi¹⁰, come ad esempio il ricorso ad elezioni¹¹, in cui, spesso, entrano in gioco fattori di natura preminentemente politica.

¹⁰ È appena il caso di osservare che un organo che disattenda eventuali criteri oggettivi stabiliti nello statuto o in altri atti vincolanti per determinare la composizione integrale o parziale di un altro organo, incorrerebbe in una violazione di tali strumenti. Significativo a riguardo è il parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 giugno 1960 relativo alla *Composizione del comitato della sicurezza marittima dell'Organizzazione intergovernativa della navigazione marittima*, in *I.C.J. Reports*, 1960, p. 150 ss. L'art. 28, lett. a) della Convenzione istitutiva di questa organizzazione (l'Istituto specializzato delle Nazioni Unite che è stato sostituito dall'attuale IMO) stabiliva che i quattordici seggi del Comitato fossero assegnati dall'Assemblea. Più precisamente quest'ultima doveva attribuire almeno otto seggi ai Paesi membri dell'Organizzazione con le «flotte commerciali più importanti» e i restanti mediante elezione. Orbene la Corte in tale parere ha ritenuto che l'assegnazione dei seggi del Comitato decisa il 15 gennaio 1959 fosse avvenuta in modo non conforme all'art. 28, lett. a) della Convenzione in quanto l'interpretazione di tipo subiettivistico data dall'Assemblea all'espressione «flotte commerciali più importanti» aveva comportato l'arbitraria esclusione della Liberia e di Panama.

¹¹ A titolo di esempio, si possono menzionare gli organi a composizione ristretta dell'ONU eletti dall'Assemblea generale (cfr. art. 18, par. 2 della Carta ONU) e il Consiglio esecutivo dell'OPCW eletto dalla Conferenza degli Stati parti (cfr. art. VIII, lettere B, par. 12 e C, par. 23 della Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche).

Ciò premesso, va osservato che la gamma di questa prima tipologia di atti di organizzazioni internazionali è vastissima.

Tra quelli vincolanti si annoverano anzitutto i summenzionati **regolamenti interni** di organi, mediante i quali si stabiliscono le regole organizzative e procedurali relative all'esercizio delle funzioni attribuite agli organi stessi.

I trattati istitutivi di molte organizzazioni internazionali prevedono a favore di alcuni organi una «riserva di competenza» ad adottare i relativi regolamenti interni. A titolo di esempio si possono citare gli articoli 21, 30, 72 e 90 della Carta dell'ONU (che conferiscono tale competenza rispettivamente all'Assemblea generale, al Consiglio di sicurezza, al Consiglio economico e sociale e al Consiglio di amministrazione fiduciaria); l'art. 30 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia; l'articolo 13 del Trattato istitutivo del Parlamento centroamericano e gli articoli V, par. 3 e XIV, par. 3 della Convenzione NAFO (che attribuiscono la competenza in parola rispettivamente al Consiglio generale e alla Commissione).

Una norma statutaria contenente la riserva di competenza regolamentare è finalizzata ad assicurare all'organo che ne è destinatario autonomia organizzativa e funzionale. Beninteso, la potestà di autodeterminazione delle regole procedurali – che può essere esercitata dall'organo ogniqualvolta si riveli necessaria ad adeguare alla prassi il regolamento o a colmare eventuali lacune di quest'ultimo – è subordinata al rispetto delle norme statutarie e dei principi su cui si regge l'ordinamento dell'organizzazione, incluso il principio dell'uguaglianza sovrana dei membri di quest'ultima. Sarebbero ad esempio illegittime modifiche *ad hoc* del regolamento «che sopprimano o limitino in modo grave la facoltà del singolo Stato, membro dell'organo, di esprimere il suo parere e presentare le sue proposte» (CONFORTI, FOCARELLI, 447). Proprio per evitare deroghe arbitrarie alla loro applicazione, alcuni regolamenti stabiliscono rigide condizioni procedurali per la loro sospensione. Significativi, a riguardo, sono gli articoli 45 del Regolamento interno del Consiglio dei governatori dell'IFAD e 29 del Regolamento interno del Consiglio di amministrazione della medesima organizzazione.

Più limitata risulta l'autonomia normativa di organi, i cui regolamenti, benché da essi redatti, sono sottoposti all'approvazione di un altro organo. Tale è il caso, ad esempio, dei regolamenti di procedura della Corte di giustizia dell'UE e della Corte dei Conti UE, i quali, ancorché stabiliti dai due organi, devono essere approvati dal Consiglio della mede-

sima organizzazione¹²; del regolamento del Tribunale dell'UE, che quest'organo redige di concerto con la Corte di giustizia e che deve essere anche esso approvato dal Consiglio¹³ oppure del regolamento del Consiglio della FAO, da esso predisposto, ma approvato dalla Conferenza generale¹⁴.

Del tutto privi di una autonoma potestà regolamentare sono infine quegli organi, solitamente sussidiari¹⁵, i cui regolamenti interni sono elaborati e adottati da un altro organo. Una disposizione che prevede che il regolamento di procedura di un organo sussidiario (il Comitato dei rappresentanti permanenti) sia emanato da un altro organo (il Consiglio) è l'art. 25 del Trattato WAEMU. Il regolamento interno del Comitato dei rappresentanti permanenti della WAEMU va al contempo qualificato come un atto interorganico – vale a dire come un atto che un organo indirizza ad un differente organo – obbligatorio.

Invero, molti atti interorganici vincolano i loro destinatari. In questa sede possono ricordarsi, in particolare¹⁶, le summenzionate **approvazioni** e le **autorizzazioni**.

Con riferimento alle prime, dalle ipotesi già illustrate si evince che, solo a seguito dell'approvazione data da un organo, l'atto di un diverso organo acquista efficacia. Se ne ricava inoltre che l'atto subordinato all'approvazione, come il ricordato regolamento interno del Consiglio della FAO, è un «atto composto» in quanto, per la sua adozione, è richiesto il concorso di una pluralità di organi (nel caso di specie, il Consiglio e la Conferenza generale della FAO). Un'ulteriore fattispecie di approvazione è rappresentata da quella richiesta al Parlamento europeo per l'adozione di alcuni atti del Consiglio, come ad esempio le decisioni relative alla conclusione di un accordo internazionale rientrante in una delle categorie espressamente indicate nell'articolo 218, par. 6, 2° comma, lett. a) del TFUE.

¹² V, rispettivamente, articoli 253, 6° comma e 287, par. 4, 5° comma TFUE.

¹³ V art. 254, 5° comma TFUE.

¹⁴ V art. V, par. 4 della Costituzione FAO.

¹⁵ Un'eccezione è costituita dal Consiglio esecutivo della WMO, il quale è un organo statutario di tale organizzazione: l'art. 8, 1° comma, lett. c) dello Statuto WMO attribuisce al Congresso meteorologico mondiale la competenza a predisporre ed emanare il regolamento di procedura del Consiglio esecutivo.

¹⁶ Altri esempi di atti interorganici vincolanti sono le direttive che in ambito OPCW la Conferenza delle parti può indirizzare al Consiglio esecutivo. L'art. VIII, lett. B, par. 30 della Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche prevede infatti che il Consiglio esercita le sue funzioni in conformità, anche, di siffatte direttive.

Dalla preventiva autorizzazione di un organo può discendere invece la legittimazione di un altro organo ad adottare un determinato atto. Un esempio molto noto è quello contemplato dall'art. 96, par. 2 della Carta dell'ONU, ai sensi del quale la richiesta di un parere alla Corte internazionale di giustizia da parte di organi ONU diversi dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale (ovvero da Istituti specializzati dell'ONU) è sottoposta all'autorizzazione di quest'ultima.

Altri atti interorganici, pur non essendo obbligatori, costituiscono una condizione necessaria per l'adozione di un atto di un altro organo. Producono questo effetto talune **proposte**. Ad esempio la proposta del Consiglio di sicurezza è necessaria per l'adozione da parte dell'Assemblea generale di una decisione inerente all'ammissione di un nuovo membro¹⁷ o di una decisione relativa alla sospensione e all'espulsione di un membro¹⁸. In altri termini all'Assemblea generale è precluso decidere in queste materie senza una apposita proposta del Consiglio di sicurezza. Tuttavia essa può decidere, nonostante la proposta del Consiglio di sicurezza, di non ammettere un nuovo membro ovvero di non sospendere o non espellere uno Stato dall'Organizzazione¹⁹. Anche nell'ambito dell'UE, molti atti possono essere adottati solo se vi è stata una proposta della Commissione²⁰.

Si rinvencono altri atti interorganici non vincolanti. Tra le numerose tipologie di atti annoverabili in questa sub-categoria, molto diffusi sono, da un lato, i **pareri** espressi da un organo al fine di fornire orientamenti o avvisi ad un altro organo in merito ad una determinata questione o procedura²¹, dall'altro, le **raccomandazioni**, emanate da un organo allo

Si considerino altresì le deleghe (come ad esempio, quelle citate, *supra* in nota 2), giacché le funzioni delegate ad un organo, devono essere esercitate da quest'ultimo nei limiti e alle condizioni stabilite dall'atto di delega.

¹⁷ V. art. 4, par. 2 Carta ONU.

¹⁸ V. rispettivamente articoli 5 e 6 Carta ONU.

¹⁹ V. Capitolo V.

²⁰ V. art. 17, par. 2 TUE. Cfr. inoltre art. 293 TFUE.

²¹ Esempi di pareri interorganici espressi da organi non giurisdizionali sono quelli che il Segretario generale dell'OSA formula agli organi dell'Organizzazione ai sensi dell'art. 112, lett. b) della Carta OSA.

In ambito UE, il Consiglio è obbligato a consultare il Parlamento europeo per l'adozione di determinati atti (v., ad esempio, articoli 21, par. 3 e 22, par. 2 TFUE). L'atto emanato dal Consiglio senza aver richiesto il parere al Parlamento è conseguentemente illegittimo per «violazione delle forme sostanziali» ai sensi dell'art. 263, 2° comma TFUE. Tuttavia il parere reso dal PE, nell'ambito di questa peculiare procedura di consultazione obbligatoria, può essere disatteso dal Consiglio.

scopo di esortare un diverso organo a tenere un determinato comportamento²².

Infine appare opportuno fare un cenno ad atti, che parte della dottrina (tra gli altri, AMERASINGHE, 168; CONFORTI, FOCARELLI, 435) definisce **risoluzioni organizzative**. Rientrano in questa categoria sia le risoluzioni, già menzionate, inerenti alla nomina o all'elezione dei membri di un organo, sia molti degli atti mediante i quali vengono istituiti organi di varia natura, che, contestualmente, non contengono raccomandazioni o decisioni rivolte a membri dell'organizzazione²³.

Con riferimento a queste ultime, va osservato che numerosi strumenti costitutivi di organizzazioni internazionali prevedono che, per l'adempimento di determinate loro funzioni, appositi organi sussidiari possano essere creati con atti di organi statutari²⁴. Talvolta è richiesto, più specificamente, che si tratti di funzioni proprie dell'organo che istituisce quello sussidiario²⁵. In presenza di una norma siffatta, risulterebbe illegittima una risoluzione mediante la quale un organo statutario attribuisca competenze che esso non possiede ad un suo organo sussidiario. Qualora l'organo statutario abbia competenze vastissime, corrispondenti, in principio, alle finalità dell'organizzazione, la norma dovrebbe essere invece interpretata nel senso di impedirgli solo l'istituzione di organi sussidiari che gli consentirebbero di attribuirsi, sia pure in maniera indiretta, anche competenze che gli sono state espressamente precluse dal trattato istitutivo²⁶.

La Corte internazionale di giustizia ha precisato che, se l'organo sussidiario è un tribunale amministrativo, l'organo che lo ha istituito non

²² Esempi di raccomandazioni interorganiche sono quelle che l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa può indirizzare al Comitato dei ministri della medesima organizzazione (v. art. 22 dello Statuto del Consiglio d'Europa) o quelle che, in seno all'Autorità internazionale dei fondi marini internazionali la Commissione giuridica e tecnica emette nei confronti del Consiglio (art. 165 UNCLOS).

²³ Invero, alcune risoluzioni che creano organi chiamati a contribuire alla soluzione di una situazione relativa a uno o più membri ma di interesse dell'Organizzazione che le emana, contengono altresì raccomandazioni o decisioni rivolte a suoi membri. Pertanto esse non sono qualificabili come meramente organizzative. Per alcune di queste ultime risoluzioni, si veda, *infra*, par. 7.

²⁴ L'art. XII, sezione 2, lett. j) dello Statuto dell'IMF prevede che il Consiglio di amministrazione e il Consiglio di amministrazione possano istituire i comitati che essi considerino «utili».

²⁵ V., ad esempio, articoli 22 e 29 della Carta ONU.

²⁶ Ad esempio, per l'AG dell'ONU, giusta l'art. 11, par. 2 della Carta, le «azioni» nel settore del mantenimento della pace.

può rifiutarsi di eseguire una sentenza resa da detto tribunale²⁷. Sicché la risoluzione istitutiva del tribunale finisce per acquisire una particolare forza vincolante per lo stesso organo alla quale è imputata.

4. *Gli atti diretti ai membri dell'Organizzazione: gli atti non vincolanti*

In linea di massima, gli atti più rilevanti di un'organizzazione internazionale sono quelli indirizzati ai suoi membri in quanto è soprattutto mediante tali atti che essa persegue gli obiettivi per i quali è stata istituita.

Si rinvengono in questa categoria numerose tipologie di atti, aventi differenti effetti. Appare opportuno soffermarsi anzitutto su quelli giuridicamente non vincolanti.

In genere, si tende ad evitare, ove possibile e compatibilmente con gli obiettivi da raggiungere, che un'organizzazione internazionale eserciti «penetranti ingerenze» (BISCOTTINI, p. 124) nella condotta dei suoi membri e che, al contrario, agisca secondo un criterio di proporzionalità. L'esigenza di adottare atti vincolanti solo se necessari può persino essere espressa negli strumenti costitutivi dell'organizzazione internazionale. Al riguardo è emblematico l'art. 5, par. 4 del Trattato sull'Unione europea (organizzazione, che, peraltro, adotta molti atti obbligatori): «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il perseguimento degli obiettivi dei trattati». Ne deriva che, in ambito UE, «le misure normative, graduate rispetto all'obiettivo, devono avere la minore obbligatorietà possibile. Così se non è indispensabile un regolamento (...) dovrà emanarsi una direttiva (...); e se non è necessario un atto vincolante dovrà preferirsi una raccomandazione» (VILLANI, *Istituzioni*, 76).

Pertanto, gli atti non vincolanti possono rivelarsi quelli maggiormente idonei al raggiungimento di determinati fini e obiettivi di un'organizzazione. In ogni caso, quale che sia la ragione della loro adozione (non è raro che questa dipenda altresì da contingenti interessi politico-diplomatici di membri dell'organizzazione), si tratta di atti molto diffusi.

Considerata la molteplicità di organizzazioni internazionali, non è possibile esaminare tutte le tipologie di atti non vincolanti previsti dai relativi strumenti istitutivi o formati nella prassi. Nondimeno molti di

²⁷ Parere della Corte internazionale di giustizia del 13 luglio 1954 relativo agli *Effetti delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite accordanti immunità*, in *I.C.J. Reports*, 1954, p. 47 ss.

questi atti sono classificabili in una delle due seguenti categorie: a) **atti esortativi**; b) **pareri e atti interpretativi non obbligatori**.

La **raccomandazione**, come già si è accennato²⁸, è un tipico atto esortativo. Più specificamente, quelle che occorre qui considerare, vale a dire le raccomandazioni indirizzate a membri dell'organizzazione, invitano questi ultimi a tenere un determinato comportamento, che, se del caso, può consistere anche in un'astensione²⁹. Una raccomandazione può avere portata individuale, se designa quali destinatari uno o più membri dell'organizzazione³⁰ o, se dal suo testo, si ricava che essa è in realtà rivolta a un numero limitato di tali soggetti. Ha invece portata generale se è indirizzata alla totalità dei membri dell'organizzazione o, se dal suo testo, si evince che essa non è diretta in particolare ad uno o più soggetti.

Talvolta, elaborando ed adottando un atto esortativo a portata generale, un organo si propone di «affrontare complessivamente una materia o di enunciare principi destinati a influenzare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale», come ha affermato, in una risoluzione del 17 settembre 1987, l'*Institut de droit International*³¹, riferendosi specificamente alle dichiarazioni dell'Assemblea generale (denominate anche *dichiarazioni di principi* quando la stessa Assemblea vuole conferire loro una particolare solennità).

Tali dichiarazioni, ormai numerose e aventi ad oggetto molti settori del diritto internazionale³², di per sé non sono vincolanti e, salvo che

²⁸ V. *supra*, par. 3 con riferimento alle raccomandazioni interorganiche.

²⁹ Si veda, ad esempio, la risoluzione 63/301 dell'Assemblea generale dell'ONU, del 30 giugno 2009, sulla *Situazione in Honduras: crollo della democrazia*, par. 3, in cui tale organo ha lanciato un appello a non riconoscere nessun altro governo diverso da quello democraticamente eletto guidato da Zelaya Rosales.

³⁰ Ad esempio la Commissione internazionale del riso, istituita dalla FAO, ai sensi dell'articolo IV, lett. d) dell'Accordo istitutivo può raccomandare a suoi membri le misure che ritiene necessarie per la risoluzione di problemi concernenti la coltivazione, conservazione e commercializzazione del riso.

³¹ Cfr. conclusione 12 della risoluzione dell'*Institut de droit International* relativa alla *Elaborazione di convenzioni multilaterali generali e di strumenti non convenzionali a funzione o vocazione normativa*, approvata il 17 dicembre 1987 (sessione del Cairo).

³² A titolo di esempio, possono menzionarsi le seguenti risoluzioni dell'Assemblea generale: 217 A (III), *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*; 1803 (XVIII) *Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali*; 1962 (XVIII) *Dichiarazione relativa ai principi giuridici cui dovrebbe uniformarsi l'attività degli Stati nell'esplorazione e nell'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico*; 2749 (XXV) *Dichiarazione dei principi applicabili al fondo dei mari e degli oceani e al loro sottosuolo al di là del limite della giurisdizione nazionale*; 3281 (XXIX) *Carta dei diritti e doveri economici de-*

nelle parti in cui riproducano norme e principi di diritto internazionale generale, contengono mere raccomandazioni rivolte ai membri delle Nazioni Unite.

Presentano caratteristiche analoghe altri atti di diversi organi principali o sussidiari dell'ONU o di differenti organizzazioni internazionali. Invero, atti di per sé non obbligatori ed esortativi (ben potendo risultare, come talune dichiarazioni di principi, riproduttivi di norme diritto internazionale generale) denominati, di volta in volta, codici³³, codici di condotta³⁴, linee guida³⁵, solo per citarne alcuni, sono anche essi finalizzati ad «affrontare complessivamente una determinata materia» rientrante nella competenza dell'organo che li adotta e, se del caso, a «promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale» in quella materia.

Ed invero, tanto importanti dichiarazioni di principi quanto alcuni di questi atti, pur appartenendo al cosiddetto *soft law*, possono contribuire significativamente al consolidamento e alla «cristallizzazione» di norme di diritto consuetudinario o allo sviluppo progressivo del diritto internazionale.

Al riguardo, occorre osservare anzitutto che alcune **dichiarazioni di principi** come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo sono ormai considerate avere un contenuto totalmente corrispondente al diritto internazionale generale. Si aggiunga che, come ha affermato la Corte internazionale di giustizia, «anche se non sono vincolanti», le risoluzioni dell'Assemblea generale «possono, in alcune circostanze, fornire elementi di prova (...) dell'emergere dell'*opinio juris*»³⁶, la quale, secondo un condiviso orientamento dottrinario, costituisce un elemento necessario per la formazione di consuetudini internazionali.

In secondo luogo, taluni trattati internazionali contengono norme corrispondenti a quelle di precedenti codici o altri atti non vincolanti ovvero rinvii ad essi. Ad esempio il Codice di condotta sulla pesca re-

gli Stati; 3324 (XXIX) recante *definizione dell'aggressione*; 55/2, *Dichiarazione del Millennio*; 61/295, *Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni o autoctoni*.

³³ V., a d esempio, il *Codice mondiale di etica del turismo*, adottato dall'Assemblea generale della UNWTO il 1° ottobre 1999.

³⁴ V., ad esempio, il *Codice di condotta per una pesca responsabile*, approvato dalla Conferenza della FAO il 31 ottobre 1995.

³⁵ V., ad esempio, le *Linee guida della Banca mondiale sul trattamento degli investimenti stranieri diretti*, del 21 settembre 1992.

³⁶ Parere della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1996 relativo alla *Liceità dell'uso delle armi nucleari da parte di uno Stato in un conflitto armato*, in *I.C.J. Reports*, 1996, p. 253, par. 70.

sponsabile³⁷ è esplicitamente richiamato in accordi internazionali, come la Convenzione sulla conservazione e gestione delle risorse alieutiche dell'Atlantico sud-orientale³⁸.

Con riferimento alla seconda categoria di atti non vincolanti, l'atto più frequente è il **parere**. Si tratta di un atto con cui un organo manifesta una posizione o un orientamento, ad esempio, formulando una proposta di interpretazione su una questione di diritto oppure suggerendo soluzioni a problemi di natura tecnica³⁹.

Tra gli esempi di atti rientranti nella medesima categoria dei pareri possono menzionarsi le comunicazioni interpretative, mediante le quali la Commissione si propone di redigere una sorta di guida all'applicazione del diritto UE vigente, applicabile in un determinato settore o i rapporti esplicativi delle convenzioni del Consiglio d'Europa predisposti dal Comitato dei Ministri di questa organizzazione.

Infine, a conferma sia della irrilevanza della denominazione di un atto, sia della non sempre facile qualificazione di un atto ai fini del suo inserimento in un'unica categoria, vanno forse considerate anche come interpretative «le raccomandazioni» che la Conferenza Ministeriale della WTO può emanare ai sensi dell'art. XIII, par. 4 dell'Accordo istitutivo di tale Organizzazione. Invero, poiché la disposizione prevede che «a domanda di un membro, la Conferenza Ministeriale può esaminare il funzionamento del presente articolo e fare le raccomandazioni più appropriate», ci sembra che, in base a tale norma, la Conferenza Ministeriale, debba in primo luogo e soprattutto proporre un'interpretazione dell'articolo XIII e della procedura da esso disciplinata⁴⁰.

Tutti gli atti che sono stati brevemente illustrati in questo paragrafo, come si è detto, non sono vincolanti. Ne consegue che il membro che ritiene di non attuare un atto esortativo o di disattendere un parere non incorre in un fatto illecito internazionale. Ciò è ribadito anche negli strumenti costitutivi di alcune organizzazioni internazionali (ad esempio dall'ultima frase dell'art. 69 della Convenzione istitutiva dell'ICAO che,

³⁷ V., *supra*, nota 37.

³⁸ Tale Convenzione è stata firmata a Windhoek il 20 aprile 2001 ed è entrata in vigore il 13 aprile 2003.

³⁹ Cfr., ad esempio, i pareri che il Consiglio scientifico della Organizzazione per la pesca dell'Oceano Atlantico Settentrionale rende su richiesta degli Stati costieri ai sensi del combinato disposto degli articoli 6, par. 1) lett. c e VII della Convenzione NAFO

⁴⁰ Si tratta della procedura relativa alla non applicazione nei rapporti tra membri della WTO di alcuni accordi commerciali multilaterali (cosiddetta clausola di *opting out*).

con riferimento a raccomandazioni del Consiglio dirette ad uno specifico membro, dispone: «Nessuno Stato contraente sarà considerato colpevole di violazione della presente Convenzione se non esegue tali raccomandazioni»).

Tuttavia, secondo un orientamento dottrinario (se ne veda la nota formulazione di LAUTERPACHT, 45), i membri di un'organizzazione internazionale, pur non obbligati a dare esecuzione ad un atto non vincolante, sono tenuti quantomeno a non ignorarlo e ad esaminarlo in buona fede. Ciò anche in virtù del principio di leale collaborazione che sussiste tra un'organizzazione internazionale e i suoi membri.

Inoltre, un atto non obbligatorio, purché legittimo, ossia non in contrasto con le fonti ad esso sovraordinate e adottato da un organo competente, ha un effetto permissivo (così DAILLER, FORTEAU, PELLET, 418). Si deve cioè ritenere che il membro che dia esecuzione a un tale atto, ancorché non obbligato, agisca in conformità del trattato istitutivo dell'organizzazione alla quale l'atto è imputabile. Beninteso, lo stesso membro incorre in una violazione di obblighi che discendano dal diritto internazionale generale oppure da esso assunti mediante trattati internazionali conclusi con altri membri che ritengano di non conformarsi all'atto non vincolante qualora il contenuto di tali norme o principi di diritto internazionale sia confliggente con l'atto in questione⁴¹. In altri termini, non si condivide la tesi da taluni sostenuta, secondo la quale, in un caso siffatto, la raccomandazione legittima dell'organizzazione opererebbe come una causa di esclusione del fatto illecito internazionale (cosiddetto «effetto di liceità»).

Deve infine segnalarsi che in un trattato internazionale non istitutivo di un'organizzazione internazionale, le parti contraenti possono convenire di vincolarsi ad un atto non obbligatorio di una determinata organizzazione internazionale di cui, per ipotesi, possono non essere membri. Può trattarsi anche di un atto appositamente richiesto all'organizzazione attraverso la medesima disposizione del trattato e dunque di un atto non ancora adottato. È appena il caso di osservare che, in entrambe le ipotesi, una siffatta risoluzione resta non vincolante e che l'obbligo di conformarsi ad essa discende esclusivamente dalla norma

⁴¹ Si considerino ad esempio raccomandazioni dell'Assemblea generale in materia di mantenimento della pace che invitano i membri dell'ONU ad applicare un embargo nei confronti di un determinato Stato e la cui attuazione può comportare la violazione di precedenti accordi commerciali tra lo Stato che si intende sanzionare ed altri Stati membri dell'ONU.

convenzionale non statutaria. Ad esempio, nel Trattato di Pace con l'Italia del 10 febbraio 1947, gli Stati contraenti si impegnarono ad accettare le raccomandazioni dell'Assemblea generale dell'ONU relative alla sorte delle colonie italiane e a prendere le misure necessarie a darvi attuazione.

5. *Segue. Le autorizzazioni*

Una particolare categoria di atti di organizzazioni internazionali diretti a loro membri è costituita dalle *autorizzazioni*. Attraverso un tale atto, un organo legittima uno o più membri a prendere: a) misure vietate loro dai trattati istitutivi dell'organizzazione di riferimento o dal diritto internazionale generale ma la cui adozione, in deroga a questi divieti, può essere ritenuta necessaria al raggiungimento di obiettivi perseguiti dalla medesima organizzazione⁴²; b) misure funzionali agli scopi statutari, che gli strumenti costitutivi della pertinente organizzazione internazionale riservano a quest'ultima e che, tuttavia, essa è impossibilitata ad attuare direttamente.

Esaminando la prassi, si osserva che non di rado un'autorizzazione è contenuta in un atto aventi due diverse categorie di destinatari: il membro autorizzato e gli altri membri dell'Organizzazione. Per il primo, l'atto comporta la facoltà di porre in essere la misura autorizzata. Qualora se ne avvalga, esso potrà prendere siffatta misura alle condizioni poste dall'atto in questione.

Con riferimento agli altri membri, l'atto può indirizzare raccomandazioni oppure prevedere obblighi.

Un esempio di atto autorizzativo che rivolge altresì raccomandazioni a membri diversi dallo Stato precipuamente legittimato è costituito dalle risoluzioni con cui il Comitato per la protezione dell'ambiente marino dell'IMO autorizza uno o più Stati costieri a istituire una zona marina

⁴² Non si deve tuttavia trattare di misure vietate alla stessa organizzazione internazionale. Ai sensi dell'art. 17, par. 2 del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 5 agosto 2011, infatti «un'organizzazione internazionale incorre nella responsabilità internazionale se essa elude un obbligo internazionale autorizzando Stati o organizzazioni internazionali membri a commettere un fatto che sarebbe stato internazionalmente illecito se fosse stata essa stessa a commetterlo e se il fatto in questione è stato commesso a causa di tale autorizzazione».

particolarmente vulnerabile⁴³ (PSSA)⁴⁴. Infatti, la risoluzione che designa come tale una zona marina comporta la facoltà per lo Stato costiero interessato di prendere misure volte alla protezione dell'ecosistema marino o alla *safety* della navigazione anche qualora tali misure risultino limitative della libertà di navigazione in aree di mare – dove eventualmente si estende la PSSA – in cui detta libertà è garantita dal diritto internazionale generale. Contestualmente, la risoluzione invita gli altri membri dell'IMO a riconoscere la vulnerabilità ecologica della nuova zona e delle sue risorse naturali e a conformarsi alle misure richieste dallo Stato costiero interessato.

Tra gli atti del secondo tipo, ossia contenenti anche decisioni rivolte a tutti i membri dell'organizzazione, rientrano le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che autorizzano all'uso della forza armata e di cui si rinvencono molteplici tipologie. Ad esempio, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato il ricorso all'uso della forza da parte di membri dell'ONU, rendendolo in tal modo lecito, sia come misura coercitiva autonoma per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale⁴⁵ sia come misura strumentale all'attuazione di un embargo⁴⁶ o di altra sanzione⁴⁷ oppure ancora, tra i casi più recenti, per contrastare atti di pirateria nel mare territoriale di uno Stato momentaneamente incapace di prevenire e reprimere tali atti di violenza privata⁴⁸. Orbene, le risoluzioni in questione, oltre a contenere le predette autorizzazioni, costituiscono atti obbligatori per tutti i Membri, inclusi quelli che, legittimamente, decidono di non ricorrere all'uso della forza. Essi, invero, a seconda dei casi, sono comunque tenuti ad attuare le sanzioni decise dal CdS o a non ostaco-

⁴³ Si veda, ad esempio la risoluzione MEPC.204 (62) del 15 luglio 2011 che identifica lo Stretto di Bonifacio come una zona marina particolarmente vulnerabile.

⁴⁴ Secondo l'acronimo inglese di *Particularly Sensitive Sea Areas*.

⁴⁵ Si veda ad esempio la risoluzione 678 del 29 novembre 1990 relativa all'aggressione del Kuwait da parte dell'Iraq. Si noti che in tale risoluzione la previsione dell'uso della forza armata si ricava in realtà dall'autorizzazione ad utilizzare tutti i mezzi necessari esplicitamente contenuta nel punto 2.

⁴⁶ Si veda, sempre con riferimento alla crisi del golfo del 1990/1991, la risoluzione 665 del 25 agosto 1990 con cui il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato le misure necessarie a far rispettare l'embargo navale nei confronti dell'Iraq.

⁴⁷ Si veda ad esempio la risoluzione 1973 del 17 marzo 2011 sulla situazione in Libia, in cui si autorizzano gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie sia alla protezione della popolazione civile sia per far rispettare la zona di interdizione aerea stabilita dalla medesima risoluzione.

⁴⁸ Si veda ad esempio la risoluzione 1816 del 2 giugno 2008 sulla situazione in Somalia.

lare l'uso della forza armata, alle condizioni poste nelle medesime risoluzioni, da parte di altri Stati membri dell'ONU.

Dalle predette categorie di autorizzazioni, si differenziano quelle aventi come unico destinatario lo Stato autorizzato. Si possono menzionare a riguardo le decisioni adottabili dal *Dispute Settlement Body* (DSB) della WTO ai sensi dell'art. 22, par. 2 dell'Intesa sulla soluzione delle controversie. In virtù di questa disposizione, il DSB, al termine del procedimento per il regolamento di una controversia, può autorizzare un membro parte della stessa a sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi commerciali multilaterali della WTO nei confronti dell'altra parte della controversia, dalla quale il primo ha subito una violazione di obblighi stabiliti da tali accordi.

6. *Gli atti vincolanti per i membri che li accettano*

Un'altra categoria di atti *sui generis*, di non facile classificazione in base al criterio dell'efficacia, è costituita da atti vincolanti per i membri che li accettano⁴⁹.

La manifestazione della volontà può essere anche tacita se la norma statutaria prevede che l'atto entri in vigore per i membri che, entro una certa scadenza, non abbiano dichiarato di rifiutarlo (cosiddetta tecnica dell'*opting out*).

Rientrano in questa seconda fattispecie, tra gli altri atti⁵⁰, i **regolamenti sanitari internazionali** della WHO⁵¹, adottati a maggioranza dall'Assemblea mondiale della sanità. L'art. 22 della Costituzione WHO prevede che questi regolamenti, debitamente notificati a tutti i membri dell'Organizzazione, vincolino automaticamente i membri che, nel termine perentorio previsto dalla notificazione⁵², non li abbiano respinti.

È da escludere che i regolamenti sanitari internazionali possano essere qualificati come atti privi di efficacia obbligatoria in quanto essi vin-

⁴⁹ Si possono menzionare a riguardo le decisioni della Lega degli Stati arabi (art. 7 del Patto).

⁵⁰ A titolo di esempio si possono menzionare le «proposte» della Commissione NAFO (art. XII) e le «raccomandazioni obbligatorie» della Commissione generale della pesca nel Mediterraneo (art. V).

⁵¹ L'importanza dei regolamenti sanitari internazionali dipende dal fatto che mediante essi l'Assemblea mondiale della sanità stabilisce le misure necessarie per prevenire e contrastare malattie nonché ad impedirne la diffusione e il contagio.

⁵² V., ad esempio, art. 59, par. 1 del regolamento sanitario internazionale del 2005.

colano i membri che li accettano mentre atti come le raccomandazioni restano esortativi anche per i soggetti che provvedono ad eseguirle e che, di conseguenza, sono liberi in qualsiasi momento di non conformarsi più ad esse.

Secondo alcuni autori (SCHERMERS, BLOKKER, 795), i regolamenti sanitari internazionali non sarebbero altro che trattati internazionali e, specificamente, per un'altra parte della dottrina, accordi in forma semplificata (AGO, 28). In effetti, depongono a favore della natura pattizia la procedura di *opting out* – la quale, come si è detto, determina l'impossibilità dell'entrata in vigore di un regolamento nei confronti di membri che abbiano espressamente dichiarato il loro rifiuto di vincolarsi ad esso –; la possibilità di formulare riserve ai regolamenti sanitari internazionali; la prassi di registrare presso il Segretariato generale dell'ONU i regolamenti sanitari internazionali, ai sensi dell'art. 102 della Carta dell'ONU e la possibilità per soggetti di diritto internazionale non membri della WHO di accettare tali regolamenti.

D'altra parte, si deve osservare che i regolamenti sanitari internazionali sono innegabilmente atti imputabili all'Assemblea mondiale della sanità la quale, come si è accennato, li adotta con una votazione a maggioranza semplice. Inoltre, una volta entrati in vigore, prescindendo dalla volontà dei membri che li hanno tacitamente accettati, la stessa Assemblea, sempre a maggioranza semplice, può sostituirli con altri regolamenti⁵³. In ciò si ravviserebbe un elemento in comune con atti quali le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, che la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto di dover distinguere dai trattati internazionali, tra gli altri motivi, proprio perché «adottati da un organo collegiale unico ed elaborati nel quadro di un processo molto differente da quello relativo alla conclusione di un trattato», tanto che «il loro testo finale esprime la posizione del Consiglio di sicurezza»⁵⁴.

A queste considerazioni, deve aggiungersi che, nella prassi, gli Stati membri della WHO, raramente, si avvalgono della procedura dell'*opting out*. Il regolamento del 2005 è, ad esempio, in vigore per tutti i membri dell'Organizzazione.

Sicché, come è stato osservato (BOISSON DE CHAZOURNES, 1178), considerata la loro natura *sui generis*, è difficile classificare con sicurezza i

⁵³ Beninteso, i membri della WHO sono liberi di rifiutare il nuovo regolamento.

⁵⁴ Parere della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010, relativo alla *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza riguardante il Kosovo*, in *I.C.J. Reports*, 2010, par. 94.

regolamenti in questione come atti unilaterali di un'organizzazione internazionale o, per contro, come trattati internazionali.

7. Gli atti vincolanti

Risultano numerose le tipologie di atti istituzionali di organizzazioni internazionali che sono obbligatori per i membri di questi ultime. Esse comprendono, ad esempio, atti a portata particolare e atti a portata generale, atti che pongono meri obblighi procedurali, atti che stabiliscono obblighi di risultato e atti obbligatori in tutti i loro elementi. Pertanto, anche nel presente paragrafo, ci si potrà soffermare soltanto su alcuni di essi.

Partendo dagli atti comportanti per i membri dell'organizzazione obblighi più lievi, si possono nuovamente menzionare le raccomandazioni dell'ILO e dell'UNESCO⁵⁵. Come si è accennato, le raccomandazioni in questione, malgrado la loro denominazione, creano per i membri delle due organizzazioni l'obbligo di sottoporle alle competenti autorità nazionali. Queste ultime sono peraltro libere di decidere se applicarle e, conseguentemente, emanare leggi o altri strumenti normativi di diritto interno per darvi attuazione.

Nel caso delle decisioni della WMO, l'art. 9 della Costituzione dell'Organizzazione stabilisce che gli Stati membri si impegnano a dare esecuzione a tali atti. Tuttavia, qualora uno Stato ritenga di essere impossibilitato a darne puntuale attuazione, esso dovrà indicare al Segretario della WMO se il suo inadempimento è da considerarsi temporaneo o definitivo e, in entrambe le ipotesi, motivarne le ragioni. Sicché anche le decisioni della WMO pongono, per gli Stati che non intendano esserne vincolati, quantomeno un obbligo procedurale di informazione. Una norma simile è prevista per gli «*standards*» e le «*procedure internazionali*» dell'ICAO⁵⁶.

La più rilevante categoria di atti con efficacia parzialmente obbligatoria è costituita dalle **direttive** previste dall'art. 288, 3° comma TFUE e da quelle di altre organizzazioni di integrazione regionale che si ispirano all'UE⁵⁷. Le direttive in questione possono avere portata generale,

⁵⁵ V., *supra*, par. 2.

⁵⁶ V. art. 38 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale.

⁵⁷ V., ad esempio, le direttive adottabili in ambito CEMAC (art. 40 del Trattato istitutivo) e in ambito WAEMU (art. 8 del Protocollo relativo alla Corte).

se hanno come destinatari tutti gli Stati membri dell'organizzazione, ovvero portata individuale se sono rivolte a uno o più di tali Stati.

Esse pongono anzitutto un obbligo di risultato, che, di solito, è costituito dal ravvicinamento e dall'armonizzazione delle normative interne degli Stati membri relative ad una data materia; obbligo che gli Stati ai quali si indirizzano devono eseguire entro un determinato termine. Le stesse direttive provvedono a fissare siffatto termine, ma devono riservare agli Stati la competenza riguardo ai mezzi e alle forme idonei a raggiungere il risultato prescritto. Infatti, le direttive, una volta entrate in vigore, non sono direttamente applicabili ma necessitano di appositi atti di attuazione da parte dei loro destinatari⁵⁸. Sicché la predetta «competenza degli organi nazionali in merito ai mezzi e alla forma»⁵⁹ concerne soprattutto la scelta dell'atto di diritto interno mediante il quale trasporta una direttiva nel proprio ordinamento e integrarne il contenuto, che – in particolar modo se la direttiva è adottata al fine di realizzare un ravvicinamento delle legislazioni –, non dovrebbe essere né esaustivo né estremamente dettagliato⁶⁰.

Dalle direttive discende anche un obbligo negativo secondario, denominato di *stand-still*. Secondo la Corte di giustizia dell'UE, dalla data di entrata in vigore della direttiva e «durante il termine fissato per la trasposizione [non solo] gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari ad assicurare che il risultato prescritto dalla direttiva sarà realizzato alla scadenza del termine stesso» ma «in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa»⁶¹.

Inoltre, con specifico riferimento ad alcune direttive dell'UE⁶² sussi-

⁵⁸ Occorre precisare che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, una direttiva non trasposta o non adeguatamente attuata entro il termine da essa stabilito, può produrre a favore di singoli effetti diretti verticali unilaterali se essa o se alcune sue disposizioni si presentano sufficientemente chiare e precise nonché incondizionate.

⁵⁹ V. art. 288, 3° comma TFUE.

⁶⁰ Si noti peraltro che nell'ambito dell'Unione europea sono tutt'altro che rare le direttive talmente dettagliate che di fatto determinano una lesione della competenza degli Stati membri in merito ai mezzi e alle forme più appropriati per dare attuazione agli obblighi di risultato da esse poste.

⁶¹ Sentenza della Corte di giustizia delle CE, ora Corte di giustizia dell'UE, 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, punti 44 e 45.

⁶² Si tratta delle direttive adottate secondo una procedura legislativa (cfr. art. 260, par. 3 TFUE)

ste per gli Stati destinatari l'ulteriore obbligo di comunicare alla Commissione le misure di attuazione di tali direttive⁶³.

Sono invece obbligatori in tutti i loro elementi sia i **regolamenti** dell'UE⁶⁴ sia i regolamenti di altre organizzazioni di integrazione regionale⁶⁵. Inoltre, tali atti sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri di queste ultime ed hanno portata generale.

Dai tre elementi richiamati, si evince, anzitutto, che i regolamenti in questione non si limitano a porre un obbligo di risultato, come le direttive, ma hanno un'obbligatorietà integrale. In secondo luogo, essi spiegano direttamente i loro effetti negli ordinamenti interni degli Stati. Pertanto, in linea di massima⁶⁶, ai membri dell'organizzazione regionale non è lasciata alcuna discrezionalità quanto alle modalità di applicazione di un determinato regolamento ed è anzi precluso di adottare qualsiasi provvedimento interno di esecuzione, che rischierebbe di «comprometterne la simultanea e uniforme applicazione in tutti gli Stati membri»⁶⁷ nonché di camuffare la sua peculiare natura di atto di un'organizzazione regionale di integrazione. In terzo luogo, che essi sono «applicabil[i] non già a un numero limitato di destinatari, indicati espressamente oppure facilmente individuabili, bensì ad una o più categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro complesso»⁶⁸, siano essi organi o istituzioni dell'organizzazione regionale, Stati membri, enti pubblici, altre persone giuridiche o persone fisiche.

Queste caratteristiche generali mettono in luce che i regolamenti rap-

⁶³ La violazione di tale obbligo determina la possibilità per la Commissione di applicare, nell'ambito di una procedura di infrazione, l'art. 260, par. 3 TFUE, ai sensi del quale, invero, essa «quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della pena da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze».

⁶⁴ V. art. 288. 2° comma TFUE.

⁶⁵ V., ad esempio, i regolamenti adottabili in ambito CEMAC (art. 40 del Trattato istitutivo) e in ambito WAEMU (art. 8 del Protocollo relativo alla Corte).

⁶⁶ Infatti, può aversi che sia uno stesso regolamento a configurarsi come non pienamente *self-executing*. Il tal caso sussiste per gli Stati membri l'obbligo di prendere le necessarie misure interne di attuazione.

⁶⁷ Sentenza della Corte di giustizia delle CE, ora Corte di giustizia dell'UE, del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, p. 101.

⁶⁸ Sentenza della Corte di giustizia delle CE, ora Corte di giustizia dell'UE, del 14 dicembre 1962, cause riunite 16-17/62, *Confédération nationale des fruits et des légumes c. Consiglio*, p. 901.

presentano atti fondamentali delle organizzazioni regionali che già sono, o che hanno ambizioni di essere, sopranazionali. Infatti, come è stato osservato con specifico riferimento a quelli previsti dall'art. 288, 2° comma TFUE, i regolamenti «esprimono la capacità dell'Unione europea di produrre una normativa che, superando il diaframma statale (il quale, solitamente, si interpone tra il diritto internazionale e l'ordinamento interno) raggiunge direttamente i consociati, creando per essi diritti e obblighi giuridici, e si impone a qualsiasi autorità, giudiziaria o amministrativa, che sia chiamata ad applicarla» (VILLANI, *Istituzioni*, 262).

Altri atti di organizzazioni internazionali tendono a predisporre normative uniformi relative a determinate materie da applicare in tutti i rispettivi Stati membri. Tra essi, si possono menzionare anzitutto gli atti uniformi di diritto commerciale, che il Consiglio dei ministri OHADA adotta all'unanimità dei membri presenti e votanti ma vincolanti tutti gli Stati membri dell'organizzazione, inclusi quelli che non hanno partecipato alla votazione. Gli atti uniformi conferiscono diritti e obblighi anche a persone fisiche e giuridiche che operano in uno Stato membro, aventi o meno la nazionalità di quest'ultimo. Inoltre, ai sensi dell'art. 10 gli atti uniformi «sono direttamente applicabili ed obbligatori in tutti gli Stati membri, nonostante qualsiasi disposizione contraria di diritto interno, precedente o successiva».

Vincolano persone fisiche e giuridiche, oltre che membri dell'Organizzazione, anche i regolamenti adottati dall'Assemblea dell'ISA ai sensi dell'art. 160, par. 2, lett. f) dell'UNCLOS⁶⁹, i quali predispongono normative molto dettagliate che, oltretutto, si caratterizzano per essere le uniche applicabili in settori di attività dell'ISA.

Sempre con riferimento ad atti obbligatori che mirano a disciplinare in termini generali ed astratti alcuni settori del diritto internazionale, va osservato che, in larga parte della dottrina, hanno suscitato dubbi di legittimità le cosiddette «*risoluzioni legislative*», del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Si tratta in particolare di due risoluzioni: la 1373 del 28 settembre 2001 – con cui il Consiglio di sicurezza ha imposto alcuni obblighi sanciti dalla Convenzione sul contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale del 9 dicembre 1999, all'epoca non ancora in vigore⁷⁰, a

⁶⁹ Sulla natura obbligatoria di alcuni di tali regolamenti si v. Camera dei Fondi marini internazionali dell'ITLOS, parere del 1° febbraio 2011, *Responsabilità e obblighi degli Stati patrocinanti imprese e entità che conducono attività nella Zona*, paragrafi 59-60.

⁷⁰ La Convenzione è infatti entrata in vigore il 10 aprile 2002.

tutti i membri dell'ONU⁷¹, – e la 1540 del 18 aprile 2004 sulle misure che gli Stati membri dell'ONU devono prendere per impedire l'acquisizione di armi di distruzione di massa da parte di attori non statuali. Le tesi che muovono critiche a tali risoluzioni adducono, in particolare, che il Consiglio di sicurezza non possa emanare risoluzioni a carattere generale per il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale bensì solo decisioni inerenti a specifiche situazioni di minaccia alla pace, violazione della pace o aggressione.

Quantomeno in base a siffatto parametro di valutazione, sollevano minori dubbi di legittimità risoluzioni obbligatorie del Consiglio di sicurezza che, sebbene fortemente limitative della sovranità di alcuni Stati membri, sono state adottate in ordine a specifiche e circoscritte situazioni.

Non si intende fare riferimento solo a decisioni emanate in base all'art. 41 della Carta come quelle che impongono agli Stati membri di attuare rigide sanzioni economiche (ad esempio un embargo nei confronti di un determinato Stato⁷² o il congelamento di beni e risorse finanziarie di persone fisiche o giuridiche⁷³) e alle risoluzioni ad esse collegate istitutive di comitati di controllo competenti a monitorare l'esecuzione di tali sanzioni⁷⁴. Infatti, risultano ancora più intrusive le risoluzioni, adottate in base all'art. 42 oppure al Capitolo VII della Carta dell'ONU complessivamente considerato, mediante le quali il Consiglio di sicurezza ha istituito, tra l'altro, a) operazioni di mantenimento della pace implicanti il dispiegamento di personale militare e/o civile all'interno di un dato Stato⁷⁵; b) tribunali penali internazionali⁷⁶, che, sempre in virtù di decisioni di tale organo e con riferimento al perseguimento di crimini internazionali, si sono sostituiti agli organi giurisdizionali nazionali o,

⁷¹ Si noti che alcuni dei membri dell'ONU ancora oggi non sono parti della Convenzione sul contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

⁷² Si veda ad esempio la risoluzione 661 del 6 agosto 1990 che, tra l'altro, decideva un embargo nei confronti dell'Iraq.

⁷³ Si vedano ad esempio le risoluzioni 1970 del 26 febbraio 2011 e 1973 (cit., *supra*, nota 47), che, tra l'altro, impongono ad ogni Stato membro dell'ONU l'obbligo di congelare i fondi di membri della famiglia Gheddafi che si trovino sul proprio territorio.

⁷⁴ Si veda ad esempio la risoluzione 1874, che ha istituito il Comitato di controllo sull'esecuzione delle sanzioni decise nei confronti della Corea del Nord.

⁷⁵ Si veda ad esempio la risoluzione 1778 del 25 settembre 2007, istitutiva della MINURCAT (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*).

⁷⁶ Si vedano ad esempio le risoluzioni 827 del 25 maggio 1993 e 955 dell'8 novembre 1994, che hanno istituito i tribunali penali internazionali rispettivamente per la ex Jugoslavia e per il Ruanda.

persino, c) operazioni implicanti l'amministrazione di territori e l'instaurazione di autorità internazionali⁷⁷ che hanno «assunto pieni poteri di governi di territori, sostituendosi ai governi nazionali e regolando direttamente i rapporti inter-individuali» (CONFORTI, FOCARELLI, 309).

Si aggiunga che alcune di queste risoluzioni, come quelle istitutive dei Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, apportano al contempo significativi contributi allo sviluppo progressivo del diritto internazionale. È stato osservato ad esempio che la configurazione delle violazioni dell'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra come autonoma categoria di crimini internazionali costituisce un'importante innovazione (ZEMANEK, 233). Né va dimenticato che, da un punto di vista più generale, l'istituzione dei due tribunali ha costituito una fase fondamentale nell'evoluzione dell'attuale diritto internazionale penale. Infine le due risoluzioni, prevedendo la punizione di crimini di individui, confermano che atti vincolanti di organizzazioni internazionali diretti ai loro membri possono essere idonei a conferire anche ad individui diritti o, come nel caso di specie, obblighi.

8. *Gli atti vincolanti di organizzazioni internazionali diretti a soggetti che non ne sono membri*

Si è visto nel par. precedente come sia tutt'altro che raro che atti vincolanti conferiscano diritti e doveri anche a persone fisiche e giuridiche. Si deve ora osservare che talvolta queste ultime sono le uniche destinatarie di peculiari atti vincolanti di organizzazioni internazionali.

Tra questi, relativamente frequenti sono le «**decisioni** che designano i destinatari» contemplate dall'art. 288, 4° comma TFUE. Si tratta di atti obbligatori in tutti i loro elementi a portata individuale⁷⁸ che, soprattutto se hanno ad oggetto la disciplina di alcune importanti materie, tra cui la concorrenza, sono sovente adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

⁷⁷ Si veda ad esempio la risoluzione 1244 del 10 giugno 1999, istitutiva della UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*).

⁷⁸ Il 4° comma dell'art. 288 TFUE, distinguendole da altre categorie di decisioni, reca infatti che, se esse designano i destinatari, sono «obbligatorie soltanto nei confronti di questi».

A tali decisioni si ispirano le decisioni adottabili nell'ambito di altre organizzazioni regionali di integrazione⁷⁹.

Un altro esempio di decisioni rivolte a individui è costituito dalle istruzioni che l'Agenzia dell'EUROCONTROL adotta nei confronti dei comandanti di aeromobili che sono obbligati a conformarsi ad esse⁸⁰.

È da ritenere che la competenza di talune organizzazioni internazionali ad adottare atti vincolanti nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche non sia indicativa di una presunta soggettività internazionale degli individui, asserita da alcuni in dottrina. Per contro, è una competenza che discende unicamente dai trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali in questione e dipende dunque dalla volontà dei membri di tali organizzazioni di acconsentire, ai fini del conseguimento delle forme di cooperazione o di integrazione cui aspirano, a così forti trasferimenti di sovranità a favore di queste stesse organizzazioni.

Sempre su trattati internazionali deve essere fondato l'obbligo di dare esecuzione ad atti di alcune organizzazioni internazionali da parte di soggetti di diritto internazionale che non sono membri di queste ultime. Così, l'art. 3 della Costituzione dell'OPEC stabilisce che tutti gli Stati membri devono eseguire le decisioni obbligatorie di tale organizzazione anche qualora non siano membri di quest'ultima.

Analogamente, l'impegno degli Istituti specializzati dell'ONU ad eseguire determinate risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza⁸¹ discende dagli obblighi di cooperazione assunti negli accordi di collegamento stipulati da ciascuno di essi con l'ONU⁸².

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AGO, *Die internationalen Organisationen und ihre Funktionen in Inneren Tätigkeitsgebiet der Staaten*, in *Rechtsfragen der Internationalen Organisation. Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt, 1958, p. 28 ss.; ALEXANDROWICZ, *The Law Making Functions of the Specialised Agencies of the United Nations*, Sydney, 1973; ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2005; AMERASINGHE, *Prin-*

⁷⁹ V., ad esempio, i regolamenti adottabili in ambito CEMAC (art. 40 del Trattato istitutivo) e in ambito WAEMU (art. 8 del Protocollo relativo alla Corte).

⁸⁰ V. art. 18 della Convenzione istitutiva dell'EUROCONTROL.

⁸¹ Può menzionarsi la risoluzione 662 del 18 agosto 1990, in cui il Consiglio di sicurezza ha tra l'altro chiesto agli Istituti specializzati di non riconoscere l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq.

⁸² V. ad esempio accordo di collegamento tra l'ONU e l'ISA del 14 marzo 1997.

*Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 2005; ARANGIO-RUIZ, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declarations of Principles of Friendly Relations*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 137, 1972, p. 431 ss.; ID., *On the Security Council's «Law-making»*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 609 ss.; BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 293 ss.; BASTID BURDEAU, *Quelques remarques sur la notions de droit dérivé en droit international*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 161 ss.; BENZING, *International Organizations or Institutions, Secondary Law*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012, vol. VI, p. 74 ss.; BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte prima. La teoria dell'Organizzazione*², Padova, 1981; BLOKKER, *Decisions of International Organizations: The Case of the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1999, p. 3 ss.; BOISSON DE CHAZOURNES, *Le pouvoir réglementaire de l'Organisation Mondiale de la Santé à l'aune de la santé mondiale: réflexions sur la portée et la nature du règlement sanitaire international de 2005*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, p. 1057 ss.; BUERGENTHAL, *Law-Making in the International Civil Aviation Organization*, Syracuse, 1969; CONFORTI, *La funzione dell'Accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁹, Padova, 2012; DAILLER, FORTEAU, PELLET, *Droit international public*⁸, Paris, 2009; DETTER, *Law-making by International Organizations*, Stockholm, 1965; DI TURI, *Note sulla funzione normativa e di controllo dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, in Panella, Spatafora (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì, Vol. III*, Torino, 2011, p. 157 ss.; DOMINICÉ, *Valeur et autorité des actes des organisations internationales*, in DUPUY (R.-J.) (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, La Haye, 1998, p. 441 ss.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; DURANTE, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964; ECONOMIDÈS, *Les Actes Institutionnels Internationaux et les sources du droit international*, in *Annuaire français de droit international*, 1988, p. 131 ss.; FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale. I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova, 2008, p. 178 ss.; FRANZINA, *L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce del Parere sul Kosovo*, in Gradoni, Milano (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla Dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, Padova, 2011, p. 59 ss.; FROWEIN, *The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1989, p. 778 ss.; IACCARINO, *Introduzione ad un profilo sistematico degli atti delle Comunità europee: contributo allo studio delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1970; KALALA, *Les Résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, 2009; LAUTERPACHT, *Separate Opinion, Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee of South West*

Africa, in *I.C.J. Reports 1955*, p. 35 ss.; LEFEVRE, *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles, 2006; MALINTOPPI, *Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958; MERLE, *Le pouvoir réglementaire des institutions internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 341 ss.; MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Sovranità e trasporti: organizzazioni internazionali e fonti normative indirette*, in *Diritto Marittimo*, 2002, p. 107 ss.; PALCHETTI, *L'interprétation des résolutions du Conseil de Sécurité à la lumière de l'Avis de la Cour internationale de justice sur le Kosovo*, in Arcari, Balmond (dir.), *Questions de droit international autour de l'Avis Consultatif de la Cour Internationale de Justice sur le Kosovo*, Milano, 2011, p. 155 ss.; PANEBIANCO, *Raccomandazioni delle Nazioni Unite e libertà degli Stati membri*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1963, p. 268 ss.; PANEBIANCO, MARTINO, *Elementi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997; PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 5 ss.; RINOLDI, *Atti delle organizzazioni internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, III, 1988; SABA, *L'activité quasi-législative des Institutions spécialisés des Nations Unies*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 111, 1964, p. 607 ss.; SALERNO (a cura di), *Sanzioni «individuali» del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law*⁵, Leiden, Boston, 2011; TALMON, *The Security Council as World Legislature*, in *American Journal of International Law*, 2005, p. 175 ss.; TAMMES, *Decisions of International Organs as a Source of International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 94, 1958, p. 265 ss.; TERCINET, *Le pouvoir normative du Conseil de sécurité: le Conseil de sécurité peut-il légiférer*, in *Revue belge de droit international*, 2004, p. 528 ss.; THIERRY, *Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 167, 1980, p. 385 ss.; VILLANI, *L'ONU e la crisi del Golfo*³, Bari, 2005; ID. *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*², Bari, 2010, p. 277 ss.; VIRALLY, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, in *Annuaire Français de droit international*, 1956, p. 66 ss.; VISMARA, *Il problema dell'efficacia diretta delle decisioni del Consiglio di sicurezza: alcune riflessioni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 1065 ss.; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007; ZEMANEK, *The Legal Foundation of the International System. General Course on Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 266, 1997, p. 9 ss.

Capitolo V

Lo *status* di membro delle organizzazioni internazionali

Pietro Pustorino

SOMMARIO: 1. La partecipazione all'organizzazione internazionale: profili generali. – 2. I membri originari. – 3. I membri aderenti. – 4. I membri ammessi: le regole generali in tema di ammissione. – 5. *Segue*. Le regole in tema di ammissione di Stati. – 6. *Segue*. Le regole in tema di ammissione di organizzazioni internazionali. – 7. La questione dell'ammissione condizionata. – 8. Ammissione e conflitto fra norme internazionali applicabili al soggetto membro. – 9. *Membership* e situazioni giuridiche differenziate: i membri associati ed affiliati. Lo *status* di osservatore. – 10. Qualità di membro e rappresentanza nel quadro dell'organizzazione internazionale. – 11. Successione degli Stati ed incidenza sullo *status* di membro. – 12. Mutamenti rivoluzionari di governo, fallimento di uno Stato ed occupazioni militari quali situazioni potenzialmente pregiudizievoli per il mantenimento dello *status* di membro. – 13. La riammissione all'organizzazione internazionale. – 14. La sospensione dello *status* di membro. – 15. L'espulsione dall'organizzazione internazionale. – 16. Il recesso all'organizzazione internazionale.

1. *La partecipazione all'organizzazione internazionale: profili generali*

La partecipazione ad un'organizzazione internazionale ha **natura volontaria**, non riscontrandosi nel diritto internazionale ipotesi di vincoli associativi obbligatori (BISCOTTINI, 111), ed è regolata da **norme speciali**, che variano a seconda della natura, della struttura e delle finalità dell'organizzazione presa in esame, sebbene, secondo una parte della dottrina (VIGNES, 69 ss.), sia possibile desumere in materia alcuni orientamenti generali applicabili a tutte le organizzazioni internazionali.

Come rilevato nel Capitolo I, le organizzazioni internazionali possono essere distinte fra **organizzazioni di carattere universale e regionale**. Le prime sono aperte, in linea di principio, a tutti gli Stati facenti parte della comunità internazionale ed agli altri soggetti di diritto internazionale legittimati, secondo le regole dell'organizzazione, a parteciparvi. Talvolta, il carattere universale dell'organizzazione viene espressamente sancito nell'atto istitutivo dell'organizzazione, come stabilito dall'art. 2, par. 20, della Costituzione dell'ITU. Le organizzazioni di natura

regionale presentano, invece, limitazioni di natura geografica. Con riguardo a questa seconda tipologia di organizzazioni, va peraltro precisato che i requisiti per la partecipazione possono essere di natura più complessa e riferirsi, ad esempio, all'appartenenza ad una determinata area geo-politica, come nel caso delle organizzazioni militari istituite dagli Stati occidentali (es. NATO, UEO) o dagli *ex* Paesi socialisti (es. Patto di Varsavia).

Una distinzione solo in parte analoga, in quanto non fa esclusivo riferimento ad elementi di carattere geografico, concerne la classificazione fra **organizzazioni aperte e chiuse**. Nei casi di organizzazioni chiuse la limitazione può essere *assoluta*, nel senso che lo statuto dell'organizzazione esclude del tutto la partecipazione di membri diversi da quelli che l'hanno istituita¹, oppure prevede disposizioni assai restrittive circa i soggetti abilitati a partecipare all'organizzazione, attraverso una loro indicazione nominativa². Talora lo statuto dell'organizzazione autorizza infine la partecipazione dei soli soggetti invitati alle conferenze preparatorie all'istituzione dell'organizzazione stessa³. La limitazione può essere poi di carattere *relativo*, facendo riferimento a fattori di natura politica, culturale, economica, etc.

Le norme in materia di partecipazione alle organizzazioni internazionali, come tutte le altre norme dell'organizzazione, non sono di natura statica ma dinamica, nel senso che possono essere modificate attraverso i procedimenti di emendamento o revisione previsti dall'atto istitutivo⁴, come nel caso dell'OCSE, il cui Consiglio ha adottato delle nuove regole in tema di ammissione, prevedendo procedure *ad hoc*, più complesse e diversificate a seconda del soggetto richiedente l'ammissione (cd. *Accession Roadmap*)⁵. Con riguardo alla partecipazione ad un'organizzazione, acquista inoltre particolare importanza la prassi interpretativa, che varia a seconda della natura e delle esigenze della singola organizzazione nonché del periodo storico in cui si colloca l'attività interpretativa, come dimostrato dall'analisi del periodo della decolonizzazione e della conseguente formazione di nuovi Stati che richiesero ed ottennero l'ammissione alle organizzazioni all'epoca esistenti, sebbene fosse talora dubbia la sussistenza per alcuni di essi dei requisiti per par-

¹ Art. 36, par. 1, del Trattato istitutivo del BENELUX.

² Protocollo di Tegucigalpa alla Carta dell'ODECA del 13 dicembre 1991, istitutivo del SICA: art. 36, par. 5, con riguardo all'adesione del Belize.

³ Art. 5 della Carta istitutiva del GCC.

⁴ Si veda Cap. XI.

⁵ Si veda la ris. del Consiglio C(2007)31/FINAL del 16 maggio 2007.

tecipare a tali organizzazioni. A questo proposito, è in alcuni casi difficile verificare se l'applicazione delle regole in tema di ammissione, così come di sospensione, espulsione o recesso, si configuri soltanto come un'interpretazione di carattere estensivo o restrittivo, oppure dia luogo alla formazione di nuove regole affermatesi sulla base della prassi applicativa. In quest'ultimo senso può ad esempio citarsi, in materia di adesione all'UE, l'applicazione generalizzata dei criteri di adesione fissati nel Consiglio europeo di Copenhagen del 21-22 giugno 1993, i quali, in base all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati espressamente richiamati nel nuovo art. 49 del TUE. In senso analogo, nel quadro del CoE, può citarsi la prassi, che ebbe inizio nel 1951 e successivamente consolidatasi, di far precedere l'invito all'ammissione al CoE di un nuovo Stato membro all'adozione di un parere positivo da parte dell'Assemblea parlamentare.

In tema di ammissione ad un'organizzazione internazionale, un principio generale è costituito dal rispetto da parte del nuovo membro del cd. *acquis*, cioè del complesso degli atti (vincolanti e non) adottati dagli organi dell'organizzazione sino al momento della richiesta di partecipazione da parte di un nuovo soggetto. In proposito, è da notare che, quantunque siano poche le organizzazioni che prevedano espressamente il rispetto dell'*acquis* formatosi nel quadro di esse, come ad esempio la WTO⁶, il principio in questione può ritenersi applicabile a tutte le organizzazioni, seppure applicato talvolta in modo flessibile così da consentire un adeguamento graduale dell'ordinamento del nuovo soggetto membro a quanto affermatosi nella prassi applicativa delle regole dell'organizzazione. Quale esempio può citarsi il caso dell'ammissione all'OSCE degli Stati formati per effetto dello smembramento dell'*ex* URSS e dell'*ex* Jugoslavia, ai quali è stato imposto il rispetto dei principi contenuti negli atti e nei documenti progressivamente adottati dall'organizzazione.

Un ulteriore principio generale che appare applicabile in materia di partecipazione alle organizzazioni internazionali riguarda il **divieto di apporre riserve** ai trattati istitutivi dell'organizzazione⁷. Una conferma dell'esistenza di tale principio può desumersi anche dalle obiezioni formulate da organi dell'organizzazione all'ammissibilità di riserve apposte da candidati alla *membership* al momento dell'accettazione dell'atto isti-

⁶ Accordo istitutivo, art. XIV, par. 2.

⁷ Si vedano rispettivamente i Trattati istitutivi dell'ALADI, art. 55, e della CAN, articoli 133, par. 1 e 134, par. 2; Carta del GCC, art. 21; Accordo internazionale sul caffè istitutivo dell'ICO, art. 44; Protocollo istitutivo del SICA, art. 38.

tutivo, che nulla prevede in tema di riserve. In questo senso, può citarsi il rifiuto opposto nel 1953 dal Direttore generale dell'ILO in relazione alle riserve formulate dall'ex URSS nella dichiarazione di accettazione della Costituzione dell'ILO. Rilevante appare anche la successiva posizione assunta al riguardo dall'ex URSS, che si conformò alla posizione negativa dell'ILO, eliminando le riserve dal nuovo documento di accettazione presentato nel 1954.

Il divieto di apporre riserve non opera quando la facoltà di formularle è esplicitamente prevista, come stabilito ad esempio dall'art. 237 del Trattato istitutivo della CARICOM, che subordina l'apposizione di riserve al consenso degli Stati parte, e dall'art. XIII, paragrafi 1 e 3, dell'Accordo istitutivo della WTO, secondo cui il soggetto aderente, che non intende entrare in relazioni commerciali con uno o più soggetti già membri, può notificare tale decisione alla Conferenza dei Ministri prima dell'approvazione dell'accordo di adesione, invocando a suo favore la cd. clausola di non applicazione. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, la facoltà di apporre riserve è di fatto ridotta dalla necessità per il soggetto aderente di concludere, prima della decisione finale sull'adesione ad opera della Conferenza dei Ministri, negoziati bilaterali con i membri della WTO, i quali pertanto possono obiettare alla decisione del soggetto aderente di ricorrere al meccanismo previsto dall'art. XIII nei loro confronti e frapporre ostacoli all'adesione.

La *ratio* del principio che vieta l'apposizione di riserve allo statuto di un'organizzazione consiste, da un lato, nel preservare il difficile equilibrio realizzato dai soggetti fondatori in tema di struttura e contenuto delle regole dell'organizzazione e, dall'altro, nel fatto che, con riferimento alle norme fondamentali dell'organizzazione, la **contrarietà all'oggetto ed allo scopo** del trattato istitutivo sembra da considerare *in re ipsa* (SCHMALENBACH, 1139), poiché la formulazione di riserve implicherebbe pressoché automaticamente l'impossibilità di realizzare le finalità che l'organizzazione si prefigge. Non a caso le uniche rare e «date» eccezioni a tale principio concernono l'apposizione di riserve finalizzate a consentire il recesso dall'organizzazione, qualora esso non sia espressamente previsto nello statuto. In questo senso depone la riserva formulata dagli Stati Uniti al momento dell'ingresso nella WHO nel 1948. Poiché la riserva in questione è stata espressamente accettata dall'Assemblea della WHO non può essere messa in discussione l'esistenza di un diritto di recesso degli Stati Uniti dalla WHO (DAVÌ, 362)⁸, di-

⁸ In tema di recesso da un'organizzazione si veda *infra*, par. 16.

ritto che non è invece riconosciuto agli altri Stati membri dell'organizzazione.

Il divieto di apporre riserve al momento della costituzione del vincolo associativo per il nuovo soggetto membro viene in qualche misura temperato dalla possibilità prevista da alcuni statuti di concedere ai nuovi soggetti membri **deroghe** con riferimento al rispetto di determinate regole dell'organizzazione. Le deroghe in questione, che hanno generalmente carattere temporaneo e reciproco – potendo quindi essere fatte valere sia dai nuovi membri sia da quelli preesistenti nei loro rispettivi rapporti giuridici – sono motivate tanto sulla base dell'arretratezza dell'ordinamento del nuovo soggetto membro rispetto ad alcuni settori normativi disciplinati dall'organizzazione, quanto dall'esigenza di proteggere temporaneamente gli Stati già membri nell'ipotesi di ingresso di soggetti aventi caratteristiche tali da poter pregiudicare gli equilibri normativi sino a quel momento realizzati nell'organizzazione. In proposito, possono richiamarsi le disposizioni adottate dall'UE nelle recenti adesioni di nuovi Paesi membri e contenenti la facoltà di derogare temporaneamente e su base reciproca alle regole sulla libera circolazione dei lavoratori.

2. I membri originari

In tema di partecipazione ad un'organizzazione internazionale, occorre distinguere i membri originari o fondatori ed i soggetti che hanno acquisito lo *status* di membro attraverso procedure di ammissione o di adesione. In linea di principio, si può affermare che i membri originari sono soltanto quelli che hanno partecipato direttamente ai negoziati in base ai quali è stato adottato lo statuto, ma, in alcune ipotesi, è possibile che il trattato istitutivo dell'organizzazione qualifichi come membri originari soggetti che non hanno ricoperto tale ruolo in tema di formazione dell'organizzazione. Ad esempio, l'art. 3 della Carta dell'ONU, oltre ad attribuire lo *status* di membri originari agli Stati che hanno partecipato alla conferenza di San Francisco, estende tale qualifica ai Paesi che hanno firmato la Dichiarazione dell'ONU del 1° gennaio 1942 ed abbiano sottoscritto e ratificato la Carta dell'ONU ex art. 110. Analogamente, nella WTO sono considerati membri originari sia le parti contraenti del GATT, sia le CE (ora UE), in quanto abbiano accettato lo statuto della WTO e gli altri strumenti normativi espressamente indicati⁹.

⁹ Accordo istitutivo, art. XI, par. 1.

Alcuni statuti di organizzazioni internazionali stabiliscono termini perentori per l'acquisto dello *status* di membro originario. In questo senso, l'Accordo istitutivo dell'IMF stabilisce che sono da considerare membri fondatori i Paesi partecipanti alla conferenza monetaria e finanziaria dell'ONU, i quali abbiano accettato la partecipazione all'IMF entro il 31 dicembre 1945¹⁰, mentre lo Statuto dell'IAEA dispone che i membri originari sono da considerare gli Stati membri dell'ONU o di un istituto specializzato, i quali firmino lo statuto entro novanta giorni dall'apertura alla firma del trattato e depositino il relativo strumento di ratifica¹¹. Altri statuti di organizzazioni internazionali, invece, non stabiliscono limiti temporali per la ratifica dell'atto istitutivo. Un esempio è costituito dallo Statuto della FAO secondo cui esso è aperto all'accettazione da parte degli Stati elencati nell'allegato I¹². La suddetta norma è stata utilizzata nel 2006 dalla Federazione russa, che, pur inserita fra i Paesi indicati nell'allegato I (si trattava ovviamente dell'ex URSS), aveva deciso di rimanere estranea all'organizzazione. In proposito, è tuttavia da chiedersi se la disposizione in esame, a distanza di quasi settanta anni dalla sua previsione, sia da ritenere ancora vigente, oppure vada considerata estinta alla luce dell'applicazione della clausola *rebus sic stantibus*. Le perplessità circa la vigenza attuale della disposizione in esame aumentano se si considera che lo Stato che vi ha fatto ricorso è stato oggetto di un fenomeno successorio di vaste proporzioni e di difficile inquadramento giuridico¹³.

Quanto alla natura giuridica del membro originario, esso, in senso analogo a quello che si dirà in tema di ammissione, può essere uno Stato o un'altra organizzazione internazionale. La prassi sembrerebbe tuttavia evolvere rapidamente nel senso di prevedere la possibilità per entità diverse da Stati ed organizzazioni di divenire membri originari di un'organizzazione, come ricavabile dalla Costituzione del CIARC, istituito nel 2011 quale «independent international organization under international law» ed avente quali membri originari alcuni centri internazionali di ricerca agricola¹⁴.

Bisogna verificare se dal carattere originario della partecipazione ad un'organizzazione conseguano effetti giuridici rilevanti, oppure se l'ori-

¹⁰ Art. II, sezione 1.

¹¹ Art. 4, lett. A.

¹² Art. XXI, par. 1.

¹³ Si veda *infra*, par. 11.

¹⁴ Si vedano gli articoli 1 e 3 della Costituzione.

ginarietà costituisca poco più di un'etichetta formale, priva di effetti giuridici significativi. Al riguardo, va rilevato che i membri originari partecipanti ai negoziati relativi agli atti istitutivi dell'organizzazione hanno anzitutto l'occasione di incidere sul contenuto definitivo delle norme «costituzionali» dell'organizzazione. La partecipazione ai suddetti negoziati va valorizzata anche per il fatto che i lavori preparatori di un trattato costituiscono mezzi sussidiari di esegesi delle norme pattizie, i quali rilevano al fine di confermare un significato risultante dall'applicazione dei mezzi principali di interpretazione, oppure di determinare un significato, laddove l'interpretazione ottenuta con i mezzi principali lasci il significato ambiguo od oscuro, oppure conduca ad un risultato assurdo ed illogico¹⁵.

Inoltre, ai membri originari di un'organizzazione non si applicano le norme da essi stabilite in materia di ammissione o adesione di nuovi membri. Tale assunto, che appare piuttosto evidente, non è di poco conto se si tiene a mente che la qualifica di membri originari può costituire un modo per eludere l'applicazione delle condizioni di ammissione all'organizzazione, soprattutto nei casi in cui il soggetto richiedente sia privo dei requisiti per l'ammissione. Ad esempio, divennero membri originari dell'ONU sia Stati federati (Bielorussia ed Ucraina) di Paesi federali (*ex* URSS), sia Stati che, all'epoca della loro partecipazione all'ONU, non erano ancora in possesso dei requisiti dell'indipendenza e dell'effettività dei poteri di governo (Filippine, India e Siria).

Si può infine aggiungere che i membri fondatori ai quali viene riconosciuto uno *status* di particolare privilegio nel quadro dell'organizzazione godono, di fatto, di un diritto che può definirsi di mantenimento dello *status quo*, nel senso che ad essi difficilmente verranno revocati i diritti speciali attribuiti al momento dell'istituzione dell'organizzazione, sebbene i presupposti per l'attribuzione dei suddetti diritti siano venuti meno o si siano largamente attenuati. Basti pensare, al riguardo, ai diritti riconosciuti agli Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza, diritti che non hanno subito finora alcuna limitazione nonostante che le ragioni storico-politiche per il loro riconoscimento siano state in larga parte superate.

Ciò premesso, va aggiunto che sono poche le organizzazioni internazionali che attribuiscono espressamente diritti particolari a *tutti* i mem-

¹⁵ Art. 32 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, applicabile in linea di principio, *ex art.* 5 della medesima Convenzione, ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali.

bri originari. Al riguardo può richiamarsi lo Statuto dell'OPEC, il quale stabilisce che l'ammissione di nuovi membri è condizionata al consenso manifestato dai 3/4 dei membri dell'organizzazione, inclusi i voti favorevoli dei membri originari dell'organizzazione stessa¹⁶. L'Accordo istitutivo dell'IBRD prevede invece che ciascun membro fondatore, il cui territorio abbia sofferto per effetto di occupazione militare o di ostilità nel corso dell'ultimo conflitto mondiale, ha la facoltà di ritardare il pagamento di una parte della quota di sottoscrizione da esso dovuta per la partecipazione all'IBRD fino ad un massimo di cinque anni¹⁷.

3. *I membri aderenti*

Il procedimento di adesione è da tenere distinto da quello previsto in tema di ammissione di nuovi membri. Se lo *status* di membro fondatore viene attribuito dagli stessi soggetti che danno vita all'organizzazione, risolvendosi quindi in una sorta di «auto-proclamazione», il diritto di aderire all'organizzazione è riconosciuto generalmente a favore di soggetti esterni all'organizzazione, alla pari di quanto ricavabile per il procedimento di ammissione. Quanto alle differenze fra procedura di adesione e di ammissione, quella principale riguarda le **condizioni di partecipazione** all'organizzazione, le quali, nel caso dell'adesione, sono minime e si identificano, in genere, nell'inserimento in un'apposita lista di soggetti espressamente autorizzati ad aderire, oppure in un invito individuale¹⁸, oppure ancora nella partecipazione ad altre organizzazioni internazionali quale presupposto per l'adesione all'organizzazione presa in esame. Va tuttavia precisato che, in taluni casi (ad esempio nell'UE o nella WTO), i termini ammissione e adesione sono utilizzati quali sinonimi, nel senso di designare l'unico procedimento previsto, al di fuori dell'attribuzione dello *status* di membro fondatore, per partecipare all'organizzazione.

Ciò premesso, per quanto facilitata, la partecipazione di un soggetto in possesso dei requisiti per l'adesione non può considerarsi automatica. Infatti, sebbene il consenso dell'organizzazione a favore degli Stati legittimati ad aderire sia manifestato *ex ante* nell'atto istitutivo, non è da

¹⁶ Art. 7, lett. C.

¹⁷ Art. II, sezione 8, lett. a, par. 1.

¹⁸ È il caso già citato del Belize con riguardo all'adesione al SICA: art. 36, par. 5, del Protocollo di Tegucigalpa alla Carta dell'ODECA del 13 dicembre 1991.

escludere al riguardo un intervento degli organi previsti dall'organizzazione, una volta istituiti, al fine di risolvere eventuali casi di contestazione circa i presupposti per esercitare la facoltà di adesione. In questi casi, non è da accogliere a nostro avviso la tesi di affidare il suddetto controllo agli stessi Stati fondatori, in quanto, così facendo, si priverebbe l'organizzazione del diritto di verificare il rispetto delle condizioni per la partecipazione all'ente.

Un criterio spesso applicato nella prassi in tema di adesione è quello del **collegamento stretto** fra un'organizzazione, di cui un soggetto è già membro, ed un'altra organizzazione che prevede la procedura di adesione. Il collegamento in questione è spesso di carattere funzionale e si fonda sulla complementarità di alcune organizzazioni internazionali cosicché appare ammissibile la previsione di un «canale preferenziale» in tema di accesso alle organizzazioni collegate.

Per quanto concerne il rapporto fra ONU e istituti specializzati, la predisposizione di una procedura di adesione per la partecipazione alle organizzazioni collegate è motivata anche sulla base della «superiorità» riconosciuta all'ONU nei confronti degli istituti, superiorità che trova fondamento in diverse norme della Carta dell'ONU. Per tali ragioni, le Convenzioni istitutive rispettivamente dell'ICAO¹⁹, dell'IMO²⁰ e dell'UNESCO²¹, le Costituzioni dell'WMO²², dell'UPU²³ e della WHO²⁴ ed infine gli Atti costitutivi dell'UNIDO²⁵ e dell'ITU²⁶ riservano l'esercizio della facoltà di adesione agli Stati già membri dell'ONU. L'applicazione del criterio del collegamento fra più organizzazioni internazionali opera anche, sempre nel quadro della «famiglia» dell'ONU, con riguardo alla previsione della procedura di adesione stabilita in alcuni istituti specializzati qualora il soggetto aderente sia già membro di altri istituti. Ad esempio, l'Atto costitutivo dell'UNIDO²⁷ prevede la possibilità di ricorrere alla procedura di adesione da parte degli Stati già membri di un altro istituto specializzato o membri dell'IAEA.

Va peraltro osservato che la partecipazione all'ONU può costituire

¹⁹ Art. 92, lett. *a*.

²⁰ Art. 5.

²¹ Art. 2, par. 1.

²² Art. 3, lett. *b*.

²³ Art. 11, par. 1.

²⁴ Art. 4.

²⁵ Art. 3, lett. *a*.

²⁶ Art. 2.20, lett. *b*.

²⁷ Art. 3, lett. *a*.

un presupposto anche per l'ammissione ad organizzazioni internazionali non collegate direttamente all'ONU, come dimostrato dall'esame della Carta dell'OAS²⁸, che, fra le varie disposizioni in tema di ammissione, consente l'ingresso nell'organizzazione a Stati, i quali, al 10 dicembre 1985, siano già membri dell'ONU.

Un ulteriore criterio applicativo desumibile dall'esame delle regole in materia di adesione consiste nella circostanza che il soggetto che intenda partecipare ad un'organizzazione internazionale sia già membro di un'altra organizzazione o di un'associazione di diritto interno, le quali si estinguono in ragione dell'istituzione di una nuova organizzazione, come previsto nell'ambito della WIPO²⁹ e dell'UNWTO³⁰, oppure sia parte contraente di accordi internazionali ritenuti la prima forma di cooperazione nel settore normativo disciplinato dalla nuova organizzazione, come previsto nell'ITU³¹.

Occorre peraltro precisare che la predisposizione di un meccanismo agevolato di partecipazione non deve essere confuso con l'ipotesi in cui la partecipazione ad un'altra organizzazione costituisce una vera e propria condizione di ammissione³², come previsto negli Accordi istitutivi dell'IBRD³³, dell'IFC³⁴ e dell'IDA³⁵, rispettivamente con riguardo al possesso dello *status* di membro dell'IMF e dell'IBRD. Un'analogha disposizione è contenuta nel Trattato istitutivo del MERCOSUR³⁶, con riguardo alla partecipazione all'associazione latinoamericana di integrazione, e nell'ICO³⁷, in relazione, alternativamente, alla partecipazione all'ONU, agli istituti specializzati o ad altre organizzazioni internazionali.

²⁸ Art. 8.

²⁹ Convenzione istitutiva, art. 5, par. 1, in merito agli Stati già membri delle Unioni di Parigi e di Berna, rispettivamente istituite dalle convenzioni di Parigi del 20 marzo 1883 sulla protezione della proprietà industriale e di Berna del 9 settembre 1886 sulla protezione delle opere letterari ed artistiche.

³⁰ Statuto, art. 5, par. 2, in relazione agli Stati i cui organismi nazionali del turismo erano membri effettivi dell'IUOTO.

³¹ Costituzione, art. 2, par. 21, lett. *a*, con particolare riguardo alla ratifica di accordi in tema di telecomunicazioni vigenti prima dell'istituzione dell'ITU.

³² Si veda *infra*, par. 4.

³³ Art. II, sezione 1, lett. *b*.

³⁴ Art. II, sezione 1, lett. *b*.

³⁵ Art. II, sezione 1, lett. *b*.

³⁶ Art. 20, par. 1.

³⁷ Accordo internazionale sul caffè, art. 43, par. 1.

4. I membri ammessi: le regole generali in tema di ammissione

La procedura di ammissione si applica ai soggetti che intendono entrare in un'organizzazione e non possono invocare a loro favore il regime giuridico previsto a favore dei membri fondatori o dei membri aderenti.

La prima questione preliminare che si pone concerne la **natura dell'atto di ammissione**, al fine di verificare se si tratti di un atto unilaterale del candidato alla *membership*, oppure se vada configurato quale atto bilaterale. È da ritenere, in conformità a quanto sostenuto in dottrina (SCHERMERS, BLOKKER, 87), che l'ammissione sia da qualificare come un atto bilaterale ed in particolare un accordo fra l'organizzazione ed il soggetto candidato. Quanto alle fasi di manifestazione della volontà delle parti dell'accordo, l'iniziativa spetta in linea di principio al soggetto che intende partecipare all'organizzazione. In alcune ipotesi, tuttavia, i momenti di manifestazione della volontà a concludere l'accordo di ammissione subiscono una parziale modifica nel senso che, ai fini dell'avvio dei negoziati per l'ammissione, è necessario che l'organizzazione formuli un *invito* di carattere individuale. Un invito del genere è previsto soprattutto negli statuti di alcune organizzazioni regionali, in particolare nell'UEO³⁸, nella NATO³⁹, nell'OCSE⁴⁰ e nel CoE. Quest'ultimo prevede siffatta procedura sia per l'ammissione dei membri effettivi, sia per l'ammissione dei membri associati⁴¹. L'invito a partecipare all'organizzazione può essere ovviamente oggetto di rifiuto da parte del destinatario dell'invito, come dimostrato dal rifiuto opposto dall'Albania nel 1972 di partecipare ai negoziati multilaterali in vista della formazione dell'allora CSCE.

Quanto alla **validità dell'accordo di ammissione**, si prevede generalmente che il soggetto che intenda partecipare all'organizzazione indirizzi – attraverso gli organi nazionali competenti in materia di relazioni esterne ed in conformità con quanto richiesto dalla normativa interna – uno strumento formale con il quale accetta gli obblighi statutari. Al riguardo, in assenza di regole speciali dell'organizzazione, si applica l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – applicabile, come si è detto, anche agli statuti di organizzazioni internazionali – il quale, in materia di validità di un trattato, stabilisce il principio dell'irrelevanza

³⁸ Art. XI del Trattato istitutivo non più vigente: si veda Cap. XI.

³⁹ Trattato istitutivo, art. 10.

⁴⁰ Convenzione istitutiva, art. 16.

⁴¹ Statuto, rispettivamente articoli 4 e 5.

della violazione di norme interne sulla competenza a stipulare il trattato stesso, a meno che la violazione sia manifesta e riguardi una norma interna di carattere fondamentale. È da ritenere che la norma in esame possa essere applicata anche alle ipotesi di violazione, da parte dell'organizzazione, di regole essenziali previste da tale organizzazione sulla competenza a stipulare trattati.

L'ammissione di un nuovo soggetto membro può comportare la modifica delle regole «costituzionali» dell'organizzazione. La modifica può essere attuata attraverso il trattato di adesione del nuovo membro all'organizzazione – che pertanto deve possedere il medesimo rango normativo del trattato istitutivo dell'organizzazione al quale vengono apportate modifiche in base all'adesione, come avviene nel quadro dell'UE⁴² – oppure si procede direttamente alla modifica del trattato istitutivo, come stabilito dallo Statuto del CoE in relazione all'attribuzione di un determinato numero di seggi ad ogni nuovo Stato membro con riguardo al diritto di rappresentanza nell'Assemblea parlamentare⁴³.

Quanto alla **procedura di ammissione**, essa concerne ogni aspetto sostanziale e procedurale dell'*iter* previsto, compresa la deliberazione sulla richiesta di ammissione da parte degli organi dell'organizzazione internazionale. In proposito, va anzitutto osservato che talvolta è necessario un concorso di volontà di più organi dell'organizzazione per l'ammissione di nuovi membri, in conformità al principio del bilanciamento dei poteri attribuiti ai diversi organi. In questo caso, le manifestazioni di volontà espresse dai diversi organi coinvolti nella procedura di ammissione seguono una particolare sequenza temporale, nel senso che la delibera definitiva sull'ammissione adottata da un determinato organo deve essere preceduta dalla proposta effettuata da un altro organo e talvolta dai pareri conformi resi da altri organi. In questo senso, l'art. 4, par. 2, della Carta dell'ONU, così come interpretato nel parere consultivo del 3 marzo 1950 sulla *Competenza dell'Assemblea generale per l'ammissione di uno Stato alle Nazioni Unite*⁴⁴, prevede che l'Assemblea generale si pronunci sulla richiesta di ammissione su proposta del Consiglio di sicurezza. In caso di inerzia o di delibera in senso negativo del Consiglio di sicurezza, l'Assemblea può al massimo sollecitare nuova-

⁴² Corte di giustizia dell'UE, sentenza del 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, punto 43, con riferimento alla natura di diritto primario del Trattato di adesione di dieci nuovi Stati membri del 16 aprile 2003.

⁴³ Art. 26.

⁴⁴ *I.C.J. Reports*, 1950, pp. 7-8.

mente il Consiglio di sicurezza⁴⁵, il quale rimane tuttavia libero di non pronunciarsi nuovamente o di rigettare ancora una volta la richiesta di ammissione⁴⁶.

Più raramente è previsto che la procedura di ammissione ad un'organizzazione si articoli in due fasi: la prima necessaria ad acquisire il voto favorevole degli organi dell'organizzazione, la seconda finalizzata ad accertare la volontà dei soggetti già membri dell'organizzazione. Con riguardo alla seconda fase si prevede, ad esempio nell'UE⁴⁷ o nella WAEMU⁴⁸, che le condizioni di ammissione e gli adattamenti ai trattati istitutivi formino oggetto di un accordo fra gli Stati membri e lo Stato richiedente, accordo che dovrà essere ratificato dagli Stati membri in base alle rispettive regole interne. Al contrario, nella prassi di alcune organizzazioni internazionali, in particolare nella WTO, la manifestazione di volontà da parte dell'organizzazione in tema di ammissione è preceduta da intensi negoziati condotti a livello bilaterale fra i soggetti già membri dell'organizzazione ed il candidato aspirante alla *membership*. Ne consegue che, in materia di ammissione, il ruolo di primaria importanza dei soggetti membri pone su posizioni di subordinazione la WTO, in quanto l'organizzazione si limita in sostanza a recepire le condizioni di ammissione stabilite nelle trattative bilaterali, come recentemente dimostrato dall'ammissione, durante la Conferenza ministeriale del 15-17 dicembre 2011, della Federazione russa dopo 18 anni di complessi negoziati bilaterali. Un caso *sui generis* in materia è dato dall'AU, in cui gli organi dell'organizzazione sono del tutto estromessi dalla procedura di accettazione o rigetto della richiesta di ammissione. L'art. 29 dell'Atto costitutivo prevede infatti che soltanto gli Stati già membri si esprimano al riguardo su sollecitazione del Presidente della Commissione dell'AU.

Quanto alla **procedura di voto**, essa prevede generalmente il raggiungimento di maggioranze qualificate e talora dell'unanimità dei consensi espressi dai membri dell'organizzazione, come previsto ad esempio nella Convenzione istitutiva dell'ESA⁴⁹ e nel Trattato istitutivo della

⁴⁵ Regolamento di procedura dell'Assemblea generale, art. 137.

⁴⁶ Il caso più recente di raccomandazione rivolta dal Consiglio di sicurezza all'Assemblea generale, al fine di consentire l'ammissione di un nuovo membro all'ONU, è costituito dalla ris. del 13 luglio 2011, n. 1999, relativa all'ammissione del Sud Sudan, cui è seguita la ris. dell'Assemblea generale del 14 luglio 2011, A/RES/65/308, che ha comportato l'ammissione all'ONU del nuovo Stato.

⁴⁷ TUE, art. 49, par. 2.

⁴⁸ Trattato istitutivo, art. 103 modificato, paragrafi 2 e 3.

⁴⁹ Art. XXII, par. 1.

CEMAC⁵⁰, sebbene non manchino rare ipotesi nelle quali è prevista una votazione a maggioranza semplice dei membri, ad esempio nel quadro dell'AU⁵¹. Va infine rilevato che, in alcuni statuti⁵² o nella loro prassi applicativa, si ricorre spesso al voto per acclamazione o alla pratica del *consensus*, sebbene sia formalmente prevista una diversa procedura di voto.

Non mancano casi nei quali si può ricorrere a procedure agevolate di ammissione in base a specifiche disposizioni dello statuto dell'organizzazione. È questo il caso piuttosto singolare della Costituzione dell'ITU, la quale prevede che, nell'ipotesi in cui la domanda di ammissione venga presentata nel periodo intercorrente fra due conferenze di plenipotenziari, il Segretario generale dell'Organizzazione consulti i soggetti già membri circa la domanda di ammissione⁵³. Qualora il membro interpellato non risponda entro un termine di quattro mesi dal giorno della consultazione, esso verrà considerato astenuto⁵⁴.

In merito alle **condizioni di ammissione**, si possono distinguere due casi: nella prima ipotesi le condizioni per l'ingresso di un nuovo membro sono indicate in modo esaustivo nello statuto o in altre regole dell'organizzazione, limitando pertanto la discrezionalità dell'organizzazione; nella seconda ipotesi sono previste nello statuto soltanto regole di contenuto minimo, ad esempio riferendosi genericamente all'accettazione degli obblighi statutari o ad altre condizioni essenziali ai fini dell'ammissione. In questo caso, le condizioni di ammissione del nuovo membro variano in relazione al soggetto candidato alla *membership*, ampliando di conseguenza la discrezionalità degli organi dell'organizzazione in tema di valutazione delle richieste di ammissione. In linea generale, può sostenersi che sono soprattutto le organizzazioni di carattere economico, commerciale o finanziario, a contemplare condizioni *ad hoc* in tema di ammissione, che sono quindi stabilite caso per caso, come espressamente previsto rispettivamente nel Trattato istitutivo del COMESA⁵⁵ e nell'Accordo istitutivo della WTO⁵⁶, in ragione in quest'ultimo caso della necessità di prevedere specifiche riduzioni delle tariffe doganali nei settori commerciali disciplinati dalla WTO. Una situazione analoga è pre-

⁵⁰ Art. 55, par. 3.

⁵¹ Atto costitutivo, art. 29, par. 2.

⁵² Carta dell'ASEAN, art. 6, par. 3.

⁵³ Art. 2, par. 23, lett. c.

⁵⁴ Una disposizione parzialmente analoga è prevista dalla Costituzione dell'UPU: art. 11, par. 4.

⁵⁵ Art. 1, par. 4.

⁵⁶ Art. XII, par. 1.

sente nel quadro dell'IMF⁵⁷ e dell'IBRD⁵⁸, in ragione dell'esigenza di attribuzione al nuovo membro di quote specifiche di sottoscrizione del capitale delle organizzazioni. Dalla prassi dell'IMF e dell'IBRD può persino desumersi che, qualora gli Stati aspiranti a partecipare all'organizzazione si siano formati per effetto di successione degli Stati, come nel caso dell'*ex* URSS e dell'*ex* Jugoslavia, le condizioni di ammissione degli Stati successori possano comprendere l'accollo *pro quota* dei debiti contratti dagli Stati predecessori in relazione ai prestiti concessi ad essi dalle organizzazioni.

In tema di condizioni di ammissione, alcuni statuti prevedono infine condizioni temporali (e di altra natura) minime per l'accettazione della domanda di ammissione. È questo ad esempio il caso dell'UNASUR⁵⁹, che consente l'ammissione di nuovi membri a patto che siano trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore del trattato istitutivo e che lo Stato richiedente abbia già assunto nell'organizzazione lo *status* di membro associato per almeno quattro anni.

5. Segue. *Le regole in tema di ammissione di Stati*

I membri che possono richiedere l'ammissione ad un'organizzazione internazionale, in termini di «*full membership*»⁶⁰, sono tuttora prevalentemente gli Stati e, solo più di recente, altre organizzazioni.

Per quanto attiene specificamente all'ammissione di Stati, va rilevato che le regole previste dalle organizzazioni non prevedono una nozione autonoma di Stato, facendo semmai vagamente rinvio ai criteri propri del diritto internazionale⁶¹, che costituisce quindi il parametro giuridico di riferimento.

Occorre preliminarmente osservare che la *membership* spetta allo Stato e non ad altri soggetti (ad esempio associazioni private) sia nel caso più tradizionale in cui lo Stato sia rappresentato da organi centrali del potere esecutivo o da loro delegati, sia nell'ipotesi di rappresentanza riconosciuta a favore di organi pubblici locali o di natura tecnica, come pre-

⁵⁷ Accordo istitutivo, art. II, sezione 2.

⁵⁸ Accordo istitutivo, art. II, sezione 1, lett. *b*.

⁵⁹ Trattato costitutivo, art. 20.

⁶⁰ In materia si veda *infra*, par. 9, con riferimento all'analisi dello *status* dei membri associati ed affiliati.

⁶¹ Carta dell'OAS, art. 8.

visto nello statuto dell'INTERPOL, per quanto concerne la partecipazione di organi di polizia, della BIS, in relazione alla partecipazione di rappresentanti delle banche centrali nazionali, e dell'ASBU, in merito alla partecipazione, quali «*full members*» o membri associati, delle organizzazioni nazionali radiotelevisive indicate dagli Stati membri⁶². Di natura particolare è invece l'ipotesi in cui la *membership* non sia formalmente attribuita agli Stati. È questo il caso dell'APEC, in cui lo *status* di membro è formalmente attribuito alle economie nazionali. Ciò ha consentito all'organizzazione di mantenere lo *status* di membro attribuito ad Hong Kong nel 1991, nonostante che dal 1997 tale territorio sia stato ritrasferito alla Cina in base ad un accordo concluso con il Regno Unito nel 1984 (GROTE, 676). Talvolta, poi, la *membership* è attribuita sia a Stati, sia a territori non indipendenti, i quali godono di una particolare autonomia per quanto concerne le materie oggetto di disciplina da parte dell'organizzazione, come avviene nella WMO, in cui figurano fra i soggetti membri effettivi (e non semplici associati) alcuni territori non indipendenti dotati di un autonomo servizio meteorologico.

Il riferimento al diritto internazionale appare indispensabile anche per quanto concerne l'accertamento dell'esistenza stessa di uno Stato. Non potendo in questa sede approfondire le complesse questioni relative alla determinazione della nozione di Stato quale soggetto di diritto internazionale, ci si può limitare ad affermare che esiste un consenso generalizzato circa il fatto che l'esistenza di uno Stato si fonda almeno sui criteri dell'**indipendenza** e dell'**effettività** dei poteri di governo esercitati sulla comunità di individui stanziata su un determinato territorio.

Ciò premesso, occorre tuttavia ammettere che la prassi delle organizzazioni internazionali non si è sempre conformata a quanto stabilito dal diritto internazionale in tema di accertamento dell'esistenza dei requisiti per la formazione di uno Stato. Per quanto riguarda l'ONU, si è già detto sia della partecipazione, quali membri originari, di Bielorussia ed Ucraina, all'epoca Stati federati dell'*ex* URSS, sia del fenomeno della decolonizzazione, che ha talvolta implicato l'ammissione di Stati di nuova formazione non ancora in possesso dei requisiti di indipendenza ed effettività, come nel caso della prematura ammissione del Congo e della Guinea Bissau⁶³. Non mancano casi di difetto di coordinamento fra l'ONU ed i suoi istituti specializzati circa l'ammissione di soggetti di cui era dubbia la personalità giuridica internazionale. Emblematica in proposito è la

⁶² Trattato istitutivo, art. 4.

⁶³ Si veda *supra*, paragrafi 1-2.

vicenda della Namibia, ammessa alla FAO (1977) e all'ILO (1978) prima dell'acquisizione dell'indipendenza dal Sud Africa e soltanto successivamente all'ONU. La «frattura» fra le decisioni dell'ONU e degli istituti specializzati è ancora più evidente nel caso della recente ammissione della Palestina all'UNESCO⁶⁴, mentre l'ONU non si è ancora pronunciata definitivamente circa la sua domanda di ammissione, ma è verosimile che essa non verrà accolta. Per quanto attiene alla prassi delle organizzazioni internazionali di carattere regionale, possono citarsi il caso dell'ammissione dell'OLP alla LAS nel 1976, della Guinea-Bissau e della Repubblica democratica araba del Saharawi all'ex OAU (ora AU), rispettivamente nel 1973 e nel 1982. Queste ed altre manifestazioni della prassi, pur fondandosi sui principi di autodeterminazione dei popoli e del divieto di uso della forza, applicabili in ragione dell'illiceità delle occupazioni militari di territori stranieri da parte di alcuni Stati, si pongono in contrasto con il principio di effettività e comportano in generale una riduzione della sua importanza in materia di formazione di Stati.

Analoghe perplessità possono avanzarsi circa la legittimità della prassi non recente dell'ONU relativa alla **valutazione «in blocco»**, e non su base individuale, di alcune richieste di ammissione. Questa prassi, da tempo abbandonata ed effetto del contrasto fra Paesi occidentali e socialisti durante la cd. guerra fredda, non consente un esame obiettivo circa il rispetto da parte dell'aspirante alla *membership* delle condizioni di ammissione di cui all'art. 4 della Carta dell'ONU⁶⁵ e ha di fatto condotto, da un lato, alla paralisi delle istanze di ammissione di alcuni Paesi che possedevano tutti i requisiti per l'ingresso nell'ONU, dall'altro all'ammissione di Stati dei quali è lecito dubitare circa il rispetto dei requisiti *ex art. 4*.

Sulla base dell'osservanza delle condizioni di ammissione va altresì affrontata la questione della partecipazione dei cd. mini-Stati alle organizzazioni internazionali. Il problema è stato oggetto di valutazione e di diverse proposte risolutive nel quadro dell'ONU a partire dal 1965. Tali proposte vennero peraltro scartate e la questione fu definitivamente abbandonata per la semplice ragione che quasi tutti i mini-Stati hanno pro-

⁶⁴ La decisione sull'ammissione della Palestina è stata adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 31 ottobre 2011, con 107 voti favorevoli, 52 astenuti, fra cui l'Italia, e 14 contrari.

⁶⁵ Accertamento dell'esistenza di uno Stato; accettazione degli obblighi statutari; accertamento dei requisiti secondo cui il soggetto richiedente è amante della pace nonché capace e disposto ad adempiere agli obblighi dello statuto.

gressivamente trovato ingresso nell'ONU. In termini generali, il problema va impostato sulla base dei criteri previsti dal diritto internazionale per la formazione di uno Stato e quindi alla luce dei già citati criteri dell'indipendenza ed effettività dei poteri di governo dello Stato. Inoltre, occorre verificare se il mini-Stato abbia la capacità di rispettare i diversi obblighi previsti dallo statuto dell'organizzazione e dalle altre regole dell'organizzazione. Se questa duplice indagine produce risultati positivi, non vi è ragione per negare la possibilità ai mini-Stati di essere ammessi all'organizzazione. Il problema dell'ammissione dei mini-Stati può ovviamente risultare di più agevole risoluzione in quelle organizzazioni nelle quali, oltre alla figura del membro effettivo, titolare cioè del complesso dei diritti e degli obblighi riservati ai soggetti ammessi, esistono forme attenuate di partecipazione, quali ad esempio l'associazione⁶⁶.

Al problema dell'esistenza dello Stato quale soggetto di diritto internazionale va infine ricondotta la questione concernente gli effetti dell'ammissione in tema di **riconoscimento dello Stato** ammesso. Occorre precisare che il problema in esame, relativo al fatto se l'ammissione di un nuovo Stato implichi il suo riconoscimento a livello internazionale, va distinto dall'ipotesi in cui l'organizzazione preveda, fra le condizioni specifiche di ammissione, che gli Stati membri abbiano riconosciuto lo Stato richiedente l'ammissione⁶⁷. Il problema della qualificazione dell'ammissione come riconoscimento implicito dello Stato va a nostro avviso analizzato in modo diverso a seconda che si prendano in considerazione gli effetti dell'ammissione per l'organizzazione e per i soggetti membri. Per quanto concerne l'organizzazione è da ritenere che l'ammissione di un nuovo Stato implichi necessariamente il suo riconoscimento quale soggetto di diritto internazionale, mentre per i soggetti già membri la questione è più complessa. Per questi ultimi occorre infatti distinguere la posizione di coloro che hanno votato a favore dell'ammissione del nuovo Stato, i quali, esprimendo il loro consenso esplicito all'ammissione, riconoscono di fatto lo Stato in questione e sono preclusi dal contestare successivamente il riconoscimento così effettuato: cd. *estoppel* (KLABBERS, 94). Questo riconoscimento, a nostro parere, non può limitare i propri effetti nel quadro dell'organizzazione alla quale accede il nuovo membro, ma ha effetti «universali», nel senso che il soggetto che riconosce non può in seguito contestare il carattere statale del soggetto riconosciuto che faccia richiesta di ammissione in un'altra or-

⁶⁶ Si veda *infra*, par. 5.

⁶⁷ Carta dell'ASEAN, art. 6, par. 2, lett. *b*.

ganizzazione, mentre ovviamente è libero di contestare la titolarità delle altre condizioni di ammissione. Con riguardo invece ai membri che hanno votato contro, si sono astenuti o non hanno partecipato alla votazione in tema di ammissione del nuovo membro, è da escludere che, nei loro confronti, possa essere invocata una qualche forma, pur implicita, di riconoscimento dello Stato ammesso, ma, in questo caso, è difficile per lo Stato che non riconosce evitare qualsivoglia relazione giuridica con il nuovo Stato membro una volta ammesso, fatta salva ovviamente l'ipotesi del recesso da parte del soggetto che non intende instaurare alcun rapporto giuridico con il nuovo soggetto membro.

6. *Segue. Le regole in tema di ammissione di organizzazioni internazionali*

Se le regole generali in tema di ammissione analizzate nei paragrafi precedenti possono applicarsi anche nell'ipotesi in cui la richiesta di ammissione ad un'organizzazione internazionale provenga da parte di un'altra organizzazione, sono tuttavia riscontrabili in materia alcune regole speciali sulle quali occorre soffermarsi.

Va premesso che esistono organizzazioni internazionali di cui sono membri esclusivamente altre organizzazioni. È il caso del *Joint Vienna Institute*, di cui fanno parte la BERS, la BIS, l'IBRD, l'IMF, l'OCSE e la WTO.

È poi da notare che gli statuti di determinate organizzazioni – verosimilmente per evitare possibili sovrapposizioni nell'esercizio dei diritti e nel rispetto degli obblighi previsti dall'organizzazione – considerano alternativa l'ammissione di altre organizzazioni e dei loro rispettivi membri. È quanto previsto dall'Accordo internazionale sul caffè istitutivo dell'ICO sia per quanto concerne la partecipazione della CE (ora UE), sia per quanto riguarda altre organizzazioni internazionali. Esse sono infatti tenute a dichiarare, al momento dell'ammissione, di possedere competenze esclusive nelle materie oggetto di regolamentazione da parte dell'ICO e la loro partecipazione esclude automaticamente la partecipazione degli Stati membri delle organizzazioni richiedenti l'ammissione⁶⁸.

Vi sono tuttavia dei casi in cui un'organizzazione consente la partecipazione, oltre che agli Stati ed eventualmente ad altri soggetti (es. persone giuridiche private), ad altre organizzazioni. Allo stato attuale del

⁶⁸ Si vedano rispettivamente gli articoli 40, par. 4, e 43, par. 3.

diritto delle organizzazioni internazionali, il fenomeno è tuttavia piuttosto limitato e relativo soprattutto all'ammissione dell'UE ad altre organizzazioni aventi in prevalenza competenze di natura tecnica (ad esempio organizzazioni competenti in materia di conservazione e gestione delle risorse ittiche, oppure in tema di protezione dell'ambiente)⁶⁹. Fra le organizzazioni più importanti di cui l'UE è membro vanno richiamate la FAO, la WTO, l'ISA, la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e l'EBRD, di cui, a titolo eccezionale – in quanto la *membership* non è estesa ad altre organizzazioni internazionali – fa parte anche l'EIB. Non mancano poi per l'UE, in considerazione delle rilevanti competenze ad essa attribuite, sia forme «ibride» di partecipazione ad altre organizzazioni, che non sono basate sulla *membership* dell'UE – come nel caso della partecipazione di rappresentanti dell'UE, in particolare della Commissione europea, alle attività di alcuni organi dell'OCSE (BONUCCI, KOTHARI, 1015-1016) –, sia forme di applicazione «anticipata» delle regole riguardanti l'ammissione dell'UE ad una determinata organizzazione, come nel caso dell'applicazione di alcune norme del Protocollo di ammissione dell'UE all'EUROCONTROL dell'8 ottobre 2002 (VAN DAM, ANDRIES, 949).

L'ammissione alla FAO dell'allora CE (ora UE), che già vi possedeva lo *status* di osservatore, è stata deliberata il 26 novembre 1991 dalla Conferenza generale in seguito alla modifica dell'art. II, par. 3, del relativo Statuto⁷⁰. Le nuove disposizioni introdotte dalla FAO hanno costituito il parametro giuridico di riferimento per l'inserimento di analoghe norme in altre organizzazioni internazionali e pertanto occorre esaminarle in dettaglio. L'art. II dello Statuto della FAO fa riferimento alla possibilità di ammettere, quali nuovi membri, organizzazioni regionali di integrazione economica⁷¹, a patto che esse siano costituite da Stati sovrani, la maggior parte dei quali risultino già membri della FAO; che gli Stati membri dell'organizzazione richiedente l'ammissione abbiano ad essa trasferito competenze in una serie di questioni che rientrino nelle competenze della FAO, compreso il potere di adottare decisioni vincolanti per gli Stati membri⁷²; che l'organizzazione richiedente, al momento della

⁶⁹ Per un elenco delle numerose organizzazioni di cui la CE (ora UE) è membro, si vedano SCHERMERS, BLOKKER, 62-64.

⁷⁰ Si veda la ris. 7/91 del 18 novembre 1991 adottata dalla Conferenza generale della FAO.

⁷¹ Par. 3.

⁷² Par. 4.

presentazione della domanda di ammissione, indichi quali siano le competenze ad essa trasferite da parte degli Stati membri⁷³, presumendosi che, per le materie non espressamente indicate dall'organizzazione, le competenze rimangano degli Stati membri⁷⁴. È da precisare, sul piano generale, che la ripartizione di competenze fra organizzazione ammessa e Stati membri rileva anche in materia di individuazione del soggetto responsabile in caso di inadempimento di un obbligo previsto dall'organizzazione alla quale si aderisce⁷⁵.

Quanto all'esercizio dei diritti inerenti allo *status* di membro della FAO, il principio applicato in materia è quello dell'**alternanza** fra Organizzazione e Stati membri, al fine di evitare che lo stesso diritto possa essere esercitato da due soggetti diversi⁷⁶. Con riferimento al diritto di voto, all'organizzazione compete un numero di voti pari al numero degli Stati membri che hanno diritto di voto nelle riunioni degli organi presi in esame. In base al principio dell'alternanza, ogniqualvolta l'organizzazione eserciti il proprio diritto di voto, gli Stati membri devono astenersi dall'esercitare il loro diritto di voto⁷⁷. Per altri diritti connessi allo *status* di membro, è invece stabilita una compressione delle prerogative dell'organizzazione in quanto si esclude che essa abbia il diritto di elettorato passivo o di essere designata a far parte di determinati organi (ad esempio il Consiglio), ivi compresi gli organi istituiti congiuntamente ad altre organizzazioni e quelli a partecipazione limitata indicati nelle norme adottate dalla Conferenza⁷⁸.

In termini generali, laddove non venga stabilita una limitazione espressa, è da presumere che i diritti riconosciuti all'organizzazione, ammessa quale membro autonomo rispetto ai suoi soggetti membri, corrispondano, quanto al contenuto, a quelli riconosciuti agli altri membri dell'organizzazione alla quale si aderisce. Ciò vale, ad esempio, in materia di esercizio dei diritti relativi alle procedure di emendamento e revisione del-

⁷³ Par. 5.

⁷⁴ Par. 6. L'obbligo di comunicazione del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'organizzazione opera anche successivamente all'ammissione, stabilendosi che qualsiasi mutamento in tema di ripartizione delle competenze deve essere notificato dall'organizzazione o dagli Stati membri al Direttore generale della FAO, che provvederà ad informarne gli altri membri di questa organizzazione

⁷⁵ Si veda Cap. IX.

⁷⁶ Art. II, par. 8.

⁷⁷ Art. II, par. 10.

⁷⁸ Art. II, par. 9.

l'atto istitutivo⁷⁹. Se tali procedure riguardano materie trasferite alla competenza dell'organizzazione ammessa, l'esercizio del potere di emendamento e revisione nonché l'adempimento degli obblighi che scaturiscono dalle relative modifiche normative competono all'organizzazione e non ai suoi Stati membri.

Le norme sopra analizzate sono state in sostanza riprodotte in occasione della modifica dell'art. 3 dello Statuto della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, avvenuta il 30 settembre 2006⁸⁰. Di conseguenza, il 3 aprile 2007 la CE (ora UE) è divenuta membro della Conferenza.

Per quanto concerne l'ammissione della CE (ora UE) alla WTO, essa si fonda sulla sua competenza esclusiva in materia di politica commerciale⁸¹, che comprende la regolamentazione delle questioni relative all'istituzione di una tariffa doganale esterna all'UE. L'ammissione dell'UE quale membro originario, al momento dell'entrata in vigore degli accordi di Marrakech nel 1995, è stata facilitata da un lato dalla progressiva partecipazione della CE, insieme agli Stati membri, ai diversi cicli di negoziato multilaterale (*Rounds*) conclusi in sede GATT e, dall'altro, dalla sostituzione della CE ai suoi Stati membri nell'esercizio dei diritti e nel rispetto degli obblighi assunti nel quadro del GATT⁸². Tale sostituzione è avvenuta senza una modifica formale delle norme del GATT ma è stata accettata tanto dagli Stati membri della CE quanto dalle altre parti contraenti del GATT. In merito all'esercizio dei diritti riconosciuti all'UE, l'unica previsione, di contenuto assai scarso, dell'Accordo istitutivo della WTO è l'art. IX, par. 1, secondo cui, qualora l'UE eserciti il suo diritto di voto, essa avrà un numero di voti pari al numero degli Stati membri dell'UE.

In alcuni casi, la partecipazione di organizzazioni internazionali ad altre organizzazioni è disciplinata da strumenti normativi *ad hoc* allegati allo statuto dell'organizzazione o ad accordi internazionali nei quali è altresì prevista la costituzione di una nuova organizzazione. Quest'ultima ipotesi si è verificata con l'entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare, che ha istituito

⁷⁹ Sul problema si veda Cap. XI.

⁸⁰ L'emendamento, adottato il 30 giugno 2005, durante la ventesima sessione della Conferenza (Final Act, C), è entrato in vigore il 1° gennaio 2007.

⁸¹ TFUE, art. 207, par. 1

⁸² Corte di giustizia dell'UE, sentenza 12 dicembre 1972, cause C 21-24/72, *International Fruit II*, punti 14-18.

l'ISA⁸³. Essa prevede la possibilità che la Convenzione sia ratificata da organizzazioni internazionali in base a quanto disposto dall'allegato IX⁸⁴. In relazione alla ratifica della Convenzione e quindi alla partecipazione all'ISA da parte di altre organizzazioni, l'Allegato IX prevede una disciplina in gran parte analoga a quella della FAO in precedenza esaminata⁸⁵. Tuttavia, sono contemplate disposizioni particolari sulle quali occorre soffermarsi. La prima concerne il potere di ogni Stato parte della Convenzione di Montego Bay di richiedere all'organizzazione ammessa ed ai suoi Stati membri informazioni relative alla titolarità effettiva della competenza su specifiche questioni. Le informazioni devono essere comunicate entro un termine ragionevole e devono chiarire la natura e l'estensione della competenza che ha sollevato dubbi di titolarità⁸⁶. Un'ulteriore previsione particolare riguarda l'esclusione del potere autonomo di denuncia della Convenzione da parte dell'organizzazione ammessa, potere che viene riconosciuto in maniera pressoché esclusiva a favore degli Stati membri dell'organizzazione⁸⁷.

La partecipazione di organizzazioni internazionali quali membri autonomi di altre organizzazioni non deve essere confusa con forme di partecipazione collettiva costituite fra Stati membri dopo l'ammissione, sia che queste avvengano in via di fatto, sia che vengano espressamente previste dalle regole dell'organizzazione. Ciò avviene soprattutto nelle organizzazioni internazionali di natura universale, laddove è assai frequente l'istituzione di gruppi di Stati membri raggruppati in base ad una comune localizzazione geografica, o alla luce della condivisione di valori culturali o di obiettivi politici, al fine in particolare di esercitare determinati diritti, es. in materia di elezione di alcuni membri per la costituzione di organi a composizione ristretta. In modo ancora più specifico, si prevede nell'ICO che due o più soggetti membri possano dichiarare, previa notifica espressa ed in base a condizioni concordate con l'Organizzazione, di partecipare all'organizzazione quale gruppo di membri, senza che ciò implichi una riduzione dei loro diritti, che vengono semplicemente esercitati in forma collettiva. Diversamente, la costitu-

⁸³ Art. 156 ss. della Convenzione.

⁸⁴ Art. 305, par. 1, lett. *f*.

⁸⁵ Possibilità di ratifica della Convenzione da parte dell'organizzazione solo se la maggior parte dei suoi Stati membri ha ratificato; esercizio alternativo dei diritti connessi allo *status* di membro; notifica delle rispettive competenze e di eventuali successive modifiche.

⁸⁶ Art. 5, paragrafi 5-6 dell'Allegato.

⁸⁷ Art. 8, par. 1, lett. *c*), *i* e *ii*. Sul punto si veda *infra*, par. 16.

zione di un unico gruppo, di cui fanno parte più soggetti, può anche dare luogo ad una limitazione dei loro diritti, come contemplato dall'Accordo istitutivo della CDB. Secondo tale Accordo, alcuni soggetti membri indicati espressamente nell'allegato A annesso all'Accordo sono considerati come un solo membro per quanto concerne sia il diritto di nomina di un proprio rappresentante nel Consiglio dei Governatori, sia il numero di voti ad essi attribuiti in sede di delibere assunte dal medesimo organo⁸⁸.

Infine, occorre rilevare che, nel caso in cui sia preclusa ad un'organizzazione l'ammissione ad un'altra organizzazione, in quanto quest'ultima riconosce la *membership* solo a Stati, non è da escludere che gli Stati membri di entrambe le organizzazioni siano obbligati ad assumere determinati comportamenti all'interno di un'organizzazione in conformità a quanto stabilito nell'altra organizzazione di cui fanno parte, come avviene per gli Stati membri rispettivamente dell'UE e dell'ILO, i quali sono talvolta tenuti ad agire nel quadro dell'ILO sulla base delle indicazioni adottate in sede di UE⁸⁹.

7. *La questione dell'ammissione condizionata*

Con l'espressione ammissione condizionata si intende il contegno assunto da un soggetto già membro di un'organizzazione in materia di ammissione di nuovi membri, contegno fondato non sulla contestazione nei confronti del candidato alla *membership* dei requisiti previsti dallo statuto dell'organizzazione, quanto piuttosto sulla base di elementi o circostanze estranee alle regole dell'organizzazione e spesso legati a considerazioni di natura politica.

La legittimità, sulla base delle regole dell'organizzazione, di un comportamento del genere va anzitutto valutata sulla base dell'esistenza di un vero e proprio **diritto all'ammissione** a favore del soggetto richiedente che risulti in possesso di tutti i requisiti per l'ammissione stessa. Al riguardo, può tuttavia sostenersi l'esclusione nel diritto delle organizzazioni internazionali di un diritto all'ammissione (KELSEN, 7). Ciò appare giustificato anzitutto dal punto di vista teorico, in ragione del carattere volontario del vincolo che si forma fra l'organizzazione ed il

⁸⁸ Art. 3, par. 4.

⁸⁹ Si veda Corte di giustizia delle Comunità europee (ora dell'UE), parere 2/91 del 19 marzo 1993, punto 5.

nuovo soggetto membro e che viene a costituirsi sulla base sia di motivazioni giuridiche, sia, e forse in misura prevalente, di motivazioni politiche da parte tanto dell'organizzazione quanto dell'aspirante alla *membership*. Inoltre, la prassi delle organizzazioni internazionali depone in senso nettamente contrario all'esistenza di un diritto all'ammissione. Sotto il profilo giuridico, tutto ciò che può pretendersi dagli organi dell'organizzazione e dai soggetti già membri è il rispetto dei principi generali di buona fede e di leale cooperazione, i quali, nel caso di specie, possono al massimo implicare l'osservanza di un obbligo di motivazione della decisione negativa circa una richiesta di ammissione formalmente in regola con le condizioni di ammissione previste dall'organizzazione. Peraltro, in assenza di sistemi accentrati ed obbligatori di controllo circa la legittimità degli atti adottati dagli organi di un'organizzazione, la discrezionalità del soggetto già membro in tema di ammissione di altri membri appare particolarmente ampia.

Quanto appena rilevato sembrerebbe essere in linea con le affermazioni della Corte internazionale di giustizia nel già citato parere consultivo del 28 maggio 1948 relativo alle *Condizioni dell'ammissione di uno Stato come membro delle Nazioni Unite*. È vero che la Corte ha chiaramente affermato il carattere esaustivo delle condizioni previste dall'art. 4 della Carta dell'ONU, che vanno quindi intese quali condizioni non solo necessarie ma anche sufficienti per l'ammissione, ma ha aggiunto che il rispetto di tali condizioni è sottoposto al margine di apprezzamento da parte degli Stati membri (ed ovviamente anche da parte degli organi dell'organizzazione) ed in tale ambito rileva qualsiasi fattore utile alla valutazione, ivi compresi i fattori di natura politica⁹⁰. Sembrerebbe quindi che la Corte ritenga legittimo il comportamento dei singoli Stati membri e degli organi dell'organizzazione a patto che esso, pur motivato da considerazioni meramente politiche, sia formalmente giustificato alla luce delle condizioni espressamente previste. Quanto appena evidenziato mette in luce i limiti di un controllo circa l'operato dei soggetti membri e dell'organizzazione al momento dell'ammissione di nuovi membri.

Una risposta diversa al problema in esame va data qualora un membro di un'organizzazione internazionale abbia assunto l'obbligo specifico di prestare il proprio consenso all'ammissione di un determinato soggetto. Un obbligo del genere è ad esempio contenuto nell'art. 11 del-

⁹⁰ *I.C.J. Reports*, 1948, pp. 62-63.

l'accordo bilaterale del 13 settembre 1995 in base al quale la Grecia si è obbligata a non opporre il proprio rifiuto circa domande di ammissione provenienti dalla Macedonia e riguardanti organizzazioni internazionali, universali e regionali, ed istituzioni di cui la Grecia è membro, a meno che nelle richieste di ammissione venga utilizzato una denominazione statale diversa da quella di *ex* Repubblica iugoslava di Macedonia. Una controversia sull'interpretazione ed applicazione del suddetto accordo è sorta fra i due Paesi allorquando la Grecia si è opposta all'ingresso dell'*ex* Repubblica iugoslava di Macedonia nella NATO durante il vertice di Bucarest del 2-3 aprile 2008, organizzazione che prevede il consenso unanime degli Stati già membri della NATO ai fini dell'ammissione di nuovi membri. La controversia, in base ad un'apposita disposizione prevista nell'accordo del 1995, è stata deferita all'esame della Corte internazionale di giustizia, la quale, con sentenza del 5 dicembre 2011, ha accertato la violazione da parte della Grecia dell'art. 11 dell'accordo, in quanto la sua posizione negativa non trova fondamento nei termini dell'accordo ed è motivata per un verso dal timore che, una volta ammessa, l'*ex* Repubblica iugoslava di Macedonia utilizzi la diversa denominazione statale contenuta nella propria Costituzione, per altro verso dall'intenzione di risolvere in via definitiva la questione del nome del nuovo Stato⁹¹. Ne consegue che l'*ex* Repubblica iugoslava di Macedonia è titolare, nei confronti della Grecia, di un vero e proprio diritto all'ammissione nelle organizzazioni rispetto alle quali possiede tutti i requisiti per l'ammissione espressamente previsti da tali organizzazioni, diritto che, invece, non è riscontrabile nelle regole generali esaminate nei paragrafi precedenti.

8. *Ammissione e conflitto fra norme internazionali applicabili al soggetto membro*

Passando alle questioni successive all'ammissione di un nuovo membro, fra quelle più problematiche vi è quella relativa all'incompatibilità fra le regole dell'organizzazione e altre norme internazionali di natura pattizia vincolanti per il soggetto membro. Il conflitto in esame si pone

⁹¹ Par. 62 ss. della sentenza. Come è stato osservato dal giudice Simma nella sua opinione separata (par. 3) la posizione greca va considerata «as anything but a politically motivated attempt at coercing the FYROM to back down on the name issue».

spesso in termini radicali in quanto gli statuti di organizzazioni internazionali, come si è visto, escludono di regola la possibilità di formulare riserve⁹², meccanismo che potrebbe essere utilizzato dal nuovo membro al fine di evitare situazioni di conflitto fra le suddette norme pattizie. Occorre poi precisare che la risoluzione delle questioni di compatibilità fra norme convenzionali a livello internazionale opera su un piano diverso dalle possibili soluzioni previste, in relazione al conflitto in questione, a livello interno. In quest'ultimo caso, il problema può essere risolto attraverso l'attribuzione di un rango normativo speciale, ad esempio di natura costituzionale, agli statuti di determinate organizzazioni cui consegue la loro prevalenza rispetto agli accordi successivi incompatibili.

In assenza di normative speciali adottate dall'organizzazione per risolvere tale situazione di incompatibilità, occorre rifarsi al regime previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati in precedenza già richiamata. I principi applicabili in materia sono pertanto il **principio della successione delle leggi nel tempo** ed il **principio della responsabilità internazionale** del soggetto al momento in cui è costretto a decidere quale accordo rispettare. Di conseguenza, con riguardo al conflitto fra regole dell'organizzazione ed altri accordi internazionali, il problema si pone esclusivamente, ai sensi dell'art. 30 della Convenzione di Vienna, nelle ipotesi in cui le parti dell'accordo anteriore non siano tutte membri dell'organizzazione successivamente istituita. Mentre infatti nei rapporti fra soggetti parti dell'accordo precedente, che sono contemporaneamente membri dell'organizzazione, le norme dell'accordo preesistente si applicheranno «nella misura in cui le sue disposizioni siano compatibili con quelle del trattato posteriore», nei rapporti con gli altri soggetti si produrrà una situazione di incompatibilità fra norme convenzionali, in quanto l'applicazione effettiva di uno dei due accordi comporterà automaticamente la violazione dell'altro.

Per evitare siffatte situazioni di incompatibilità fra norme pattizie, alcuni statuti di organizzazioni internazionali prevedono clausole di prevalenza rispetto agli accordi precedenti o successivi conclusi dai soggetti membri. Ad esempio, l'art. 20 del Patto della SdN stabiliva da un lato l'**abrogazione** degli accordi stipulati dagli Stati membri *inter se* ed incompatibili con le norme dello Statuto e dall'altro prevedeva l'obbligo di non concludere ulteriori accordi confliggenti a partire dall'entrata in

⁹² Sul punto si veda *supra*, par. 1.

vigore dello Statuto stesso. Il TCE contemplava una norma, tuttora vigente⁹³, che invece salvaguarda i trattati conclusi dagli Stati membri con Stati terzi prima dell'adesione all'attuale UE. La norma sembra contenere una **clausola di compatibilità** fra trattati anteriori e Trattati dell'UE. Tuttavia, la Corte di giustizia dell'UE ha fornito un'interpretazione restrittiva di tale clausola, limitando il margine di discrezionalità concesso agli Stati membri in tema di individuazione degli strumenti a disposizione per eliminare le incompatibilità esistenti. In particolare, se lo Stato membro non riesce a rinegoziare con le altre parti i termini dell'accordo incompatibile con i Trattati dell'UE, esso è obbligato a denunciare l'accordo stesso almeno nelle ipotesi in cui la facoltà di denuncia è espressamente prevista dall'accordo, pena l'avvio di una procedura d'infrazione da parte della Commissione⁹⁴. Diversamente, l'art. 103 della Carta dell'ONU adotta, quale criterio in tema di conflitti fra accordi precedenti o successivi e la Carta dell'ONU, quello della **prevalenza** degli obblighi statutari sugli altri obblighi convenzionali eventualmente confliggenti.

Nonostante le divergenze di contenuto fra le diverse clausole sopra esaminate, emerge una finalità comune degli statuti delle organizzazioni internazionali: garantire, per via normativa o interpretativa, la superiorità dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali in quanto considerati trattati di natura speciale rispetto agli altri trattati eventualmente incompatibili.

Sotto il profilo pratico, la questione dell'incompatibilità fra le regole dell'organizzazione e le norme di un accordo concluso da un soggetto membro prima dell'ammissione si è posta soprattutto in materia di conflitto fra alcune norme della Carta dell'ONU e lo *status* di neutralità permanente acquisito da uno Stato prima del suo ingresso nell'organizzazione (Austria, Svizzera, Giappone, etc.). Il vero e proprio conflitto sussiste in realtà soltanto nell'ipotesi in cui la neutralità sia realizzata in base ad accordi internazionali, come nel caso della Svizzera, mentre, nell'ipotesi di neutralità acquisita attraverso norme interne (cd. neutralità costituzionale), si tratta di un'incompatibilità fra norme internazionali e norme interne. Di conseguenza, in quest'ultima ipotesi, appare applicabile il principio generale del diritto dei trattati dell'irrelevanza della legi-

⁹³ TFUE, art. 351.

⁹⁴ Corte di giustizia delle Comunità europee (ora dell'UE), sentenza 4 luglio 2000, C-84/98, *Commissione c. Portogallo*, in particolare punti 40, 55 e 58.

slazione interna per giustificare il mancato adempimento di una norma convenzionale.

Le norme della Carta dell'ONU incompatibili con lo *status* di neutralità sono soprattutto quelle che autorizzano il Consiglio di sicurezza ad adottare misure implicanti l'uso della forza *ex* articoli 41 e 42 ss. della Carta, sebbene non tutte le misure adottate in base a tali norme siano di per sé contrarie al principio di neutralità. Si può infatti dubitare dell'esistenza di un conflitto nell'ipotesi di partecipazione ad operazioni di *peace-keeping*, in considerazione della possibilità per i cd. caschi blu di utilizzare la forza solo in legittima difesa. Il contrasto appare invece piuttosto evidente nel caso di istituzione di forze di *peace-enforcement*, abilitate a ricorrere alla forza anche in chiave offensiva, e di autorizzazioni all'uso della forza da parte degli Stati membri. È pur vero che, in queste ipotesi, non *tutti* gli Stati membri sono obbligati a partecipare alle operazioni belliche decise dal Consiglio di sicurezza, ma è da ritenere che un persistente rifiuto opposto da uno Stato membro a partecipare ad operazioni militari di questo genere risulterebbe contrario all'obbligo di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio previsto dall'art. 25 della Carta dell'ONU. A livello internazionale, la situazione di incompatibilità fra norme convenzionali è risolta, come si è detto, dall'art. 103 della Carta dell'ONU, che sancisce la prevalenza degli obblighi statutari. A livello interno, il suddetto conflitto viene talvolta risolto attraverso una modifica delle norme nazionali in tema di neutralità, oppure per via interpretativa in base ad un'esegesi evolutiva della nozione di neutralità, tale da non includere le misure implicanti l'uso della forza decise dall'ONU o da organizzazioni regionali (es. la NATO) competenti in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁹⁵.

9. Membership e situazioni giuridiche differenziate: i membri associati ed affiliati. Lo status di osservatore

L'esame delle questioni successive all'ammissione pone anzitutto il problema dell'eventuale riconoscimento, a favore dei soggetti ammessi, di *status* giuridici diversi nel quadro della medesima organizzazione internazionale.

⁹⁵ In questo senso si veda la sentenza della Corte costituzionale federale tedesca resa il 12 luglio 1994 nel caso *International Military Intervention (German Participation) Case*, in *International Law Reports*, vol. 106, p. 319 ss.

Se infatti tutti i membri di un'organizzazione sono titolari di determinati diritti (ad esempio il diritto di partecipare alle attività dell'organizzazione) ed obblighi (ad esempio l'obbligo di contribuire alle spese dell'organizzazione e l'obbligo di eseguire gli atti adottati dall'organizzazione, salvo eccezioni espressamente previste), nondimeno possono coesistere, nella medesima organizzazione, *status* giuridici differenziati.

Il riconoscimento di tali *status* giuridici differenziati può implicare l'attribuzione sia di diritti aggiuntivi, sia di obblighi aggiuntivi rispetto ad altri membri dell'organizzazione. La titolarità, in base allo statuto dell'organizzazione, di diritti speciali può essere motivata da ragioni storico-politiche, come nel caso dei diritti riconosciuti ad alcuni Stati membri dell'ONU (Cina, Federazione russa, Francia, Regno Unito e Stati Uniti), i quali godono di un seggio permanente al Consiglio di sicurezza nonché del diritto di veto esercitabile nelle votazioni su questioni non procedurali. Altre motivazioni possono essere fondate su elementi oggettivi, di natura prevalentemente economica, come nel caso dei diritti attribuiti agli Stati membri dotati di particolari requisiti economici nell'ambito di alcune istituzioni finanziarie (IMF, IDA, IFC, IBRD, etc.), i quali, avendo sottoscritto quote particolarmente elevate di partecipazione a tali organizzazioni, godono di diversi privilegi, ad esempio in materia di accesso alle risorse messe a disposizione dalle organizzazioni o di esercizio del potere decisionale, per il quale usufruiscono di un numero di voti assai più ampio di quello riconosciuto agli altri membri⁹⁶.

Per converso, in alcune organizzazioni internazionali sono previsti regimi giuridici di contenuto meno stringente per i soggetti membri non in grado di rispettare gli obblighi generalmente imposti agli altri membri. È quanto accade nella WTO⁹⁷, in cui si stabilisce che i Paesi meno avanzati, riconosciuti come tali dall'ONU, sono tenuti ad assumere impegni ed a riconoscere concessioni solo nella misura in cui ciò sia compatibile con le loro specifiche esigenze commerciali, finanziarie e di sviluppo o con le loro capacità amministrative e istituzionali.

In senso opposto a quanto sopra esposto, l'analisi della prassi delle organizzazioni internazionali pone in evidenza come possano altresì sussistere ipotesi nelle quali ai nuovi soggetti ammessi nell'organizzazione vengano imposti, generalmente in via temporanea, obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti per i soggetti già membri. La *ratio* di tale regime speciale si fonda in genere sul fatto che i soggetti richiedenti l'ammissi-

⁹⁶ Sul punto si veda Cap. VI.

⁹⁷ Accordo istitutivo, art. XI, par. 2.

sione, in considerazione della loro forza economico-politica, potrebbero pregiudicare i risultati significativi sino a quel momento raggiunti dall'organizzazione nonché, più specificamente, mettere in seria difficoltà le economie di alcuni soggetti membri (LIGUSTRO, 327). È questo il caso della previsione, al momento dell'adesione della Cina alla WTO nel 2001, di appositi strumenti di salvaguardia utilizzabili dai soggetti già membri che dimostrino di avere subito un pregiudizio a causa dell'aumento delle importazioni di beni dalla Cina, in contrasto con quanto contemplato in via generale dall'accordo sulle misure di salvaguardia della WTO.

L'attribuzione di diritti ed obblighi differenziati per i soggetti partecipanti ad una stessa organizzazione può essere anche l'effetto della previsione di figure giuridiche diverse, quali i membri associati, affiliati e, con un regime giuridico *ad hoc* in quanto si tratta di soggetti non membri dell'organizzazione, gli osservatori. Queste figure giuridiche sembrano essere espressione, da un lato, della comune esigenza di universalità delle organizzazioni internazionali, che in questo caso si esplica attraverso l'apertura, pur con la previsione di discipline normative particolari, a favore di soggetti che non possono o non vogliono partecipare in modo integrale alla vita di determinate organizzazioni. D'altro lato, il diritto delle organizzazioni internazionali, stabilendo forme di partecipazione speciale, risponde positivamente ad alcuni sviluppi significativi della prassi, concernenti sia la progressiva estensione delle competenze esterne delle organizzazioni internazionali, molte delle quali ricoprono il ruolo di osservatore in altre organizzazioni, sia l'emersione, pur in forma limitata, di interessi di cui sono titolari soggetti privati, quali ad esempio le ONG.

Un ulteriore elemento comune fra le anzidette figure giuridiche consiste nel fatto che, con riguardo al contenuto dei loro diritti ed obblighi, può ravvisarsi, in linea di principio, una **partecipazione affievolita** di tali soggetti alla vita delle organizzazioni di cui fanno parte, nel senso di poter esercitare diritti e dover rispettare obblighi di minore rilevanza, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, rispetto a quelli riconosciuti agli altri membri dell'organizzazione. Infine, tutte queste figure giuridiche presuppongono il carattere di **permanenza** del loro *status*, nella misura in cui ovviamente i titolari mantengano i requisiti posti a fondamento dell'attribuzione di tali *status* nelle rispettive organizzazioni.

Analizzando più specificamente lo *status* di membro associato, che va distinto dalle numerose forme di associazione previste con soggetti che rimangono *al di fuori* dell'organizzazione (ad esempio con riguardo agli accordi di associazione stipulati dall'UE con Paesi terzi), va rilevato che esso è stato storicamente riservato ad entità non statali, in partico-

lare alle *ex* colonie, oppure a territori contesi fra più Stati, come nel caso della partecipazione della Saar al CoE, oggetto di rivendicazioni territoriali tra Francia ed *ex* Repubblica federale tedesca, alla quale si ricongiunse nel 1957 perdendo quindi la qualità di membro associato. Per quanto concerne i territori non responsabili della conduzione delle proprie relazioni internazionali, secondo una terminologia piuttosto comune a diverse organizzazioni internazionali⁹⁸, la richiesta di ammissione e la relativa dichiarazione di accettazione degli obblighi statutari potevano essere formulate dalle potenze coloniali per conto del territorio in questione. Faceva in passato eccezione a tale disciplina il Patto della SdN, che, con una disposizione assai «liberale», stabiliva che i domini o colonie allora esistenti potevano essere ammessi all'Organizzazione a condizione che dimostrassero la propria sincera intenzione di rispettare gli obblighi previsti dalla SdN, ivi compreso il regime concernente l'uso delle forze armate⁹⁹.

Con l'acquisizione dell'indipendenza da parte di quasi tutti i territori sottoposti a dominio coloniale le disposizioni appena richiamate, tuttora vigenti, hanno una rilevanza attuale assai ridotta, anche in considerazione del fatto che i Paesi di nuova formazione sono stati in gran parte ammessi quali membri effettivi delle organizzazioni nelle quali possedevano in precedenza lo *status* di membro associato. Non bisogna tuttavia pensare che la figura del membro associato, pur meno importante rispetto al passato, sia destinata a scomparire in tempi brevi dal contesto delle organizzazioni internazionali, come dimostrato dal fatto che anche organizzazioni di più recente istituzione prevedono la possibilità di ammettere Stati o territori quali membri associati alle condizioni da esse previste¹⁰⁰.

I diritti riconosciuti al membro associato possono essere determinati direttamente dallo statuto dell'organizzazione, oppure quest'ultimo può fare rinvio ad atti successivi che devono essere adottati dagli organi dell'organizzazione, come avvenuto nella WHO, che ha disciplinato tale questione nella prima risoluzione adottata dall'Assemblea mondiale, e nell'UNESCO, che vi ha provveduto nel 1951. I diritti riconosciuti al membro associato nelle organizzazioni internazionali presentano una certa uniformità di contenuto nelle varie organizzazioni e consistono nel

⁹⁸ Statuto della FAO, art. II, par. 11; Costituzione della WHO, art. 8; Convenzione istitutiva dell'UNESCO, art. II, par. 3.

⁹⁹ Art. 1, par. 2.

¹⁰⁰ Trattato istitutivo della CARICOM, art. 231.

diritto di rappresentanza e di partecipazione alle attività di tutti o di alcuni organi dell'organizzazione, nel diritto di ricevere notizie ed informazioni alla pari degli altri membri dell'organizzazione – diritto quindi non necessariamente limitato alle questioni di interesse specifico per il membro associato –, nel diritto di formulare proposte circa l'adozione di atti o l'avvio di attività di competenza dell'organizzazione. Viene invece generalmente escluso il diritto di voto a favore dei membri associati.

In alcune organizzazioni internazionali, accanto o alternativamente alla figura del membro effettivo e dell'associato, è previsto un ulteriore *status* di membro affiliato, al quale vengono riconosciuti diritti minori rispetto a quelli attribuiti all'associato. In particolare, lo Statuto dell'UNWTO stabilisce che la qualità di membro affiliato sia accessibile, in primo luogo, alle organizzazioni internazionali di natura governativa ed alle ONG titolari di interessi turistici specialistici; in secondo luogo, tale *status* può essere richiesto da organizzazioni commerciali ed associazioni private le cui attività rientrano nelle competenze dell'UNWTO o sono comunque collegate con le sue finalità¹⁰¹. È anche prevista una procedura semplificata di adesione all'UNWTO in tema di membri affiliati – che non esige una votazione favorevole da parte degli organi dell'organizzazione – per i soggetti che risultavano membri associati dell'IUOTO, unione estinta a seguito dell'istituzione dell'UNWTO¹⁰². Quanto all'esercizio dei diritti riconosciuti ai membri affiliati dell'UNWTO, si prescrive che essi possano costituire un comitato di membri affiliati, il quale può essere rappresentato alle riunioni degli organi dell'UNWTO e nelle quali può richiedere l'iscrizione di determinate questioni all'ordine del giorno nonché formulare raccomandazioni¹⁰³.

Per quanto riguarda l'attribuzione dello *status* di osservatore, va anzitutto rilevato che esso, come già detto in precedenza, presuppone il carattere della permanenza. Nei casi di difetto dell'elemento della permanenza, ci si trova di fronte a semplici *inviti* a partecipare a singole attività dell'organizzazione. Va poi precisato che, a differenza della qualità di membro associato o affiliato, l'osservatore rimane formalmente al di fuori dell'organizzazione presso la quale è autorizzato ad operare. Ne consegue che appare sostenibile la tesi secondo cui la disciplina normativa applicabile, in assenza di regole speciali previste dall'organizzazione, sia quella stabilita dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

¹⁰¹ Statuto, art. 7, par. 1.

¹⁰² Statuto, art. 7, par. 2.

¹⁰³ Statuto, art. 7, par. 5.

con riferimento all'**efficacia dei trattati per gli Stati terzi**¹⁰⁴. È appena il caso di evidenziare che tale disciplina risulterà applicabile soltanto nei rapporti fra organizzazione ed osservatori che possiedono la personalità giuridica internazionale.

Con riguardo all'**ambito soggettivo di applicazione** del regime sugli osservatori, va osservato che la qualità di osservatore può essere attribuita a Stati, movimenti di liberazione nazionale, organizzazioni internazionali di natura governativa, ONG ed altre persone giuridiche di diritto interno. Lo *status* di osservatore può essere riconosciuto persino ad un singolo organo appartenente ad un'organizzazione internazionale, come avvenuto per l'ECB dell'UE, la quale, a partire dal 1999, gode di un limitato *status* di osservatore presso l'IMF¹⁰⁵.

È utile notare che, in linea di principio, l'attribuzione dello *status* di osservatore in un'organizzazione può costituire un presupposto, o comunque agevolare notevolmente, la successiva attribuzione del medesimo *status* in un'altra organizzazione, anche qualora le due organizzazioni in questione non presentino particolari elementi di collegamento, come avvenuto per la concessione, da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, della qualità di osservatore ai movimenti di liberazione nazionali riconosciuti dall'OAU (ora UA) ed ivi operanti come osservatori¹⁰⁶.

In merito al **regime giuridico** previsto per gli osservatori, esso varia in modo significativo a seconda dell'organizzazione presa in esame e dello stesso osservatore considerato. Di conseguenza, ad un medesimo soggetto può essere attribuito uno *status* di osservatore alquanto diverso da distinte organizzazioni internazionali. Talvolta sono persino previsti regimi giuridici differenziati per i vari osservatori operanti nell'ambito di un medesimo organo dell'organizzazione, come accade ad esempio nell'ambito del Consiglio economico e sociale dell'ONU, che distingue i propri osservatori in categorie diverse, predisposte in base al livello di connessione fra le attività del soggetto richiedente lo *status* di osservatore e le attività del Consiglio ed alle quali corrispondono diritti ed obblighi di contenuto progressivamente ridotto¹⁰⁷. In linea generale, può dirsi che l'osservatore ha diritto di partecipare quantomeno alle riunioni degli organi che si occupano specificamente di questioni per le quali ha un interesse specifico, ma, in tali circostanze, non sempre ha diritto di

¹⁰⁴ Art. 34 ss.

¹⁰⁵ Si veda il *Press Release* dell'IMF del 22 dicembre 1998, n. 98/64.

¹⁰⁶ Si veda la ris. dell'Assemblea generale del 10 dicembre 1974, n. 3280 (XXIX).

¹⁰⁷ Si veda la ris. del 25 luglio 1996 n. 1996/31, par. 21 ss.

intervenire ed eventualmente replicare. È inoltre pacifico che all'osservatore non venga riconosciuto il diritto di voto.

Bisogna peraltro evidenziare che la disciplina applicabile in tema di osservatori può essere modificata a causa dei mutamenti, talora significativi, riscontrabili quanto alla natura giuridica ed all'importanza assunta sul piano internazionale dai soggetti titolari dello *status* di osservatore. In questo caso, il soggetto in questione può essere «promosso» al rango di **osservatore speciale** se previsto espressamente nell'organizzazione, oppure può essere predisposto in via di prassi un regime normativo *ad hoc* applicabile solo a tale soggetto. I casi più significativi si sono verificati nel quadro dell'ONU in relazione all'UE ed all'Organizzazione per la liberazione della Palestina. L'UE, che già deteneva lo *status* di osservatore «ordinario» dal 1974, ha di recente ottenuto l'attribuzione di diritti speciali di osservatore, che consentono ai rappresentanti dell'UE di partecipare alle attività dell'Assemblea generale, di inviare direttamente comunicazioni in merito sia alle riunioni dell'Assemblea, sia alle conferenze internazionali predisposte dall'ONU, di iscrivere questioni all'ordine del giorno e di replicare durante i dibattiti dell'Assemblea, di formulare proposte o presentare emendamenti concordati dagli Stati membri dell'UE, senza ovviamente poter esercitare il diritto di voto¹⁰⁸. Il nuovo orientamento dell'Assemblea accoglie, almeno in parte, le argomentazioni degli Stati membri e delle istituzioni europee concernenti le significative modifiche intervenute in tema di relazioni esterne e di rappresentanza dell'UE a livello internazionale in base all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Anche lo *status* di osservatore dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina nell'ONU è stato modificato in relazione alla maggiore rilevanza acquisita da tale Organizzazione sul piano internazionale quale unico rappresentante legittimo del popolo palestinese e parte di accordi internazionali con Stati membri dell'ONU, in particolare Israele. Per tale ragione, il regime giuridico riconosciuto nel 1974 all'Organizzazione per la liberazione della Palestina è stato notevolmente rafforzato nel 1998, con l'inclusione, fra l'altro, del diritto di partecipare al dibattito generale dell'Assemblea generale, del diritto di intervento e di replica anche su questioni non riguardanti il popolo palestinese, del diritto di richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea e di proporre, insieme ad altri soggetti, progetti di risoluzione su questioni re-

¹⁰⁸ Si veda la ris. del 3 maggio 2011, A/65/L.64/Rev.1 ed il relativo annesso.

lative specificamente alla Palestina o più in generale al Medio Oriente, anche se i testi di risoluzione proposti possono essere oggetto di votazione soltanto se uno Stato membro dell'ONU ne faccia espressa richiesta. Anche nel caso dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina è escluso il diritto di voto¹⁰⁹.

Una questione che, alla fine degli anni '80, ha reso molto tesi i rapporti fra ONU e Stati Uniti, in qualità di Stato di sede principale dell'ONU, riguarda la possibilità per lo Stato territoriale di negare l'ingresso sul proprio territorio dei rappresentanti del soggetto che gode della qualità di osservatore. Su un piano generale, va osservato che, in considerazione delle evidenti differenze fra membri ammessi all'organizzazione ed osservatori, i quali rimangono esterni all'organizzazione, l'obbligo di ammissione dei rappresentanti dell'osservatore deve essere espressamente previsto nello statuto dell'organizzazione o negli atti successivi rilevanti in materia, quali l'accordo di sede. In caso contrario, lo Stato territoriale è autorizzato a negare, o limitare in modo significativo, l'accesso al proprio territorio.

Allo *status* di osservatore vanno infine assimilate figure analoghe, quanto al contenuto dei diritti riconosciuti ed all'esclusione dello *status* di membro dell'organizzazione in questione. Ad esempio, nella Convenzione istitutiva dell'OIML è stabilito che possono far parte della Conferenza internazionale, in qualità di *corrispondenti*, gli Stati o territori che non desiderano divenire membri dell'OIML nonché le unioni internazionali che svolgono attività connesse a quelle dell'OIML. I corrispondenti non hanno diritto di rappresentanza nella Conferenza, potendo esclusivamente inviare osservatori con funzioni di carattere consultivo¹¹⁰.

10. *Qualità di membro e rappresentanza nel quadro dell'organizzazione internazionale*

Fra gli ulteriori diritti riconosciuti al soggetto membro di un'organizzazione internazionale vi è il diritto di rappresentanza nell'organizzazione. Il relativo regime giuridico varia a seconda dell'organizzazione

¹⁰⁹ Si veda la ris. dell'Assemblea generale del 7 luglio 1998, A/RES/52/250, ed il relativo annesso.

¹¹⁰ Art. 5, par. 2, dello Statuto.

considerata, con riferimento ai diritti riconosciuti al soggetto rappresentato, al numero di delegati autorizzati a rappresentare il soggetto membro ed infine alla determinazione degli organi dell'organizzazione ai quali i delegati hanno accesso.

Nelle organizzazioni di notevoli dimensioni è inoltre invalsa da tempo la prassi della costituzione di **rappresentanze permanenti**, la cui regolamentazione, ivi compresi i privilegi e le immunità dei delegati¹¹¹, è contenuta negli statuti delle organizzazioni o in strumenti normativi *ad hoc*, come la Convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, la quale, tuttavia, non è ancora entrata in vigore. La costituzione di rappresentanze permanenti ha la duplice finalità di garantire un «dialogo» costante fra il soggetto rappresentato e l'organizzazione ospitante e di assicurare al soggetto membro una maggiore efficacia della sua partecipazione ai lavori dell'organizzazione.

Va infine premesso che, in alcune organizzazioni, oltre all'esistenza di organi composti da Stati (o da altri soggetti di diritto internazionale), sono previsti organi composti da individui, che pertanto sono del tutto indipendenti dallo Stato nazionale o da altri Stati membri.

Fra le questioni di maggiore importanza in tema di esercizio del diritto di rappresentanza del soggetto membro vi è quella relativa alla determinazione dei poteri degli organi istituiti dalle organizzazioni allo scopo di **verificare le credenziali** dei delegati inviati presso l'organizzazione. Se è infatti pacifico che gli organi competenti possano accertare la correttezza formale dei documenti (cd. pieni poteri) in possesso dei delegati da accreditare, verificando in particolare se siano stati rilasciati dalle autorità nazionali (o dall'organizzazione in caso di *membership* di quest'ultima) competenti in materia, assai più complessa è la questione se la procedura di verifica delle credenziali possa implicare una valutazione dell'**effettività** e della **legittimità dei poteri di governo** esercitati dagli Stati membri attraverso i loro rappresentanti. Sotto il primo profilo, si è posta storicamente la questione dell'esistenza di governi rivali operanti sul medesimo territorio nazionale (per esempio sul territorio del Congo e della Cambogia), i quali rivendicavano entrambi il diritto di rappresentanza dello Stato membro nell'ONU. L'estensione della verifica delle credenziali alle ipotesi concernenti delegazioni governative antagoniste può ritenersi corretta a condizione che essa si

¹¹¹ Sul problema si veda Cap. VII.

fondi su un'applicazione rigorosa del principio di effettività, come già indicato nel *Memorandum* predisposto nel 1950 dal Segretario generale dell'ONU in relazione alla questione della rappresentanza cinese¹¹². Ne consegue che, qualora nessuna delle due delegazioni riesca a dimostrare l'effettività e la stabilità dei poteri del governo rappresentato, l'unica soluzione possibile risiede nella sospensione temporanea dello *status* di membro.

Più complessa è la questione se la verifica delle credenziali possa implicare un giudizio di legittimità sul governo rappresentato, ad esempio nel caso in cui esso sia ritenuto responsabile di gravi violazioni dei diritti umani. Per quanto non manchino nella prassi alcuni casi relativi al rigetto delle credenziali dei delegati di Stati responsabili di *gross violations* dei diritti umani (ad esempio la delegazione ungherese, a cavallo degli anni '50 e '60, in relazione sia all'ONU, sia all'ILO), è assai dubbia la legittimità di tali decisioni assunte dalle organizzazioni internazionali, in assenza di una norma di diritto internazionale generale che richieda il carattere democratico di un governo statale ai fini della formazione o del mantenimento della soggettività internazionale dello Stato. Qualora poi la prassi di rigetto delle credenziali di determinati Paesi membri si protragga per un ampio periodo di tempo, come nel caso del Sud Africa a causa della sua politica di *apartheid*, ci si trova in presenza di ipotesi di sospensione o espulsione di fatto del soggetto membro, questione che verrà affrontata in paragrafi successivi¹¹³.

11. Successione degli Stati ed incidenza sullo status di membro

Occorre adesso esaminare le questioni relative alla successione degli Stati¹¹⁴ e alla loro incidenza sul mantenimento dello *status* di membro di organizzazioni internazionali.

Il regime normativo in materia è costituito dalla Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati, la cui disciplina si applica anche ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, pur senza pregiudizio delle regole previste dall'organizzazione in tema di acquisto dello *status* di membro o di altre regole pertinenti dell'organiz-

¹¹² Sulla rappresentanza della Cina si veda *infra*, par. 10.

¹¹³ Si veda *infra*, paragrafi 14-15.

¹¹⁴ Sull'estinzione della soggettività delle organizzazioni internazionali si veda Cap. XI.

zazione¹¹⁵. Ne consegue, come è stato osservato (MARCHISIO, 109), che, qualora nell'organizzazione esistano procedimenti formali di ammissione, non è possibile utilizzare le regole ed i meccanismi contemplati dalla Convenzione, con particolare riguardo alla notifica di successione, al fine di subentrare nella qualità di membro delle organizzazioni di cui faceva parte lo Stato predecessore. Una conferma di ciò si può rinvenire nelle rare disposizioni in materia di successione degli Stati membri contenute negli statuti di organizzazioni internazionali. L'art. 5 della Carta dell'OAS stabilisce che ogni nuovo Stato formatosi per effetto della fusione di più Stati membri può divenire membro dell'organizzazione ratificandone lo statuto. Nella medesima norma si precisa che l'ammissione del nuovo Stato presuppone l'estinzione degli Stati che hanno dato luogo alla fusione. La norma in esame esclude quindi che lo *status* di membro si possa acquisire automaticamente da parte del nuovo Stato, ma, fermo restando l'obbligo di tale Stato di accettare la Carta dell'OAS, la norma sembrerebbe avere anche la finalità di garantire un accesso agevolato dello Stato sorto in seguito alla fusione. Le norme della Convenzione di Vienna del 1978 ed il diritto internazionale generale trovano invece piena applicazione con riguardo ai trattati elaborati nel quadro di organizzazioni internazionali, ma costituenti strumenti giuridici autonomi. Per questi trattati, quindi, lo Stato successore può utilizzare lo strumento della notificazione di successione.

In tema di successione degli Stati e di determinazione degli effetti sullo *status* di membro dell'organizzazione internazionale esaminata occorre procedere alla corretta qualificazione dell'ipotesi successoria avvenuta in via di fatto. Il diritto internazionale, come è noto, prevede diverse ipotesi di successione, quali il distacco di una parte di territorio, che può accrescere il territorio di uno Stato già esistente oppure dare luogo alla formazione di un nuovo Stato, la fusione di più Stati che si estinguono e la formazione di un nuovo soggetto di diritto internazionale, l'incorporazione totale di uno Stato da parte di un altro già esistente ed infine lo smembramento di uno Stato unitario con la formazione di nuovi Stati. Nella prassi, tuttavia, non sempre le ipotesi successorie sopra indicate sono state valutate giuridicamente in modo corretto sulla base di quanto avvenuto in via di fatto. Nella prassi recente, il caso più eclatante in materia di successione è quello relativo alla dissoluzione dell'ex URSS, qualificabile come un caso di smembramento e

¹¹⁵ Art. 4, par. 1, lett. *a* della Convenzione.

di conseguente formazione di nuovi Stati, fra i quali la Federazione russa (BLUM, 360; VILLANI, *L'attribuzione alla Russia*, 33). La comunità internazionale nel suo complesso e le stesse organizzazioni internazionali di cui era membro l'ex URSS hanno invece accolto la tesi sostenuta dalla Federazione russa – ed espressamente accettata nell'accordo di Alma Ata del 1991 dalla maggior parte degli altri Stati formatisi in seguito all'estinzione dello Stato predecessore – di considerare l'ipotesi in questione quale distacco di parti del territorio e creazione, nei territori distaccati, di nuovi Stati. Di conseguenza, la Federazione russa ha continuato la soggettività internazionale dello Stato predecessore e mantenuto la *membership* nelle organizzazioni internazionali di cui era membro l'ex URSS, persistendo ad usufruire delle posizioni di privilegio a quest'ultima accordate, quale il seggio permanente al Consiglio di sicurezza dell'ONU o la qualifica di membro dotato di particolari requisiti tecnici ed economici in alcuni istituti specializzati (ad esempio l'ILO).

Passando ad esaminare altri casi della prassi delle organizzazioni internazionali in materia di subentro nello *status* di membro, può rilevarsi che, in alcuni casi, le organizzazioni si sono sostanzialmente conformate a quanto stabilito dal diritto internazionale e dal regime speciale in tema di ammissione, mentre, in altri casi, esse hanno adottato comportamenti di segno diverso. Quali esempi della prima ipotesi, possono citarsi i casi di **smembramento** diversi da quello sopra esaminato. In particolare, nel caso dell'ex Jugoslavia, l'Assemblea generale dell'ONU¹¹⁶ e la stessa Corte internazionale di giustizia hanno dapprima assunto posizioni non del tutto coerenti¹¹⁷, ma in seguito hanno trattato tale ipotesi successiva

¹¹⁶ Sebbene l'Assemblea generale, con ris. 47/1 del 22 settembre 1992, dichiarò, in conformità a quanto richiesto dal Consiglio di sicurezza (ris. n. 777 del 19 settembre 1992), che la Repubblica federale iugoslava non possa essere considerata quale soggetto continuatore dell'ex Repubblica federativa socialista di Jugoslavia e quindi è tenuta a fare richiesta di ammissione ex art. 4 della Carta dell'ONU, appena una settimana dopo il *Legal Counsel* dell'ONU (UN Doc. A/47/485 del 29 settembre 1992) afferma che tale risoluzione non implica né l'estinzione né la sospensione dello *status* di membro.

¹¹⁷ Se nella sentenza dell'11 luglio 1996 sulle eccezioni preliminari nel caso dell'*Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, Bosnia-Erzegovina c. Jugoslavia (Serbia e Montenegro)*, la Corte si dichiara competente a decidere nel merito la controversia, nella successiva sentenza del 3 febbraio 2003 sulla revisione della sentenza del 1996 essa afferma (*I.C.J. Reports*, 2003, pp. 22-24 e 31, paragrafi 45, 50 e 71) il carattere *sui generis* della posizione della Repubblica federale iugoslava nel quadro dell'ONU fra il 1992 ed il 2000 (anno della sua ammissione quale nuovo Stato membro) e soltanto nella sentenza del 15 dicembre 2004 nel caso della *Legalità dell'uso della forza, Serbia e Montenegro c. Italia*, perviene alla con-

quale smembramento, secondo una valutazione obiettiva di quanto era effettivamente accaduto con la dissoluzione della Repubblica federativa socialista di Jugoslavia. Più coerente è stata la posizione dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali in relazione allo smembramento dell'ex Cecoslovacchia. In entrambi i casi della prassi appena citati, si è pertanto correttamente richiesto agli Stati di nuova formazione di ricorrere alle procedure formali di ammissione previste dalle rispettive organizzazioni.

Eguale conformi al diritto internazionale e alla disciplina in materia di ammissione risultano il caso di **incorporazione** della Repubblica democratica tedesca da parte della Repubblica federale tedesca nel 1990, che ha comportato l'estinzione dello Stato incorporato e la permanenza dello *status* di membro dello Stato incorporante, e il **distacco** del Montenegro dalla Serbia-Montenegro, con la relativa ammissione ad esempio all'ONU nel 2006 ed alla WMO nel 2007 quale nuovo Stato membro.

Elementi non del tutto in linea con quanto previsto dalle regole in tema di ammissione possono invece desumersi dalla prassi più risalente relativa a casi di distacco (Pakistan dall'India nel 1947) e di fusione (Repubblica araba unita formatasi nel 1958 per effetto della fusione di Egitto e Siria¹¹⁸, poi disciolta nel 1961; Tanzania formatasi nel 1964 per effetto della fusione di Tanganica e Zanzibar; Yemen formatosi nel 1990 per effetto della fusione dello Yemen del Nord con lo Yemen del Sud). In tutti questi casi, l'esame della prassi, in particolare dell'ONU e degli istituti specializzati, pone in rilievo la tendenza, poco conforme al diritto internazionale, ad un'ammissione o riammissione agevolata degli Stati successori, spesso realizzatasi attraverso delibere di presa d'atto da parte degli organi assembleari e l'accettazione esplicita o implicita dei soggetti già membri.

clusione che, nel periodo 1992-2000, la Repubblica federale iugoslava non poteva essere considerata membro dell'ONU e quindi nemmeno parte dello Statuto della Corte (*I.C.J. Reports*, 2004, p. 896, par. 78).

¹¹⁸ Non è tuttavia da escludere che tale ipotesi successoria corrisponda ad un caso di incorporazione della Siria da parte dell'Egitto in considerazione della continuità degli organi di governo egiziani nel quadro della Repubblica araba unita.

12. *Mutamenti rivoluzionari di governo, fallimento di uno Stato ed occupazioni militari quali situazioni potenzialmente pregiudizievoli per il mantenimento dello status di membro*

Fra le altre ipotesi che possono incidere sul mantenimento dello *status* di membro rilevano sia situazioni che si realizzano all'interno di uno Stato, quali il mutamento rivoluzionario di governo o i casi di *Failed States*, sia situazioni di occupazione militare e talvolta di *debellatio* di uno Stato in ragione dell'intervento militare straniero. I principi di diritto internazionale da applicare a tali fattispecie sono il principio di effettività, il principio che vieta il ricorso all'uso della forza ed il principio di autodeterminazione dei popoli.

Per quanto attiene al **mutamento radicale del governo** di uno Stato, la prassi delle organizzazioni internazionali depone in modo uniforme nel senso che il cambiamento rivoluzionario del governo al potere non incide sullo *status* di membro di organizzazioni, come desumibile dai numerosi casi della prassi (la rivoluzione cubana del 1959, la rivoluzione cilena del 1974, la rivoluzione iraniana del 1979, etc.) e confermato di recente dal mantenimento da parte della Libia della qualità di membro delle organizzazioni internazionali dopo il rovesciamento del regime di Gheddafi. In quest'ultimo caso, il *National Transitional Council* della Libia ha provveduto a sostituire i rappresentanti governativi del regime destituito e tale sostituzione è stata accettata sia dall'ONU¹¹⁹, nonostante le riserve formulate da alcuni Stati in seno all'Assemblea generale¹²⁰, sia da altre organizzazioni internazionali¹²¹. Tralasciando il problema teorico se il mutamento radicale di governo incida sulla personalità giuridica internazionale dello Stato inteso quale complesso degli organi governativi centrali e locali e non piuttosto come rappresentante della comunità di persone stanziata sul territorio nazionale, è condivisibile la tesi secondo cui, in entrambi i casi, il nuovo governo, affermatosi in modo illegale sotto il profilo del diritto interno, subentri a titolo universale nei diritti ed obblighi del governo precedente (CONFORTI, FOCARELLI, 62).

¹¹⁹ Ad esempio, si veda in questo senso il dibattito in seno al Consiglio di sicurezza: doc. SC/10389 del 16 settembre 2011, 6620th Meeting.

¹²⁰ Si veda al riguardo il dibattito precedente all'adozione della risoluzione del 16 settembre 2011, A/RES/66/1, e relativa all'approvazione del rapporto presentato dal *Credentials Committee* sulla verifica delle credenziali dei delegati governativi.

¹²¹ Per l'IBRD si veda il Press Release n. 2012/064/MENA del 13 settembre 2011, in cui si riporta che l'Organizzazione ha cominciato a collaborare con il Governo transitorio nazionale «as the Government of Lybia».

Va osservato che la successione di governi può realizzarsi contestualmente a vere e proprie ipotesi di successione di Stati. È quanto da ritenere sia avvenuto in Cina, laddove il governo della Repubblica popolare cinese si è imposto sulla gran parte del territorio nazionale, mentre il governo preesistente si è ritirato su una porzione ristretta di territorio, fondando l'attuale Stato di Taiwan. La circostanza che il governo predecessore abbia perduto la quasi totalità del territorio e della popolazione sui quali esercitava poteri sovrani nonché la ridotta importanza, all'epoca dei fatti, di Taiwan sul piano internazionale induce a sostenere che tale Stato si sia formato per distacco dal resto del territorio nazionale e quindi quale nuovo soggetto internazionale. La Repubblica popolare cinese è invece succeduta nelle situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, del governo precedente, ivi compresa l'eventuale partecipazione ad organizzazioni internazionali. È quindi da censurare il comportamento tenuto da numerose organizzazioni internazionali, soprattutto per l'opposizione degli Stati Uniti e motivato da ragioni puramente politiche, di riconoscere tale situazione di fatto creatasi in Cina soltanto agli inizi degli anni '70¹²².

Sulla base dell'osservanza del principio di effettività vanno altresì risolte le questioni relative al cd. fallimento di uno Stato ed ai suoi effetti circa il mantenimento della qualità di membro di organizzazioni internazionali. La situazione di fallimento totale ed irreversibile di uno Stato (*Failed State*) è anzitutto da tenere distinta rispetto alle situazioni di crisi temporanea e limitata di sovranità (*Failing State*). In presenza di *Failed States* – laddove quindi la situazione di crisi dello Stato si consolidi definitivamente, protraendosi per un ampio periodo di tempo – l'applicazione del principio di effettività impone di prendere atto dell'estinzione dello Stato fallito quale soggetto di diritto internazionale e di provvedere alla sua estromissione dalle organizzazioni internazionali di cui esso fa parte. Ne consegue che non risulta conforme al diritto internazionale la prassi seguita dall'ONU e da altre organizzazioni universali e regionali (ad esempio l'IMO e l'AU) nei confronti della Somalia, che costituisce un caso emblematico di Stato fallito. L'ONU ha infatti sospeso di fatto per un considerevole periodo di tempo (1992-2005) la *membership* della Somalia, facendole successivamente riacquisire i propri diritti nell'ambito dell'organizzazione, senza tuttavia che fossero riscontrabili miglioramenti significativi quanto al superamento della situazione

¹²² Per l'ONU si veda la ris. dell'Assemblea generale del 25 ottobre 1971, n. 2758-XXVI.

di fallimento dello Stato. Anche in questo caso le motivazioni politiche di tale prassi hanno prevalso su considerazioni di carattere giuridico.

Occorre infine esaminare le conseguenze sullo *status* di membro delle situazioni di **occupazione militare** temporanea o di vera e propria *debellatio* dello Stato. In questi casi, il rispetto del principio di effettività deve oggi coordinarsi e cedere di fronte all'applicazione dei principi del divieto di uso della forza e di autodeterminazione dei popoli, i quali impongono alla comunità internazionale e quindi anche alle organizzazioni internazionali di non riconoscere le situazioni di fatto formatesi in conflitto con i principi anzidetti, come del resto stabilito dall'art. 41 del progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati approvato definitivamente dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001.

La prassi delle organizzazioni internazionali in materia non risulta peraltro del tutto uniforme. In particolare, nei casi dell'*Anschluss* dell'Austria ad opera della Germania nazista nel 1938 e dell'annessione dei Paesi baltici da parte dell'ex URSS nel 1940, l'ILO escluse la possibilità che gli Stati annessi potessero riacquisire lo *status* di membro perduto in ragione dell'occupazione militare. Pertanto, l'Austria rientrò quale nuovo Stato membro nel 1947 ed i Paesi baltici fra il 1991 ed il 1992. Al contrario, nel caso dell'annessione dell'Etiopia da parte dell'Italia nel 1936, la SdN deliberò in senso favorevole alla continuità del diritto di rappresentanza dei delegati etiopici, ivi compreso l'esercizio del diritto di voto. Il mantenimento dello *status* di membro, con una breve e naturale sospensione del diritto di rappresentanza, è stato più recentemente previsto nel caso dell'aggressione del Kuwait ad opera dell'Iraq nel 1990 e dell'intervento militare di una coalizione di Stati sul territorio dello stesso Iraq nel 2003 e, come si è detto, può giustificarsi alla luce dei principi fondamentali del diritto internazionale in precedenza richiamati.

Problemi ancora più particolari si pongono nel caso in cui, in seguito ad occupazione militare straniera, si formi un **governo fantoccio**. La prassi delle organizzazioni internazionali è al riguardo in contrasto con quanto richiesto dal diritto internazionale, che, come si è detto, subordina al possesso dell'indipendenza da poteri esterni tanto l'acquisizione quanto la persistenza della personalità giuridica internazionale dello Stato. In particolare, nelle ipotesi di costituzione di governi fantoccio in Afghanistan nel 1981 a seguito dell'invasione sovietica, a Grenada nel 1983 ed a Panama nel 1989 dopo gli interventi militari degli Stati Uniti, i Paesi oggetto delle azioni militari conservarono lo *status* di membro dell'ONU, nonostante le legittime obiezioni avanzate da alcuni Stati in sede di verifica delle credenziali dei rispettivi delegati governativi. In questi casi, l'unica soluzione

temporanea conforme al diritto internazionale è quella di sospendere la partecipazione dello Stato che ha al potere un governo fantoccio.

13. La riammissione all'organizzazione internazionale

Nel caso in cui un soggetto membro receda dall'organizzazione o ne sia espulso, può porsi la questione della sua riammissione, qualora esso chieda di rientrare nell'organizzazione.

La riammissione dovrebbe seguire le regole previste dall'organizzazione in materia di ammissione, essendo irrilevante che il soggetto richiedente abbia già fatto parte in passato dell'organizzazione. Tale regola generale è talvolta sostanzialmente riprodotta negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali, come previsto ad esempio dalla Costituzione dell'ILO¹²³, la quale, in materia di riammissione, fa rinvio alle disposizioni generali applicabili rispettivamente agli Stati fondatori o agli Stati che richiedono l'ammissione. Lo Statuto dell'OPEC prevede invece una procedura uniforme in materia di riammissione, senza distinguere fra Stati fondatori e Stati ammessi, facendo unicamente riferimento alle disposizioni contemplate per l'ammissione di nuovi membri¹²⁴. La formulazione della norma in esame induce a ritenere che gli Stati fondatori, una volta usciti dall'organizzazione, perdano tale *status* e con esso i privilegi ricollegati dallo Statuto dell'OPEC.

Tuttavia, alcuni statuti di organizzazioni internazionali prevedono discipline *ad hoc* per i soggetti da riammettere. Ad esempio, la Convenzione istitutiva dell'ICAO stabilisce che lo Stato, il quale abbia esercitato la facoltà di recesso o sia stato espulso, può essere riammesso in seguito all'approvazione dell'Assemblea generale dell'ONU e previa delibera favorevole della maggioranza dei membri del Consiglio dell'ICAO¹²⁵. Questa disciplina normativa è più snella di quella prevista in tema di ammissione di nuovi Stati membri¹²⁶. Di particolare interesse risulta l'art. 172, par. 2, del Trattato istitutivo del COMESA, secondo cui uno Stato espulso dall'Organizzazione può richiedere la riammissione. In questo caso, l'Autorità del COMESA può richiedere, al momento della riammissione dello Stato membro, il rispetto delle condizioni ritenute ne-

¹²³ Art. 1, par. 6.

¹²⁴ Art. 8, lett. B.

¹²⁵ Art. 93 *bis*, lett. b.

¹²⁶ Art. 93.

cessarie per la riammissione. La norma, che ha una formulazione poco felice, sembrerebbe doversi interpretare nel senso che, in sede di negoziati per la riammissione dello Stato, si possa tenere conto delle violazioni e delle relative sanzioni irrogate a suo tempo nei confronti dello Stato membro.

Per quanto concerne la prassi delle organizzazioni internazionali in tema di riammissione, che riguarda quasi esclusivamente casi di nuova ammissione dopo fenomeni di recesso, essa depone nel senso di un ingresso facilitato dei soggetti in passato già membri, attraverso atti di mera presa d'atto della *resumed membership* e non in base a delibere formali assunte sulla base delle procedure previste in tema di ammissione. Questa prassi appare particolarmente uniforme nei casi in cui non è prevista espressamente la facoltà di recesso dall'organizzazione. In tali ipotesi, gli organi competenti dell'organizzazione hanno talvolta considerato inefficace il recesso a suo tempo effettuato da alcuni Stati, dichiarando pertanto di riprendere la cooperazione con il soggetto riammesso, con il quale è stato concordato un pagamento ridotto delle spese dell'organizzazione durante il periodo di «inattività»¹²⁷.

14. *La sospensione dello status di membro*

In tema di vicende relative allo *status* di membro di un'organizzazione internazionale occorre altresì esaminare le sanzioni che possono essere irrogate a seguito della violazione di regole statutarie o di altre norme adottate dall'organizzazione. Particolare rilevanza in materia assume il regime previsto in materia di sospensione ed espulsione dall'organizzazione.

Per quanto concerne la sospensione, si può trattare anzitutto di una **sospensione parziale**, in cui la limitazione può riguardare sia singoli diritti riconosciuti al soggetto membro, sia, più specificatamente, singoli organi dell'organizzazione dalla cui partecipazione il membro è escluso. La sanzione può poi consistere in una **sospensione totale** di tutti i diritti ed i privilegi garantiti dall'organizzazione, a meno che siano approvate disposizioni di salvaguardia circa specifici diritti. Si discute in dottrina se, soprattutto nel caso di sospensione totale, permanga a favore del soggetto membro il diritto di recedere dall'organizzazione, qualora esso sia espres-

¹²⁷ Per un esame più dettagliato della prassi rilevante in materia, si veda *infra*, par. 16.

samente previsto. La tesi favorevole al riconoscimento di questo diritto «residuale» trova conferma nelle disposizioni di alcune organizzazioni internazionali, ad esempio nell'Accordo istitutivo dell'IBRD¹²⁸ e della MIGA¹²⁹.

Un elemento comune ad entrambe le forme di sospensione consiste nella necessaria **temporaneità** delle misure sospensive, come talvolta indicato nelle norme di alcune organizzazioni¹³⁰, in quanto una eccessiva protrazione del periodo sospensivo le assimilerebbe alle misure di espulsione. Un ulteriore elemento che collega la sospensione parziale e quella totale è dato dal fatto che le sanzioni in questione non incidono sugli *obblighi* del soggetto membro, che devono essere rispettati anche nel periodo di sospensione.

Cominciando ad analizzare le ipotesi di sospensione parziale, va rilevato che essa può consistere nella sospensione di diritti di natura economica. Così, nell'IMF è prevista la possibilità di sospendere l'utilizzo da parte dello Stato membro dei propri diritti speciali di prelievo in caso di violazione di alcune regole concernenti questo specifico regime normativo¹³¹. È da notare che la procedura prevista per l'irrogazione di tale sanzione garantisce una pur rudimentale forma di contraddittorio fra l'Organizzazione e lo Stato membro accusato di avere violato le regole dell'IMF¹³². L'IMF prevede un'ulteriore forma di sospensione dei diritti di natura economica dello Stato membro, che può essere disposta per la violazione di uno qualsiasi degli obblighi previsti dall'Accordo istitutivo. Questa forma di sospensione implica la decadenza temporanea del diritto di avere accesso alle risorse generali dell'IMF¹³³. Nella prassi sia dell'IMF, sia dell'IBRD, la sospensione dei diritti di carattere economico dello Stato membro avviene generalmente in modo graduale ed in relazione alla natura ed alla durata della violazione commessa, ad esempio con riferimento al numero di giorni di inadempimento circa la restituzione dei prestiti già ottenuti (SCHLEMMER-SCHULTE, *International Bank*, 368; ID., *International Monetary Fund*, 1043).

La forma più frequente di sospensione parziale riguarda il congelamento del **diritto di voto** del soggetto membro. A sua volta, tale forma di sospensione può riguardare l'esercizio del diritto di voto in tutti gli

¹²⁸ Art. VI, sezione 2.

¹²⁹ Convenzione istitutiva, art. 52, lett. *b*.

¹³⁰ Accordo istitutivo della'IBRD, art. VI, sezione 2.

¹³¹ Accordo istitutivo, art. XXII, sezione 2, lettere *a* e *b*.

¹³² Accordo istitutivo, art. XXIII, sezione 2, lett. *c*.

¹³³ Accordo istitutivo, art. XXVI, sezione 2, lett. *a*.

organi dell'organizzazione di cui fa parte il soggetto membro, o solo in alcuni di essi. In linea generale, può affermarsi che la sospensione del diritto di voto viene prevista soprattutto nelle ipotesi di mancato pagamento delle quote di partecipazione all'organizzazione internazionale, a meno che l'inadempimento sia motivato da ragioni economiche oggettivamente accertate dagli organi competenti. In proposito, è ricavabile una certa uniformità negli statuti delle organizzazioni internazionali quanto al periodo di inadempimento richiesto al fine di comminare la sanzione, periodo calcolato in due anni consecutivi, come previsto nella Carta dell'ONU¹³⁴, negli Statuti dell'ICC¹³⁵ e dell'IAEA¹³⁶, nella Costituzione dell'ILO¹³⁷, nelle Convenzioni istitutive dell'OPCW¹³⁸ e dell'UNESCO¹³⁹ e nell'Atto costitutivo dell'UNIDO¹⁴⁰. Tuttavia, alcuni statuti ricollegano la facoltà di sospensione del diritto di voto per l'inadempimento degli obblighi finanziari al decorso di un periodo di tempo considerato ragionevole¹⁴¹, mentre altre organizzazioni riducono ad un anno il periodo di violazione¹⁴².

In questi casi, in considerazione dell'agevole accertamento della violazione dell'obbligo di contribuzione alle spese dell'organizzazione, la sanzione prevista dallo statuto dovrebbe essere automatica e l'eventuale constatazione della violazione da parte degli organi competenti avrebbe solo valore dichiarativo dell'inadempimento.

In caso di mancato pagamento delle quote di partecipazione all'organizzazione non mancano peraltro statuti che prevedono conseguenze più gravi per il soggetto membro, quali la sospensione del diritto di rappresentanza negli organi principali¹⁴³, oppure stabiliscono addirittura la possibilità per l'organizzazione di sospendere totalmente lo Stato membro¹⁴⁴, o comunque sanzionarlo con una pluralità di misure, quali ad

¹³⁴ Art. 19. Sulla necessità di un pagamento pieno, nei termini previsti e senza condizioni, si veda Assemblea generale, ris. 23 dicembre 1999, n. 54/237/C, par. 1.

¹³⁵ Art. 112, par. 8.

¹³⁶ Art. 19, lett. A.

¹³⁷ Art. 13, par. 4.

¹³⁸ Art. 8, lett. A, par. 8.

¹³⁹ Art. IV, parte C, lett. b.

¹⁴⁰ Art. 5, par. 2.

¹⁴¹ Convenzione istitutiva dell'ICAO, art. 62.

¹⁴² Convenzione istitutiva dell'IMO, art. 56.

¹⁴³ Statuto del CoE, art. 9.

¹⁴⁴ Costituzione della WMO, art. 31; Trattato istitutivo del COMESA, art. 171, par. 6.

esempio la privazione del diritto di parola e del diritto di presentare candidati per le elezioni o le nomine agli organi dell'organizzazione¹⁴⁵.

Occorre aggiungere che la sospensione del diritto di voto può essere prevista anche per ragioni diverse da quelle dell'inosservanza dell'obbligo di pagamento delle quote di partecipazione all'organizzazione, come stabilito nella Costituzione della WHO¹⁴⁶, che prevede tale forma di sospensione anche «in altre circostanze eccezionali» che la stessa Organizzazione è tenuta ad individuare, oppure può rientrare fra le diverse misure sanzionatorie irrogabili a seguito della violazione di qualsiasi regola dell'Organizzazione¹⁴⁷.

Va inoltre rilevato che, nel caso in cui vengano adottate dall'organizzazione diverse misure sanzionatorie finalizzate a sospendere più diritti del soggetto membro ritenuto inadempiente rispetto a determinati obblighi, è da ritenere che l'organizzazione possa revocare alcune misure, mantenendone tuttavia altre. È quindi da riconoscere una certa discrezionalità all'organizzazione in tema di applicazione e di revoca degli atti di sospensione dei diritti del soggetto membro, nel rispetto delle regole fissate al riguardo dall'organizzazione stessa.

Quanto alla prassi, può rilevarsi che in rari casi le sanzioni consistenti nella sospensione parziale sono state effettivamente applicate, soprattutto nei casi di coinvolgimento di membri di particolare importanza nel quadro delle rispettive organizzazioni internazionali, come dimostrato dall'assai poco edificante vicenda relativa al mancato pagamento dei contributi finanziari a favore dell'ONU da parte della Francia e dell'ex URSS negli anni '60¹⁴⁸, che comportò non la sospensione del diritto di voto degli Stati inadempienti quanto piuttosto la sospensione temporanea dei lavori dell'Assemblea generale! Di recente, può segnalarsi nella prassi una particolare forma di sospensione parziale nell'ONU, con riguardo alla sospensione della Libia dalla sua partecipazione allo *Human Rights Council*. La sospensione è stata disposta dall'Assemblea generale in relazione alle gravi violazioni dei diritti umani commesse sul territorio libico¹⁴⁹ ed è stata successivamente revocata dalla stessa Assemblea il 18 novembre 2011¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Atto costitutivo dell'AU, art. 23, par. 1.

¹⁴⁶ Art. 7.

¹⁴⁷ Trattato istitutivo dell'ECOWAS, art. 77, par. 2, lett. *iv*.

¹⁴⁸ Sulla vicenda si veda Cap. VI.

¹⁴⁹ Si veda la ris. del 1° marzo 2011, A/RES/65/265.

¹⁵⁰ Si veda A/RES/66/11.

Esaminando poi la disciplina prevista in tema di sospensione totale, va precisato che essa riguarda tutti i diritti ed i privilegi riconosciuti ai membri dell'organizzazione, quale che sia la fonte normativa, primaria o secondaria, di tali situazioni giuridiche soggettive nel quadro dell'organizzazione. La sospensione totale si estende quindi, salvo specifiche disposizioni in senso contrario, ai diritti previsti in strumenti normativi *ad hoc*, qualora essi facciano parte integrante dello statuto dell'organizzazione. Per tale motivo, nel quadro dell'ONU, la misura in esame sembrerebbe implicare la sospensione dei diritti previsti dallo Statuto della Corte internazionale di giustizia. Ai fini della validità delle relative delibere assunte dagli organi competenti, vengono generalmente richieste maggioranze qualificate e talvolta l'unanimità dei consensi espressi dai membri dell'organizzazione.

Quanto alle violazioni che possono comportare la sospensione totale, esse riguardano, in linea di principio, **norme o principi fondamentali** dell'organizzazione, richiamati espressamente¹⁵¹ o in modo indiretto attraverso il riferimento alle decisioni adottate da determinati organi, ad esempio in relazione alle misure preventive o coercitive adottate dal Consiglio di sicurezza e rilevanti in tema di sospensione *ex art.* 5 della Carta dell'ONU. Con specifico riferimento alla natura delle violazioni rilevanti in materia, gli statuti delle organizzazioni precisano, in linea generale, che la violazione deve essere *grave e persistente*. In questo senso depone, ad esempio, lo Statuto dell'IAEA¹⁵², che fa riferimento esclusivo al carattere della persistenza della violazione, e l'art. 7 del TUE, che prevede un meccanismo sanzionatorio di sospensione in caso di grave e persistente violazione (o di semplice rischio di violazione) dei principi fondamentali dell'UE.

Va poi messo in rilievo che, in alcuni casi, l'accertamento della violazione è di competenza di veri e propri organi giurisdizionali, come previsto dall'art. 185, par. 2, della Convenzione di Montego Bay istitutiva dell'ISA, con riguardo alla competenza esclusiva, in materia di sospensione, della Camera per la soluzione delle controversie sui fondi marini. Soltanto in seguito all'accertamento in via giudiziaria di un inadempimento grave e persistente, gli organi politici dell'ISA potranno adottare la sospensione. In altri casi, la competenza in questione è attribuita specificamente ad organi politici *ad hoc*, quale ad esempio il

¹⁵¹ Carta dell'OAS, art. 9, in merito ai principi democratici in tema di costituzione dei governi nazionali.

¹⁵² Art. 19, lett. B.

Commonwealth Ministerial Action Group, organo sussidiario dell'organo in cui sono rappresentati i Capi di Stato e di governo dei Paesi appartenenti al *Commonwealth*.

Il collegamento stretto esistente fra l'ONU ed i suoi istituti specializzati costituisce il fondamento delle disposizioni relative alle **sospensioni collegate**, in base alle quali, a seguito di provvedimenti sospensivi adottati dall'ONU, opera un'analoga sospensione automatica ad esempio nell'UNIDO¹⁵³ mentre, previa richiesta dell'ONU, nell'ICAO¹⁵⁴ e nell'UNESCO¹⁵⁵.

Quanto alla prassi applicativa delle disposizioni in materia di sospensione totale, va fatta una netta distinzione fra le organizzazioni a carattere universale, che incontrano difficoltà ad applicare tali norme, e alcune organizzazioni a carattere regionale, le quali, invece, si sono dimostrate piuttosto efficaci nell'adozione di misure di sospensione totale per gravi violazioni delle regole statutarie.

A livello universale, possono richiamarsi i numerosi e vani tentativi di applicazione dell'art. 5 della Carta dell'ONU, ad esempio nei confronti del Portogallo, per la sua politica coloniale, del Sud Africa in ragione del perseguimento della politica di *apartheid*, di Israele soprattutto per l'occupazione militare dei territori palestinesi nel 1967, ed infine più recentemente dell'Iraq per le diverse violazioni di principi fondamentali dell'ONU. Per le medesime ragioni, tuttavia, è stata adottata nei confronti del Portogallo e del Sud Africa una sospensione parziale non espressamente autorizzata dallo Statuto della FAO, con esclusivo riferimento alla partecipazione alle attività della FAO in Africa. Nella prassi delle organizzazioni universali in materia di sospensione, rileva inoltre, almeno in una certa misura, la prassi normativa di modifica dello statuto dell'organizzazione al fine di inserirvi clausole sulla sospensione degli Stati membri. Questa prassi sembra rilevare per il fatto che, a seguito di tali modifiche, talvolta effettivamente entrate in vigore (come per l'ICAO nel 1947), altre volte non ratificate dagli Stati membri e quindi non vigenti (come per l'ILO nel 1964), gli Stati membri probabili destinatari dei provvedimenti sospensivi hanno receduto dall'organizzazione per evitare le sanzioni in esame, in particolare la Spagna dall'ICAO nel 1961 ed il Sud Africa dall'ILO nel 1964.

A livello regionale, invece, sono state effettivamente adottate misure

¹⁵³ Atto costitutivo, art. 5, par. 1.

¹⁵⁴ Convenzione istitutiva, art. 93 *bis*, lett. c.

¹⁵⁵ Convenzione istitutiva, art. II, par. 4.

di sospensione totale da parte di diverse organizzazioni. Particolarmente efficace è stata in materia l'attività dell'AU, che, in base all'art. 30 dell'Atto costitutivo e all'art. 25 dell'*African Charter on Democracy, Elections and Governance* del 30 gennaio 2007, i quali consentono la sospensione dello Stato membro il cui governo si è insediato con mezzi incostituzionali, ha provveduto a sospendere il Togo e la Mauritania per i *golpe* militari del 2005 ed il Madagascar, per la stessa ragione, nel 2009¹⁵⁶. Ancora più recentemente, l'AU ha sospeso rispettivamente il Mali per il colpo di Stato avvenuto il 22 marzo 2012¹⁵⁷ e la Guinea-Bissau per il colpo di Stato del 12 aprile 2012¹⁵⁸. Nella medesima prassi vanno inquadrate le numerose misure di sospensione disposte dal *Commonwealth*, ad esempio adottate nei confronti delle Isole Figi, oppure a carico dello Zimbabwe nel 2002, che indussero tale Stato a recedere dal *Commonwealth* nel 2003.

Sempre con riguardo alle organizzazioni regionali, va poi richiamata la prassi fondata sull'interpretazione estensiva di alcune norme statutarie che non prevedono espressamente forme di sospensione degli Stati membri. In merito, può citarsi la sospensione adottata nel 2009 dall'OAS nei confronti dell'Honduras, *ex art.* 21 della Carta, a seguito del colpo di stato del 28 giugno 2009¹⁵⁹. Di recente, va inoltre segnalata la sospensione dalla Lega araba nel 2011 della Libia e successivamente della Siria, in ragione delle gravi violazioni dei diritti umani commesse dai rispettivi regimi governativi al potere.

Possono infine esprimersi perplessità circa la legittimità della prassi in materia di sospensione «permanente», seguita sia da organizzazioni universali, come l'ONU nei confronti del Sud Africa per il periodo 1974-1994, sia da organizzazioni regionali, come l'OAS nei confronti di Cuba

¹⁵⁶ Nel 2009 anche la SADC ha sospeso il Madagascar dall'organizzazione a causa del *golpe*.

¹⁵⁷ Si veda il comunicato relativo alla decisione del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'AU, adottata il 23 marzo 2012 (315th meeting), PSC/PR/COMM(CCCXV), par. 9. Una decisione analoga di sospensione totale del Mali è stata assunta, per le medesime ragioni, dall'ECOWAS con decisione del 27 marzo 2012 adottata in occasione dell'*Extraordinary Summit* dei Capi di Stato e di Governo, *Press Release* n. 083/2012, par. 11.

¹⁵⁸ Si veda il comunicato relativo alla decisione del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'AU, adottata il 17 aprile 2012 (318th meeting), PSC/PR/COMM(CCCXVIII), par. 6.

¹⁵⁹ La sospensione è stata revocata dall'Assemblea generale dell'OAS, con ris. del 1° giugno 2011, AG/RES. 1 (XLI-E/11).

a partire dal 1962, che, oltre a non possedere un adeguato fondamento giuridico nei rispettivi statuti, ha dato luogo di fatto a forme di espulsione mascherata dall'organizzazione, come confermato dal fatto che, di fronte alla revoca da parte dell'OAS nel 2009 del provvedimento sospensivo a suo tempo adottato¹⁶⁰, Cuba ha risposto di non avere alcuna intenzione di rientrare nell'organizzazione.

15. *L'espulsione dall'organizzazione internazionale*

La sanzione più grave prevista dalle organizzazioni internazionali in caso di violazione di regole statutarie consiste nell'espulsione del soggetto membro. In considerazione dell'importanza degli interessi protetti da alcune organizzazioni internazionali, l'espulsione può essere tuttavia espressamente vietata dallo statuto dell'organizzazione, come previsto dalla Convenzione istitutiva dell'OPCW¹⁶¹ e dal Trattato sul bando totale degli esperimenti nucleari, che ha istituito la CTBTO¹⁶².

Bisogna anzitutto premettere che vanno qualificate come ipotesi di espulsione anche i casi in cui l'organizzazione utilizzi le espressioni «*recesso forzato*» o «*invito al recesso*». Anche in questi casi, infatti, il soggetto membro è obbligato a lasciare l'organizzazione, senza che rilevi in alcun modo la sua volontà contraria, come ad esempio stabilito dallo Statuto del CoE, secondo cui, in caso di inottemperanza all'invito a recedere dall'organizzazione, il Comitato dei Ministri può decidere che il membro cessi di appartenere all'organizzazione a partire dal giorno stabilito dal Comitato stesso¹⁶³. In senso analogo, nella Costituzione del CIARC, si prevede che, in caso di inefficacia delle altre misure sanzionatorie adottate nei confronti del membro inadempiente rispetto alle regole dell'atto istitutivo o a talune decisioni degli organi dell'organizzazione, il *Consortium Board* può pronunciarsi a favore del recesso di tale membro a maggioranza dei 3/4 dei suoi membri¹⁶⁴.

La sanzione dell'espulsione presenta diversi elementi di collegamento con la sospensione. Siffatto rapporto si fonda anzitutto sul fatto che,

¹⁶⁰ Si veda la ris. dell'Assemblea generale del 3 giugno 2009, AG/RES.2438(XXXIX-O/09).

¹⁶¹ Art. 8, lett. A, par. 2.

¹⁶² Art. 2, lett. A, par. 2.

¹⁶³ Art. 8.

¹⁶⁴ Articoli 3, par. 5, e 18, par. 1, della Costituzione del CIARC.

come rilevato nel paragrafo precedente, la prassi delle organizzazioni internazionali è talvolta di difficile inquadramento, esistendo forme sanzionatorie ibride fra sospensione ed espulsione. Inoltre, dall'esame degli statuti di alcune organizzazioni è desumibile un rapporto di gradualità nelle misure sanzionatorie adottate, nel senso che il provvedimento di espulsione viene preceduto (ma non necessariamente) da misure di carattere sospensivo. Il passaggio dalla sospensione all'espulsione può essere anche di carattere automatico, laddove la misura dell'espulsione consegua al decorso di un certo periodo di tempo dall'adozione della misura sospensiva, senza che il soggetto membri cessi l'inadempimento o comunque l'organizzazione revochi la misura sospensiva¹⁶⁵.

Un'ulteriore questione di natura preliminare attiene, in senso analogo a quanto già rilevato in tema sospensione, alle **espulsioni collegate**, basate cioè sul collegamento stretto esistente fra più organizzazioni internazionali. In questi casi, l'espulsione dall'organizzazione principale implica l'espulsione da quelle collegate. L'ipotesi in questione è di particolare rilievo sotto il profilo giuridico in quanto l'espulsione dall'organizzazione collegata non è fondata sulla violazione di regole proprie di quell'organizzazione, ma di regole vigenti in altri sistemi normativi, seppur collegati ad essa. In determinati casi, la dipendenza, in materia di espulsione, di un'organizzazione rispetto ad un'altra è totale, non lasciando cioè alcun margine di discrezionalità all'organizzazione collegata. Ad esempio, all'espulsione dall'ONU consegue l'espulsione *ipso facto* dall'UNESCO¹⁶⁶ e dall'ICAO. In quest'ultimo caso, però, è da notare che l'esclusione dall'ICAO può essere disposta sia in seguito all'espulsione dall'ONU, a meno che, l'Assemblea generale dell'ONU, nella risoluzione relativa all'espulsione, disponga in senso contrario¹⁶⁷, sia in base ad una risoluzione della stessa Assemblea generale dell'ONU che stabilisca l'esclusione soltanto dall'ICAO, mentre lo Stato in questione manterrebbe la *membership* nell'ONU¹⁶⁸. Analogamente, l'espulsione dall'IBRD implica automaticamente l'espulsione dall'IDA¹⁶⁹ e dall'IFC¹⁷⁰. Di contenuto particolare è l'art. 11 della Convenzione istitutiva dell'IMO, se-

¹⁶⁵ Accordi istitutivi dell'IMF, art. XXVI, sezione 2, lett. c, e dell'IDA art. VII, sezione 2 lett. a; Convenzione istitutiva della MIGA, art. 52, lett. d.

¹⁶⁶ Convenzione istitutiva, art. II, par. 5.

¹⁶⁷ Convenzione istitutiva, art. 93 *bis*, lett. a, par. 2.

¹⁶⁸ Convenzione istitutiva, art. 93 *bis*, lett. a, par. 1.

¹⁶⁹ Accordo istitutivo, art. VII, sezione 3.

¹⁷⁰ Accordo istitutivo, art. V, sezione 3.

condo cui l'acquisto della qualità di membro e la permanenza della *membership* non possono operare se risultano in contrasto con una risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU.

In altri statuti, invece, permane una limitata discrezionalità dell'organizzazione collegata a mantenere lo *status* di membro a favore del soggetto espulso dall'organizzazione principale. In particolare, l'Accordo istitutivo dell'IBRD stabilisce che il membro che cessa di appartenere all'IMF perde la *membership* dell'IBRD, a meno che quest'ultima decida in senso diverso con una maggioranza di voti espressi particolarmente ampia (3/4)¹⁷¹. La formulazione della norma lascia pensare che essa si applichi a tutti i casi di cessazione dello *status* di membro dell'IMF, quindi sia nel caso di recesso che di espulsione.

Un'altra ipotesi di espulsione, che, come la fattispecie precedente, prescinde dalla violazione da parte del soggetto membro di regole dell'organizzazione di cui fa parte, è costituita dalla mancata accettazione di un emendamento approvato dall'organizzazione¹⁷². In questo senso depone la Convenzione istitutiva dell'ICAO, in base alla quale l'Assemblea, nella risoluzione con la quale raccomanda l'adozione dell'emendamento da parte degli Stati membri, può stabilire la cessazione dello *status* di membro dello Stato che non ratifichi la modifica, qualora ritenga che essa sia di natura tale da giustificare l'estromissione¹⁷³. Si deve presumere che la norma autorizzi l'espulsione dello Stato membro alla condizione risolutiva che l'emendamento entri effettivamente in vigore. In caso contrario, l'espulsione non ha fondamento. Un'altra ipotesi di espulsione «indotta» è prevista nella WTO, laddove si prevede che, in caso di approvazione di emendamenti alle parti I-III del GATS ed ai relativi allegati, la Conferenza dei Ministri può decidere che un emendamento entrato in vigore sia di natura tale che il soggetto membro che non l'abbia accettato entro un determinato periodo sia libero di recedere, o di mantenere la *membership*. In entrambi i casi è richiesto il consenso della stessa Conferenza alla decisione del soggetto membro¹⁷⁴.

In merito alla natura della violazione rilevante in tema di espulsione, è da notare una certa analogia con quanto evidenziato riguardo alla sospensione. Infatti, la violazione in esame viene in genere indicata, alter-

¹⁷¹ Art. VI, sezione 3.

¹⁷² In materia, si veda il Cap. XI.

¹⁷³ Art. 94, lett. *b*.

¹⁷⁴ Accordo istitutivo, art. X, par. 5.

nativamente o in via cumulativa, come *grave e persistente*¹⁷⁵. In ogni caso, gli organi competenti a deliberare la misura sanzionatoria detengono un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione delle azioni od omissioni tali da giustificare misure così gravi. Inoltre, se, in linea di principio, gli statuti limitano la misura dell'espulsione ai casi di violazione dei **principi fondamentali** dell'organizzazione, non mancano ipotesi in cui l'espulsione può essere deliberata a seguito della violazione di qualsiasi regola dell'organizzazione¹⁷⁶, ivi compreso l'inadempimento ad eseguire le decisioni dell'organizzazione aventi ad oggetto penalità di carattere finanziario in precedenza comminate¹⁷⁷.

L'**accertamento della violazione** posta a fondamento dell'espulsione di un soggetto membro è generalmente devoluto alla competenza esclusiva di organi politici dell'organizzazione. Tuttavia, sono talvolta previste in materia varie forme di cooperazione fra organi politici e giudiziari. Così, il nuovo art. 4, lett. iv, paragrafi 1-2, del Trattato istitutivo della WAEMU prevede che l'espulsione possa essere disposta dai Capi di Stato e di governo dell'Organizzazione in seguito all'accertamento giudiziario, da parte della Corte di giustizia della WAEMU, dell'inadempimento reiterato di alcune norme fondamentali dell'organizzazione.

La prassi in materia di espulsione dalle organizzazioni internazionali è assai scarsa. I casi più significativi sono l'espulsione dalla SdN dell'ex URSS per l'aggressione alla Finlandia nel 1939, in base all'art. XVI, par. 4, del Patto, e dell'ex Cecoslovacchia dall'IMF e dall'IBRD nel 1954, per violazione di alcune regole essenziali dell'organizzazione. Non mancano casi di espulsioni mascherate, come si è detto nel paragrafo precedente, rispettivamente nei confronti di Cuba dall'OAS e del Sud Africa dall'ONU. Un'altra espulsione non «ortodossa», in quanto decisa in assenza di regole statutarie che consentano l'adozione di misure del genere, è avvenuta a carico sempre del Sud Africa, il quale, dopo l'applicazione di diverse misure sanzionatorie finalizzate ad ostacolarne progressivamente la partecipazione, venne definitivamente espulso dall'UPU nel 1979 e riammesso nel 1994 dopo la fine della politica di *apartheid*.

Con specifico riguardo alle organizzazioni internazionali prive di norme *ad hoc* in materia di espulsione o sospensione – le quali, giova ripeterlo, sono da considerare norme speciali rispetto al regime generale di diritto internazionale – occorre verificare se, ed in quali casi, le or-

¹⁷⁵ Carta dell'ONU, art. 6; Accordo istitutivo dell'IMF, art. XXVI, sezione 2, lett. c.

¹⁷⁶ Convenzione istituiva dell'ESA, art. XVIII.

¹⁷⁷ Trattato istitutivo del COMESA, art. 171, par. 4, lett. b.

ganizzazioni possano procedere all'adozione di siffatte misure sanzionatorie. In proposito, la dottrina ammette questa possibilità in base alla teoria dei poteri impliciti (SCHERMERS, BLOKKER, 113-114), alla legittimità del ricorso alle contromisure da parte dell'organizzazione (SANDS, KLEIN, 549 ss), oppure facendo più opportunamente riferimento alla disciplina normativa generale contenuta nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, con particolare riguardo all'art. 60 della Convenzione (SIMMA, 66-67). Questa disposizione consente infatti la sospensione o l'estinzione di un trattato multilaterale in caso di violazione sostanziale, ad esempio nel caso di inosservanza di disposizioni essenziali per l'oggetto e lo scopo del trattato¹⁷⁸. Di conseguenza, il ricorso alla sospensione o all'espulsione non espressamente previsti dallo statuto può ammettersi *in casi eccezionali*, laddove siano pregiudicati in modo grave e persistente le finalità essenziali dell'organizzazione, ad esempio nel caso di protratti atteggiamenti di assenza totale di collaborazione del soggetto membro, così da bloccare l'attività stessa dell'organizzazione, o di reiterata inosservanza di principi fondamentali dell'organizzazione stessa. In queste ipotesi estreme, l'espulsione non espressamente contemplata diviene manifestazione di un'esigenza di bilanciamento fra i diritti dell'organizzazione e quelli dei suoi soggetti membri di fronte ad eventi di particolare gravità. Ovviamente, nel caso della sospensione e dell'espulsione, la valutazione dell'eccezionalità delle circostanze poste a fondamento dei provvedimenti sanzionatori è operata prevalentemente dall'organizzazione, mentre, nel caso di recesso non espressamente autorizzato, come si vedrà di seguito, viene effettuata dal soggetto membro.

16. *Il recesso dall'organizzazione internazionale*

Soffermandosi infine sul recesso da un'organizzazione internazionale, va anzitutto distinta la fattispecie del recesso del soggetto membro, che implica il suo ritiro **totale e definitivo** dall'organizzazione, salvo ipotesi di riammissione, rispetto ai casi di mancata partecipazione ad alcuni organi istituiti dall'organizzazione. Quest'ultimo comportamento non rileva in tema di recesso, ma va comunque valutato per stabilirne la legittimità alla luce delle regole dell'organizzazione, con particolare riferimento alla violazione dell'obbligo di leale collaborazione fra lo Stato membro e l'organizzazione. La violazione del principio in esame può

¹⁷⁸ Art. 60, par. 3, lett. *b* della Convenzione.

ad esempio configurarsi in caso di partecipazione ad organizzazioni di cui fa parte un numero ristretto di membri, che devono quindi garantire una loro effettiva partecipazione a tutti gli organi previsti, oppure in ragione della particolare importanza dell'organo al quale si decide di non partecipare, oppure ancora in considerazione del fatto che la mancata partecipazione si protragga ingiustificatamente per un ampio periodo di tempo. Per queste ragioni è assai dubbia la legittimità del comportamento assunto dalla Francia nel quadro della NATO, che, a partire dal 1966 e fino al 2009, si è posta al di fuori della cd. struttura militare integrata dell'organizzazione.

Quanto alle **condizioni** di esercizio della facoltà di recedere da un'organizzazione, gli statuti di organizzazioni internazionali prevedono talvolta un termine minimo di vigenza dell'atto istitutivo prima di poter effettuare la dichiarazione di recesso. Ad esempio, il Trattato istitutivo dell'UEO stabiliva in proposito che gli Stati membri potessero recedere dall'Organizzazione soltanto dopo che fossero trascorsi cinquanta anni dalla sua entrata in vigore¹⁷⁹, il Trattato istitutivo della NATO autorizza il recesso decorso il termine di venti anni dall'entrata in vigore del trattato, quello istitutivo del BENELUX dopo dieci anni¹⁸⁰ e la Convenzione istitutiva dell'ESA dopo sei anni sempre a partire dalla loro entrata in vigore¹⁸¹. Più frequentemente sono invece stabiliti termini di efficacia della dichiarazione di recesso, alla scadenza dei quali il recesso, una volta effettuato, diviene operativo. Siffatto termine varia peraltro in modo considerevole a seconda dell'organizzazione presa in esame, ad esempio novanta giorni per l'ICO¹⁸², sei mesi per il CEMAC¹⁸³ e per l'UNASUR¹⁸⁴, un anno per l'ALADI¹⁸⁵, il COMESA¹⁸⁶, l'ECOWAS¹⁸⁷ e l'AU¹⁸⁸, due anni per l'OAS¹⁸⁹ e la WAEMU¹⁹⁰.

¹⁷⁹ Art. X, par. 1.

¹⁸⁰ Art. 39, par. 5.

¹⁸¹ Art. XXIV, par. 1.

¹⁸² Accordo internazionale sul caffè, art. 45.

¹⁸³ Trattato istitutivo, art. 58, con possibilità di abbreviare i tempi previo accordo degli Stati membri.

¹⁸⁴ Trattato costitutivo, art. 24, par. 2.

¹⁸⁵ Trattato istitutivo, art. 63, par. 1.

¹⁸⁶ Trattato istitutivo, art. 191, par. 1.

¹⁸⁷ Trattato istitutivo, art. 91, par. 1.

¹⁸⁸ Atto costitutivo, art. 31, par. 1.

¹⁸⁹ Carta, art. 143.

¹⁹⁰ Trattato istitutivo, art. 107, par. 2.

Si discute in dottrina se la dichiarazione di recesso possa essere revocata prima che diventi operativa. Sulla base di quanto disposto dagli statuti di alcune organizzazioni internazionali¹⁹¹, è da ritenere legittima la dichiarazione di **revoca del recesso**. Tuttavia, al momento in cui l'organizzazione ha formalmente accettato il recesso, oppure sia scaduto il termine dopo il quale il recesso acquista efficacia, il soggetto in questione si vede preclusa la possibilità di revocare il recesso. In questo caso, il rientro nell'organizzazione è subordinato all'attivazione della procedura di ammissione.

Quanto agli **effetti del recesso**, esso estingue il rapporto associativo fra organizzazione e soggetto membro. Tuttavia, la piena operatività del recesso è generalmente subordinata sia al rispetto integrale degli obblighi assunti dal soggetto membro sino al momento di cessazione della *membership* nei termini previsti dall'organizzazione¹⁹², sia alla risoluzione delle questioni pendenti, soprattutto per quanto concerne l'osservanza degli obblighi di natura finanziaria¹⁹³, che, in alcune organizzazioni – in particolare in quelle di carattere finanziario come l'IMF e l'IBRD – possono porre problemi particolari, implicando un riacquisto delle quote di partecipazione del membro uscente da parte dell'organizzazione o dei membri che residuano. In certi casi, l'organizzazione si riserva addirittura una sorta di **diritto di ritenzione** delle somme in suo possesso fino al soddisfacimento dei crediti vantati nei confronti del soggetto membro che intende recedere¹⁹⁴.

Bisogna inoltre chiedersi se sia possibile una continuità di alcuni diritti ed obblighi previsti dall'organizzazione in relazione al soggetto che recede da essa. È anzitutto pacifico che il recesso non abbia alcun effetto sugli accordi internazionali elaborati nel quadro dell'organizzazione¹⁹⁵, a condizione ovviamente che si tratti di strumenti giuridici autonomi dalla partecipazione all'organizzazione. Ciò può porre problemi di non facile soluzione laddove l'accordo preveda forme di controllo sul rispetto delle norme convenzionali di competenza degli organi dell'organizzazione. In questo caso, è da ritenere che sia necessario adottare una disciplina *ad hoc*, che consenta ad esempio la partecipazione, quale

¹⁹¹ Trattati istitutivi del COMESA, art. 191, par. 1, e dell'ECOWAS, art. 91, par. 1; Accordo istitutivo dell'EBRD, art. 37; Atto costitutivo dell'AU, art. 31, par. 1.

¹⁹² Carta dell'OAS, art. 143; Atto costitutivo dell'AU, art. 31, par. 2.

¹⁹³ Costituzione dell'ILO, art. 1, par. 5; Statuto dell'OPEC, 8, lett. A.

¹⁹⁴ Accordo internazionale sul caffè istitutivo dell'ICO, art. 47, par. 1.

¹⁹⁵ Costituzione dell'ILO, art. 1, par. 5.

soggetto esterno, ai delegati o rappresentanti dei soggetti ritirati dall'organizzazione negli organi di controllo.

Per quanto concerne l'applicazione delle norme dello statuto e delle altre regole dell'organizzazione dopo lo scadere del termine di efficacia del recesso, esse appaiono applicabili soltanto in presenza di disposizioni specifiche, le quali consistono quindi in diritti ed obblighi a carico del soggetto terzo rispetto all'organizzazione. In alcuni casi, il carattere di continuità degli obblighi pattizi sembrerebbe una conseguenza di talune finalità particolari dell'organizzazione, ad esempio in relazione agli obblighi relativi alle garanzie o prestiti concessi al soggetto membro prima del recesso¹⁹⁶, o agli obblighi connessi ai progetti già approvati dall'organizzazione¹⁹⁷. In proposito, risulta assai particolare la disciplina prevista soprattutto nelle organizzazioni regionali del Sud e del Centro-America, che consente il mantenimento di determinati obblighi pattizi a carico di soggetti che si pongono al di fuori di tali organizzazioni. Tali obblighi possono essere di una certa durata e di ampio contenuto, così da poter rilevare, in termini più generali, ai fini dell'evoluzione del regime giuridico previsto in tema di efficacia dei trattati per i soggetti terzi. Quanto alla durata dei diritti ed obblighi nei confronti del soggetto che recede, può talora stabilirsi un termine massimo di applicazione che può variare, ad esempio, da cinque¹⁹⁸ a due anni¹⁹⁹. In altre circostanze, non è però previsto un termine finale di applicazione delle situazioni giuridiche attive e passive. In questo senso, da un lato la Convenzione istitutiva dell'ESA²⁰⁰ prevede la possibilità che l'Organizzazione possa continuare ad utilizzare, alle condizioni previste in base ad un accordo con lo Stato che recede, beni e servizi presenti sul territorio di tale Stato, dall'altro il Trattato istitutivo del COMESA prevede una formula assai ampia e generica in tema di applicazione degli obblighi contenuti nel Trattato anche dopo il recesso dello Stato membro²⁰¹.

Nei casi in cui l'organizzazione internazionale annoveri fra i suoi membri sia altre organizzazioni, sia i membri di queste stesse organizzazioni, può sorgere qualche dubbio in merito alla titolarità del diritto

¹⁹⁶ Accordo istitutivo dell'IBRD art. VI, sezione 4.

¹⁹⁷ Statuto dell'IAEA, art. 18, lett. *e*.

¹⁹⁸ Trattati istitutivi della CAN, art. 135, paragrafi 1-2, e dell'ALADI, art. 63, par. 2, in relazione ad alcuni diritti ed obblighi in materia economica.

¹⁹⁹ Trattato istitutivo del MERCOSUR, art. 22.

²⁰⁰ Art. XXIV, par. 2.

²⁰¹ Art. 191, par. 3.

di recesso. Secondo quanto in precedenza affermato²⁰², alle organizzazioni ammesse quali membri autonomi competono i medesimi diritti ed obblighi riconosciuti agli altri membri dell'organizzazione. Di conseguenza, salvo disposizioni contrarie, l'organizzazione ammessa è libera di recedere anche nell'ipotesi in cui i suoi membri decidano di non ritirarsi dall'organizzazione alla quale essa ha aderito. Tuttavia, gli statuti delle organizzazioni possono prevedere discipline più restrittive che limitano o eliminano del tutto il potere autonomo di recesso da parte delle organizzazioni ammesse. È questa l'ipotesi prevista dalla Convenzione di Montego Bay, che, con riguardo alla denuncia della Convenzione (e quindi al recesso dall'ISA), dispone per un verso che l'organizzazione ammessa è privata del diritto di denuncia nel caso in cui i suoi Stati membri rimangano parti contraenti; per altro verso che l'organizzazione ammessa è obbligata a denunciare la Convenzione se nessuno dei suoi Stati membri mantiene lo *status* di parte della Convenzione e quindi membro dell'ISA²⁰³.

In merito alla prassi in tema di recesso, non pone ovviamente questioni problematiche il recesso effettuato sulla base del rispetto di specifiche disposizioni dello statuto, che possono prevedere il recesso senza la previsione di limiti particolari, o in relazione a fattispecie *ad hoc*, ad esempio nell'ipotesi di approvazione di emendamenti o di revisione dello statuto non condivisi da uno o più Stati membri²⁰⁴. In materia di recesso autorizzato, non rileva poi, sotto il profilo giuridico, che il soggetto membro intenda recedere al solo scopo di evitare un probabile provvedimento di sospensione o espulsione nei suoi confronti, come posto in essere dalla Spagna in relazione all'ICAO nel 1961, dal Sud Africa in relazione all'ILO nel 1964 o dalla Grecia dal Consiglio d'Europa nel 1969.

Di maggiore interesse risulta invece la prassi in materia di **recesso non autorizzato** dall'organizzazione. La prassi in materia è piuttosto abbondante e coinvolge sia organizzazioni con competenze specifiche, ad esempio l'UNESCO – in relazione al recesso degli Stati Uniti nel 1984, riammessi nel 2003, del Regno Unito nel 1985, riammesso nel 1997, ed infine del recesso, fra il 1952 ed il 1953, di *ex* Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria, riammessi nel 1954 – e la WHO – in relazione

²⁰² Si veda *supra*, par. 6.

²⁰³ Art. 8, par. 1, lett. c), i e ii della Convenzione.

²⁰⁴ Patto della SdN, art. 26, par. 2; Statuto dell'IAEA, art. 18, lett. D; Carta del LAS, art. 19. Sul punto si veda l'ampia prassi contenuta nel Cap. XI.

soprattutto al recesso di diversi Paesi dell'Europa dell'Est fra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50, con loro riammissione in seguito al pagamento di somme ridotte per il periodo di non partecipazione –, sia organizzazioni a competenza generale, quali in particolare l'ONU, con riguardo al recesso dell'Indonesia nel 1965, con riammissione nell'anno successivo. In questi casi, a fondamento della libertà di recedere, la dottrina invoca il principio di sovranità degli Stati, l'analogia piuttosto azzeccata con i regimi giuridici di diritto interno in tema di scioglimento del vincolo societario (SCHERMERS, BLOKKER, 108-110), oppure ancora la disciplina normativa internazionale prevista in tema di denuncia di accordi multilaterali o relativa ad altre cause di estinzione di tali accordi, ad esempio la clausola *rebus sic stantibus* (KELSEN, 122 ss.; CONFORTI, FOCARELLI, 53-55). Come più volte affermato, è proprio alla disciplina stabilita dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che occorre fare riferimento in assenza di regole specifiche vigenti nell'organizzazione. Complessivamente valutata, essa sembrerebbe autorizzare il recesso da un'organizzazione in presenza delle medesime *circostanze eccezionali* già esaminate in merito alle ipotesi di sospensione ed espulsione da un'organizzazione.

Quanto appena affermato sembra del resto in linea con l'esigenza di uniformità del sistema delle organizzazioni internazionali in materia di sospensione o di estinzione, per volontà dell'organizzazione o del soggetto membro, del rapporto associativo. Nel caso di recesso e sulla base di quanto desumibile dalla prassi in precedenza richiamata, l'apprezzamento delle circostanze eccezionali invocate a sostegno della dichiarazione di ritiro dall'organizzazione è in buona parte rimesso alla discrezionalità del soggetto membro, ciò ovviamente in difetto di meccanismi giurisdizionali o quasi giurisdizionali competenti a risolvere le controversie in materia di recesso²⁰⁵. Ma, in questo caso, il margine di valutazione spettante all'autore del recesso è in qualche misura bilanciato, come si è detto nel paragrafo precedente, da un analogo potere discrezionale dell'organizzazione di procedere alla sospensione o all'espulsione del soggetto membro, evidenziando una situazione di sostanziale «parità delle armi» al momento della cessazione della *membership*.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*. Parte prima, *La teoria dell'organizzazione*, Padova, 1981; BLUM, *Rus-*

²⁰⁵ Sul punto si veda Cap. X.

sia *Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1992, p. 354 ss.; BONUCCI, KOTHARI, *Organization for Economic Cooperation and Development*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VII, Oxford, 2012, p. 1013 ss.; BÜHLER, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, The Hague, 2001; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova, 2012, p. 29 ss.; DAVÌ, *Organizzazione mondiale della sanità*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 359 ss.; DEL VECCHIO, *La Comunità europea nella FAO: prospettive di una nuova Confederazione?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 567 ss.; DI BLASE, *Nazioni Unite e Istituti specializzati. La rilevanza giuridica del coordinamento*, Napoli, 1982; DUGARD, *Recognition and the United Nations*, Cambridge, 1987; DUXBURY, *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge, 2011; EVOLA, *Ammissione della Palestina alle organizzazioni internazionali multilaterali e promozione del diritto all'autodeterminazione dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 176 ss.; FRID, *The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 239 ss.; GRANT, *Admission to the United Nations. Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*, Leiden, Boston, 2009; GROTE, *Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC)*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Oxford, 2012, p. 674 ss.; INGRAVALLO, *L'ammissione della Svizzera all'ONU e la questione della neutralità permanente*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 265 ss.; KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, 1950, p. 57 ss.; KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*², Cambridge, 2009, p. 93 ss.; LIGUSTRO, *OMC (Organizzazione mondiale del commercio)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento n. 4, Torino, 2010, p. 316 ss.; MAGLIVERAS, *Exclusion from Participation in International Organisations: The Law and Practice behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, The Hague, 1999; MAKARCZYC, *Legal Basis for Suspension and Expulsion of a State from an International Organization*, in *German Yearbook of International Law*, 1982, p. 476 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012; PALADINI, *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 85 ss.; PUSTORINO, *Failed States and International Law: The Impact of UN Practice on Somalia in Respect of Some Fundamental Rules of International Law*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, p. 727 ss.; ID., *L'ammissione della Palestina all'UNESCO*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 593 ss.; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*⁶, London, 2009, p. 537 ss.; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden, Boston, 2011; SCHLEMMER-SCHULTE, *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck*

Encyclopedia of Public International Law, vol. V, Oxford, 2012, p. 363 ss.; ID., *International Monetary Fund (IMF)*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. V, Oxford, 2012, p. 1037 ss.; SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, General Aspects*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford, 2012, p. 89 ss.; SEIDL-HOHENVELDERN, *Representation of States in their Relations with International Organizations*, in Wolfrum, Philipp (eds.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2, München, 1995, p. 1068 ss.; SIMMA, *Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its Background in General International Law*, in *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1970, p. 5 ss.; VAN DAM, ANDRIES, *European Organization for the Safety of Air Navigation*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, Oxford, 2012, p. 947 ss.; VIGNES, *La participation aux organisations internationales*, in Dupuy R.-J. (dir. publ.), *Manuel sur les organisations internationales*, The Hague, 1998, p. 61 ss.; VILLANI, *Recesso. Diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, 1988, p. 45 ss.; ID., *L'attribuzione alla Russia del seggio sovietico all'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 120 ss.; ZEIDLER, *Der Austritt und Ausschluss von Mitgliedern aus den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen*, Frankfurt am Main, 1990.

Capitolo VI

Il finanziamento delle organizzazioni internazionali

Daniele Gallo

SOMMARIO: 1. Il finanziamento quale strumento essenziale per l'organizzazione internazionale ed indice rivelatore dei rapporti con i suoi Stati membri. – 2. Le spese dell'organizzazione: classificazione, nozione e fondamento giuridico. – 3. Le entrate: la contribuzione obbligatoria a fondo perduto. – 4. *Segue*. I criteri di ripartizione delle quote di finanziamento. – 5. I conferimenti in capitale. – 6. Mancato pagamento dei contributi e strumenti di «reazione» a disposizione dell'organizzazione. – 7. La contribuzione volontaria. – 8. Doni e donazioni. – 9. L'auto-finanziamento. – 10. Struttura, formazione ed approvazione del bilancio. – 11. Il controllo sull'esecuzione del bilancio.

1. *Il finanziamento quale strumento essenziale per l'organizzazione internazionale ed indice rivelatore dei rapporti con i suoi Stati membri*

Il finanziamento si pone al cuore della struttura, delle funzioni e degli obiettivi delle organizzazioni internazionali. L'**acquisizione delle risorse finanziarie**, infatti, costituisce il presupposto per lo svolgimento delle pertinenti attività istituzionali, rappresentando peraltro la condizione essenziale della loro sopravvivenza.

Dal momento che gli enti internazionali possono porre in essere attività e fare fronte alle spese necessarie solamente a condizione che le decisioni di carattere politico, adottate dai competenti organi interni, trovino collocazione e giustificazione nelle relative voci di bilancio, ben si comprende come l'esame delle forme e dei limiti del finanziamento sia suscettibile di sollevare problemi rilevanti dal punto di vista pratico ed operativo. Sotto questo profilo, va evidenziato che ragioni di carattere finanziario sono all'origine delle critiche, rivolte da parte di alcuni governi, della società civile e del mondo politico, nei confronti di numerose istituzioni, tutte accomunate dall'intento di sottolineare l'esistenza di significative carenze (ed una certa «passività») nel comportamento di queste ultime con riguardo alla risoluzione di problemi di rilievo internazionale, dalla prevenzione e repressione dei conflitti alla lotta al cambiamento climatico e così via.

In realtà, è proprio il mancato versamento dei contributi nelle casse delle istituzioni da parte dei soggetti membri¹ a rappresentare una delle cause principali di tali carenze e della conseguente «perdita di credibilità», sul piano delle relazioni internazionali, di dette organizzazioni. Si tratta di un fenomeno piuttosto frequente e ciò risulta più problematico oggi di quanto lo fosse in passato in ragione del progressivo coinvolgimento delle organizzazioni internazionali, iniziato negli ultimi decenni ed intensificatosi in questi ultimi anni, nell'espletamento di **varie e nuove attività**² attinenti non solo alle relazioni internazionali degli Stati, ma anche a settori tradizionalmente loro riservati. Allo stato attuale, infatti, molte organizzazioni utilizzano le risorse finanziarie a loro disposizione non solo per coprire gli ingenti costi amministrativi e per sopportare le spese derivanti dall'assolvimento delle funzioni di carattere ordinario loro conferite dall'atto istitutivo, ma anche per svolgere compiti non espressamente loro attribuiti, seppure funzionali al raggiungimento degli obiettivi statutari. Si tratta, pertanto, di sostenere costi di carattere «operativo», di natura ordinaria e talvolta straordinaria, comunque diversi dalle spese puramente amministrative e suscettibili, in quanto tali, per un verso, di realizzare, in concreto, un'espansione delle competenze *ratione materiae* dell'organizzazione e, per l'altro, di provocare un incremento del fabbisogno finanziario.

Una tale situazione ha comportato e continua a produrre una duplice preoccupazione in seno agli Stati membri. La prima ha a che vedere con l'aumento dei contributi da versare all'organizzazione in ragione dell'aumento delle spese che questa deve fronteggiare. La seconda attiene alla natura degli scopi per il cui perseguimento tali contributi risultano decisivi. A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'ONU e dei suoi istituti specializzati (istituzioni finanziarie escluse), si consolida il timore, dimostrato da alcuni dei loro maggiori finanziatori, circa l'assenza di efficaci meccanismi atti a controllare contenuto ed estensione delle spese indicate nel bilancio dell'organizzazione. Tali spese costituiscono, infatti, il prodotto di scelte operate dalla maggioranza dei membri componenti gli organi assembleari, dalla quale, invece, detti Stati finanziatori si trovano spesso esclusi (LAURENTI, 675). Di conseguenza, è accaduto

¹ L'analisi svolta nel presente paragrafo e *infra*, nei paragrafi 2-6 di questo Cap., laddove non sia altrimenti specificato, si concentra sulla relazione che intercorre tra l'organizzazione e gli Stati che ne sono parte; per l'individuazione dei diversi soggetti membri delle istituzioni internazionali si veda Cap. V.

² Sul punto si veda Cap. I.

che i governi abbiano sospeso o ridotto unilateralmente i propri contributi come strumento di pressione nei confronti dell'istituzione internazionale, concorrendo in questo modo alla creazione dei presupposti di una crisi finanziaria dell'ente³.

Le osservazioni da ultimo svolte consentono di qualificare il finanziamento degli enti internazionali quale materia particolarmente indicata per capire come si sviluppa ed evolve la relazione tra l'organizzazione e gli Stati che ne sono membri, fungendo, in questo senso, da strumento di indagine dei rapporti tra ente e governi (PARISI, 2). Tanto più avanzato è il livello di cooperazione ed integrazione interstatale che connota l'organizzazione, quanto più significativi sono gli impegni di finanziamento assunti dai Paesi membri. Ciò è evidente se si raffronta un'organizzazione a vocazione universale come l'ONU con sistemi di carattere regionale. Mentre la prima è caratterizzata da stringenti obblighi di finanziamento abbinati ad ambiziosi obiettivi statutari – quali il mantenimento della pace, la sicurezza internazionale, lo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati, la collaborazione internazionale in campo economico, sociale, culturale ed umanitario, la diffusione della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali – organizzazioni, quali ad esempio l'OAS, hanno minori obblighi finanziari in quanto perseguono finalità che, seppure rilevanti, risultano meno ampie e, per questa ragione, sono beneficiarie, proporzionalmente, di minori versamenti da parte degli Stati membri. Lo stesso può dirsi a proposito dell'atipico ed avanzato sistema di integrazione economico-sociale caratterizzante l'UE, messo a confronto con sistemi di libero scambio quali il NAFTA o il MERCOSUR.

Per quel che concerne l'individuazione delle diverse **fonti di finanziamento**, che peraltro spesso coesistono in una stessa organizzazione internazionale, quella di gran lunga più comune, pari a circa il 90% del bilancio complessivo della maggior parte delle istituzioni (con l'eccezione delle organizzazioni finanziarie), consiste nella contribuzione obbligatoria. Si tratta di un sistema che impone ai membri di un'organizzazione, in ragione del vincolo associativo che questi istituiscono volontariamente con l'ente, di conferire a quest'ultimo prestazioni patrimoniali così da porlo in condizione di raggiungere gli scopi statutari, ricevendo, come corrispettivo, i benefici specifici o generici (a seconda degli scopi dell'ente) scaturenti dallo *status* di membro. Dunque, mentre la volontarietà riguarda la scelta di aderire all'organizzazione, la natura giuridica

³ Si veda anche *infra*, par. 6.

della contribuzione richiesta allo Stato a seguito di detta adesione è invece obbligatoria.

A questa forma di finanziamento se ne affianca un'altra, la contribuzione *tout court* volontaria, la cui caratteristica principale è rappresentata dall'erogazione di contributi che gli Stati pongono in essere, appunto, a titolo puramente volontario, non configurandosi alcuna obbligazione finanziaria a loro carico. Inoltre, gli Stati possono compiere semplici atti di liberalità di vario genere nei confronti dell'organizzazione. Infine, il bilancio può essere finanziato dalle c.d. risorse proprie dell'ente, cioè da contribuzioni che provengono direttamente dall'organizzazione.

Oltre che dagli Stati, dalla stessa organizzazione in via autonoma e, come si vedrà, dalle altre organizzazioni internazionali⁴, le istituzioni possono ricevere finanziamenti da persone fisiche o giuridiche, quindi al di fuori e a prescindere dall'intervento diretto dei governi. Ciò può accadere attraverso i prelievi coatti o volontari, i prestiti e gli interessi risultanti dai mutui concessi e le donazioni⁵.

Ben si comprende, quindi, come le varie modalità di finanziamento si differenzino, in particolare, per il **diverso grado di autonomia delle organizzazioni dai suoi membri**, in particolare dagli Stati che la compongono: significativo nel caso della contribuzione obbligatoria; ancora più elevato nell'ipotesi in cui l'ente possa contare su prelievi coatti nei confronti degli individui e sul meccanismo delle risorse proprie; certamente inferiore quando i contributi statali sono volontari ovvero si tratti di donazioni o regali ricevuti da Stati o persone fisiche o giuridiche.

Va, infine, ricordato il rapporto che intercorre tra le **modalità di voto** negli organi dell'ente ed il suo finanziamento. In alcune organizzazioni vige il principio «*one State one vote*», secondo il quale i meccanismi di votazione prescindono dall'entità del contributo versato: è quanto avviene nell'ambito dell'Assemblea generale dell'ONU, come riconosciuto nell'art. 18, par. 1 della Carta. In altri enti il peso decisionale, al contrario, è proporzionale all'ammontare della contribuzione: nell'IMF⁶ e nell'IBRD⁷, ad esempio, vige un sistema di voto ponderato sulla base delle contribuzioni, a loro volta erogate in funzione del peso economico detenuto dagli Stati. Ciò detto, è frequente che, anche nell'ambito delle

⁴ Si veda *infra*, par. 3.

⁵ Sulle diverse fonti di finanziamento si veda, ampiamente, *infra*, paragrafi 3-9.

⁶ Cfr. gli articoli III e XII dell'Accordo istitutivo.

⁷ Cfr. gli articoli II e V dell'Accordo istitutivo.

organizzazioni che adottano la regola del «*one State one vote*», il peso decisionale di uno Stato dipenda *de facto* dai versamenti erogati ovvero dalla scelta o minaccia di non versarli qualora ad assumere un tale atteggiamento sia un importante finanziatore dell'organizzazione. Gli Stati Uniti, ad esempio, oltre a rappresentare il maggiore contribuente al bilancio dell'ONU, sono tra gli Stati maggiormente inadempienti nel versamento delle quote.

2. Le spese dell'organizzazione: classificazione, nozione e fondamento giuridico

A differenza di quanto accade negli ordinamenti nazionali⁸, negli enti internazionali la pianificazione dei programmi, delle spese e quindi dei costi determina l'ammontare dei contributi da versare da parte degli Stati membri e, in questo senso, precede la ripartizione delle entrate. Le entrate seguono, pertanto, le spese – non il contrario – ed è sulla base di questa logica che si forma e finalizza il bilancio (SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law*, 609).

I **sistemi di classificazione dei costi** adoperati in seno all'organizzazione sono **di due tipi**. In base al primo la ripartizione avviene attraverso l'individuazione degli strumenti impiegati per la realizzazione degli obiettivi istituzionali. Alcuni esempi sono: il personale, che rappresenta senza dubbio la spesa più ingente; le riunioni e le sessioni dei vari organi, la cui frequenza (ed il cui costo organizzativo) dipende dalle dimensioni e dall'importanza dell'organizzazione⁹; le conferenze ed i convegni; la costruzione e, più frequentemente, la locazione e la manutenzione della sede (o delle sedi) dell'ente; le attrezzature a disposizione (di controllo, di sicurezza, le biblioteche, ecc.), le cui spese aumentano considerevolmente qualora l'istituzione necessiti di tecnologie costose, come nel caso del CERN o della WMO.

Il secondo metodo di classificazione consente di ripartire i costi in base alla natura delle attività svolte dall'ente, cioè ai suoi ambiti di intervento.

Entrambi i sistemi classificatori presentano alcuni vantaggi: il primo

⁸ Sulle differenze tra contribuzione internazionale e tributo interno si veda anche *infra*, par. 3.

⁹ A meno che le relative spese non siano sostenute dai singoli Stati, dallo Stato ospite e/o organizzatore ovvero da persone fisiche o giuridiche.

consente di valutare in termini comparativi ed in maniera spedita le spese dell'organizzazione con quelle di altri enti internazionali così da ricalibrare eventualmente il bilancio; il secondo permette di verificare se l'apporto finanziario concesso dai membri sia stato ben speso e se i risultati siano stati effettivamente raggiunti. In ogni caso, è frequente che in una stessa organizzazione i due metodi coesistano. Tra l'altro, una sovrapposizione tra voci del bilancio si realizza anche qualora si utilizzi soltanto uno dei due metodi di ripartizione: si pensi, ad esempio, alla WHO e all'incertezza di inserire la lotta alle malattie infettive ed endemiche, quali l'AIDS, la malaria o la tubercolosi, nella voce relativa alla ricerca ovvero in quella sulle politiche sanitarie.

Indipendentemente dal metodo di classificazione dei costi, le **spese** delle organizzazioni possono essere distinte in **amministrative ed operative**. Le prime sono le più cospicue e sono connesse ai costi «interni» di gestione dell'ente, compresi quelli relativi all'attività normativa, mentre le seconde, di gran lunga le più numerose ma di ammontare più modesto, sono rappresentate dai costi sostenuti per l'attuazione di progetti e lo svolgimento di determinate attività «esterne»¹⁰. Ora, mentre per i costi amministrativi vige una sostanziale presunzione di competenza dell'organizzazione internazionale (e dunque di legittimità dei relativi atti), lo stesso non può dirsi in merito ai costi operativi, i quali richiedono, per la loro approvazione, un controllo di tipo diverso.

Due esempi di rilevanti attività operative sono quelle connesse, da un lato, all'assistenza allo sviluppo e, dall'altro, alle missioni di *peace-keeping*¹¹. In entrambe le ipotesi i problemi principali consistono, il primo, nel capire se i costi necessari siano da considerarsi quali «spese dell'organizzazione» oppure se trascendano gli scopi dell'ente, il secondo, nell'individuare il soggetto che ha l'onere di sopportare i relativi costi.

Quanto all'assistenza allo sviluppo, bisogna preliminarmente distinguere tra la cooperazione prestata nei confronti di tutti gli Stati membri dell'organizzazione, quella rivolta ai Paesi in via di sviluppo membri dell'ente (o comunque ai Paesi che si trovano in una determinata fase di difficoltà economica), quella indirizzata a singoli Stati che sia però

¹⁰ I costi delle spese operative solo raramente raggiungono livelli equiparabili a quelli amministrativi, con l'eccezione di quanto accade in alcune istituzioni, quali l'UE, in ragione delle spese impiegate per i fondi strutturali e la politica agricola comune, oppure l'ESA, a causa dei costi necessari alle missioni aero-spaziali.

¹¹ Su tali missioni si veda altresì Cap. IX.

funzionale alla realizzazione di benefici per l'insieme dei Paesi membri¹² e, infine, quella attuata a favore di Paesi terzi. In tale contesto, l'UE assume funzione paradigmatica per sottolineare l'esistenza, sul piano internazionale, di due tipologie di sostegno allo sviluppo, a seconda che gli aiuti siano indirizzati a Stati membri, attraverso l'erogazione di fondi strutturali, le varie politiche di coesione e l'operato della Banca europea degli investimenti¹³, ovvero a Paesi non membri, sulla base della normativa disciplinante, nell'ambito dell'azione esterna dell'UE, la cooperazione allo sviluppo e quella economica, finanziaria e tecnica¹⁴. L'intervento dell'UE si affianca a quello posto in essere da altre organizzazioni regionali, come l'AU, e, sul piano universale, dall'ONU e dai suoi istituti specializzati che, fondandosi sugli articoli 55 e 56 della Carta, attraverso enti quali l'IMF, l'IBRD e programmi quale l'UNDP, investono ingenti quantità di denaro in progetti di sostegno allo sviluppo.

Nel sistema dell'ONU, il reperimento dei fondi per lo svolgimento delle attività operative riguardanti il sostegno allo sviluppo e la cooperazione socio-economica non è configurabile quale spesa dell'organizzazione, ripartibile obbligatoriamente tra gli Stati, ai sensi dell'art. 17, par. 2 della Carta, in base al quale «[l]e spese dell'Organizzazione sono sostenute dai membri secondo la ripartizione fissata dall'Assemblea Generale». Questa interpretazione è supportata dall'esistenza di una norma specifica quale è l'art. 66, par. 2, secondo la quale il Consiglio Economico e Sociale può, «con l'approvazione dell'Assemblea Generale, eseguire servizi che siano richiesti da membri delle Nazioni Unite o da Istituti specializzati». Tale disposizione, nel richiamare prestazioni generiche e volta a volta concordate, comporta che i costi relativi debbano essere coperti grazie a fondi volontari, versati dagli Stati e reperibili autonomamente da ciascun programma di assistenza (CONFORTI, FOCARELLI, 368).

Anche per quanto riguarda le operazioni di *peace-keeping* la questione concerne, sul piano universale, il sistema dell'ONU, considerato che siffatte operazioni, nell'ambito delle organizzazioni regionali, come l'OAS, sono normalmente finanziate direttamente dagli Stati membri, non dall'istituzione internazionale¹⁵.

¹² Come nel caso degli aiuti concessi dall'ICAO per finalità di sicurezza aeroportuale.

¹³ *Ex* articoli 174-178 TFUE.

¹⁴ *Ex* articoli 208-213 TFUE.

¹⁵ Un'eccezione significativa è rappresentata dall'UE; all'art. 42, par. 1 TUE, è sta-

Il confronto sulla questione del finanziamento delle missioni di pace in seno all'ONU è esploso quando l'Assemblea generale, come reazione all'inazione del Consiglio di Sicurezza prodotta dalle incertezze di Francia ed Unione Sovietica, istituì, prima, l'operazione di pace UNEF 1 (*United Nations Emergency Force*, dislocata nel Sinai e a Gaza) per il periodo 1956-1967 e, poi, l'ONUC (*Operation des Nations Unies au Congo*) per gli anni 1960-1964. I due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, appoggiati da numerosi Paesi socialisti, si rifiutarono di versare i contributi dovuti, sostenendo che solamente il Consiglio fosse legittimato a decidere su missioni di questa natura e quindi che le missioni deliberate dall'Assemblea dovessero considerarsi contrarie al disposto della Carta ed insuscettibili, in quanto tali, di imporre agli Stati specifici obblighi di finanziamento.

Della questione fu investita la Corte internazionale di giustizia la quale, con il parere su *Certe spese dell'ONU* del 20 luglio 1962¹⁶, si pronunciò sulla possibile qualificazione delle spese derivanti dalle missioni di pace ai sensi dell'art. 17, par. 2 della Carta. Occorreva valutare quali spese fossero ricomprese nell'obbligo di contribuzione e quali limiti incontrasse l'Assemblea nell'esigere la copertura delle spese da parte degli Stati. A tale fine bisognava verificare l'eventuale difetto di competenza dell'organo assembleare e domandarsi se le spese necessarie alle operazioni di pace rientrassero nel bilancio regolare oppure fossero di natura straordinaria, con la conseguenza che, in questo secondo caso, avrebbero dovuto essere sottoposte a procedure di finanziamento diverse da quelle previste per lo svolgimento di attività di carattere ordinario.

La Corte, dopo aver chiarito di voler prescindere da un'analisi astratta e puramente teorica del concetto di «spese dell'organizzazione»¹⁷, chiarì che l'art. 17, par. 2, nel riferirsi, in termini generici, alla nozione di spesa, non intende ricomprendervi solamente quelle puramente amministrative. Se l'obiettivo fosse quello di circoscrivere l'ambito di applicazione esclu-

bilito che «[l]a politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune», che «[e]ssa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari» e che «[l]'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Ciò è previsto fatto salvo il *caveat* secondo cui «[l]'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri».

¹⁶ Parere del 20 luglio 1962, in *I.C.J. Reports*, 1962, pp. 159-168.

¹⁷ Una definizione dettagliata di «spesa» è formulata, invece, dal giudice Fitzmaurice nella sua opinione dissenziente.

sivamente al bilancio amministrativo – così da escludere quello operativo –, la norma lo avrebbe affermato in termini espliciti, come del resto è previsto nell'art. 17, par. 3, secondo il quale l'Assemblea Generale esamina i bilanci amministrativi degli istituti specializzati «al fine di fare ad essi delle raccomandazioni». Inoltre, l'assenza di una norma speciale in materia di mantenimento della pace, simile al già menzionato art. 66, par. 2 nel settore della cooperazione allo sviluppo, preposta a derogare al metodo della contribuzione obbligatoria di cui all'art. 17 e alla centralità da esso attribuita all'Assemblea generale quanto alla ripartizione delle spese, costituirebbe la prova decisiva della possibile ricomprensione dei costi necessari allo svolgimento di operazioni di pace nella nozione di «spese dell'organizzazione». In quest'ottica, la Corte escluse, per un verso, che la responsabilità del finanziamento di azioni finalizzate al mantenimento della pace appartenga, non solo in via primaria, ma anche in via esclusiva, al Consiglio di Sicurezza e, per l'altro, che detto finanziamento sia inquadrabile solamente nell'ambito dell'art. 43 della Carta¹⁸. La Corte rilevò, in primo luogo, che gli accordi di cui all'art. 43 hanno carattere militare e non finanziario e, in secondo luogo, che sarebbe contrario allo spirito della Carta ritenere che una funzione *costituente* dell'ONU, quale è quella della sicurezza collettiva e del mantenimento della pace, possa essere adempiuta nel solo rispetto delle condizioni restrittive individuate dall'art. 43.

La Corte sviluppò il suo ragionamento al punto da ammettere che l'Assemblea generale ha la piena facoltà di ripartire qualsiasi spesa a titolo obbligatorio, a patto che essa riguardi attività rientranti negli scopi dell'organizzazione indicati dall'art. 1 della Carta. Pertanto, anche atti *ultra vires* adottati dall'Assemblea, ossia deliberati in maniera non conforme ai poteri ad essa riconosciuti dalla Carta perché di competenza, ad esempio, del Consiglio di Sicurezza, configurano «spese dell'organizzazione» ai sensi dell'art. 17, par. 2 (AMERASINGHE, 372). Ciò che conta¹⁹, ai fini dell'affermazione di un obbligo di partecipazione alla copertura di spese operative delle NU, è il collegamento con gli scopi ultimi dell'ente (MONACO, 574).

Infine, nonostante il parere della Corte respinga sostanzialmente *in*

¹⁸ In base al quale gli Stati membri si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali tra i primi ed il secondo, le forze armate necessarie per la sicurezza internazionale.

¹⁹ Il problema è strettamente collegato con quello dei limiti al controllo sulla legittimità degli atti dell'ONU, affrontato ampiamente nel Cap. IV.

toto le tesi prospettate dagli Stati contestatari, la vicenda si concluse con l'approvazione, all'unanimità, da parte dell'Assemblea Generale, della risoluzione del 1° settembre 1965²⁰, con la quale si decise che le quote non versate da detti Paesi sarebbero state sostenute attraverso contributi volontari.

Ebbene, quanto scritto non deve far dimenticare che la prassi successiva alle operazioni UNEF 1 ed ONUC dimostra, in primo luogo, che le missioni di pace sono sempre state costituite dal Consiglio di Sicurezza e, in secondo luogo, che le spese relative vengono sì ripartite obbligatoriamente secondo l'art. 17, par. 2, ma ciò avviene sulla base di «conti speciali», con criteri a se stanti, diversi comunque da quelli seguiti per le spese amministrative, e, in qualche caso, in via combinata con l'erogazione di contributi di natura volontaria.

3. *Le entrate: la contribuzione obbligatoria a fondo perduto*

Il versamento di contributi obbligatori effettuato dai soggetti membri integra una prestazione di carattere pattizio volta a consentire il funzionamento dell'organizzazione attraverso il soddisfacimento delle sue necessità finanziarie. Tale prestazione, che si realizza attraverso la corresponsione periodica di quote di partecipazione adeguatamente determinate e a fondo perduto, costituisce il frutto di un **obbligo giuridico internazionale**, al quale i membri possono sottrarsi soltanto alle condizioni e nel rispetto delle forme consentite (oltre che dal diritto internazionale generale, anche e soprattutto) dall'accordo istitutivo.

Questo tipo di contribuzione, come già osservato nel par. 1, rappresenta la più comune e consistente forma di finanziamento dei bilanci delle organizzazioni internazionali. Quanto alla sua natura giuridica, va escluso che si tratti di un obbligo fiscale imposto ai membri nei confronti dell'organizzazione: le differenze di tipo strutturale tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale²¹, nei rapporti che intercorrono tra il soggetto obbligato ed il soggetto titolare del diritto, non consentono di configurare una tale potestà tributaria (UDINA, 20). Ne costituisce conferma il fatto che, a differenza di quanto accade nell'ambito del rapporto tributario di diritto interno, ogni forma di finanzia-

²⁰ GAOR, 19th sess., Pl. Meet., 1331st meet.

²¹ Sul punto si vedano anche le osservazioni svolte *supra*, par. 1.

mento dell'ente internazionale si fonda sull'origine volontaria dell'atto statale, consistente nella firma e ratifica dell'accordo istitutivo.

Premesso che problemi rilevanti non si pongono in merito all'individuazione del soggetto passivo dell'obbligo contributivo²² – lo Stato membro dell'organizzazione –, la dottrina, nel corso degli anni, si è domandata se il soggetto attivo al quale è dovuta la contribuzione sia l'organizzazione oppure gli altri Stati parti dell'accordo. A favore della seconda tesi, è stato osservato che i singoli Paesi si obbligherebbero, *uti singuli*, a ripartire le spese tra di loro (ANZILOTTI, 183), affidando successivamente all'ente internazionale, quale espressione della collettività degli Stati, la gestione di una sorta di fondo comune. In questo senso, quindi, i Paesi contrarrebbero l'obbligo di sostenere le spese dell'organizzazione tra di loro e non nei confronti di quest'ultima e, nel farlo, sceglierebbero di vincolarsi alle future decisioni dell'organo competente in materia finanziaria (TESAURO, 38). Ora, non è questa la sede per ragionare sul problema sollevato da alcuni autori secondo i quali il possesso della personalità giuridica internazionale consentirebbe, senza particolare difficoltà, di qualificare l'organizzazione come soggetto attivo del rapporto obbligatorio (ZANGHÌ, 320)²³. Al riguardo ci si limita ad osservare che, ponendosi il finanziamento al centro della struttura e delle attività delle organizzazioni internazionali, ritenere che l'obbligo in esame sia assunto, originariamente e *naturalmente*, nei confronti degli Stati e non dell'istituzione internazionale, avrebbe come conseguenza quella di depotenziare e relativizzare il complessivo fenomeno delle organizzazioni internazionali, con l'ulteriore risultato di disconoscere il grado di autonomia ed indipendenza che è, invece, proprio, in particolare, di organizzazioni finanziate tramite contributi di natura obbligatoria.

Occorre ora capire quale sia la fonte dell'obbligo contributivo, quale sia l'organo competente a determinare i vincoli di partecipazione finanziaria in capo ai membri e in che maniera detti vincoli vengano ripartiti tra questi ultimi. Innanzitutto, la fonte dell'obbligo non va confusa con il fondamento normativo dell'obbligatorietà della contribuzione finanziaria, costituito dall'accordo istitutivo dell'ente. Infatti, detto accordo può sì costituire il fondamento specifico dell'obbligo contributivo, ma

²² Va chiarito che il discorso qui svolto riguarda i soli Stati parti dell'organizzazione, non quindi le organizzazioni membri di altre organizzazioni.

²³ Sulla personalità giuridica internazionale e sui suoi elementi costitutivi si veda Cap. II.

ciò accade solo quando racchiude gli elementi costitutivi dell'obbligo medesimo, sotto il triplice profilo del contenuto, della determinazione delle diverse percentuali di spesa che i membri devono sostenere ed eventualmente delle sanzioni in caso di loro inadempienza.

L'accordo, in altre situazioni, contiene una norma che solo genericamente individua un obbligo di contribuzione in capo agli Stati membri dell'ente²⁴. In questi casi, spetterà ad un successivo atto dell'organo dell'istituzione a ciò competente, individuare, direttamente, l'ammontare dei contributi dovuti dai singoli membri. Risulta pertanto necessario, perché si possa ragionare sulla fonte dell'obbligatorietà del contributo, che l'accordo istitutivo dell'organizzazione contenga una disposizione suscettibile di imporre obblighi finanziari agli Stati, perlomeno attraverso l'indicazione dell'organo preposto a concretizzarne portata, natura, contenuto ed estensione. In sua mancanza, gli Stati, qualora siano intenzionati ad istituire un ente internazionale che si poggia su contributi di natura obbligatoria, non avrebbero altra scelta che concludere un accordo ulteriore, anche in forma semplificata, sulla base del quale stabilire l'obbligo contributivo, nei suoi aspetti essenziali, ovvero determinare il soggetto preposto a farlo. Ciò è avvenuto nella quasi totalità dei casi. Alcune eccezioni però esistono, come dimostra la Carta dell'AU, nella quale manca una specifica disposizione al riguardo: in organizzazioni di questo tipo accade che l'organo principale provveda alla ripartizione, imponendo vincoli agli Stati, in ragione dei poteri impliciti ad esso attribuiti, riconosciuti come essenziali per l'efficace espletamento delle funzioni dell'organizzazione.

Infine, va ricordato che, nei casi in cui un'organizzazione internazionale sia parte, congiuntamente ai suoi Stati membri, di altre organizzazioni, la prima dovrà versare alla seconda i soli contributi finalizzati alla copertura delle spese puramente amministrative, quale conseguenza di una distinta *membership*. È quanto avviene, ad esempio, da parte dell'Unione europea, nell'ambito della WTO e della FAO.

4. Segue. *I criteri di ripartizione delle quote di finanziamento*

La suddivisione dei contributi da versare all'organizzazione, seppure raramente, può consistere in un ammontare identico per tutti i membri.

²⁴ Cfr., ad esempio, l'art. 17 della Carta ONU.

Ciò avviene nel quadro di organizzazioni i cui costi amministrativi e/o operativi sono relativamente bassi, come l'OPEC, il MERCOSUR e la CCNR. Considerato che, frequentemente, i costi sono alti, il risultato è che la suddivisione si traduce, quasi sempre, in quote diverse da Stato a Stato. Sotto questo profilo, i criteri scelti dalle istituzioni sono due.

Il primo, vigente in poche istituzioni internazionali, consiste nella ripartizione degli Stati in gruppi di appartenenza definiti «**classi di contribuzione**», con la conseguente attribuzione, ad ogni classe, di un numero di «unità di contribuzione», da cui derivare la determinazione annuale del *quantum* contributivo dovuto da ogni singolo paese.

Nel sistema per «classi di contribuzione» agli Stati appartenenti a classi differenti sono attribuiti gli stessi poteri decisionali, nonostante il diverso onere finanziario loro richiesto.

Solitamente mancano, nella normativa dell'organizzazione, parametri e criteri oggettivi circa l'assegnazione degli Stati alle diverse classi. In assenza di tali criteri, la prassi dimostra che sono gli stessi Paesi membri ad indicare la propria classe di appartenenza. La circostanza che siano questi ultimi e non l'organizzazione a decidere in merito alla relativa collocazione in ogni singola classe di contribuzione comporta, peraltro, che alcuni Stati scelgano di essere ricompresi in una determinata classe, bassa o alta, per le ragioni più varie, tra cui, ad esempio, il minore apporto finanziario o il prestigio internazionale. La conseguenza è la presenza, all'interno della stessa classe, di Paesi profondamente diversi tra loro dal punto di vista della ricchezza. È quanto è avvenuto e continua a verificarsi nell'ambito dell'UPU, dell'UIT, della WIPO e dell'IIR, nei quali le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie, dipendenti in larga misura da scelte politiche degli Stati e, come nel caso dell'UPU, dallo Stato di sede, dimostrano i limiti ed i confini della competenza e dell'autonomia di dette organizzazioni.

Il secondo e di gran lunga più diffuso criterio di ripartizione si identifica nell'attribuzione, ad ogni singolo Stato, di una **specificata ed individuale contribuzione finanziaria**, fissata generalmente in termini percentuali sulla base dei contributi complessivi indirizzati all'organizzazione, come accade a livello ONU, e, più raramente, in termini di unità fisse, non soggette a variazioni a seguito dell'ammissione o adesione di nuovi Paesi membri, caso questo, ad esempio, dell'ICAO.

Quanto ai fattori in base ai quali commisurare l'ammontare dei contributi, questi variano da istituzione ad istituzione: in tutti i casi, comunque, il criterio di ripartizione delle spese si realizza in un rapporto di proporzione tra l'apporto finanziario ed uno o più indici.

L'indice più comune è quello della cosiddetta «**capacità contributiva**», introdotto in seno all'ONU dall'Assemblea Generale con risoluzione 14 del 13 febbraio 1946²⁵, in sostituzione di quello operante nei primi anni di attività della SdN e mutuato dall'UPU. Nei sistemi di questo tipo, l'organo assembleare individua determinati requisiti ai quali parametrare detta capacità: in genere, la popolazione, il territorio, la crescita economica ed il reddito *pro capite* dei vari Stati membri.

In organizzazioni come il CoE l'indice impiegato, per molti decenni, è stato quello della popolazione, solo recentemente messo parzialmente in discussione e temperato da altri indici, mentre in altri, come l'ESA, viene ancora utilizzato l'indice rappresentato dalla media del reddito nazionale del triennio più recente.

Nella maggior parte degli enti, ONU, ILO, FAO, UNESCO ed UNIDO inclusi, tuttavia, gli indici coesistono, in modo tale da permettere una valutazione che sia il più possibile equa e realistica delle condizioni strutturali dei singoli Paesi, sia demografiche (popolazione e superficie terrestre) sia economiche (capacità commerciale ed industriale e stabilità finanziaria). Al riguardo, da parte di alcuni Stati, è stata rilevata la presenza di un conflitto tra il fattore della «capacità contributiva» ed il meccanismo del pari diritto di voto, riconosciuto agli Stati in seno all'organo assembleare dell'organizzazione. Ora, una tale osservazione non sembra tenere conto della circostanza che detto fattore è finalizzato ad imporre sacrifici economici i quali, seppure quantitativamente differenti, mirano ad essere comparativamente uguali. La logica progressiva che orienta la regola della «capacità contributiva» consiste proprio nella circostanza che il contributo di un milione di dollari versato da un paese in via di sviluppo può comportare un sacrificio proporzionalmente uguale o anche maggiore rispetto a quello sostenuto da un paese industrializzato, certamente più sostanzioso dal punto di vista esclusivamente monetario. Nel contempo, va anche detto che un tale sistema contributivo, a differenza dei sistemi tributari di diritto interno, non può tenere conto, per sua stessa natura, delle reali possibilità di pagamento dei soggetti membri. Infatti, poiché le spese dell'ente devono comunque essere divise tra tutti i membri affinché ciascuno possa esercitare i diritti correlati alla *membership*, non è possibile prevedere esenzioni del tipo di quelle che vengono applicate all'interno degli ordinamenti nazionali. Ciò vuole dire che un minimo di contributi da versare,

²⁵ UN Doc. A/RES/14(I)A.

anche se molto basso, deve essere sempre stabilito dall'organizzazione: solitamente, è dello 0,001%, come previsto dall'ONU, ma può anche essere superiore, come è il caso dello 0,015 in seno alla WTO.

Quanto al limite massimo di contributi, invece, si è assistito ad un'evoluzione in materia, volta, per un verso, a non imporre ad alcuni Stati membri un eccessivo onere finanziario, e, per l'altro, ad evitare che l'organizzazione sia eccessivamente dipendente, dal punto di vista politico, da uno o più membri. Sotto quest'ultimo profilo, ipotesi di estinzione dell'ente in ragione del recesso di un suo Stato membro, quale maggiore finanziatore, esistono e riguardano, in particolare, gli Stati Uniti. Si tratta di due organizzazioni non più esistenti: l'UNKRA e l'IRO.

Per quel che concerne l'ONU, da una fase iniziale, nella quale gli Stati Uniti versavano circa il 50 %, si è passati al 30 %, al 25 % ed infine, come è oggi, al 22 %. Allo stesso modo, in seno all'OAS, il limite, con l'adesione del Canada realizzatasi nel 1990, si è ridotto dal 66 % al 60 %, così da ridurre le quote imposte agli Stati Uniti.

Oltre alla «capacità contributiva», l'altro fattore che le organizzazioni internazionali utilizzano, diverso dal sistema per «classi di contribuzione», si fonda sul **rapporto tra contribuzione e benefici**²⁶. Esso è impiegato in enti con competenze essenzialmente settoriali o tecniche, preposti all'offerta di servizi di natura divisibile, che rendono possibile, in questo modo, la commisurazione della prestazione fornita dall'organizzazione alla controprestazione, cioè all'entità del contributo. L'ammontare dei contributi, in questo caso, è calcolato, appunto, in base al vantaggio che gli Stati ricevono dall'esercizio, da parte dell'organizzazione, delle sue funzioni, così come dall'interesse che questi nutrono nei confronti dell'oggetto e dello scopo dell'attività dell'ente. Nell'ambito dei metodi di finanziamento dell'ICAO, ad esempio, parte considerevole dei contributi è determinata in base all'importanza che assume l'aviazione civile per lo Stato membro, così come, nel quadro dell'IMO, gli obblighi finanziari sono calcolati sulla base del tonnellaggio complessivo della flotta navale di ciascun paese. Lo stesso può dirsi con riferimento all'ISO, nell'ambito della quale le contribuzioni dipendono dai voti attribuiti a cia-

²⁶ Alcune commissioni, composte da Stati, competenti in materia di pesca, istituite da convenzioni internazionali, commisurano la ripartizione al numero degli organi sussidiari nell'ambito dei quali partecipa ciascun paese membro, oltre alla quantità complessiva di pescato per ogni Stato; altre ancora beneficiano dell'apporto finanziario concesso loro dalla FAO: esempi sono la *Inter-American Tropical Tuna Commission* e la *Commission for Inland Fisheries of Latin America*.

scun Stato membro, a loro volta assegnati in funzione del volume delle importazioni o esportazioni dello zucchero.

Quanto alla natura, rigida o flessibile, dei sistemi di classificazione dei contributi, allo stato attuale, ONU ed altre organizzazioni prevedono, nei rispettivi statuti o in accordi successivi, che gli organi assembleari, in seduta plenaria, possano stabilire detti sistemi grazie ad una votazione a maggioranza e, ove occorra, eventualmente modificarli, in ragione di un mutamento delle circostanze riguardante uno o più Stati finanziatori. Ora, se una certa flessibilità dei sistemi di ripartizione è naturale, sarebbe auspicabile che, per un certo periodo, importanti modifiche venissero evitate, in modo da consentire alle amministrazioni dei singoli Paesi di prevedere, programmare e gestire efficientemente le voci dei rispettivi bilanci aventi per oggetto i rapporti con le istituzioni internazionali. In quest'ottica, in seno all'ONU è previsto che aggiustamenti alla ripartizione dei finanziamenti statali debba avvenire, come minimo, ogni tre anni, a meno che venga chiaramente dimostrato il verificarsi di rilevanti aggiustamenti nella capacità contributiva degli Stati o nel rapporto contributi-benefici.

5. *I conferimenti in capitale*

Per quel che riguarda la forma della contribuzione obbligatoria, fin qui si è trattato dell'ipotesi più comune, cioè dei contributi a fondo perduto.

I **contributi**, tuttavia, possono essere anche **in conto capitale**, con riferimento a quelle organizzazioni le quali, per poter operare e gestire attività sottoposte alle (ed influenzate dalle) leggi di mercato e, in quanto tali, di natura imprenditoriale, devono avere a disposizione risorse finanziarie certe e relativamente stabili. In tali situazioni il conferimento dei contributi finanziari costituisce un investimento di capitale, comportando, appunto, l'acquisto di quote proprie dell'organizzazione da parte degli Stati. Il risultato è la creazione, in capo all'organizzazione, di un capitale proprio che le conferisca una certa liquidità nei rapporti con soggetti terzi.

È quanto accade nell'ambito di istituzioni finanziarie quali l'IMF, l'IBRD, l'IFC, il cui modello si è esteso all'EIB, a tutte le banche regionali di sviluppo (interamericana, africana ed asiatica) e all'Autorità internazionale dei fondi marini, istituita dalla Convenzione dell'ONU sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982. L'accordo isti-

tutivo, in tutti questi casi, entra generalmente in vigore solamente a condizione che vi sia stata la sottoscrizione effettiva, da parte dei Paesi membri, di una parte del capitale autorizzato fissato dallo stesso accordo. L'organizzazione, quindi, dispone *ab origine* di un vero e proprio capitale e non, come accade nello schema finanziario del fondo perduto, di diritti alla corresponsione delle quote di contribuzione dovute da ciascuno Stato.

Per quanto concerne la fonte della ripartizione delle quote del capitale, essa si identifica nell'accordo istitutivo o in un atto di pari grado. Da qui un'ulteriore differenza rispetto alla contribuzione a fondo perduto, la cui determinazione, in concreto, come si è già sottolineato, può anche spettare ad un organo dell'ente al quale l'accordo istitutivo conferisce il potere di provvedere alla ripartizione. In tale senso, la *ratio* del regime dei conferimenti di capitale è duplice. Da un lato, gli Stati intendono evitare che gli impegni presi al momento dell'acquisto del capitale vengano modificati successivamente all'istituzione dell'ente, tenuto conto dei rischi e delle eventuali perdite in cui potrebbero incorrere, in ragione del già ricordato atteggiamento imprenditoriale posto in essere dall'organizzazione. Dall'altro lato, la quota di capitale originario attribuita allo Stato e da questo sottoscritta non indica solamente il *quantum* dell'apporto finanziario dovuto all'organizzazione, ma conferisce anche i poteri ed i diritti spettanti a ciascun paese membro, compresi quelli di voto. Ebbene, la circostanza che il finanziamento, in questi sistemi, costituisca l'indice e lo strumento del peso detenuto dallo Stato nell'organizzazione comporta che il sistema di voto sia quello ponderato, ossia che il peso decisionale non si identifichi nel numero dei voti espressi ma nel numero di azioni in possesso degli Stati. Sia ben chiaro, tuttavia, che ciò non esclude che l'organizzazione abbia la facoltà di aumentare il proprio capitale sociale per rispondere ad improvvise esigenze di cassa ovvero a necessità di politica economica dell'ente.

6. *Mancato pagamento dei contributi e strumenti di «reazione» a disposizione dell'organizzazione*

Gli Stati possono risultare ritardatari o inadempienti nel versamento delle loro contribuzioni obbligatorie alle organizzazioni di cui sono membri.

La prima situazione, di carattere «patologico», che può verificarsi nei

rapporti tra Paesi membri ed ente internazionale con riguardo al mancato rispetto dell'obbligo di pagamento, da parte di questi ultimi, delle quote loro assegnate, si realizza **quando gli Stati**, per ragioni interne (politiche o economiche), **non abbiano la necessaria disponibilità finanziaria**. In casi come questi, il pagamento può essere ritardato e rateizzato nel tempo, almeno per un certo periodo, oltre il quale l'organizzazione potrebbe decidere di agire e privare lo Stato inadempiente di parte dei suoi diritti.

La seconda situazione si produce in caso di **rifiuto, da parte degli Stati, di pagare i propri obblighi contributivi**, per come sono stati ripartiti dall'organizzazione sulla base dell'accordo istitutivo, di un accordo ulteriore o di un atto adottato dall'organo competente. Come si è visto a proposito della nozione di «spesa dell'organizzazione» in merito (anche e soprattutto) alle missioni di pace, detto rifiuto può fondarsi sulla considerazione che l'organizzazione svolgerebbe attività non riconducibili ai suoi scopi istituzionali. In particolare, quando l'ente decide di effettuare attività e progetti particolarmente dispendiosi, la cui legittimità, ai sensi dell'accordo istitutivo, è controversa, ed i cui obiettivi sono a vantaggio degli Stati che contribuiscono in misura minore al bilancio dell'organizzazione, il rifiuto del pagamento delle quote potrebbe rappresentare l'unico strumento a disposizione di parte dei membri. In realtà, alla base dell'atteggiamento seguito da tali Stati si pone l'intreccio inestricabile di argomentazioni di natura giuridica con considerazioni politiche. Due casi riguardanti il Sud-Africa e gli Stati Uniti sono emblematici. Il primo ridusse del 30% i contributi versati all'ICAO per gli anni 1972-1974, come protesta contro la prospettata sospensione della sua collaborazione con il governo sudafricano; i secondi non corrisposero all'UNESCO le quote previste per il 1984, soprattutto in ragione dell'atteggiamento assunto dall'organizzazione nei confronti di Israele. Sulla stessa linea, è bene ricordare il cosiddetto «emendamento Kassebaum», presentato il 3 febbraio 1986 al Segretario Generale dell'ONU ed in seguito convertito in legge, mediante il quale gli Stati Uniti ridussero del 5% i contributi erogati all'organizzazione, in ragione del rifiuto, da parte di quest'ultima, di modificare la Carta nel senso di prevedere un sistema di voto ponderato sulla base dell'apporto finanziario concesso dai governi all'ONU, in maniera simile a quanto accade in seno all'IMF e all'IBRD. Un esempio più recente riguarda la decisione di alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti, Israele ed il Canada, di interrompere i finanziamenti all'UNESCO a seguito della risoluzione, adottata, il 31 ottobre 2011, dalla Conferenza gene-

rale dell'ente, di ammettere la Palestina quale membro a pieno titolo dell'organizzazione²⁷.

I pericoli di stallo e perfino di «bancarotta» derivanti dal mancato versamento delle quote risultano palesi anche in ragione dell'assenza, in molte organizzazioni internazionali, di strumenti di natura giurisdizionale preposti a risolvere le controversie aventi per oggetto le inadempienze dei membri in materia di finanziamento. Con l'eccezione dell'ONU e dei suoi istituti specializzati, per i quali è consentita la richiesta di un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia – che peraltro, come noto, non ha valore vincolante –, in genere, l'unico organo competente a decidere al riguardo è quello assembleare, con i connessi problemi scaturenti, oltre che dall'assenza di poteri obbligatori, dalla sua composizione. Come noto, infatti, proprio gli Stati cosiddetti «piccoli contribuenti», beneficiari delle numerose azioni di cooperazione allo sviluppo intraprese dall'organizzazione, compongono la maggioranza, mentre quelli contrari, i cosiddetti «grossi contribuenti», sono una minoranza.

L'organizzazione ha il potere di sanzionare lo Stato membro nel caso di inadempimento o ritardo nel pagamento dei contributi oppure, più genericamente, nell'ipotesi in cui gli arretrati superino un determinato ammontare. A tale fine, essa può privare lo Stato dei diritti di voto (ONU), impedirne l'ineleggibilità ad organi non plenari (FAO) o addirittura espellerlo, come avviene nell'IOLM²⁸. In particolare, l'art. 19 della Carta ONU dispone che lo Stato membro in arretrato nel pagamento dei suoi contributi finanziari obbligatori non abbia diritto di voto all'Assemblea Generale se l'ammontare dei suoi arretrati eguaglia o supera quello dei contributi dovuti per i due anni interi precedenti. L'unica eccezione a tale regola è quando il membro non abbia potuto versare la propria quota per circostanze indipendenti dalla sua volontà; in questo caso, l'Assemblea Generale può consentirgli comunque di votare. Si consideri, inoltre, che il comportamento assunto da numerosi membri dell'ONU, teso a ritardare il più possibile il versamento dei contributi dovuti fino all'ultimo momento utile per impedire la sospensione dei diritti di voto ai sensi dell'art. 19, risulta essere illegittimo, in quanto viola l'obbligo generale di leale cooperazione espressamente sancito nell'art. 2, par. 5 della Carta (MARCHISIO, *L'ONU*, 164).

Infine, oltre allo strumento sanzionatorio, l'ente internazionale di-

²⁷ Sul punto si veda ampiamente Cap. V.

²⁸ Sul tema si veda sempre Cap. V.

sponde di mezzi atti sia a prevenire le inadempienze degli Stati sia ad evitare che l'organizzazione rimanga senza le risorse finanziarie necessarie a fronteggiare eventuali situazioni di emergenza. Sotto il primo profilo, è prassi che le istituzioni si servano di incentivi per invitare gli Stati ad adempiere ai loro obblighi finanziari (sotto forma di sconti nel caso in cui i pagamenti siano erogati in tempi rapidi, come per la FAO), della distribuzione di interessi derivanti dai prestiti concessi dall'organizzazione ad altri Stati membri (ILO) e del raddoppio degli interessi sugli arretrati qualora i pagamenti avvengano dopo sei mesi dal termine previsto (ITU). Sotto il secondo profilo, le organizzazioni sono solite richiedere agli Stati la corresponsione di quote per consentire l'istituzione di fondi di capitale di carattere speciale, corrispondenti, generalmente, al massimo al 10 % del bilancio dell'ente, da cui questo può attingere in determinate circostanze.

7. La contribuzione volontaria

La frequente inadempienza degli Stati con riguardo ai loro obblighi contributivi ha indotto numerose organizzazioni internazionali, già durante l'epoca della SdN, a richiedere, ai loro membri, anche il versamento di **contributi volontari**²⁹.

La maggior parte delle organizzazioni internazionali, oltre a prevedere contributi di natura obbligatoria, si finanziano grazie all'elargizione, da parte degli Stati, di questo genere di contributi. A tale fine, i membri dell'organizzazione sono solitamente destinatari di un appello proveniente, in questo senso, dal Segretario generale, come avviene per la WHO e la FAO, e/o da altri organi, come l'Assemblea Generale nell'ambito dell'ONU, senza che sia loro imposto alcun vincolo giuridico.

In altre organizzazioni, quali l'UNIDO e l'UNRWA, o in fondi e programmi istituiti nel sistema dell'ONU, quali il WFP, l'UNICEF, l'UNHCR, l'UNEP e l'UNDP, invece, il bilancio non si poggia solo parzialmente su sistemi di finanziamento di natura volontaria. In questi enti, infatti, esso si basa, interamente o in misura di gran lunga prevalente, su contributi volontari, con la conseguenza che il grado di di-

²⁹ Nell'ambito dell'ONU, gli enti che ricevono finanziamenti volontari dagli Stati membri frequentemente accettano anche contributi da Paesi non membri. La Svizzera, ad esempio, prima di aderire all'ONU nel settembre del 2002, già negli anni precedenti aveva provveduto a versare, per numerosi programmi, importanti contribuzioni finanziarie.

pendenza, economica e politica, dell'istituzione internazionale dagli Stati è particolarmente elevato.

Infine, in altre istituzioni, come l'ESA, nei quali la Convenzione istitutiva distingue tra programmi obbligatori e facoltativi, è previsto che i secondi vengano finanziati dai contributi di quegli Stati che si mostrano interessati a parteciparvi.

Quanto alle fonti normative sulle quali gli Stati si fondano per versare contributi volontari, se l'erogazione proviene dai singoli governi, a prescindere che si tratti di un sistema di finanziamento esclusivamente, prevalentemente o solo parzialmente volontario, non è indispensabile che l'atto istitutivo dell'organismo internazionale contenga una specifica previsione al riguardo, come riconosciuto nell'art. XIV, lett. f, dello Statuto dell'IAEA. Ciò significa che, qualora il versamento provenga dagli Stati, lo strumento della contribuzione volontaria è connaturato all'organizzazione internazionale. Una tale circostanza non impedisce, peraltro, che le istituzioni adottino regole e procedure specifiche ovvero istituiscano organi al fine di (o affidino a questi il compito di) raccogliere e controllare le risorse finanziarie loro versate³⁰. Il discorso è diverso se il finanziamento viene concesso, a titolo volontario, da soggetti privati, altre organizzazioni internazionali, Paesi non membri ovvero organizzazioni non governative. In questi casi, infatti, è necessaria una specifica disposizione che ammetta, espressamente, lo strumento della contribuzione volontaria.

Per quel che concerne il tipo di spese che le risorse statali di carattere volontario sono destinate a coprire, si tratta di **contributi periodici**, la cui determinazione è solitamente lasciata alla discrezionalità degli Stati³¹. In alcune organizzazioni la prassi è che gli Stati, in ragione di (più o meno gravi) crisi finanziarie, attraverso detti contributi, mirano a sostenere il complesso delle attività ordinarie, anche di carattere operativo, venendo così ad integrare l'apporto finanziario derivante dai contributi obbligatori. Più frequentemente contributi volontari sono finalizzati al finanziamento di determinate attività e di particolari programmi, che si ricollegano ai fini statutari, ma che sono collocati al di fuori del bilancio ordinario. È il caso, nell'ambito dell'ONU, dei contributi volontari versati per i progetti di cooperazione economica e allo sviluppo e per le raccolte di denaro per fini umanitari.

³⁰ Cfr. l'art. 3, par. 11 del regolamento finanziario dell'ONU.

³¹ Gli organi dell'istituzione possono, tuttavia, invitare gli Stati a seguire un'equa ripartizione dei loro contributi; cfr., a titolo esemplificativo, tra le prime risoluzioni dell'Assemblea generale in tale senso, la 513 del 26 gennaio 1952, UN Doc. A/RES/513(VI).

Le ragioni dell'istituzione di un sistema di finanziamento volontario vanno individuate, in primo luogo, nel tipo di benefici che un tale sistema comporta per gli Stati e l'organizzazione e, in secondo luogo, nella natura particolare delle funzioni svolte da quegli enti i quali, per il loro finanziamento, scelgono di fondarsi, *in toto* o in misura prevalente, su contribuzioni volontarie. Sotto il primo profilo, il vantaggio principale per gli Stati consiste nella certezza che il loro sacrificio finanziario è teso alla realizzazione di scopi da essi ritenuti rilevanti e meritevoli di tutela sul piano internazionale. In questo senso, l'apporto finanziario è motivato dalla corrispondenza tra politiche nazionali ed obiettivi dell'ente e dalla capacità che gli Stati finanziatori hanno di controllare sia l'efficacia che l'orientamento politico dell'organizzazione attraverso la riduzione, la sospensione o l'interruzione dei contributi. Quanto ai benefici per l'istituzione internazionale, il fatto che i contributi volontari vengano, come si è già visto, generalmente concessi in relazione a singoli programmi – senza essere indirizzati al finanziamento complessivo dell'ente – e che siano, in quanto tali, collocati al di fuori del bilancio ordinario, comporta il rafforzamento e la diffusione di detti programmi. Attraverso il collegamento tra facoltà contributive degli Stati e programmi dell'ente si assicura, pertanto, che questi siano effettivamente effettuati al fine di raggiungere scopi specifici.

Sotto il secondo profilo, non è un caso che il sistema di contribuzione volontaria viga soprattutto nell'ambito di organi ausiliari dell'ONU i quali probabilmente non sarebbero stati istituiti se non si fosse fatto appello alla libera disponibilità degli Stati. Ad esclusione dell'UNCTAD, si tratta di enti, tra i quali spiccano l'UNICEF e l'UNDP, preposti al compimento di attività operative di cooperazione allo sviluppo, di natura secondaria rispetto agli obiettivi primari del sistema dell'ONU, nei confronti delle quali Stati ed istituti specializzati non hanno dimostrato alcuna ferma intenzione di assumersi obbligatoriamente e, a titolo individuale, il carico finanziario.

Le risorse ottenute tramite il finanziamento volontario devono essere tenute separate da quelle risultanti dalla contribuzione obbligatoria. Al riguardo, lo strumento più comunemente impiegato in seno alle organizzazioni internazionali consiste nell'istituzione, per ogni programma finanziato attraverso contributi volontari, di un **fondo fiduciario**. Ciò significa che il numero di questi fondi, cosiddetti *trust funds*, è particolarmente elevato laddove si tratti di istituzioni coinvolte nell'espletamento di varie e diverse funzioni, come avviene nell'ambito dell'ONU e dei suoi istituti specializzati. Nel quadro dell'IBRD, ad esempio, i fondi sono

alcune migliaia. Quanto alla FAO, i fondi sono impiegati da alcuni Stati al fine di indirizzare l'assistenza finanziaria solamente verso taluni Paesi membri, dai primi previamente individuati.

Per quel che concerne la natura delle attività le cui spese possono essere coperte dai fondi fiduciari, la condizione perché detti fondi siano legittimi è che gli obiettivi che orientano le attività rientrino negli scopi statutari dell'organizzazione. Non vi è necessità che l'accordo istitutivo contenga previsioni specifiche legittimanti la creazione dei fondi, come dimostra il caso della Banca interamericana di sviluppo la quale riceve annualmente diversi milioni di dollari dagli Stati Uniti senza che ciò sia espressamente previsto dal suo Accordo istitutivo.

L'ammontare dei contributi volontari, seppure lasciato alla discrezionalità degli Stati, è oggetto di negoziazione tra questi ultimi e l'organizzazione. All'interno del sistema dell'ONU, l'organismo, istituito con la risoluzione dell'Assemblea Generale 571 B (VI) ed incaricato di condurre tali negoziati, è stato, fino al 1961, il *Negotiationg Committe for Extra-Budgetary Funds*, al quale l'Assemblea generale affidò il compito di ottenere dagli Stati «promesse» o «annunci» di contributi volontari. In ogni caso, già nel 1957 l'Assemblea generale, in occasione della sua dodicesima sessione³², aveva introdotto il meccanismo delle cosiddette «*pledging Conferences*», in base al quale era previsto che l'annuncio fosse reso pubblico nel corso di conferenze che il Segretario generale aveva il compito di indire durante le sessioni dell'Assemblea Generale. Una tale procedura, inizialmente utilizzata solamente per i programmi relativi ai rifugiati, fu poi estesa fino a trovare applicazione in molti altri programmi dell'ONU.

Per quanto riguarda la **natura giuridica degli annunci**, parte della dottrina ha ritenuto trattarsi di promesse moralmente rilevanti, ma giuridicamente non vincolanti per lo Stato contribuente che le ha rese (KIRDAR, 35). Alla base di tale ragionamento si pone la constatazione che lo Stato generalmente condiziona il suo contributo all'approvazione della relativa spesa da parte del parlamento nazionale, rappresentando detta condizione uno strumento di revocazione della promessa. Altri autori escludono che si tratti di impegni meramente politici, ritenendo invece che si tratti di manifestazioni di volontà produttive di effetti giuridici, a patto che lo Stato abbia manifestamente, chiaramente ed univocamente manifestato la volontà di vincolarsi giuridicamente ad un determinato

³² UN Doc. A/4623, par. 21.

comportamento, sia che si esprima con un atto unilaterale ovvero attraverso un accordo tra più soggetti. Ebbene, sarebbe proprio l'esistenza della riserva a dimostrare la volontà del governo che svolge l'annuncio di obbligarsi al versamento del contributo: essa non sarebbe necessaria se si negasse che una tale dichiarazione avrebbe effetti giuridici vincolanti (PARISI, 164).

Senza dubbio, gli annunci di contribuzione volontaria non costituiscono il primo elemento costitutivo di un rapporto destinato a divenire contrattuale, dovendo invece essere qualificati quali atti unilaterali, per il cui perfezionamento non è necessaria l'accettazione da parte dell'ente che ne beneficia. La prassi dimostra che l'organizzazione redige il proprio bilancio preventivo proprio sulla base degli annunci, senza curarsi di accettarli espressamente o tacitamente. Gli Stati che hanno svolto le relative dichiarazioni di finanziamento, nonostante l'assenza di una specifica previsione al riguardo nell'atto istitutivo dell'organizzazione, devono rispettare i principi generali della buona fede e dell'*estoppel* e provvedere al pagamento, salva la possibilità di apportare modifiche o revocche alla dichiarazione promissoria, nei casi di mutamento fondamentale delle circostanze tale da rendere impossibile o particolarmente difficoltosa l'esecuzione della promessa³³. L'incertezza circa il rilievo giuridico da attribuire agli annunci, tuttavia, è confermata dalla duplice circostanza che, in diverse occasioni, gli Stati ne hanno evidenziato il valore semplicemente politico³⁴ e che la prassi sembra escludere che Stati inadempienti nel pagamento di contributi volontari siano sottoposti a misure di carattere sanzionatorio adottate dall'organizzazione.

In chiusura, occorre sottolineare che il ricorso esclusivo e/o generalizzato alla contribuzione volontaria quale metodo di finanziamento delle organizzazioni internazionali comporta alcuni rischi rilevanti. In primo luogo, esiste il pericolo che l'autonomia dell'ente venga erosa dal suo interno, quale effetto di una parcellizzazione di interessi causata dall'influenza esercitata dagli Stati sulle sue attività e sul suo orientamento politico. In secondo luogo, l'organizzazione rischia di perdere parte della sua indipendenza a tutto vantaggio di un cerchio ristretto di Paesi mem-

³³ Una tale circostanza potrebbe verificarsi per una crisi dell'organizzazione che comporterebbe l'inutilità della corresponsione o per una crisi interna dello Stato che si troverebbe impossibilitato a pagare.

³⁴ Cfr., a titolo esemplificativo, le discussioni svoltesi in occasione del ritiro delle promesse di contribuzione da parte del Paraguay nell'ambito dell'UNDP, raccolte in *ECOSOC OR 49th Session, Suppl. 6A*.

bri finanziatori, a favore cioè degli Stati economicamente più avanzati. Infine, i problemi per la vita finanziaria dell'ente che si fonda esclusivamente o prevalentemente sulla contribuzione volontaria dipendono dall'instabilità del finanziamento e dall'impossibilità di determinare con certezza la reale disponibilità di risorse per ciascun esercizio finanziario, in quanto l'apporto finanziario di natura volontaria costituisce un'incognita fintantoché non trova effettiva realizzazione.

8. *Doni e donazioni*

Le organizzazioni internazionali possono ricevere **donazioni di denaro o regalie di vario genere dagli Stati membri oppure**, come avviene con sempre maggiore frequenza, **da soggetti privati**, che siano persone fisiche o giuridiche. Si tratta di elargizioni che, in alcuni casi, non sono destinate a finanziare specifici programmi dell'ente, andando così ad incrementare l'«attivo» del bilancio senza venir computate, come voce a se stante, nel bilancio ordinario dell'organizzazione³⁵, mentre, in altri casi, mirano a coprire le spese necessarie alla realizzazione di determinati progetti, in particolare quelli di natura umanitaria. La differenza essenziale tra questi due atti di liberalità è rappresentata dal fatto che, nella prima ipotesi, i versamenti comportano automaticamente la riduzione dell'ammontare dei contributi dovuti dai membri dell'ente, mentre nella seconda ciò non accade, dal momento che essi vengono ricompresi in un fondo fiduciario, senza incidere sul bilancio dell'organizzazione.

Quanto alle donazioni provenienti dagli Stati membri, esse possono essere distinte in due categorie principali. La prima consiste nei doni conferiti in occasione dell'istituzione dell'organizzazione al fine di abbellire e decorarne la sede, come dimostra la presenza di numerosi doni dei singoli Paesi membri esposti negli edifici dell'ONU a New York o a Ginevra. La seconda è costituita dal supporto materiale, economico e finanziario reso dallo Stato nel quale ha sede il segretariato dell'organizzazione. Al fine di «attirare» una determinata istituzione nel proprio territorio, infatti, con il prestigio ed i benefici economici che ne derivano (specialmente se si tratta di una struttura con un alto numero di funzionari), lo Stato può decidere di sopportare, a vario titolo, le spese relative alla manutenzione e alla locazione dell'immobile. L'Italia, ad

³⁵ Un'eccezione è rappresentata, ad esempio, dall'art. 12 della Costituzione della WARDA.

esempio, copre l'intero costo dell'affitto dell'edificio nel quale ha sede la FAO a fronte di un canone puramente simbolico di un euro all'anno, così come l'Austria nei confronti dell'UNIDO e dell'IAEA. Quanto al prestigio internazionale, è sufficiente ricordare il caso di Bruxelles quale sede di gran parte delle istituzioni dell'Unione europea.

Per quel che concerne le donazioni ricevute dai privati, sui quali numerosi organismi internazionali, tra cui *in primis* l'UNICEF, fanno grande affidamento per l'espletamento delle rispettive funzioni, tra le più consistenti vanno ricordate quella erogata da J. Rockefeller nel 1946 per l'acquisto dei terreni destinati all'ampliamento della sede dell'ONU a New York, quella proveniente dal finanziere G. Soros, elargita all'UNHCR nel 1993, per lo svolgimento di progetti di sostegno ai rifugiati bosniaci e quella concessa, per fini umanitari, da Ted Turner, nel 1997, al fine di rispondere alla crisi finanziaria che aveva colpito all'epoca l'ONU. Oltre a tale tipo di elargizioni, si assiste all'intensificarsi del fenomeno delle cosiddette *private/public partnerships*, per cui molte organizzazioni si servono di società private per il perseguimento dei loro obiettivi istituzionali. Ne costituiscono esempi eclatanti la considerevole partecipazione di società quali Microsoft o General Motors all'organizzazione della Conferenza ministeriale della WTO, svoltasi a Seattle nel 1999, da un lato, e, dall'altro, l'utilizzo, da parte di funzionari dell'ONU, di camion, dotati di dispositivi refrigeranti, forniti dalla società multinazionale Coca-Cola, per il trasporto di vaccini contro la poliomielite in diversi Paesi del continente africano.

Le elargizioni provenienti da privati devono essere funzionali alla realizzazione degli scopi dell'ente e, a tale fine, devono essere previamente autorizzate ed accettate da quest'ultimo. Nell'ambito dell'ONU il soggetto competente in questo senso è il Segretario generale, mentre l'Assemblea Generale deve prestare il suo consenso qualora si tratti di liberalità impiegate per la copertura di spese rientranti nel bilancio ordinario dell'organizzazione. Nella WHO l'organo competente a ricevere liberalità è, ai sensi dell'art. 57 della sua Costituzione, l'Assemblea mondiale della sanità e, a titolo solamente temporaneo, il Direttore generale. Limiti alla concessione di donazioni private all'organizzazione sono espressamente individuati in alcune organizzazioni. Ad esempio, nella risoluzione 2152 (XXI) del 17 novembre 1966 dell'Assemblea Generale, istitutiva dell'UNIDO, è previsto che esse possano essere versate a patto che non costituiscano una fonte permanente di finanziamento proveniente sempre dagli stessi donatori.

In conclusione, dal punto di vista strettamente finanziario è positivo

che le organizzazioni internazionali beneficino di risorse ulteriori ed «atipiche» per incrementare il loro bilancio ed effettuare, con più efficacia, i loro programmi. Esiste, tuttavia, il rischio che il finanziamento, saltuario e a volte improvviso, tramite atti di liberalità provenienti dagli Stati e dai privati, metta in discussione, non solo la stabilità dell'ente e la sua capacità di programmazione delle spese, ma anche e soprattutto la sua indipendenza. Il discorso, già in parte svolto in merito alla contribuzione volontaria degli Stati membri, assume contorni nuovi e ancora più significativi se rapportato al sostegno finanziario proveniente, a titolo gratuito, dalle persone fisiche e giuridiche. Se è naturale, infatti, che il fenomeno della globalizzazione e della conseguente privatizzazione dei rapporti socio-economici che ne consegue incida sulle modalità di finanziamento delle organizzazioni internazionali, è altresì evidente che il potere economico ed il settore privato, attraverso l'apporto finanziario fornito alle istituzioni internazionali, rischiano di influenzare, in concreto, le attività condotte da queste ultime ed il loro orientamento complessivo, contribuendo ad eroderne la già discussa legittimazione (e legittimità) politica.

9. *L'auto-finanziamento*

Le organizzazioni internazionali, solitamente, acquisiscono risorse finanziarie anche grazie a metodi di auto-finanziamento, di tipo molto diverso tra loro.

Queste **entrate** sono, innanzitutto, **di natura contrattuale**. Si tratta dei proventi derivanti dalla vendita di pubblicazioni, francobolli e *souvenirs* di vario genere e soprattutto degli interessi risultanti dai mutui concessi a soggetti terzi, sui quali enti come l'IMF fondano parte del proprio sostentamento finanziario³⁶. Occorre poi aggiungere i prestiti ottenuti sul mercato finanziario, impiegati dalla stessa ONU in fasi di difficoltà temporanee di bilancio e di cui si servono abbondantemente istituzioni finanziarie quali l'EIB, l'IMF e l'IBRD. Detti prestiti, tuttavia, sembrano costituire strumenti di reperimento di liquidità piuttosto che vere e proprie modalità di auto-finanziamento.

Una seconda forma di auto-finanziamento è rappresentata dalle entrate

³⁶ Al riguardo, va ricordato che i ricavi generati dalle attività di prestito dell'IMF e dell'IBRD non solo vanno a coprire le spese dell'organizzazione, ma (ri)confluiscono nelle casse degli Stati che contribuiscono in misura maggiore al finanziamento degli enti.

derivanti dalla prestazione di **servizi forniti dall'ente agli Stati membri**. Rientrano in questa categoria i ricavi provenienti dagli investimenti effettuati dall'organizzazione, fonte essenziale di finanziamento per l'IBRD e le banche regionali di sviluppo e quelli scaturenti dalla vendita agli Stati di risorse e strumenti di carattere tecnico, come nel caso dell'IAEA³⁷.

Una terza forma di finanziamento autonomo è quella di cui si servono le istituzioni internazionali la cui funzione consiste nel porre **a disposizione degli individui un determinato servizio**. È quanto si verifica nella WIPO, la quale, per un verso, preleva somme di denaro dal deposito di domande volte al riconoscimento di diritti di proprietà industriale effettuato da persone fisiche e giuridiche e, per l'altro, richiede il pagamento di «annualità» per il periodo in cui tali diritti rimangono validi.

Una quarta forma di auto-finanziamento è costituita dai **prelievi coatti di ricchezza sui soggetti interni degli Stati**, sia persone fisiche che giuridiche. Si tratta di un'imposizione fiscale che l'ente internazionale pone in essere in occasione dell'esercizio di attività economiche da parte di detti soggetti. La prassi dimostra che un tale sistema ha trovato applicazione solamente in due casi, peraltro dotati di solo valore storico. Il primo è rappresentato dalla Commissione europea del Danubio la quale, nel quadro delle sue competenze in materia di navigabilità, poteva stabilire «diritti di navigazione» ed esigerli attraverso un proprio corpo di esattori. Il secondo era quello vigente nell'ambito della CECA. In tale organizzazione le imprese carbo-siderurgiche degli Stati membri erano obbligate a dichiarare mensilmente il volume della propria attività e l'ammontare del prelievo che dovevano versare direttamente alla CECA, in base a decisioni adottate da quest'ultima. Inoltre, l'organizzazione agiva in completa autonomia dagli Stati quanto ai controlli da effettuare e alle sanzioni pecuniarie da comminare in caso di mancata o falsa dichiarazione.

Una quinta forma di auto-finanziamento consiste nei **ricavi percepiti dalle trattenute sul reddito dei funzionari internazionali** i quali, come noto³⁸, sono invece esenti dall'imposizione fiscale di origine nazionale. Piuttosto che di tassazione, si tratta di una revisione e rimodulazione delle percentuali salariali che variano, peraltro, a seconda della funzione svolta e della posizione assunta dal singolo funzionario nell'ambito dell'ente. Una tale modalità di acquisizione di risorse finanziarie è molto

³⁷ Si pensi altresì alla fornitura di personale, immobili e così via da parte degli stessi Stati membri beneficiari di progetti di cooperazione allo sviluppo effettuati dall'organizzazione, come avviene nell'ambito dell'UNDP.

³⁸ Si veda Cap. VIII.

diffusa³⁹: la quasi totalità degli istituti specializzati dell'ONU, infatti, riceve entrate di questo tipo per una percentuale che varia tra il 15 ed il 19 % delle spese impiegate per il personale.

Presenta caratteristiche del tutto peculiari il **metodo di finanziamento delle cosiddette «risorse proprie» vigente nell'UE**. Si tratta di un sistema funzionante dal 1° gennaio 1971, data che segna l'abbandono definitivo del «sistema CECA» in ragione dell'entrata in vigore sia della decisione 70/243 del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, sia del Trattato di Lussemburgo, firmato il 22 aprile 1970, in base ai quali si provvedeva, rispettivamente, a sostituire il finanziamento tramite contributi degli Stati con risorse proprie della Comunità e a modificare talune disposizioni dei Trattati di Roma in materia di bilancio. Successivamente, il Consiglio confermò suddetto sistema con la decisione 85/257 del 7 maggio 1985 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, per poi integrarlo e riordinarlo con la decisione 2007/463 del 7 giugno 2007. Allo stato attuale, costituiscono risorse proprie dell'UE: i cosiddetti «prelievi agricoli», ossia i prelievi imposti a carico degli importatori da Paesi terzi al fine di salvaguardare le produzioni agricole degli Stati membri dell'UE; i dazi riscossi in base alla tariffa doganale comune e gli altri diritti relativi agli scambi con i Paesi non membri; gli introiti derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), ottenuti mediante l'applicazione di un tasso non superiore all'1% su una base imponibile calcolata uniformemente secondo l'ordinamento UE; un'aliquota, da determinare anno per anno, riferita al PIL di ciascuno Stato membro⁴⁰. L'imposizione, la riscossione ed il versamento dei ricavi così individuati appartengono alle scelte dei singoli Stati i quali restano, infatti, gli unici soggetti incaricati di svolgere dette funzioni, attraverso i propri organi e sulla base di norme interne. Da qui l'impossibilità di configurare un vero e proprio potere impositivo autonomo dell'UE nei confronti dei privati.

10. *Struttura, formazione ed approvazione del bilancio*

Strettamente connesso con il problema del finanziamento delle organizzazioni internazionali è quello dell'organizzazione e della gestione

³⁹ Ma non generalizzata, come dimostra il sistema vigente nell'ICAO.

⁴⁰ Tale ultima risorsa, in verità, sembra rappresentare una contribuzione degli Stati piuttosto che una fonte autonoma di finanziamento.

delle risorse finanziarie, problema relativo cioè alla struttura, alla formazione e all'approvazione del bilancio.

Il bilancio è l'atto giuridico con il quale le entrate e le spese di un'organizzazione internazionale sono stimate e suddivise. Esso, da un lato, autorizza l'ente a sostenere i costi necessari per lo svolgimento delle sue attività e, dall'altro, rappresenta la base giuridica per il pagamento dei contributi da parte degli Stati. Per tale motivo, il principio giuridico essenziale è che il bilancio debba essere approvato dall'organo competente secondo la procedura appropriata.

La predisposizione ed il rispetto di regole procedurali assumono peraltro una rilevanza decisiva considerate le forti implicazioni politiche derivanti dall'adozione dell'atto di bilancio in quanto esso rappresenta la fase conclusiva e la sintesi di un lungo processo di natura politica. In pratica, quindi, i due momenti della pianificazione e della decisione sul *budget* dell'organizzazione sono strettamente collegati, dato che implicazioni di bilancio si pongono generalmente all'origine delle decisioni di carattere politico dell'organizzazione.

Quanto al tipo di entrate e spese ricomprese nel bilancio regolare dell'organizzazione, in alcune, come l'UE, vige la cosiddetta regola «dell'unità del bilancio», secondo cui tutte o quasi tutte le spese devono essere in esso previste; in altre istituzioni, invece, si assiste ad una parcelizzazione e stratificazione di fondi speciali finalizzati al finanziamento di alcune attività operative dell'organizzazione e dell'insieme delle attività straordinarie che si pongono *a latere* del bilancio ordinario. Tale è, ad esempio, il caso dell'ONU.

Ciascun ente prevede regole specifiche in materia, solitamente inserite nello statuto dell'organizzazione, come previsto, ad esempio, negli articoli 17-19 della Carta ONU. In altri casi, invece, gli accordi istitutivi non contengono alcuna disposizione al riguardo: è il caso dell'IBRD e dell'IMF. Nella maggior parte delle organizzazioni, peraltro, esistono apparati normativi interni disciplinanti, in relativo dettaglio, le fasi di redazione ed approvazione del bilancio, il cui modello è rappresentato dal regolamento finanziario dell'ONU.

Il bilancio⁴¹ viene predisposto dall'organo amministrativo ed esecutivo dell'ente, normalmente il **Segretariato**, sulla base dei rapporti ricevuti dai vari dipartimenti ed organismi dell'istituzione e per mezzo di un suo ufficio apposito, per poi essere sottoposto all'approvazione del-

⁴¹ Costituito generalmente da parti, sezioni, capitoli ed articoli.

l'organo plenario. Nell'ONU la preparazione del bilancio è di competenza del Segretariato, mentre l'approvazione finale spetta all'Assemblea Generale. Nella procedura sono coinvolti l'*Under Secretary General for Administration and Management*, al quale spetta, in quanto soggetto responsabile dell'intera procedura di formazione del bilancio, la direzione del *Programme, Planning and Budgeting Board*⁴², il *Committee for Programme and Coordination* ed il *Consultative Committee on Administrative Questions*. In particolare, quest'ultimo adotta un rapporto e lo invia a tutti gli Stati membri, contestualmente al progetto di bilancio redatto dal Segretariato.

Quanto all'UE, è la Commissione a redigere, per ciascun settore d'intervento e programma, la proposta di bilancio. Essa lo fa sulla base degli impegni finanziari trasmessi dai vari organi sussidiari e dalle altre istituzioni dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale deliberato all'unanimità dal Consiglio tramite regolamento ed approvato dal Parlamento⁴³.

Tutti gli Stati membri dell'organizzazione prendono parte alla decisione finale relativa al bilancio proprio perché ognuno di loro contribuisce a finanziare l'organizzazione. Nell'ONU l'approvazione del programma di bilancio da parte dell'Assemblea Generale è preceduta da una prima lettura svolta dall'*Administrative and Budgetary Committee*. Si tratta della cosiddetta «Quinta Commissione», organo composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, il cui compito consiste nel predisporre un rapporto e sottoporre una risoluzione relativa al progetto di bilancio alla stessa Assemblea.

In seno all'UE, la Commissione, incaricata dell'elaborazione del progetto di bilancio, comprensivo degli stati di previsione degli organi e delle istituzioni dell'Unione, sottopone la relativa proposta sia al Consiglio che al Parlamento, con l'eventuale istituzione di un comitato di conciliazione in caso di disaccordo tra queste due istituzioni⁴⁴.

Dato che nessuna istituzione può funzionare senza che il bilancio sia stato previamente adottato, i criteri di votazione non sono particolarmente stringenti: generalmente è richiesta una maggioranza semplice⁴⁵ o

⁴² Istituito nel 1982; cfr. *GAOR 37th Sess. Suppl. 44, Annex I*, par. 17.

⁴³ Cfr. l'art. 312 TFUE.

⁴⁴ Cfr. l'art. 314 TFUE.

⁴⁵ A titolo esemplificativo: UNESCO, IMO, IMF, WB.

⁴⁶ La regola dei due terzi vige, ad esempio, nelle seguenti organizzazioni: ONU, ILO, WMO e OAS.

di due terzi⁴⁶ dell'Assemblea, ad eccezione di alcune organizzazioni, quali la NATO e l'OECD, nelle quali vige la regola dell'unanimità. Al riguardo, va sottolineato che, nell'ambito dell'ONU, sebbene l'art. 18, par. 2 della Carta richieda espressamente che «le questioni di bilancio» vengano deliberate secondo la regola dei due terzi, un tale sistema di votazione è stato seguito solamente fino alla metà degli anni ottanta. Da quel momento in poi, come dimostra la prassi dell'organizzazione, il processo decisionale è stato e resta quello del *consensus* il quale consente, come noto⁴⁷, di approvare una risoluzione senza basarsi su una votazione formale, ma limitandosi a constatare semplicemente l'assenza di opinioni contrarie manifeste. Alla base di questo mutamento di indirizzo si è posta l'esigenza, manifestata dai maggiori contributori dell'organizzazione, di svolgere un ruolo preminente nella fase decisionale relativa alle spese dell'ONU. Ciò al fine di evitare che gli Stati membri che contribuivano in misura minore, ma costituenti la maggioranza in seno all'Assemblea, continuassero ad orientare le decisioni finanziarie dell'organizzazione. Ora, il riconoscimento della legittimità della prassi del *consensus*, duramente criticata dai Paesi in via di sviluppo, in ragione della sua (supposta) contrarietà ai principi di democrazia e all'esercizio dei diritti di voto in seno all'organizzazione, ha trovato fondamento nella risoluzione dell'Assemblea Generale 41/213 del 19 dicembre 1986, nella quale era negato che la regola del *consensus* si ponesse in contrasto con le norme e lo «spirito» della Carta⁴⁸.

Quanto ai margini di discrezionalità dell'organo assembleare in fase di approvazione del bilancio, questi sono molto stretti, dal momento che detto organo è obbligato ad assicurare le risorse finanziarie per lo svolgimento di attività che siano state previamente e legittimamente accettate dagli organi competenti. La procedura di bilancio, quindi, non può rappresentare l'occasione per mettere in discussione la legittimità di tali attività, salva la possibilità di introdurre lievi modifiche al testo presentato all'organo assembleare o comunque di incidere sugli aspetti di carattere puramente finanziario del progetto presentato⁴⁹. Se, ad esempio, nell'ambito dell'ONU, il Consiglio di Sicurezza decide di istituire una

⁴⁷ Sulle diverse modalità di votazione si veda Cap. IV.

⁴⁸ Una tale impostazione è peraltro confermata dal parere reso dal Servizio giuridico dell'ONU, al quale il Presidente dell'Assemblea si era rivolto prima che la risoluzione 41/213 del 19 dicembre 1986 venisse approvata (UN Doc. A/RES/41/213); cfr. lo *Statement made by the President of the General Assembly at the 102nd plenary meeting, on 19 December 1986*, annesso II alla risoluzione 41/213.

forza di pace ai sensi del capitolo VII della Carta, l'Assemblea Generale non ha la facoltà di negare il relativo apporto finanziario. Come osservato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo del 13 luglio 1954 su *L'efficacia delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite accordanti indennità*, il compito di approvazione del bilancio non significa che l'Assemblea detenga un potere assoluto in questa materia; infatti, per parte delle spese che derivano da obblighi già assunti dall'organizzazione l'Assemblea Generale non ha alternative che quella di rispettare gli impegni presi⁵⁰. Stesso discorso vale nell'ipotesi in cui gli obblighi giuridici siano stati assunti dal Segretario Generale laddove questi agisca sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale⁵¹.

L'adozione del bilancio avviene ogni due anni in istituzioni quali la FAO, l'UNESCO, l'ILLO e l'ONU, ogni anno nella maggior parte delle organizzazioni regionali, come l'UE, e in alcune altre organizzazioni quali l'IAEA. Il vantaggio del bilancio biennale consiste nell'ottimizzare tempo e lavoro del Segretariato e degli altri organi coinvolti nella procedura; lo svantaggio, tuttavia, è rappresentato da scarsa flessibilità e dal rischio che alcune scelte compiute l'anno prima non siano più finanziariamente sostenibili al momento dell'approvazione finale del bilancio. Per ovviare a questo inconveniente, è generalmente prevista l'esistenza di un fondo specifico, il cosiddetto *contingency fund*, al quale gli organi esecutivi dell'istituzione, previa autorizzazione del Segretariato generale, possono attingere per l'espletamento di funzioni straordinarie e per la copertura di spese impreviste, non previamente indicate nel progetto di bilancio⁵².

11. Il controllo sull'esecuzione del bilancio

Nelle organizzazioni internazionali l'organo preposto alla predisposizione del bilancio esercita, contestualmente, la funzione di controllo fi-

⁴⁹ In talune organizzazioni, come stabilito nell'art. 14 A dello Statuto dell'IAEA, invece, il testo non può essere emendato e poi approvato; nel caso di modifiche, infatti, il progetto deve essere (ri)trasmesso all'organo esecutivo che lo ha redatto.

⁵⁰ Parere del 13 luglio 1954, *L'efficacia delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite accordanti indennità*, in *I.C.J. Reports*, 1954, p. 59.

⁵¹ Cfr. il parere su *Certe spese delle Nazioni Unite*, già citato, p. 169.

⁵² Cfr., ad esempio, gli articoli 102.5 e 102.7 delle *UN Financial Rules* e gli articoli 2.8 e 2.9 del regolamento finanziario dell'ONU.

nanziario. Si tratta, quindi, di un controllo di tipo interno. A questa forma di controllo se ne affianca un'altra, che si situa al termine del ciclo finanziario, nella quale un organo esterno all'ente svolge un controllo *a posteriori*.

Quanto alla fase di **controllo «interno»**, il soggetto responsabile in seno alle organizzazioni internazionali è il Segretario generale, il quale esercita le sue funzioni tramite un ufficio apposito. Tale ufficio assicura, per un verso, che le transazioni finanziarie vengano regolarmente eseguite e, per l'altro, che le risorse a disposizione dell'organizzazione siano gestite in maniera corretta ed impiegate in termini efficienti⁵³. In breve, attraverso il controllo interno, l'organizzazione verifica la regolarità delle operazioni contabili e, nel contempo, la conformità degli impegni di spesa agli stanziamenti previsti nel bilancio o in atti dell'organo assembleare.

Nel sistema dell'ONU il controllo interno sulla gestione finanziaria è stato affidato, dal Segretario generale e a partire dal 1993, all'*Office for inspections and investigations*, denominato, dal 1994, *Office of internal oversight services*⁵⁴. Tale ufficio, che ha assorbito a sua volta altri uffici, non più esistenti, tra cui l'*Internal audit division* ed il *Management Advisory Service*, è diretto dal Sotto-Segretario generale per i servizi di controllo interno. Il Sotto-Segretario, cittadino di uno Stato membro dell'ONU, deve svolgere le sue funzioni nel rispetto degli obblighi di indipendenza ed imparzialità e comunicare le indagini effettuate, nonché le eventuali raccomandazioni sulle azioni da intraprendere, al Segretario generale.

Oltre ad un controllo di carattere interno, le istituzioni internazionali, normalmente, si servono di strumenti di **controllo di origine «esterna»**, al fine di alleggerire il Segretariato di una serie di incombenze e di assicurare un maggiore rigore nella fase di controllo delle spese dell'organizzazione. A tale fine, l'organo plenario provvede a nominare un Collegio dei revisori dei conti (*Board of Auditors*), incaricato di segnalare i casi di inefficiente o fraudolenta gestione delle risorse finanziarie, oltre che i problemi ed i limiti strutturali dell'organizzazione. Si tratta di un organo composto generalmente da esperti che siedono a titolo in-

⁵³ Cfr., a titolo esemplificativo, gli articoli 5.8 e 5.15 del regolamento finanziario dell'ONU.

⁵⁴ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea Generale 48/218 B del 29 luglio 1994, UN Doc. A/RES/48/218B.

dividuale. Un'eccezione è costituita dall'IBRD, nell'ambito della quale la funzione di *external audit* è affidata a società private.

In seno all'ONU il controllo esterno è svolto da un Collegio dei revisori dei conti⁵⁵, composto da tre membri, con la qualifica di revisori dei conti negli Stati membri, nominati dall'organo plenario per un periodo di tre anni⁵⁶. Si tratta di un organo terzo che agisce in piena autonomia dall'apparato amministrativo dell'ONU, al quale è affidato il compito di verificare il rispetto dei principi di buon andamento della gestione tecnico-amministrativa e della razionalità nell'utilizzo delle risorse dell'organizzazione. Qualora il Collegio riscontri irregolarità, esso deve comunicarlo al Segretario generale ed adottare le eventuali raccomandazioni. A conclusione del ciclo finanziario biennale, i rapporti del Collegio sono trasmessi all'Assemblea Generale, per mezzo della «Quinta Commissione», nell'ambito della quale il Presidente del collegio provvede ad esporne i contenuti.

Ogni istituto specializzato dell'ONU si serve di un proprio collegio di revisori dei conti, nonostante i vari tentativi compiuti dall'Assemblea Generale di unificare i numerosi sistemi di controllo. Tali tentativi hanno comunque prodotto, quale risultato, una maggiore cooperazione, in materia finanziaria, tra i differenti istituti⁵⁷.

L'ordinamento UE, infine, è particolarmente significativo, dal momento che prevede un controllo, di tipo esterno, esercitato da una delle sei istituzioni dell'Unione⁵⁸. Si tratta della Corte dei Conti, istituita con il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, composta da un membro di ciascun paese dell'Unione, nominato dal Consiglio per un mandato rinnovabile di sei anni e scelto tra le personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Stati, degli organismi di controllo esterno dei conti pubblici e che possiedono la relativa qualifica⁵⁹. Tra i compiti che essa

⁵⁵ Il Collegio è affiancato dal Corpo comune d'ispezione (*Joint Inspection Unit*), organo istituito dall'Assemblea Generale nel 1966 e composto di undici ispettori che siedono a titolo individuale per cinque anni, scelti tra persone con esperienze professionali nel campo dell'amministrazione pubblica e delle attività ispettive. Il Corpo è incaricato di compiti ispettivi, di controllo e di valutazione sull'uso delle risorse da parte dei diversi organi ed organizzazioni internazionali appartenenti al sistema dell'ONU.

⁵⁶ Cfr. gli articoli 7.1-7.12 del regolamento finanziario dell'ONU.

⁵⁷ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea Generale 1438 del 5 dicembre 1959, UN Doc. A/RES/1438(XIV).

⁵⁸ Sulla struttura istituzionale dell'UE si veda Cap. III.

⁵⁹ Cfr. gli articoli 285 e 286 TFUE.

svolge, quello principale consiste nella presentazione, al Parlamento e al Consiglio, di una relazione annuale sull'esercizio finanziario precedente, il cosiddetto «discarico annuale». Tale relazione è particolarmente importante considerato che Parlamento e Consiglio, proprio sulla base dell'esame condotto, decidono se approvare o meno il programma di bilancio predisposto dalla Commissione. Inoltre, la Corte dei conti esprime pareri sulla legislazione finanziaria dell'Unione, esercitando un potere di controllo esteso a tutti gli ambiti di intervento dell'organizzazione, ivi compresa la politica estera⁶⁰.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: ALVAREZ, *Financial Responsibility*, in Joyner (ed.), *The United Nations and International Law*, Cambridge, 1997, p. 409 ss.; AMERASINGHE, *Financing*, in Dupuy (R.-J.) (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*², La Haye, 1998, p. 313 ss.; ARSANJANI, *Financing*, in Cassese, Gaeta, Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford, I, 2002, p. 315 ss.; BASTID-BURDEAU, *Article 17, paragraphes 1 et 2*, in Cot, Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 775 ss.; BERTRAND, *The UN in Profile: How its Resources are Distributed*, New York, 1986; ID., *Planning, Programming, Budgeting and Evaluation in the United Nations*, New York, 1987; BOUTROS-GHALI, *Empowering the United Nations*, in Diehl (ed.), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Independent World*, Boulder/London, 1997, p. 363 ss.; CÁRDENAS, *Financing the United Nations' Activities: A Matter of Commitment*, in *University of Illinois Law Review*, 1995, p. 147 ss.; ID., *UN Financing: Some Reflections*, in *European Journal of International Law*, 2000, p. 67 ss.; CIOBANU, *Enforcement Procedure of Article 19 of the UN Charter*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1971, p. 423 ss.; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁹, Milano, 2012; DELLA FINA, *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, Milano, 2004; ID., *Finanziamento degli enti internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XV, 2007; DÖPP, *Die Finanzierung von Friedenssicherungsaktionen der Vereinten Nationen*, Köln, 1976; DORMOY, *Les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Aspects récents de la question de leur financement*, in *Annuaire français de droit international*, 1993, p. 131 ss.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; DUKE, *The UN Finance Crisis: A History and Analysis*, in *International Relations*, 1992, p. 127 ss.; DURCH, *Paying the Tab: Financial Crises*, in Id. (Hrsg.), *The Evolution of UN Peace-Keeping*, New York, 1993, p. 39 ss.; DUSSART, *Le financement de l'Union européenne: nouvelles problématiques à l'orée du XXIème siècle*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Toulouse, 2004, p. 889 ss.; EHLERMANN, *The Financing of the Community: The*

⁶⁰ Cfr. l'art. 287 TFUE.

Distinction between Financial Contributions and Own Resources, in *Common Market Law Review*, 1982, p. 571 ss.; FLORENT, *The Scope of Article 19 of the UN Charter*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1972, p. 48 ss.; ID., *Article 19*, in Cot, Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 815 ss.; FRANCONI, *The Legality of Unilateral Withholdings of UN Assets Contributions to the UN Budget*, in *European Journal of International Law*, 2000, p. 43 ss.; FRATIANNI, KIRTON, SAVONA (eds.), *Financing Development. The G8 and UN Contribution*, Aldershot, 2007; GAUTRON, *Fédéralisme fiscal et fédéralisme budgétaire d'un mythe à l'autre*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Toulouse, 2004, p. 877 ss.; GERSON, *Multilateralism à la Carte: The Consequences of Unilateral «Pick and Pay Approaches»*, in *European Journal of International Law*, 2000, p. 61 ss.; GROSS, *Expenses of the UN for Peacekeeping Operation: The Advisory Opinion of the International Court of Justice*, in *International Organizations*, 1963, p. 1 ss.; INGADÓTTIR, *Financing international institutions*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Relations*, Cheltenham, 2011, p. 108 ss.; JENKS, *Some Legal Aspects of the Financing of International Institutions*, London, 1943; KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*², Cambridge, 2009; KOSCHORRECK, *Contributions, System of*, in Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Politics and Practice*, Dordrecht/London/Boston, I, 1995, p. 356 ss.; ID., *Financial Crisis*, in Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Politics and Practice*, Dordrecht/London/Boston, I, 1995, p. 523 ss.; ID., *Article 17*, in Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*², Oxford, 2002, p. 332 ss.; KRASNO, *Founding the United Nations: An Evolutionary Process*, in Id. (ed.), *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder/London, 2004, p. 19 ss.; LAURENTI, *National Tax Payers, International Organizations. Sharing the Burden of Financing the United Nations*, New York, 1995; ID., *Financing the United Nations*, in Krasno (ed.), *The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder/London, 2004, p. 271 ss.; ID., *Financing*, in Weiss, Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, 2007, p. 675 ss.; MARCHISIO, *Il finanziamento multilaterale*, Milano, 1986; ID., *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012; McDERMOTT, *The New Politics of Financing the UN*, London/New York, 2000; MONACO, *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1981; MULAZZANI, GORI, *Il bilancio generale ed i finanziamenti dell'Unione europea*, Milano, 2003; NELSON, *International Law and US Withholding of Payments to International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 1986, p. 973 ss.; OLIVIERI SANGIACOMO, *Il controllo finanziario nelle organizzazioni internazionali*, Roma, 1962; PAONE, *Il problema del finanziamento delle organizzazioni internazionali a carattere universale*, in *La Comunità internazionale*, 1970, p. 559 ss.; PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1986; PELLET, *Budget et programmes aux Nations Unies. Quelques tendances récentes*, in *Annuaire français de droit international*, 1976, p. 242 ss.; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,

Napoli, 1968; RAUZIÈRES, *La crise financière de l'ONU*, Lille, 1966; RUSSELL, *United Nations Financing and «The Law of the Charter»*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1966, p. 68 ss.; SALVEMINI, BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*⁶, London, 2009; SCHERMERS, BLOKKER, *International Organizations or Institutions, Financing of*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012, vol. V, p. 1117 ss.; ID., *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden/Boston, 2011; SERENI, *Diritto internazionale. Organizzazione internazionale*, Milano, 1960; SINGER, *Financing International Organizations: The UN Budget Process*, The Hague, 1961; SOMMER, *Les finances de l'ONU*, Zürich, 1951; STOESSINGER, *Financing the United Nations System*, Washington, 1964; TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1969; ID., *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali a carattere universale*, in *Comunità internazionale*, 1970, p. 559 ss.; TOMUSCHAT, *Article 19*, in Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*², Oxford, 2002, p. 363 ss.; VENTURINI (a cura di), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*, Torino, 2009; WOLFRUM, *Budget*, in ID. (ed.), *United Nations: Law, Politics and Practice*, Dordrecht/London/Boston, I, 1995, p. 78 ss.; WOODS, *The Globalizers. The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca/London, 2006; ZACCARIA, *Finanziamento degli enti internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XIV, 1989; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007; ZOLLER, *The «Corporate Will» of the United Nations and the Rights of the Minority*, in *American Journal of International Law*, 1987, p. 610 ss.; ZYSS, *Article 17, par. 3*, in Cot, Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 791 ss.

Capitolo VII

Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali

Massimo Francesco Orzan

SOMMARIO: 1. Fondamento e presupposti delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali. – 2. L'inviolabilità della sede e degli archivi. – 3. Le esenzioni fiscali e doganali. – 4. I privilegi in materia di corrispondenza e comunicazioni. – 5. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa. – 6. *Segue*. La giurisprudenza dei tribunali interni stranieri ed italiani in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa. – 7. L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.

1. *Fondamento e presupposti delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali*

Le organizzazioni internazionali, nell'esercizio delle funzioni per le quali sono istituite, devono essere indipendenti da qualsivoglia ostacolo o ingerenza posti in essere da Stati o da altri enti che ne siano membri o meno. Su questo assunto si fondano le immunità ed i privilegi riconosciuti alle organizzazioni internazionali. Tali immunità e privilegi sono: l'inviolabilità dei locali della sede e degli archivi, l'esenzione fiscale e doganale, i privilegi in materia di corrispondenza e comunicazione e le immunità dalla giurisdizione contenziosa, cautelare ed esecutiva. Ciò non toglie, ovviamente, che possano ravvisarsi regimi speciali in base ai quali ad alcune organizzazioni vengano riconosciuti ulteriori o minori immunità e privilegi.

Sebbene la maggior parte della dottrina sia concorde nel riconoscere alle organizzazioni internazionali determinate immunità e privilegi, da tempo si dibatte sul loro fondamento. In proposito, sono state avanzate tesi differenti, che rinviengono tale fondamento nel diritto internazionale consuetudinario o in quello convenzionale. Il presupposto del riconoscimento delle immunità e privilegi è altresì individuato nella sussistenza della personalità giuridica internazionale o nell'obbligo di cooperazione fra soggetti membri ed organizzazione.

In base al primo orientamento, le immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali sarebbero previsti da una **norma di diritto in-**

ternazionale generale. Peraltro, è opportuno rilevare che, fra i sostenitori di questa tesi, vanno operate ulteriori distinzioni. Secondo alcuni, le organizzazioni internazionali sarebbero destinatarie delle medesime norme internazionali in tema di immunità e privilegi applicabili agli Stati; altri propenderebbero invece per un'applicazione analogica di tali norme. Altri ancora sostengono che le norme destinate agli Stati, ed applicate anche alle organizzazioni internazionali, sarebbero in seguito divenute norme consuetudinarie autonome.

Un secondo orientamento esclude, invece, che le organizzazioni internazionali godano di immunità e privilegi sulla base di una norma di diritto consuetudinario, ritenendo che essi trovino fondamento esclusivamente nel **diritto internazionale pattizio** e quindi nell'accordo istitutivo delle singole organizzazioni, nelle convenzioni generali sulle immunità e negli accordi di sede conclusi tra organizzazioni e Stato ospitante. In base a tale orientamento, gli Stati non contraenti di tali accordi, e che ovviamente non sono membri delle organizzazioni prese in esame¹, non hanno obblighi in tema di immunità e privilegi di tali organizzazioni. Essi, tuttavia, sono tenuti, se l'organizzazione è dotata di personalità, a rispettare le norme previste dal diritto internazionale generale a tutela di alcuni soggetti del diritto internazionale, in particolare il principio che vieta agli Stati di ingerirsi negli affari interni di altri Stati, principio la cui applicazione può essere estesa alle organizzazioni internazionali.

Alla tesi del fondamento pattizio delle immunità e privilegi delle organizzazioni può ricollegarsi quella secondo cui il fondamento di tali diritti andrebbe ricercato nell'**obbligo di cooperazione** con l'organizzazione, che si instaura tra i soggetti membri in ragione del rapporto sociale. Questo obbligo di cooperazione è spesso previsto negli statuti di organizzazioni internazionali e può essere oggi considerato un principio generale del diritto delle organizzazioni.

Quanto ai presupposti per godere delle immunità e privilegi previsti dal diritto internazionale si fa riferimento, come si è detto, al fatto che l'organizzazione internazionale sia dotata di **personalità giuridica internazionale** distinta da quella dei propri membri. Pertanto le immunità ed i privilegi rappresenterebbero un corollario di tale personalità.

¹ Ad esempio, la Svizzera, prima di aderire all'ONU nel 2002, aveva concluso con l'organizzazione un accordo di sede il 26 giugno 1947.

Sulla base della prassi, in particolare della giurisprudenza interna, non è possibile ricavare la prevalenza di una tesi rispetto alle altre appena citate². Tuttavia, allo stato attuale dell'evoluzione del diritto internazionale, è da ritenere preferibile ricondurre il fondamento delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali al diritto convenzionale, sebbene non sia da escludere, in una prospettiva *de iure condendo*, la formazione di norme di natura consuetudinaria, che avrebbero contenuto autonomo rispetto alle corrispondenti norme generali applicabili agli Stati. Tale tesi sembra preferibile perché coglie il diverso fondamento delle immunità e dei privilegi riconosciuti alle organizzazioni internazionali rispetto a quelli concessi agli Stati. Infatti, mentre questi ultimi godono di immunità e privilegi in quanto enti territoriali, dotati del requisito della sovranità, le organizzazioni internazionali sono enti funzionali, istituiti dagli Stati per perseguire determinati scopi e obiettivi³.

Prima di analizzare il contenuto delle principali immunità e privilegi riconosciuti alle organizzazioni internazionali, occorre soffermarsi su due ulteriori questioni concernenti la loro natura e le caratteristiche generali degli accordi multilaterali e bilaterali, nonché delle normative nazionali in cui tali immunità e privilegi trovano disciplina.

Per quanto riguarda la natura delle immunità e dei privilegi è già stato rilevato che le organizzazioni internazionali sono enti funzionali. Esse, pur sviluppando una vita autonoma di relazioni internazionali, sono strumentali al raggiungimento di obiettivi che i soggetti membri decidono di perseguire devolvendo le proprie competenze ad un'entità sovranazionale. Ne consegue che le immunità ed i privilegi riconosciuti alle organizzazioni internazionali non hanno portata generale, ma esclusivamente funzionale, essendo circoscritti a quelle attività che un'organizzazione svolge al fine di realizzare gli obiettivi per i quali è stata istituita.

Per quanto riguarda gli accordi internazionali che disciplinano le immunità e i privilegi delle organizzazioni internazionali, occorre distinguere tra i trattati multilaterali (atti istitutivi, convenzioni generali, protocolli *ad hoc* etc.) e gli accordi bilaterali conclusi tra organizzazione e Stato ospitante (i cd. accordi di sede).

Con riguardo ai **trattati multilaterali**, innanzitutto, le disposizioni

² In particolare si vedano, *infra*, paragrafi 6 e 7.

³ Non sembra costituire un'eccezione in materia la recente istituzione di amministrazioni internazionali di territori da parte di organizzazioni internazionali, ad esempio l'ONU, aventi funzioni di governo di territori statali, in considerazione del carattere assai limitato del fenomeno in questione. Sul punto si vedano anche i Capitoli II e III.

riguardanti le immunità e i privilegi delle organizzazioni internazionali possono ritrovarsi all'interno dei loro **atti istitutivi**. Infatti, nella maggior parte di essi, vi è solitamente una norma con la quale i soggetti membri stabiliscono che l'organizzazione ed i suoi funzionari⁴ godano delle immunità e dei privilegi necessari allo svolgimento delle loro attività. Disposizioni del genere si trovano nell'ambito sia di organizzazioni universali sia di quelle regionali. Ad esempio, l'art. 105 della Carta dell'ONU stabilisce che l'ONU gode, nel territorio di ciascuno dei suoi membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini; l'art. 40 dello Statuto del CoE prevede che l'organizzazione goda nei territori degli Stati membri delle immunità e dei privilegi necessari all'esercizio delle sue funzioni; l'art. 133 della Carta dell'OAS sancisce che l'organizzazione gode nel territorio di ciascuno dei suoi membri dei privilegi e delle immunità necessari all'esercizio delle sue funzioni e al perseguimento dei suoi obiettivi.

Oltre a singole disposizioni contenute negli atti istitutivi, talvolta sono previste **convenzioni generali** sulle immunità delle organizzazioni e dei loro funzionari. Le più importanti sono quelle elaborate dall'ONU, che hanno trovato un ambito di applicazione al di là di tale sistema. Invero, le Convenzioni generali sulle immunità e i privilegi dell'ONU e degli istituti specializzati, adottate dall'Assemblea generale, rispettivamente, il 13 febbraio 1946 e il 21 novembre 1947, in attuazione dell'art. 105 della Carta dell'ONU, sono state prese come modello di riferimento da numerose organizzazioni internazionali esterne ad essa. In alcuni casi, infatti, organizzazioni internazionali non collegate al sistema dell'ONU hanno fatto esplicito rinvio, nei loro atti istitutivi o in altri atti rilevanti in materia, alla Convenzione generale del 1946 o ad alcuni suoi articoli. Ad esempio, l'art. 14 dell'Accordo istitutivo del *Central American Institute of Public Administration* rinvia alle norme sulle immunità contenute nella Convenzione generale del 1946; l'art. 2 dell'accordo sui privilegi e le immunità dell'OAS riprende in sostanza l'art. 2 della Convenzione Generale del 1947. In altri casi, invece, le organizzazioni internazionali hanno deciso di adottare vere e proprie convenzioni generali, riprendendo ed adattando alle proprie necessità le Convenzioni concluse nell'ambito dell'ONU. Ad esempio, l'OAU (oggi AU) ha adottato una Convenzione generale sulle immunità firmata ad Accra il 25 ottobre 1965.

⁴ Sulle immunità dei funzionari internazionali si veda Cap. VIII.

Nell'ambito della normativa pattizia concernente le immunità e i privilegi delle organizzazioni internazionali, assumono poi particolare rilievo gli **accordi di sede**, ossia i trattati bilaterali che l'organizzazione conclude con lo Stato ospitante, membro o meno dell'organizzazione. L'accordo di sede persegue come principale finalità quella di regolare i diritti e gli obblighi reciproci dell'organizzazione e dello Stato ospitante. Tra i diritti che quest'ultimo riconosce all'organizzazione figurano le immunità e i privilegi consistenti in tutte quelle agevolazioni funzionali a consentire all'organizzazione di agire nel perseguimento dei propri fini. Peraltro, va rilevato che la maggior parte degli accordi bilaterali conclusi con gli Stati che ospitano sedi di organizzazioni appartenenti sia al sistema dell'ONU, sia a sistemi normativi diversi che ne hanno seguito il modello, riproducono le disposizioni contenute nelle convenzioni generali sopraccitate⁵.

Infine, è opportuno rilevare che la materia delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali è stata oggetto anche di specifiche **disposizioni nazionali**. In proposito, è necessario distinguere due diverse ipotesi. Nella prima, in assenza di una norma interna in grado di garantire il recepimento automatico degli obblighi assunti negli accordi internazionali in materia di immunità e privilegi, gli Stati hanno dovuto adottare specifici atti interni di esecuzione; in questo caso, gli Stati si limitano ad adottare gli atti necessari per recepire nei propri ordinamenti tali obblighi. Nella seconda ipotesi, invece, gli Stati hanno adottato delle normative interne, in particolare in materia d'immunità dalla giurisdizione contenziosa⁶, allo scopo di dettare una disciplina talvolta differente da quella prevista negli accordi internazionali.

2. *L'inviolabilità della sede e degli archivi*

La norma relativa all'inviolabilità della sede e degli archivi è prevista sia negli accordi multilaterali che negli accordi di sede. Tale norma dispone che i locali dell'organizzazione e i suoi archivi siano inviolabili. Ciò significa che le autorità dello Stato ospitante non possono entrare a svolgere alcun tipo di attività nei locali dell'organizzazione senza che

⁵ In Italia hanno sede organizzazioni internazionali o loro uffici. Tra gli accordi di sede più importanti è opportuno ricordare quello concluso con la FAO a Washington il 31 ottobre 1950 e quello con l'IFAD il 26 luglio 1978.

⁶ V. *infra*, par. 5.

quest'ultima presti il suo consenso, che opera, secondo le regole generali in tema di responsabilità internazionale dello Stato, quale causa di esclusione dell'illecito. Questo divieto comporta, più specificamente, che lo Stato ospitante non possa ad esempio arrestare, ispezionare o confiscare materiale nella sede dell'organizzazione, se non previo il suo consenso. Peraltro, è opportuno precisare che l'inviolabilità della sede non comporta solo l'obbligo negativo per lo Stato ospitante di astenersi dall'intervenire nei locali dell'organizzazione senza autorizzazione preventiva, ma anche l'obbligo positivo di garantirne la sicurezza rispetto ad eventuali aggressioni provenienti dall'esterno. In questo senso, infatti, incombe sullo Stato ospitante l'obbligo previsto dal diritto internazionale consuetudinario di prevenire, e in caso reprimere, attacchi alla sede dell'organizzazione. L'impossibilità per lo Stato ospitante di intervenire senza previa autorizzazione nei locali dell'organizzazione implica che quest'ultima sia tenuta a predisporre al proprio interno un servizio di sicurezza per garantire il mantenimento dell'ordine nei propri locali. Nell'ipotesi in cui degli individui entrati nella sede dell'organizzazione tengano un comportamento non conforme alle regole fissate dall'organizzazione, essi saranno espulsi ed allontanati dai locali o ad opera della sicurezza interna o delle autorità dello Stato ospitante, queste ultime ammesse ad intervenire in via esclusiva o in collaborazione con la stessa sicurezza interna⁷.

Tuttavia, è necessario tenere adeguatamente distinta la sopra citata ipotesi di violazione delle regole interne stabilite dall'organizzazione da quella di commissione di veri e propri reati secondo la legislazione dello Stato ospitante. In questo secondo caso, infatti, dato che l'organizzazione non può sostituirsi allo Stato nell'esercizio dell'azione penale, la competenza in materia spetta alle autorità nazionali, ma dovrà essere sempre esercitata previo consenso all'intervento coercitivo da parte dell'organizzazione. Inoltre, va precisato che, solitamente, gli accordi di sede, contengono delle disposizioni che escludono la possibilità per l'organizzazione di accogliere individui che sfuggano all'arresto o intendano sottrarsi ad una procedura giudiziaria avviata nello Stato ospitante. Non-dimeno, si discute se all'organizzazione sia riconosciuta la facoltà di concedere asilo politico ad un soggetto che lo richieda, come accaduto, ad

⁷ Si veda ad esempio l'art. 5 dell'accordo concluso tra Italia e FAO riguardante la sede del *World Food Programme*, in base al quale le autorità italiane si impegnano a intervenire su richiesta del Direttore esecutivo del WFP per assicurare il mantenimento dell'ordine all'interno della sede.

esempio, nel caso del vice-presidente congolese Bemba, il quale è stato accolto all'interno di una struttura controllata dall'ONU, operante nell'ambito delle forze di *peacekeeping* MONUSCO nella Repubblica democratica del Congo.

I principi applicabili ai locali della sede dell'organizzazione si estendono anche alla protezione dai suoi archivi. In proposito, va evidenziato che la nozione di archivi deve essere interpretata in senso evolutivo alla luce degli sviluppi tecnologici, con la conseguenza che può essere considerato parte dell'archivio qualunque documento consistente in un supporto fisico, elettronico o di altra natura contenente dati ed informazioni. La definizione della **nozione di documento** è quindi di estrema rilevanza ai fini dell'applicazione della norma internazionale sulla inviolabilità degli archivi. Infatti, la qualificazione di un documento come appartenente o meno all'archivio dell'organizzazione produce effetti particolarmente rilevanti, dato che un documento contenuto nell'archivio di un'organizzazione è sotto il controllo di quest'ultima e, di conseguenza, la sua consultazione ed eventuale riproduzione sono subordinate al suo previo consenso. Diversamente, un documento che non faccia parte dell'archivio dell'organizzazione non è sottoposto a tutte queste restrizioni. La distinzione risulta particolarmente importante nell'ipotesi in cui, ad esempio, nell'ambito di procedimenti giudiziari dinanzi a giudici dello Stato ospitante sia richiesto l'accesso a un documento in possesso di un'organizzazione.

La questione è stata affrontata nell'ambito di alcune controversie tra privati e l'ITC. In alcuni casi, i tribunali inglesi hanno stabilito che un documento cessa di appartenere agli archivi di un'organizzazione, se comunicato ai soggetti membri o ai loro rappresentanti in seno all'organizzazione o inviato ad un terzo, in virtù, in questa seconda ipotesi, del principio secondo il quale il destinatario della corrispondenza può disporne liberamente. Questo filone giurisprudenziale⁸, non sembra condivisibile. In base al ragionamento sopra riportato, un documento dell'organizzazione, ad esempio un dossier di lavoro comunicato in vista di una riunione o dell'adozione di una decisione, cesserebbe di appartenere agli archivi dell'organizzazione. Tuttavia, questo ragionamento svuoterebbe oltremodo la nozione di documento facente parte di un archivio perché comporterebbe che i numerosi documenti comunicati dagli organi dell'organizzazione ai propri membri, esclusivamente in vista

⁸ Cfr. *Shearson Lehman Brothers Inc. And Another v. ITC (Intervener)* (No. 2), in *International Legal Materials*, 1987, p. 107.

dello svolgimento di attività istituzionali svolte dall'organizzazione stessa, non potrebbero essere più considerati appartenenti all'archivio. Da ciò conseguirebbe che, per garantire l'inviolabilità di un documento, il segretariato non dovrebbe farne circolare alcuno, bloccando l'attività istituzionale dell'organizzazione. Per tale ragione è preferibile la tesi in base alla quale la comunicazione ai soggetti membri, o anche eventualmente a terzi, di un documento da parte degli organi dell'organizzazione, ad esempio il Segretariato, non privi il documento in questione del requisito dell'inviolabilità (AMERASINGHE, 334). In altre parole, la pubblicità interna all'organizzazione di un determinato documento non implica affatto che ad esso possa darsi pubblicità esterna, eliminandolo dai documenti protetti in quanto facenti parte dell'archivio dell'organizzazione.

3. *Le esenzioni fiscali e doganali*

Tra i privilegi riconosciuti alle organizzazioni internazionali assumono particolare importanza quelli in materia fiscale e doganale, la cui *ratio* ispiratrice va ricercata nell'esigenza di consentire alle organizzazioni di fruire di una serie di benefici funzionali a facilitare l'esercizio delle attività loro attribuite.

Detti privilegi fiscali e doganali sono disciplinati all'interno di accordi multilaterali e degli accordi di sede, che tendono a recepire, come si è detto⁹, i principi fissati nei primi. Per quanto riguarda gli accordi multilaterali, essi richiamano a loro volta le due sopraccitate convenzioni generali concluse in seno all'ONU. Infatti, la maggior parte degli accordi multilaterali individua il **criterio della destinazione d'uso** dei beni, dei prodotti e dei servizi ricevuti quale condizione per la concessione dell'immunità fiscale e doganale. In base a tale criterio, sono esenti da tasse, imposte e dazi doganali tutti i beni immobili e mobili, i prodotti e i servizi riconducibili alle attività ufficiali dell'organizzazione.

Per quanto riguarda l'immunità fiscale, essa copre sia le imposte dirette che quelle indirette. Le prime sono le imposte che colpiscono direttamente la ricchezza esistente (sotto forma di patrimonio) o prodotta attraverso l'erogazione di un servizio o una prestazione. Ad esempio, ciò comporta che, nel nostro ordinamento, le organizzazioni interna-

⁹ V. *supra*, par. 1.

¹⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 9 della Convenzione generale sulle immunità e i privilegi dell'ONU.

zionali siano esenti dal pagamento dell'IRES, l'imposta sul reddito delle società. Tuttavia, l'esenzione trova un limite con riguardo ai servizi di pubblica utilità, prestati da enti pubblici in base ad una domanda obbligatoria presentata da tutti i beneficiari di tali servizi (ad esempio la raccolta dei rifiuti). In questa ipotesi, l'organizzazione non è esente dal pagamento dell'imposta il cui fondamento è il pubblico interesse. Le imposte indirette sono invece quelle imposte che colpiscono la ricchezza nel momento in cui essa viene trasferita (es. la vendita di un bene) o viene consumata (es. fruizione di un servizio o di una prestazione). Questo tipo di imposta corrisponde essenzialmente nel nostro ordinamento alle imposte di fabbricazione o accise e all'IVA. Dato che le due tasse gravano sul consumatore finale dei prodotti, la *ratio* dell'esenzione in favore delle organizzazioni trova fondamento nel fatto che tali prodotti sono destinati ad un uso ufficiale.

Per quanto riguarda l'immunità doganale, essa comporta in sintesi che l'organizzazione sia esente dal pagamento di qualunque tassa o diritto d'importazione o d'esportazione sui beni o prodotti importati ed esportati nonché da ogni divieto e restrizione all'importazione e all'esportazione. È opportuno rilevare la diversa operatività dell'esenzione tra imposte indirette e imposte dirette o doganali. Nel primo caso, le organizzazioni sono assolutamente esentate dal pagamento, nel secondo, sebbene ci si trovi tecnicamente dinnanzi ad un'esenzione, le organizzazioni sono tenute al pagamento delle imposte e solo in seguito ne possono chiedere il rimborso o l'abbuono alle autorità nazionali competenti alla riscossione.

4. *I privilegi in materia di corrispondenza e comunicazioni*

Un ulteriore privilegio di cui godono le organizzazioni internazionali riguarda il rispetto delle forme di comunicazione. Innanzitutto, sia nel diritto pattizio multilaterale¹⁰ che bilaterale¹¹, alle organizzazioni internazionali è riconosciuto per le loro comunicazioni ufficiali un tratta-

¹¹ Cfr., ad esempio, l'art. VII dell'accordo di sede concluso tra Italia e l'Istituto internazionale per le risorse fitogenetiche, in base al quale le comunicazioni non sono soggette ad alcun tipo di censura e godono di un trattamento agevolato nella spedizione attraverso una equiparazione alle valigie diplomatiche.

¹² L'art. 2 della Convenzione generale sulle immunità dell'organizzazione e dei fun-

mento di favore pari a quello concesso a qualsiasi rappresentanza diplomatica di uno Stato, con riguardo alle tariffe di spedizione ed alle comunicazioni. In proposito, va ricordata la controversia tra IMF e IBRD, da un lato, e le *US Cable Companies*, dall'altro, sorta a seguito della pretesa delle società di applicare alle due organizzazioni le stesse tariffe pagate dai privati. La *Federal Communications Commission* fu investita della questione dalle due organizzazioni le quali ecceperono che, in precedenza, avevano pagato tariffe agevolate e che tali tariffe continuavano ad essere in vigore per le rappresentanze diplomatiche di altri Stati accreditate negli Stati Uniti. La Commissione, pur constatando che il pagamento della tariffa piena non avrebbe impedito alle due organizzazioni di svolgere le proprie funzioni, concluse che l'innalzamento delle tariffe nei loro confronti non fosse conforme a quanto disposto dagli articoli degli Accordi istitutivi dell'IMF e dell'IBRD relativi alle tariffe agevolate in materia di comunicazione.

Inoltre, la corrispondenza e le altre comunicazioni ufficiali di un'organizzazione non possono essere sottoposte a censura. Infine, alle organizzazioni è solitamente riconosciuto il diritto che le proprie spedizioni usufruiscano degli stessi privilegi ed immunità concessi alle valigie diplomatiche. Ciò comporta che la corrispondenza dell'organizzazione non possa essere né perquisita né sequestrata, se accompagnata dai documenti ufficiali che ne comprovano l'appartenenza all'organizzazione.

5. *L'immunità dalla giurisdizione contenziosa*

Particolare importanza nell'ambito della materia delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni riveste la questione della loro immunità dalla giurisdizione. L'esame deve essere svolto tenendo distinta l'immunità dalla giurisdizione contenziosa da quella esecutiva e cautelare.

In termini generali, l'immunità dalla giurisdizione contenziosa comporta l'obbligo di non avviare procedimenti giudiziari dinanzi alle autorità giudiziarie dello Stato ospitante o di altri Stati vincolati dalle norme internazionali rilevanti in materia. Occorre prendere in considerazione, innanzitutto, gli elementi della prassi convenzionale e alcune normative nazionali rilevanti, per poi passare ad esaminare la posizione assunta dai tribunali interni degli Stati ospitanti sedi di organizzazioni internazionali, con particolare riguardo ai tribunali italiani.

Dall'esame della prassi convenzionale emergono almeno tre orientamenti. Un primo riconosce alle organizzazioni un'immunità funzionale

dalla giurisdizione contenziosa; un secondo accoglie egualmente la tesi dell'immunità funzionale, limitandone tuttavia il campo di applicazione a determinati settori, in ragione delle caratteristiche proprie delle organizzazioni coinvolte e, infine, un terzo, di carattere minoritario, che non riconosce alcuna immunità.

Per quanto riguarda il primo orientamento, va osservato che il modello elaborato in seno all'ONU, inizialmente esteso soltanto agli istituti specializzati, è stato poi accolto da numerose organizzazioni internazionali universali o regionali, che hanno adottato al riguardo protocolli *ad hoc* o fatto generalmente rinvio alle disposizioni della Convenzione generale sulle immunità dell'ONU. In realtà, è opportuno precisare che la natura dell'immunità prevista nelle Convenzioni generali ha diviso la dottrina. Secondo una parte, infatti, nonostante la previsione dell'art. 105, par. 1 della Carta dell'ONU, che fa riferimento all'immunità funzionale, nel testo della Convenzione generale sarebbe stata riconosciuta alle organizzazioni un'immunità assoluta¹². Secondo un'altra parte della dottrina, invece, il testo della Convenzione andrebbe letto alla luce del suo preambolo contenente un esplicito riferimento all'art. 105, par. 1, di modo che, un'interpretazione della Convenzione nel senso del riconoscimento dell'immunità assoluta sarebbe contraria al suo spirito¹³. In effetti, questa tesi sembra preferibile anche alla luce di una comunicazione del Segretario generale dell'ONU, il quale ha dichiarato che la Convenzione segue il principio cardine dell'immunità funzionale sancito all'art. 105 della Carta¹⁴. Di conseguenza, l'organizzazione non potrebbe essere sottoposta a giudizio per atti compiuti nell'espletamento delle proprie funzioni istituzionali, ma, al di fuori di tale ipotesi, essa dovrebbe essere trattata alla stregua di un qualunque soggetto privato e, pertanto, potrebbe essere convenuta dinanzi alle autorità giudiziarie dello Stato ospitante o di altri Stati. Disposizioni di questa natura si rinven-

zionari prevede che l'ONU gode dell'immunità da qualunque procedura giudiziaria, salvo l'ipotesi in cui esplicitamente vi rinunci.

¹³ In proposito, è opportuno osservare che il Preambolo di tale Convenzione richiama la risoluzione dell'Assemblea generale contenente i suoi principi ispiratori. Tra questi, quello secondo il quale l'ONU può usufruire delle sole immunità funzionali all'esercizio delle sue attività ufficiali.

¹⁴ Nella comunicazione *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, il Segretario generale ha dichiarato che le immunità ed i privilegi dell'organizzazione sono ancorate al principio cardine dell'immunità funzionale stabilito dall'art. 105 della Carta dell'ONU.

¹⁵ Nell'ambito dell'OAS si rinviene una situazione simile a quella dell'ONU. Infatti,

gono, ad esempio, nell'accordo sui privilegi e le immunità dell'OAS¹⁵, nello Statuto del CERN¹⁶ e nel protocollo sulle immunità dell'EPO¹⁷.

Un secondo modello, invece, pur riconoscendo l'immunità funzionale alle organizzazioni, ne riduce il campo di applicazione, precisandone la portata. Ciò si verifica, soprattutto, con riguardo alle organizzazioni finanziarie internazionali, dove l'immunità è esclusa nei settori di natura commerciale, ad esempio la compravendita di titoli obbligazionari ed il rilascio di garanzie su obbligazioni, in cui l'organizzazione si comporta come un operatore economico privato¹⁸. Un'eccezione piuttosto rilevante a questa restrizione dell'operatività della norma internazionale relativa all'immunità funzionale si rinviene nell'accordo istitutivo dell'IMF. Infatti, la formulazione dell'art. IX, sez. 3 dell'Accordo istitutivo induce a ritenere che l'IMF goda di un'immunità funzionale più ampia rispetto alle altre organizzazioni finanziarie internazionali. Invero, questa diversità di disciplina va ricercata nel fatto che l'IMF svolge essenzialmente una funzione di vigilanza sul mercato dei capitali, non compiendo alcuna attività equiparabile a quella di un operatore economico privato. Al contrario, le altre organizzazioni finanziarie, oltre a svolgere compiti istituzionali, agiscono nei diversi mercati operando anche come soggetti privati (DORIGO, 34).

Peraltro, va rilevato che questo modello, inizialmente sviluppato nell'ambito delle sole organizzazioni finanziarie, in seguito è stato esteso anche ad organizzazioni operanti in settori differenti. Infatti, disposizioni analoghe, limitative dell'operatività della norma relativa all'immunità funzionale, si rinvencono nei protocolli sui privilegi e le immunità di INTELSAT e di EUMETSAT, negli articoli della Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982 istituiti dell'ISA e nell'art. 24 TFUE rispetto alle immunità di cui gode l'UE nei suoi Stati membri. Nei protocolli di INTELSAT e di EUMETSAT, operanti nel settore spaziale, è stabilito che nell'ambito delle attività di natura prettamente commerciale

nell'accordo sui privilegi e le immunità delle organizzazioni è contenuta una disposizione che riproduce l'art. 2 della Convenzione generale, ma il suo Preambolo richiama l'art. 133 della Carta dell'organizzazione, che riproduce a sua volta l'art. 105 della Carta ONU e, quindi, il principio dell'immunità funzionale.

¹⁶ Cfr. l'art. IX della Convenzione di Parigi istitutiva dell'Organizzazione europea per le ricerche nucleari, in base al quale nei territori dei membri le sono concesse tutte le immunità necessarie al perseguimento degli obiettivi per i quali è stata istituita.

¹⁷ Cfr. l'art. 6 del protocollo sui privilegi e le immunità dell'EPO.

¹⁸ Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 46 del trattato istitutivo della EBRD e l'art. XI dello Statuto della Banca Interamericana di sviluppo.

esse non sono coperte da immunità¹⁹. Per quanto riguarda l'ISA, si tratta di un'esclusione totale dell'immunità per le sole attività condotte dall'Impresa, la struttura operativa dell'ISA, impegnata direttamente nelle attività di estrazione²⁰. Una riflessione a parte merita la disciplina relativa alle immunità riconosciute all'UE. Il Protocollo sulle immunità dell'UE non contiene alcuna specifica disposizione. Le norme rilevanti sono gli articoli 274 e 343 del TFUE, i quali stabiliscono rispettivamente che «[f]atte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali» e che «[l]'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea». Ora, tenendo in considerazione che l'art. 340 del TFUE riconosce la competenza della Corte di Giustizia in materia di responsabilità extracontrattuale, dal combinato disposto dei due articoli è corretto concludere che l'UE possa essere convenuta dinanzi alle giurisdizioni nazionali per le attività di stampo prettamente privatistico.

Infine, un ultimo modello, per la verità scarsamente seguito nella prassi convenzionale, non prevede alcun tipo di immunità a favore delle organizzazioni, con la conseguenza che esse sono sempre sottoponibili a giudizio dinanzi alle giurisdizioni degli Stati dove svolgono le loro attività, salva l'esistenza di norme pattizie che stabiliscano in senso diverso. Nell'ambito di tale modello possono essere ricordati la Commissione Centrale per la navigazione sul Reno e l'Ufficio Idrografico internazionale.

Per quanto riguarda le normative nazionali, si è già avuto modo di osservare²¹, che alcuni Stati hanno inteso disciplinare in maniera autonoma rispetto alle previsioni contenute negli accordi internazionali la materia dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa delle organizzazioni internazionali. In proposito, meritano di essere segnalate tra le altre, la normativa statunitense e quella inglese.

Con riferimento agli Stati Uniti, il 9 dicembre 1945, il Congresso ha

¹⁹ Cfr. art. 3 del Protocollo relativo ad INTELSAT concluso a Washington il 19 maggio 1978 e l'art. 4 del Protocollo relativo a EUMETSAT siglato a Darmstadt il 1° dicembre 1986.

²⁰ Cfr. l'art. 13 dell'Allegato IV della Convenzione del 1982.

²¹ V. *supra* par. 1.

adottato l'*International Organizations Immunities Act*. Tale atto ha esteso alle organizzazioni internazionali l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta agli Stati, che all'epoca era considerata assoluta. In seguito, nel 1976, il Congresso ha adottato il *Foreign Sovereign Immunities Act*, in cui l'immunità statale è stata esclusa nel caso dell'esercizio di attività commerciale. L'adozione di tale atto ha sollevato la questione della portata dell'immunità da riconoscere alle organizzazioni internazionali. Infatti, secondo alcuni (OPARIL, 689), le organizzazioni avrebbero continuato a godere di un'immunità assoluta, mentre, secondo altri, l'entrata in vigore del *Foreign Sovereign Act* avrebbe prodotto degli effetti anche nei loro confronti, riducendo la portata delle immunità (GRIFFITH, 1007). In effetti, la seconda tesi sembra preferibile alla luce di un'interpretazione evolutiva e sistematica dei due atti, con la conseguenza che, a livello legislativo, gli Stati Uniti avrebbero riconosciuto alle organizzazioni internazionali un'immunità ridotta, escludendola nel caso di attività commerciali.

Il Regno Unito, invece, ha regolato la materia delle immunità con l'*International Organizations Immunities Act* del 1968, emendato nel 1981. In realtà, l'atto non contiene una specifica disciplina del tipo di immunità riconosciuta alle organizzazioni, poiché si limita a prevedere che il governo inglese possa stabilire discrezionalmente le immunità di cui gode un'organizzazione. Tuttavia, la discrezionalità di cui dispone il governo inglese è stata interpretata costantemente come un implicito accoglimento di un criterio funzionale. In effetti, ammettere che il governo possa operare una valutazione particolareggiata di ogni organizzazione, al fine di determinare la portata dell'immunità da riconoscerle, induce ragionevolmente a concludere che tale valutazione si basi sugli scopi da essa perseguiti. Di conseguenza, ogni organizzazione godrà dell'immunità nell'ambito delle sue attività istituzionali, mentre non sarà immune dalla giurisdizione per quelle di carattere privatistico.

6. Segue. *La giurisprudenza dei tribunali interni stranieri ed italiani in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa*

Dopo avere esaminato la disciplina convenzionale delle immunità dalla giurisdizione contenziosa e alcune normative nazionali rilevanti in materia, da cui si evince il tendenziale riconoscimento alle organizzazioni internazionali di un'immunità di natura funzionale, è opportuno analiz-

zare la giurisprudenza dei tribunali nazionali stranieri e italiani, limitandoci a segnalare le questioni di particolare rilevanza.

Un primo orientamento giurisprudenziale, di carattere minoritario, ha riconosciuto alle organizzazioni internazionali un'*immunità assoluta*. In questo senso, si è pronunciato, ad esempio, il giudice svizzero in due sentenze del 25 gennaio 1999 e del 2 luglio 2004. In particolare, il Tribunale federale, sia nel caso *Malek c. Ligue des États arabes*, sia in quello *Groupement X c. Conseil fédéral*, ha stabilito che l'immunità di cui gode un'organizzazione internazionale in territorio svizzero è totale e assoluta²².

Un secondo indirizzo giurisprudenziale ha adottato il *criterio funzionale*: l'immunità è concessa in tutte le situazioni in cui l'azione dell'organizzazione è esplicata nel perseguimento dei suoi fini istituzionali. In questo senso si sono pronunciati i giudici olandesi, tedeschi, austriaci, francesi e statunitensi. Ad esempio, nell'ambito di una controversia tra un funzionario e il Tribunale Iran-Stati Uniti, la Corte suprema olandese ha rilevato l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario, la quale riconosce alle organizzazioni l'immunità dalla giurisdizione contenziosa dello Stato ospitante per quelle attività legate all'esercizio delle proprie funzioni²³. Ancora, a conclusioni analoghe sono giunti il Tribunale amministrativo di appello della Baviera²⁴ e la Corte suprema austriaca²⁵ in controversie tra privati e l'EPO. Sulla stessa linea si sono inoltre collocate la Corte di Cassazione francese²⁶ e la Corte d'appello del District of Columbia degli Stati Uniti²⁷.

Un terzo orientamento giurisprudenziale, relativo soprattutto al contenzioso in materia di lavoro tra organizzazione e suoi impiegati, applica, in termini più o meno simili, la giurisprudenza riguardante l'immunità ristretta elaborata per gli Stati, secondo cui, ai fini del riconoscimento dell'immunità di uno Stato dalla giurisdizione, è rilevante la distinzione tra atti *jure imperii* e atti *jure gestionis*. Mentre i primi, ri-

²² Le due sentenze sono riprodotte, rispettivamente, in *Praxis des internationalen Privat-und Verfahrensrechts*, 1999, p. 257 e in *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 407.

²³ Cfr. *Iran-United States Claims Tribunal v. A.S.*, sentenza del 20 dicembre 1985, in *International Legal Materials*, p. 327.

²⁴ Cfr. *T. v. European Patent Organisation*, sentenza del 13 novembre 1991.

²⁵ Cfr. *E. GmbH v. European Patent Organisation*, sentenza dell'11 giugno 1992.

²⁶ Cfr. *International Institute for Refrigeration c. Elkaim*, sentenza dell'8 novembre 1988, in *Bull. civ.* 1988, I, 211, n. 309.

²⁷ Cfr. *Susana Mendaro v. The World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, consultabile sul sito www.lexisnexis.com.

cadendo nell'esercizio di attività sovrane, non possono essere oggetto del giudizio di fronte ad un giudice straniero, i secondi, riconducibili ad attività compiute dall'organizzazione come soggetto privato, non sono coperti da immunità, con la conseguenza che lo Stato può essere convenuto in giudizio.

In realtà, nell'ambito di questo terzo gruppo di pronunce è possibile operare un'ulteriore distinzione. Un primo orientamento, più risalente, ha applicato alle organizzazioni internazionali gli stessi criteri elaborati per gli Stati. Tale approccio desta peraltro qualche perplessità perché, in considerazione dei diversi presupposti operativi delle norme riguardanti l'immunità di Stati e di organizzazioni, non sembra corretto estendere automaticamente le categorie elaborate per i primi alle seconde. In effetti, l'applicazione della nozione di atti *jure imperii* alle organizzazioni, che per loro natura sono enti funzionali e non sovrani, non è accettabile. Per queste ragioni appare semmai più condivisibile l'orientamento, che equipara gli atti *jure imperii* agli atti che l'organizzazione adotta per il raggiungimento degli obiettivi principali per i quali è stata istituita. Infatti, pur ricorrendo alla categoria concettuale di atto *jure imperii*, in sostanza questo filone giurisprudenziale ne ha svuotato il contenuto, ancorando la valutazione della sussistenza dell'immunità ad un criterio di fatto funzionale²⁸.

Un'interessante applicazione del principio dell'immunità funzionale di un'organizzazione internazionale ha trovato riscontro nella giurisprudenza olandese nelle cause civili intentate dall'associazione delle *Madri di Srebrenica*, ai danni dell'ONU. La decisione di primo grado²⁹, confermata in appello³⁰ e in Cassazione³¹, ha riconosciuto l'immunità

²⁸ Cfr. *A.S. v. Iran-US Claims Tribunal*, Corte d'appello de L'Aia, sentenza del 9 luglio 1984, in cui la Corte d'appello ha stabilito che gli atti compiuti da un'organizzazione internazionale nell'esercizio delle sue funzioni sono equiparabili a quelli *jure imperii*, con la conseguenza di doverle riconoscere l'immunità dalla giurisdizione. In definitiva, la Corte ha fatto coincidere la categoria degli atti *jure imperii* con quella degli atti compiuti da un'organizzazione nell'esercizio delle sue funzioni, senza però arrivare ad una sovrapposizione delle due categorie.

²⁹ Cfr. la sentenza del 10 luglio 2008, disponibile sul sito http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=BD6796&u_ljn=BD6796.

³⁰ Cfr. la sentenza del 30 marzo 2010, disponibile sul sito www.haguejusticeportal.net/index.php?id=9344.

³¹ Cfr. la sentenza del 13 aprile 2012, disponibile sul sito www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Supreme-court/Summaries-of-some-important-rulings-of-the-Supreme-Court.

dell'organizzazione. Tali decisioni hanno trovato fondamento nel bilanciamento tra il diritto delle vittime ad un processo equo e l'interesse della comunità internazionale a proteggere da azioni di responsabilità civile l'ONU, a garanzia dell'effettivo esercizio del mantenimento della pace da parte di quest'ultima. Partendo dal presupposto che all'ONU dovessero essere riconosciute le più ampie immunità al fine di non ostacolare l'esercizio dei suoi compiti nel campo della pace e della sicurezza internazionale, i giudici olandesi hanno ritenuto l'Organizzazione immune dalla giurisdizione³².

Infine, nella prassi giurisprudenziale più recente sta emergendo un ulteriore orientamento, che mette in discussione l'adeguatezza del criterio della necessità funzionale, qualora essa determini una compressione eccessiva o l'esclusione del diritto del singolo di accesso alla giustizia e alla tutela giurisdizionale. Infatti, nell'ipotesi in cui un'organizzazione non garantisca forme di tutela alternative ed efficaci a quelle esperibili di fronte al giudice dello Stato che la ospita o dove svolge determinate attività, l'immunità non potrebbe essere concessa, poiché tale riconoscimento comprimerebbe in modo inaccettabile il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale. Quindi, questo filone giurisprudenziale supera l'orientamento funzionalista, ritenendo che la necessità di tutelare il perseguimento dei fini dell'organizzazione non sia sufficiente a riconoscerle l'immunità, se impedisce al singolo di difendere i suoi interessi.

L'origine di questo orientamento può essere ricondotto ad una pronuncia della Cassazione italiana³³ del 1955, che ha trovato parziale accoglimento anche da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze *Waite and Kennedy* e *Beer and Regan*, rese il 18 febbraio 1999. Nelle due pronunce, la Corte ha chiarito che il riconoscimento dell'im-

³² In proposito, è interessante rilevare che nella sentenza d'appello è stato stabilito che all'ONU poteva essere riconosciuta l'immunità in quanto non era imputabile ad essa né la commissione diretta del crimine né un'assistenza alla commissione dello stesso, ma tutt'al più una non adeguata prevenzione (par. 5.10). Peraltro, nella stessa sentenza, la Corte d'appello indicava la possibilità di esperire un ricorso contro lo Stato olandese, che non gode dell'immunità davanti ai propri giudici, per ottenere la tutela dei propri diritti (5.12). Tale apertura ha trovato conferma nella sentenza resa il 5 luglio 2011 dalla Corte d'appello de L'Aia, la quale ha riconosciuto la responsabilità del governo olandese, in ragione della condotta delle proprie truppe, che facevano parte del contingente ONU a Srebrenica, le quali non avrebbero adeguatamente prevenuto la commissione del genocidio.

³³ Cfr. la sentenza della Cassazione del 27 maggio 1955, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, p. 546.

munità dalla giurisdizione contenziosa delle organizzazioni internazionali deve essere valutato alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avente ad oggetto il diritto ad un processo equo. La Corte ha precisato che tale immunità può essere riconosciuta qualora l'organizzazione offra mezzi alternativi di accesso alla giustizia a favore dei privati. Evidentemente, il principio stabilito dalla Corte comporta che, nel caso in cui tali mezzi alternativi non siano previsti o non siano sufficienti, l'organizzazione non sia immune dalla giurisdizione e possa essere convenuta in giudizio dinnanzi al tribunale interno. Va tuttavia osservato che sinora la Corte europea non ha mai accertato una violazione dell'art. 6, ad opera di uno Stato parte della Convenzione, per avere riconosciuto l'immunità ad organizzazioni, pur in assenza di mezzi alternativi ed efficaci di tutela del diritto di accesso alla giustizia nel quadro di tali organizzazioni.

Sembrerebbe quindi profilarsi la tendenza, affermatasi nella giurisprudenza nazionale ed internazionale, a subordinare la concessione dell'immunità dalla giurisdizione ad un'organizzazione internazionale, a condizione che quest'ultima offra al privato dei mezzi alternativi di tutela dei suoi diritti.

Tuttavia, rimane non del tutto chiarito un aspetto rilevante di detto orientamento giurisprudenziale. Infatti, al fine di decidere se un'organizzazione internazionale offra o meno mezzi alternativi di tutela giurisdizionale, il tribunale interno deve necessariamente verificare non soltanto l'esistenza di tali mezzi alternativi, ma anche la loro adeguatezza ed efficacia. Ora, siffatta valutazione non sembra del tutto compatibile con l'autonomia dell'attività dell'organizzazione, dovendo il tribunale esaminare e sindacare le modalità attraverso le quali quest'ultima garantisce al singolo l'accesso alla giustizia. Sul punto, la giurisprudenza nazionale non è omogenea. In alcuni casi, il giudice ha esaminato nel merito i mezzi alternativi previsti dall'organizzazione, mentre, in altri, ha escluso di poter condurre un'indagine di questa natura. Peraltro, va osservato che l'esame della giurisprudenza nazionale sull'adeguatezza ed efficacia dei mezzi alternativi si basa spesso su norme di rango costituzionale che tutelano il diritto di accesso alla giustizia, il diritto al contraddittorio o altri diritti di difesa.

Nell'ambito del primo orientamento, che ammette l'esame dei mezzi alternativi, possono citarsi le sentenze di giudici francesi, belgi e tedeschi. Nel caso *Banque africain du développement c. M.A. Dagboe* la Corte di Cassazione francese, constatata l'assenza di un tribunale amministrativo interno competente a dirimere le controversie in materia di

personale dell'organizzazione, ha ritenuto di non riconoscere l'immunità all'ADB, poiché ciò avrebbe implicato la violazione di una norma di ordine pubblico, consistente nel diniego di giustizia³⁴.

Per quanto riguarda la giurisprudenza belga, la valutazione operata dai giudici non è stata uniforme riguardo all'efficacia dei mezzi alternativi offerti dalle organizzazioni. Mentre nel caso *Siedler c. UEO*, la Corte d'appello di Bruxelles ha ritenuto che le procedure amministrative previste dall'UEO in materia di controversie di lavoro non fossero tali da garantire ai suoi impiegati un sufficiente grado di tutela³⁵ e, di conseguenza, non ha concesso l'immunità all'organizzazione, nel caso *Energies nouvelles et environnement c. Agence Spatiale Européenne*, il Tribunale di Bruxelles ha stabilito che il complesso delle procedure amministrative e consultive previste dall'ESA fossero sufficienti per riconoscerle l'immunità³⁶.

In quest'ultimo senso si è anche pronunciata la Corte costituzionale tedesca nel caso *Hetzel v. Eurocontrol*, stabilendo che l'esperibilità di un ricorso dinnanzi all'ILOAT soddisfacesse i requisiti minimi richiesti dalla Costituzione tedesca per ritenere tutelato sufficientemente il diritto alla tutela giurisdizionale³⁷. Nell'ambito di questo filone giurisprudenziale si inserisce altresì la sentenza resa dalla Corte costituzionale tedesca nel caso *D. v. Decisions of the EPO Disciplinary Board*, in cui la Corte ha ritenuto sussistente l'immunità a favore dell'Organizzazione, stabilendo che il privato non ha adeguatamente provato che i mezzi alternativi di soluzione delle controversie previste dall'EPO non garantissero un'adeguata tutela del suo diritto di accesso al giudice. In effetti, la Corte non ha esaminato in concreto tali mezzi, ma ha implicitamente ammesso la possibilità di farlo, stabilendo che i privati non hanno adeguatamente provato la loro assenza. La Corte, dunque, ha sì riconosciuto l'immunità all'EPO, ma non ha negato in linea di principio la possibilità per

³⁴ In proposito, va tuttavia osservato che la Cassazione in un altro procedimento, che vedeva coinvolta l'organizzazione EUTELSAT (*Cour de Cassation, Chambre sociale, Cultier c. Entelsat*, sentenza del 5 giugno 2001, 98-44996), ha riconosciuto l'immunità sulla base dell'esistenza di una norma dell'accordo di sede, che disciplinava il funzionamento di una commissione d'appello per le controversie in materia di lavoro, ritenendo non sussistente in questo caso il diniego di giustizia.

³⁵ Cfr. *Siedler c. UEO*, sentenza del 17 settembre 2003, riprodotta in *Journal des Tribunaux*, 2004, 617.

³⁶ Cfr. *Energies nouvelle set environnement c. Agence Spatiale Européenne*, sentenza del 1° dicembre 2005, in *Journal des Tribunaux*, 2006, p. 171.

³⁷ Cfr. *Hetzel v. Eurocontrol*, sentenza del 10 novembre 1981, BvR 1058/79.

il giudice interno di esaminare le procedure previste dall'organizzazione, al fine di valutare la sussistenza delle condizioni per la concessione dell'immunità.

Nell'ambito del secondo orientamento, che esclude la competenza del giudice ad esaminare nel merito i mezzi predisposti dall'organizzazione si colloca, invece, la giurisprudenza svizzera. Nel caso *Consortium X. v. Swiss Federal Government*³⁸, il Tribunale Federale ha ritenuto che l'accordo di sede tra Svizzera e CERN soddisfacesse il requisito dell'equo processo, sulla base di una presunzione di conformità delle procedure in esso previste, senza averle esaminate in concreto.

Per quanto riguarda la giurisprudenza italiana in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa, va osservato che l'approccio delle nostre corti non è stato del tutto omogeneo e coerente sia quanto al fondamento che alla natura e al contenuto di tale immunità.

Con riferimento al fondamento delle immunità, infatti, la giurisprudenza ha seguito essenzialmente due orientamenti, condizionati dal regime giuridico posto alla base dei ragionamenti seguiti dai giudici italiani, ossia il diritto internazionale generale o gli accordi internazionali (ADINOLFI, 135). In base al primo, gli organi giurisdizionali italiani hanno riconosciuto alle organizzazioni internazionali l'immunità dalla giurisdizione, estendendo nei loro confronti la norma sull'immunità riconosciuta agli Stati dal diritto internazionale consuetudinario³⁹.

Un secondo orientamento, invece, ha fondato il riconoscimento o meno dell'immunità sulla base della normativa convenzionale. In proposito, è opportuno operare una distinzione tra gli accordi contenenti una disciplina dettagliata delle immunità da quelli contenenti generiche previsioni. Nella prima ipotesi ricade, ad esempio, la giurisprudenza elaborata con riguardo ai rapporti di lavoro tra i Quartieri generali delle forze alleate del Sud Europa e il suo personale civile. In questo caso, la normativa prevista nell'accordo di Parigi concluso tra Italia e Comando supremo alleato in Europa non sollevava alcun tipo di dubbio interpretativo, stabilendo che il diritto applicabile ai rapporti di lavoro fosse quello italiano, così legittimando l'esercizio della giurisdizione dei nostri

³⁸ Cfr. *Consortium X. v. Swiss Federal Government (Conseil federal)*, Swiss Federal Supreme Court, 1st Civil Law Chamber, 2 July 2004, in parte riprodotto in ILDC 344 (CH 2004).

³⁹ Cfr., ad esempio, *Luggeri c. Cime*, sentenza della Corte di Cassazione del 20 giugno 1966, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 140; *INPDAI c. FAO*, sentenza del 18 ottobre 1982, in *Foro Italiano*, I, 2976.

tribunali⁴⁰. Nella seconda ipotesi si inserisce, invece, la sentenza resa dalla Cassazione in un caso che vedeva implicata la MFO. L'accordo di sede concluso dall'Organizzazione con l'Italia aveva un contenuto piuttosto generico, riconoscendo in linea di principio l'immunità dalla giurisdizione dell'Organizzazione, salvo rinuncia, in casi particolari e alle condizioni stabilite dalla stessa. In effetti, la formulazione dell'accordo lasciava aperto qualche dubbio interpretativo, che la Cassazione ha deciso di interpretare in senso favorevole all'Organizzazione, stabilendo che l'immunità fosse sostanzialmente illimitata, in ragione del fatto che era lasciata alla volontà del MFO l'esercizio della facoltà di rinunciare alle prerogative di cui beneficiava⁴¹.

Peraltro, nell'ambito di questo orientamento che fa leva sull'esistenza di una disciplina convenzionale contenente delle disposizioni riguardanti l'immunità, i giudici italiani hanno dovuto pronunciarsi su una situazione del tutto particolare in cui l'accordo di sede, concluso con l'EUI, disciplinava solamente l'immunità dalla giurisdizione esecutiva, tacendo su quella contenziosa. Anche su questo punto, la giurisprudenza è stata oscillante. Infatti, mentre in una prima pronuncia⁴², la Cassazione ha accolto un'interpretazione restrittiva dell'art. 1 del Protocollo allegato alla Convenzione istitutiva dell'Istituto universitario europeo, negando la possibilità di estendere l'immunità esecutiva a quella contenziosa, in una successiva sentenza, ha modificato la precedente interpretazione, optando per un'applicazione estensiva della disposizione e ritenendo sussistente anche l'immunità dalla giurisdizione contenziosa⁴³.

Infine, sebbene sia una pronuncia isolata, va ricordata la sentenza della Cassazione concernente l'immunità dalla giurisdizione civile dell'IILA in cui, pur rinviando ai principi di diritto internazionale generale, la Corte ha fondato l'immunità dell'Organizzazione sulla base del riconoscimento della sua personalità giuridica internazionale⁴⁴.

Anche per quanto riguarda la natura e il contenuto dell'immunità, le corti italiane hanno assunto un atteggiamento eterogeneo. In alcuni casi,

⁴⁰ Cfr. le sentenze della Cassazione n. 2054 del 5 giugno 1976 e 6929 del 19 giugno 1991.

⁴¹ Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione n. 531, A. c. *MFO* del 3 agosto 2000.

⁴² Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione n. 149, *Istituto universitario europeo c. Piette* del 18 marzo 1999.

⁴³ Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione n. 20995, *Pistelli c. Istituto Universitario europeo* del 28 ottobre 2005.

⁴⁴ Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione, *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano* del 17 settembre 1981, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1984, p. 666.

infatti, esse hanno riconosciuto alle organizzazioni internazionali un'immunità assoluta⁴⁵; in altri, invece, hanno valutato la sussistenza o meno dell'immunità sulla base dell'interesse da salvaguardare. L'immunità è stata accordata nell'ipotesi in cui è stata posta in rilievo la necessità di tutelare l'interesse dell'organizzazione al perseguimento delle sue finalità e all'esercizio delle funzioni conferitele. Diversamente, l'immunità è stata esclusa nel caso dell'esercizio di un'attività non istituzionale dell'organizzazione. In realtà, tale approccio sembra riconducibile alla teoria dell'immunità funzionale, nel senso che l'immunità è ammessa per tutte quelle attività in cui l'organizzazione agisce nel perseguimento degli obiettivi per cui è stata istituita. In proposito, va osservato che tale giurisprudenza ha trovato prevalentemente applicazione nelle controversie in materia di rapporti di lavoro, in cui ai fini della valutazione della sussistenza dell'immunità, oltre all'attività istituzionale o meno dell'organizzazione, è venuta anche in rilievo la qualifica del soggetto dipendente o la natura dell'attività lavorativa prestata. Pertanto, l'immunità è stata riconosciuta nell'ipotesi di impiegati, inseriti stabilmente e continuativamente nell'organizzazione (ad esempio funzionari), ma esclusa in presenza di collaboratori di rango inferiore o legati da rapporti di lavoro a tempo determinato o di natura non continuativa⁴⁶. Ancora, l'immunità è stata ammessa nell'ipotesi di funzioni o mansioni materiali inerenti all'attività istituzionale dell'organizzazione, ma non riconosciuta nel caso di mansioni materiali, ausiliari e strumentali prive di effetto sul compimento degli atti ufficiali dell'organizzazione⁴⁷. In definitiva, di fronte ad una giurisprudenza così eterogenea, non è possibile individuare una tendenza prevalente, anche se l'approccio funzionale sembra essere, tra i vari analizzati, quello preferibile (PUSTORINO, 57).

Tuttavia, va rilevato che anche nella giurisprudenza italiana più recente si sta riaffermando il filone interpretativo che fonda la concessione dell'immunità ad un'organizzazione internazionale all'esistenza di mezzi alternativi di soluzione delle controversie con i privati, tali da soddisfare l'adeguata tutela dei diritti. In proposito va osservato che, a differenza della giurisprudenza citata di altre corti straniere, in cui il parametro principale di riferimento è l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti

⁴⁵ Cfr. *Carretti c. FAO*, sentenza del 5 novembre 1999 e *Drago c. Istituto internazionale per le risorse fitogenetiche*, sentenza del Tribunale di Roma del 12 dicembre 2001.

⁴⁶ Cfr. le sentenze della Cassazione rispettivamente n. 1266 dell'8 aprile 1975, n. 8433 del 18 agosto 1990, n. 5565 dell'8 giugno 1994 e n. 531 del 3 agosto 2000.

⁴⁷ Cfr. la sentenza della Cassazione n. 1150 del 7 novembre 2000.

dell'uomo, i giudici italiani, al fine di valutare la sussistenza di mezzi alternativi per tutelare i diritti, hanno basato il proprio ragionamento sul diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi di cui all'art. 24 della Costituzione.

In realtà, come già detto, in una pronuncia rimasta per lungo tempo isolata, la Corte di Cassazione aveva affermato che il godimento dell'immunità dipendesse dalla predisposizione di una serie di mezzi alternativi da parte dell'organizzazione convenuta in giudizio. Tuttavia, a partire dagli anni '70, la Cassazione aveva mutato il proprio orientamento, stabilendo in una serie di pronunce che la garanzia prevista all'art. 24 della Costituzione non avrebbe operato in relazione alla attività dei soggetti di diritto internazionale, tra cui le organizzazioni internazionali⁴⁸. In seguito, dall'inizio degli anni '90, la Cassazione ha abbandonato questa posizione, riprendendo e sviluppando quella risalente agli anni '50⁴⁹. In particolare, nella pronuncia del 19 febbraio 2007, in una controversia tra un privato e l'IIRF, la Corte di Cassazione ha precisato che l'obbligo di fornire una tutela per equivalente è una precondizione per il riconoscimento dell'immunità, con la conseguenza che, laddove tale obbligo sia disatteso, è pregiudicata l'operatività stessa della previsione sull'immunità⁵⁰. Sebbene questa giurisprudenza abbia trovato applicazione solo nelle controversie in materia di lavoro, è auspicabile una sua estensione ad altri settori relativi ai rapporti fra organizzazioni e persone fisiche e giuridiche quali, ad esempio, i rapporti contrattuali e le responsabilità extra-contrattuale (DI FILIPPO, 150).

Nel complesso, nella giurisprudenza italiana e straniera sembra emergere un progressivo consolidamento del criterio funzionale, salvo che la giurisdizione non sia esclusa in base a norme contenute negli accordi di sede. Tuttavia, nelle pronunce più recenti, tale criterio non appare sufficiente, poiché il riconoscimento dell'immunità in favore dell'organizzazione internazionale è condizionato all'ulteriore requisito dell'esistenza di mezzi alternativi di tutela dei diritti dei singoli, che devono essere assicurati dall'organizzazione.

⁴⁸ Cfr. la sentenza della Cassazione n. 1266 dell'8 aprile 1975.

⁴⁹ Cfr. le sentenze della Cassazione numeri 5942 del 18 maggio 1992 e 1237 del 23 gennaio 2004.

⁵⁰ Cfr. la sentenza della Corte di Cassazione n. 3718 del 19 febbraio 2007.

7. *L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare*

Per quanto concerne l'immunità esecutiva e cautelare delle organizzazioni internazionali, è opportuno svolgere innanzitutto una considerazione di carattere generale. Sebbene esista uno stretto collegamento tra le norme in materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa, da un lato, e le norme in materia di immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, dall'altro, gli ambiti applicativi delle rispettive norme sono diversi. Occorre aggiungere che, in linea di principio, l'esistenza dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa implica la sussistenza dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare. Tuttavia, va precisato che l'esclusione dell'immunità contenziosa non comporta automaticamente l'esclusione dell'immunità dalla giurisdizione cautelare ed esecutiva, che deve essere valutata sulla base del bene oggetto dell'eventuale atto provvisorio od esecutivo.

Ciò premesso, anche l'esame dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare deve essere basato sull'analisi della disciplina convenzionale multilaterale, bilaterale nonché della giurisprudenza dei tribunali interni, con particolare riguardo a quelli italiani.

Per quanto concerne la normativa convenzionale multilaterale, come per l'immunità dalla giurisdizione contenziosa, i principi fissati dalla Convenzione generale sulle immunità ed i privilegi dell'ONU sono stati ripresi dai suoi istituti specializzati e, in seguito, accolti da numerose organizzazioni internazionali universali e regionali esterne a tale sistema. Nel merito, le disposizioni riconoscono alle organizzazioni un'immunità dalla giurisdizione esecutiva quasi assoluta sia con riguardo ai beni che alle procedure esperibili nei confronti di essi. Infatti, le due convenzioni generali prevedono che le proprietà ed i beni dell'ONU e dei suoi istituti specializzati, dovunque localizzati e da chiunque detenuti, siano immuni da ogni procedura di confisca, requisizione, espropriazione e qualunque altra forma di interferenza nel loro godimento da parte del potere legislativo, giudiziario o esecutivo. Analoghe disposizioni sono previste nell'accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa, nella Convenzione sulle immunità della Lega degli Stati arabi, nel-

⁵¹ Cfr. gli articoli 3 e 4 dell'accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa; gli articoli 2 e 3 della Convenzione sui privilegi e le immunità della Lega degli Stati Arabi; gli articoli 4 e 5 dell'Accordo sullo *status* dell'UEO e gli articoli 2 e 3 dell'accordo sui privilegi e le immunità dell'OAS.

l'accordo sullo *status* dell'UEO e nell'accordo relativo ai privilegi e alle immunità dell'OAS⁵¹.

Tale approccio estremamente favorevole alle organizzazioni internazionali trova un'eccezione nella disciplina delle immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare delle organizzazioni finanziarie, i cui statuti ammettono l'immunità dalla giurisdizione cautelare, ma la escludono da quella esecutiva, stabilendo tuttavia che le proprietà e i beni siano immuni dalla esecuzione prima di una sentenza definitiva⁵².

Per quanto riguarda, invece, la disciplina relativa all'immunità esecutiva e cautelare prevista negli accordi di sede conclusi tra Italia e organizzazioni con sedi sul nostro territorio, va constatata un'apparente limitazione della portata di tali immunità rispetto agli accordi multilaterali. Infatti, è opportuno rilevare il frequente inserimento di formule, più o meno simili, che rinviano alla disciplina prevista nelle norme di diritto internazionale generale in tema di immunità degli Stati, i quali, come è noto, godono di un'immunità ristretta. Di conseguenza, al fine di valutare se un'organizzazione possa essere destinataria di una misura esecutiva o cautelare è necessario accertare la destinazione del bene oggetto di tale misura. Nel caso in cui il bene sia destinato all'esercizio dei fini istituzionali dell'organizzazione esso risulterà immune; al contrario, se esso è impiegato in attività di natura privatistica potrà essere oggetto di una misura esecutiva o cautelare.

L'analisi della giurisprudenza dei tribunali interni degli Stati stranieri e di quelli italiani evidenzia che, sebbene i giudici applichino il principio dell'immunità ristretta, di fatto le organizzazioni continuano a godere di un'immunità piuttosto estesa. Ciò è dovuto al fatto che la giurisprudenza interna tende ad ampliare la nozione di beni immuni dalla giurisdizione cautelare ed esecutiva in quanto destinati ad attività o funzioni di carattere pubblicistico. In questo modo, seppure in via indiretta, si riconosce un'ampia sfera di immunità alle organizzazioni nella fase cautelare ed esecutiva.

Così, nel caso *Centre for industrial development v. Naidu*, il Tribunale civile di Bruxelles è partito dal presupposto che, al fine di valutare l'immunità dalla giurisdizione esecutiva dell'organizzazione, fosse necessario applicare la distinzione tra atti *jure imperii* e atti *jure gestionis*. Tut-

⁵² Cfr. l'art. VI del trattato istitutivo dell'IFC, l'art. 50 della Banca asiatica di sviluppo, l'art. 52 dell'accordo istitutivo della Banca africana di sviluppo, l'art. 29 della Banca centro-americana per l'integrazione economica e l'art. XI della Banca interamericana di sviluppo.

tavia, il tribunale ha rilevato che, mentre nel caso di uno Stato, è possibile distinguere i beni non destinati all'esercizio di funzioni sovrane e quindi aggredibili, diversamente, una simile distinzione non può essere compiuta per un'organizzazione internazionale, sulla presunzione che tutti i beni che le appartengono sono necessari al perseguimento dei suoi scopi⁵³.

In modo analogo, si è pronunciato anche il giudice italiano, in una serie di controversie tra privati e l'Istituto agronomico mediterraneo, in cui è emersa la preferenza per il riconoscimento dell'immunità ristretta, salvo poi dichiarare che tutti i beni dell'organizzazione sono funzionali all'esercizio delle sue attività⁵⁴. In definitiva, allo stato attuale del diritto internazionale, può notarsi, da un lato, la tendenza a riconoscere alle organizzazioni internazionali un'immunità ristretta nella fase cautelare ed esecutiva ma, dall'altro, la contrapposta tendenza ad ampliare l'ambito di applicazione di tale immunità al momento di definire i beni immuni e quelli non immuni.

Infine, è opportuno osservare che le organizzazioni internazionali possono in qualunque momento rinunciare al godimento delle immunità dalla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare. In proposito, tale rinuncia può essere esplicita o implicita. Nel primo caso, la rinuncia deve provenire dall'organo che rappresenta l'organizzazione, salvo diversa disposizione dell'atto istitutivo o dello statuto, ove previsto. Peraltro, la rinuncia esplicita può essere formalizzata in clausole contrattuali che *a priori* escludono l'immunità, stabilendo il foro competente in caso di liti, oppure, contestualmente all'insorgere di una controversia con un privato. Nel secondo caso, può aversi rinuncia all'immunità per fatti concludenti, qualora, ad esempio, un'organizzazione convenuta in giudizio si difenda nel merito senza sollevare la questione preliminare concernente l'immunità o proponga domanda riconvenzionale. Inoltre, la rinuncia esplicita o implicita all'immunità dalla giurisdizione contenziosa non implica automaticamente la rinuncia a quella esecutiva. Infatti, la diversa natura delle due immunità induce a ritenere che sia necessaria da parte dell'organizzazione una specifica manifestazione di volontà in tal

⁵³ Cfr. la sentenza del 27 maggio 1991, in *International Legal Reports*, vol. 115, p. 424.

⁵⁴ Cfr. rispettivamente le sentenze del Tribunale di Bari, *Minnini c. Istituto agronomico Mediterraneo* del 20 giugno 1981, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1981, p. 685 e della Corte di Cassazione n. 2316, *Paradiso c. Istituto agronomico Mediterraneo*, in *Foro Italiano*, 1986, I, 2507.

senso, distinta da quella con cui essa ha rinunciato all'immunità dalla giurisdizione contenziosa.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: ADINOLFI, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza italiana*, in *Comunicazioni e Studi*, 2007, p. 235 ss.; ID., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile*, in Ronzitti, Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, p. 135 ss.; AKEHURST, *Settlement of Claims by Individuals and Companies Against International Organizations*, in *Annuaire de l'Association des auditeurs et anciens auditeurs de l'Académie de droit international de la Haye*, 1967-1968, p. 69 ss.; AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 1996; ATTERITANO, *Immunità dalle misure esecutive e cautelari*, in Ronzitti, Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, p. 235; BRABANDERE, *Immunity of International Organizations in Post-conflict International Administrations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 79 ss.; CAHIER, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États ou elles résident*, Milano, 1959; CASSESE, *L'immunità de juridiction des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, in *Annuaire français de droit international*, 1984, p. 556 ss.; CHEN, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, in *American Journal of International Law*, 1948, p. 900 ss.; COLIN, SINKONDO, *Les relations contractuelles des organisations internationales avec les personnes privées*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1992, p. 6 ss.; CULLY, *Jurisdictional Immunities of Intergovernmental Organizations*, in *Yale Law Journal*, 1982, p. 1167 ss.; DE BELLIS, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992; DE VISSCHER, *De l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies et du caractère discrétionnaire de la compétence de protection diplomatique*, in *Revue critique de jurisprudence belge*, 1971, p. 456 ss.; DI FILIPPO, *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in Ronzitti, Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, p. 145 ss.; DOMINICÉ, *L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1984, IV, p.; DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008; DRONILLAT, *L'immunité de juridiction des organismes internationaux*, 1954; DURANTE, SPATAFORA, *Gli accordi di sede. Immunità e privilegi degli enti e dei funzionari internazionali in Italia*, Milano, 1993; EHRENFELD, *United Nations Immunity Distinguished from Sovereign Immunity*, in *American Society of International Law Proceedings*, 1958, p. 88 ss.; EL SAWAH, *Les immunités des États et des organisations internationales. Immunités et procès*

équitable, Bruxelles, 2012; FAGNART, *L'immunité de juridiction des organisations internationales*, in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, 2004, p. 181 ss.; FISCHER, *Organisation International du travail. Privilèges et immunités*, in *Annuaire français de droit international*, 1955, p. 385 ss.; FLAUSS, *Droit des immunités et protection internationale des droits de l'homme*, in *Revue suisse de droit international et européen*, 2000, p. 299; ID., *Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009, p. 71 ss.; FOX, *The Law of State Immunity*, Oxford, 2004; HABSCHEID, *Die Immunität internationaler Organisationen im Zivilprozess*, in *Zeitschrift für Zivilprozess*, 1997, p. 269 ss.; IOVANE, *In tema di immunità dei quartieri generali della NATO dall'esecuzione forzata*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, p. 326 ss.; KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; KUNZ, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 1947, p. 828 ss.; LA ROSA, *Immunità delle organizzazioni internazionali dalla esecuzione e principi costituzionali*, in *Rivista di Diritto internazionale privato e processuale*, 1987, p. 453 ss.; LALIVE, *L'immunité de juridiction des États et des organisations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1953, III, p. 1300 ss.; PISILLO MAZZESCHI, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976, p. 489 ss.; POIRAT, *Les immunités des sujets du droit international (États ou organisations internationales)*, in Verhoeven (sous la direction de), *Le droit international des immunités: contestation ou consolidation?*, Bruxelles/Paris, 2004, p. 11 ss.; PUSTORINO, *Immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 132 ss.; ID., *The Immunity of International Organizations from Civil Jurisdiction in the Recent Italian Case Law*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2009, p. 57 ss.; REINISCH, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, 2000; ID., *Privileges and Immunities*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Helsinki, 2011, p. 132 ss.; ROBERT, *The Jurisdictional Immunities of International Organizations: the Balance Between the Protection of the Organizations' Interests and Individual Rights*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 1043 ss.; RONZITTI, *Sull'immunità concessa all'ente nessun contrasto con la Costituzione*, in *Guida al diritto*, 21 gennaio 2006, p. 45 ss.; ID., *Corte dell'Aia: sospesa l'efficacia del titolo esecutivo se lo Stato straniero ha presentato istanza di ricorso*, in *Guida al diritto*, 15 maggio 2010, p. 27; RYNGAERT, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 121 ss.; SCHRÖER, *De l'application de l'immunité juridictionnelle des états étrangers aux organisations internationales*, in *Revue générale de droit interna-*

tional public, 1971, p. 712 ss.; SEIDL-HOENVELDERN, *Die immunität internationaler Organisationen in Dienstrechtsstreitfällen*, Berlin, 1981; ID., *L'immunité de juridiction et d'exécution des États et des organisations internationales*, in Weil (sous la direction de), *Cours et Travaux de l'Institut des hautes Études Internationales de Paris, Droit International 1*, Paris, 1981, p. 109 ss.; TIGROU-DIA, *L'immunité de juridiction des organisations internationales et le droit d'accès à un Tribunal*, in *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2000, p. 83 ss.

Capitolo VIII

Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali

Daniele Gallo

SOMMARIO: 1. Il personale delle organizzazioni internazionali: le nozioni di agente e funzionario internazionale. – 2. Il reclutamento dei funzionari. – 3. L'origine e la natura giuridica del sistema che regola lo *status* dei funzionari. – 4. Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro. – 5. Le diverse tipologie di rapporti di lavoro. – 6. Gli obblighi ed i diritti inerenti alla condizione giuridica interna dei funzionari. – 7. La condizione giuridica esterna dei funzionari: i privilegi e le immunità. – 8. *Segue*. La tutela della sicurezza dei funzionari. – 9. La perdita dello *status* di funzionario. – 10. I procedimenti di garanzia a favore dei funzionari ed i sistemi di tutela giurisdizionale dei loro diritti.

1. *Il personale delle organizzazioni internazionali: le nozioni di agente e funzionario internazionale*

Le organizzazioni internazionali, come noto, posseggono una propria personalità giuridica¹, distinta da quella dei soggetti membri². Per poter manifestare una volontà autonoma, attraverso i propri organi, esse hanno pertanto bisogno di dotarsi di un proprio³ personale.

La composizione del personale di un'organizzazione internazionale muta da organizzazione ad organizzazione⁴. Non esiste, infatti, nel di-

¹ Sulla personalità giuridica delle organizzazioni internazionali si veda Cap. II.

² L'analisi svolta nel presente paragrafo e *infra*, nei paragrafi 2-10 di questo Cap., laddove non sia altrimenti specificato, si concentra sulla relazione che intercorre tra l'organizzazione e gli Stati che ne sono parte; per l'individuazione dei diversi soggetti membri delle istituzioni internazionali si veda Cap. V.

³ Ciò, ovviamente, non impedisce che enti privi di personalità giuridica internazionale possano dotarsi di un proprio personale; sul punto si veda anche l'analisi svolta nei paragrafi successivi.

⁴ Il numero dei soggetti che compongono il personale internazionale è aumentato progressivamente nel corso degli anni: da circa mille prima della seconda guerra mondiale a più di 200.000. Un tale incremento ha riflessi importanti anche sul piano del finanziamento delle organizzazioni: ad un aumento di personale corrisponde, infatti, un maggiore finanziamento da parte dei suoi membri. Attualmente, il sistema dell'ONU è

ritto internazionale, né consuetudinario né convenzionale, una definizione, valida per tutti gli enti, di agente o funzionario internazionale⁵. Peraltro, laddove le regole dell'organizzazione si riferiscono al personale, le definizioni impiegate sono spesso tautologiche, dal momento che si limitano semplicemente a dichiarare che gli agenti o funzionari sono coloro ai quali si applica il diritto interno dell'organizzazione⁶. In altri casi, si tratta di una generica enumerazione delle categorie di personale previste dall'organizzazione⁷.

Nonostante l'assenza di una chiara, precisa ed univoca nozione di agente o funzionario internazionale, da un esame complessivo del funzionamento delle organizzazioni si desume che gli individui che le compongono possono trovarsi in una relazione diretta o indiretta con l'ente nel quale svolgono la loro attività: il discrimine consiste nella **natura degli interessi** che il soggetto rappresenta e persegue. Solo quando la relazione è diretta, può parlarsi di agente o funzionario dell'organizzazione.

La relazione è indiretta quando l'individuo, pur prestando le proprie funzioni nell'ambito dell'organizzazione, rappresenta gli interessi degli Stati membri ed agisce per conto di questi ultimi (FLORIO, 682)⁸. Il tipico esempio di **rappresentante dello Stato** in seno all'organizzazione è costituito da colui che partecipa alle attività di quest'ultima intervenendo negli organi assembleari, composti da Stati, preposti alla formazione degli atti: è il caso, nel sistema dell'ONU, dei delegati presso l'Assemblea Generale o il Consiglio di Sicurezza.

Tali delegati sono individui nominati liberamente dagli Stati secondo criteri da loro stessi scelti (diplomatici, funzionari dei ministeri, ecc.)⁹, a meno che norme dell'organizzazione stabiliscano particolari requisiti, come previsto dall'art. 11 dello Statuto della WHO il quale richiede che i rappresentanti presso l'Assemblea Mondiale della Sanità siano personalità con competenza tecnica nel campo sanitario. A questo proposito, è bene precisare che l'accertamento della qualità di delegato e la verifica

composto da circa 80.000 funzionari, incluso il personale assunto presso gli istituti specializzati, i fondi ed i programmi, mentre la struttura dell'UE conta approssimativamente 40.000 funzionari.

⁵ Sul significato di queste due nozioni si veda *infra*, in questo stesso paragrafo.

⁶ Cfr., ad esempio, la *Rule 100.1* delle *Staff Regulations and Staff Rules* dell'UNESCO.

⁷ Cfr., sempre a titolo esemplificativo, l'art. 02, lett. a), delle *Staff Regulations* dell'ILO.

⁸ In questo caso, non va quindi mai utilizzata né la nozione di personale dell'organizzazione né quella di agente o funzionario internazionale.

⁹ Nella maggior parte dei casi, i delegati sono gli stessi componenti delle rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali.

dei poteri che gli sono conferiti sono effettuati solitamente dallo stesso organo presso il quale egli svolgerà le proprie attività. Inoltre, i rappresentanti nazionali, proprio perché agiscono per conto dello Stato, sono obbligati a rispettare le istruzioni ricevute dai rispettivi governi. Tali istruzioni valgono però solamente per i rapporti tra lo Stato ed il suo delegato, con la conseguenza che se questi esprimesse una volontà che viola le suddette istruzioni, tale circostanza non sarebbe tale da inficiare la validità della delibera o dell'attività svolta dall'organizzazione, salva la possibilità per lo Stato di impugnare l'atto qualora ciò sia ammesso dalla normativa della stessa istituzione internazionale.

Si distinguono dalla figura di delegato dello Stato gli individui che si trovano in un rapporto diretto con l'ente nel quale prestano servizio. Si tratta di persone fisiche, poste alle dipendenze dell'organizzazione¹⁰, le quali, a vario titolo, agiscono in nome, nell'interesse e per conto delle organizzazioni internazionali. Queste possono essere suddivise in tre diverse categorie: l'agente, il funzionario internazionale ed il funzionario distaccato dallo Stato (o da altri enti internazionali) presso l'organizzazione.

In particolare, quanto all'agente ed al funzionario internazionale, si tratta di individui che si trovano tra di loro in un rapporto di *genus a species*, in base al quale la nozione di agente non si riassume in ma ri-comprende quella di funzionario internazionale. Il discorso è simile con riferimento ai rapporti tra la figura di funzionario internazionale e quella di funzionario distaccato dallo Stato (o da altro ente internazionale) presso l'organizzazione, nel senso che quest'ultimo, per il periodo del distacco presso l'ente, è soggetto alle regole specifiche previste dall'ente per i funzionari internazionali ed è conseguentemente titolare di diritti e destinatario di obblighi in larga parte coincidenti con quelli attribuiti agli altri funzionari internazionali facenti parte *ab origine* dell'organico dell'organizzazione (PLANTEY, LORiot, 101)¹¹.

Pertanto, la macro-categoria di **agente** internazionale è costituita dalle seguenti tipologie di personale: gli alti agenti internazionali, che rivestono le più alte cariche all'interno dell'organizzazione, come il Segretario Generale dell'ONU o il Direttore generale dell'IMF; gli agenti che prestano attività di collaborazione autonoma, inclusi i consulenti e gli esperti, i quali sono generalmente legati all'ente da una relazione a carattere temporaneo e di natura non esclusiva; gli agenti che si trovano in un rap-

¹⁰ Interamente retribuite dall'organizzazione oppure solo parzialmente, come nel caso dei funzionari distaccati, che ricevono il salario anche dallo Stato di appartenenza.

¹¹ Sul punto si veda anche *infra*, par. 5.

porto di lavoro subordinato con l'organizzazione, gli unici a poter essere considerati come veri e propri funzionari internazionali; una sotto-specie di funzionari internazionali, ossia i funzionari distaccati dall'amministrazione nazionale (o da un altro ente internazionale) presso l'organizzazione. Tutti gli individui indicati sono accumulati dall'esercizio di una funzione pubblica internazionale, ispirata ai principi di autonomia ed indipendenza dagli Stati o da altri soggetti membri e direttamente tesa a perseguire e realizzare i fini istituzionali dell'ente¹². Quanto alla normativa che ne disciplina i rapporti di impiego, è la stessa organizzazione a dotarsi di proprie regole, dal momento che a detti rapporti non sono applicabili le leggi nazionali, salvo l'esplicito rinvio da essa operato alla legislazione interna¹³ e salva l'ipotesi che tale legislazione risulti necessaria per integrare il dettato normativo stabilito dall'ente medesimo.

Quanto alla figura di **funzionario internazionale**, in base a quanto si è già accennato, la sua ricomprensione nella più ampia nozione di agente internazionale sta a significare che la prima si trova in una relazione di specialità rispetto alla seconda, presentando taluni elementi caratterizzanti. Ciò vuole dire che se è corretto affermare che ogni funzionario è agente internazionale, non è vero il contrario: quando si tratta di alti agenti internazionali oppure di individui (consulenti, esperti, traduttori, ecc.) incaricati di svolgere attività in regime di autonomia, mancando l'elemento della subordinazione gerarchica e, spesso, della natura esclusiva e continuativa della prestazione, non si è in presenza di un vero e proprio funzionario internazionale. Inoltre, con riferimento in particolare all'alto agente internazionale, la sua nomina, a differenza di quella del funzionario, è sottoposta a procedure nelle quali risulta particolarmente significativo il coinvolgimento degli Stati membri. Tale è il caso della partecipazione dei singoli Paesi, insieme al Parlamento europeo, alla procedura di nomina dei membri della Commissione UE di cui all'art. 17, paragrafi 3 e 7, TUE.

In breve, il funzionario, in primo luogo, è un agente internazionale che opera, a titolo esclusivo, in posizione gerarchicamente subordinata e alle strette dipendenze dell'organizzazione; in secondo luogo, svolge attività a carattere continuativo, a tempo determinato o indeterminato;

¹² Cfr., *inter alia*, gli articoli 100, par. 1 della Carta dell'ONU, 8, par. 2 della Costituzione della FAO e 9, par. 4 della Costituzione dell'ILO.

¹³ La soggezione dei rapporti di lavoro al diritto interno dello Stato è espressamente prevista dall'art. 9, par. 4 della Convenzione sullo *status* delle forze armate degli Stati membri della NATO del 19 giugno 1951.

in terzo luogo, può essere incaricato di esercitare sia attività di natura puramente amministrativa ed esecutiva che di carattere decisionale¹⁴.

Inoltre, differentemente da quanto ritiene parte della dottrina (DURANTE, *Funzionario*, 292), al fine di distinguere la figura dell'agente da quella del funzionario non sembrano risultare decisivi altri fattori, che sono invece propri sia dell'una che dell'altra categoria, come l'esistenza di una retribuzione per l'attività svolta e la regolamentazione della prestazione in base a principi precostituiti dallo stesso ente internazionale.

Si è scritto che tra coloro che svolgono attività nell'interesse dell'organizzazione sono ricompresi anche i funzionari degli Stati membri (o di altri enti internazionali) che vengono «distaccati» presso l'organizzazione.

L'attività svolta dai funzionari «distaccati», come si è già scritto, è disciplinata dalle regole interne dell'ente. Si tratta di individui che presentano come fondamentale differenza rispetto agli altri funzionari internazionali il diritto/obbligo di ritornare a prestare la propria attività presso l'amministrazione da cui provengono, una volta terminato il rapporto di lavoro, di regola di natura determinata e a tempo definito. Ora, i rischi di una certa parzialità in cui incorrerebbero i funzionari «distaccati», più facilmente soggetti ad eventuali pressioni da parte dei paesi di origine, ha portato più volte il Tribunale amministrativo dell'ILO a sottolineare i limiti di detta figura, i pericoli derivanti da un suo utilizzo generalizzato e perfino il problema della sua compatibilità con le regole interne dell'ente. Al contrario, il Tribunale amministrativo dell'ONU ha scelto di non affrontare direttamente la questione della loro legittimità ai sensi della Carta. Il problema è stato peraltro risolto in senso affermativo dall'Assemblea Generale la quale, nella risoluzione 45/239 del 21 dicembre 1990, ha espressamente chiarito che lo strumento del distacco non è *per se* in contrasto con gli articoli 100 e 101 della Carta, essendo, invece, in grado di produrre vantaggi sia per l'organizzazione che per le amministrazioni alle quali appartengono i funzionari¹⁵.

Infine, non possono essere considerati agenti internazionali e, *a fortiori*, per quanto scritto, neanche funzionari, i cosiddetti «salarati», i quali sono incaricati dell'esecuzione di mansioni connesse alla gestione degli impianti e alla manutenzione della sede: cuochi, telefonisti, camerieri, giardinieri, autisti e così via. Questa è una prima differenza rispetto

¹⁴ Sulla distinzione tra *general services* e *professional services* si veda *infra*, par. 5.

¹⁵ UN Doc. A/RES/45/239, A-II.

alle figure dell'agente, del funzionario e del personale «distaccato», dal momento che i «salariati» si limitano ad esercitare attività necessarie a soddisfare le varie esigenze pratiche della vita dell'ente e sono, in quanto tali, prive di uno stretto collegamento con le gli scopi di natura internazionale propri dell'ente. Una seconda differenza pertiene alla fonte che ne disciplina il rapporto di impiego: considerato che le funzioni attribuite ai «salariati» non sono di natura tale da giustificare la sottrazione della loro regolamentazione alla competenza degli ordinamenti nazionali, non è il diritto dell'organizzazione, bensì la normativa dello Stato sul cui territorio il lavoro viene prestato a trovare applicazione. Costoro non godono di un particolare *status* giuridico a livello internazionale. In questo senso, l'organizzazione, facendo perno sulla sua capacità di diritto interno, si comporta, nei confronti dei «salariati», alla stregua di un qualsiasi soggetto privato nell'ambito di un ordinamento statale.

2. *Il reclutamento dei funzionari*

La condizione essenziale perché un individuo possa acquisire lo *status* di funzionario è che il suo rapporto di impiego sia oggetto di un contratto con l'organizzazione.

Gli statuti delle organizzazioni solo raramente disciplinano la procedura di nomina, dal momento che generalmente si limitano ad individuare l'organo, a capo dell'amministrazione dell'ente, al quale affidare il compito di regolamentare, in maniera dettagliata, il reclutamento e l'assunzione dei funzionari. Nell'ambito di molte organizzazioni, ad esempio l'ONU¹⁶ o il CoE¹⁷, detto potere di regolamentazione è conferito, in via esclusiva, al Segretario generale; in altre, quali l'ILO¹⁸, la WHO¹⁹, la FAO²⁰, l'organo competente è il Direttore generale.

Per quanto riguarda i requisiti richiesti ai funzionari per la loro assunzione da parte dell'ente internazionale, l'art. 101 della Carta dell'ONU pone alcune condizioni essenziali, riprese da molte altre istituzioni internazionali²¹: efficienza, competenza ed integrità. Il complesso

¹⁶ Cfr. l'art. 101 della Carta.

¹⁷ Cfr. l'art. 36 dello Statuto del CoE.

¹⁸ Cfr. l'art. 9 della Costituzione.

¹⁹ Cfr. l'art. 35 della Costituzione.

²⁰ Cfr. l'art. 8 della Costituzione.

²¹ Cfr. l'art. VI, par. 4, della Costituzione dell'UNESCO e l'art. 120 della Carta OAS.

di queste condizioni, ispirate ad una **logica meritocratica**, va peraltro considerato alla luce dell'ulteriore enunciato contenuto nell'art. 101, presente anch'esso negli statuti di molte altre organizzazioni²², secondo cui deve essere data «la debita considerazione all'importanza di reclutare il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile». Il **criterio dell'equa distribuzione geografica** sta a significare che ogni Stato membro²³ ha diritto che un certo numero di posizioni lavorative – soprattutto, ma non solo, nell'ambito del Segretariato – venga attribuito a suoi cittadini: concretamente, a tale fine vengono presi in considerazione alcuni parametri quali la consistenza demografica del paese e l'ammontare dei contributi versati nelle casse dell'organizzazione. Al riguardo, va precisato che, sebbene i principi della competenza e della meritocrazia debbano prevalere, formalmente, sul criterio della distribuzione geografica²⁴, in pratica, l'ingerenza degli Stati nella procedura di selezione dei funzionari da parte dell'organizzazione è spesso molto significativa.

Oltre alle condizioni sopra indicate, talune organizzazioni richiedono al funzionario il possesso di determinati requisiti: specifiche capacità tecniche, pregresse esperienze lavorative, titoli di studio e conoscenze linguistiche.

Per quel che concerne gli alti agenti internazionali posti al vertice delle strutture amministrative di alcune organizzazioni internazionali, il criterio geografico assume tratti particolari: la prassi, ad esempio, vuole che il Presidente dell'IBRD sia un cittadino americano, il Direttore generale dell'IMF un europeo, il Presidente dell'ASDB un giapponese ed il Segretario generale della PCA un olandese.

Quanto alle modalità con le quali è effettuato il reclutamento dei funzionari, esso si svolge – in linea di massima – nel quadro di una procedura aperta e competitiva²⁵ grazie alla quale il singolo viene selezio-

²² Cfr., ad esempio, l'art. 35 della Costituzione della WHO.

²³ Non è, però, escluso che l'organizzazione assuma personale da Stati non membri, come è avvenuto, per molti anni, con riferimento a cittadini svizzeri impiegati nel sistema ONU, prima che la Svizzera vi aderisse nel 2002; sul punto si veda Cap. V.

²⁴ Cfr. l'art. VII, lett. D, dello Statuto dell'IAEA, dove è scritto che il criterio geografico ha un'importanza secondaria rispetto ai criteri dell'efficienza, della competenza e dell'integrità del funzionario. Cfr. altresì la sentenza *Lassalle* del 4 marzo 1954 della Corte di giustizia dell'UE, causa 15-63, nella quale i giudici hanno annullato l'atto di incarico di un funzionario perché ispirato ad un criterio esclusivamente geografico.

²⁵ Gli alti agenti internazionali sono invece eletti ovvero designati su comune accordo dei soggetti membri, come avviene, rispettivamente, per il Segretario generale dell'ONU o per i membri della Commissione europea; sul punto si veda Cap. III.

nato tramite concorso (oppure attraverso il semplice esame dei *curricula* e dei *dossiers* dei vari candidati)²⁶, inserito in una *short list* e successivamente sottoposto ad un colloquio con i funzionari responsabili del servizio. A tale proposito, va ribadito che, sebbene sulla carta l'interferenza degli Stati nell'assunzione dei candidati sia esclusa, è molto improbabile, *de facto*, che i funzionari siano scelti senza tenere conto delle indicazioni ufficiosamente fornite dagli Stati membri dell'organizzazione.

3. *L'origine e la natura giuridica del sistema che regola lo status dei funzionari*

L'analisi svolta fin qui²⁷, tesa ad individuare le caratteristiche principali della figura di funzionario – oltre che di agente internazionale –, ha permesso di precisare che l'attività dei funzionari non è regolata dal diritto statale, ma da un complesso di norme emanate dalla stessa organizzazione²⁸, finalizzate ad assicurare l'indipendenza di quest'ultima dagli Stati membri. Si viene in tal modo a configurare un **ordinamento interno** delle organizzazioni internazionali²⁹, il cui nucleo essenziale è rappresentato proprio dalle regole riguardanti lo *status* dei funzionari ed i loro rapporti di lavoro con l'ente (AMERASINGHE, *Principles*, 273).

Per quel che concerne la natura di detto ordinamento, innanzitutto, non sembra condivisibile la tesi secondo la quale le regole relative ai funzionari non costituirebbero norme giuridiche *stricto sensu* e, per tale ragione, i funzionari non sarebbero veri e propri soggetti di diritto (BALLADORE PALLIERI, 13; QUADRI, 86)³⁰. Al riguardo, non si comprende, infatti, come sia possibile negare carattere giuridico ad un insieme di regole le quali producono certamente effetti nei confronti dei singoli, in-

²⁶ Nell'ambito dell'ONU, sin dal 1974 i giovani funzionari sono selezionati sulla base di esami e concorsi che si tengono in diverse città dei Paesi membri.

²⁷ Si veda *supra*, in particolare il par. 1.

²⁸ Essendo oramai superata la risalente impostazione secondo la quale i funzionari internazionali, considerati quali «organi comuni» dei Paesi membri, sarebbero assoggettati al diritto interno dello Stato di sede. Sull'immunità dell'organizzazione dalla giurisdizione degli Stati si veda Cap. VII.

²⁹ Sul diritto interno delle organizzazioni avente per oggetto profili diversi da quello riguardante il trattamento dei funzionari si veda Cap. IV.

³⁰ A sostegno di questa tesi è stato sostenuto, in particolare, che i funzionari non possono obbligare l'organizzazione ad eseguire la sentenza loro favorevole emessa dal Tribunale amministrativo dell'ONU, qualora la stessa organizzazione non volesse farlo.

cidendo sulla loro sfera giuridica. Il carattere giuridico dell'ordinamento interno dell'organizzazione volto a disciplinare il rapporto di lavoro tra questa ed i funzionari, peraltro, è un dato acquisito nella giurisprudenza internazionale sin dalla sentenza del 1929 nel caso *Palma di Castiglione*, nella quale il Tribunale amministrativo della SdN riconosce di essere vincolato ad applicare il diritto della Società³¹. In particolare, nel parere del 1954 fornito dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Effetti delle sentenze del Tribunale amministrativo dell'ONU accordanti indennità*, è scritto che il Tribunale amministrativo dell'ONU ha piena natura giurisdizionale e che le sentenze da esso emesse, vertenti sull'interpretazione e l'applicazione del diritto interno dell'organizzazione, si impongono a tutti gli organi dell'ONU, compresa l'Assemblea Generale³².

Per quanto riguarda l'origine dell'ordinamento interno delle organizzazioni disciplinante i rapporti di lavoro tra funzionario ed ente ed il suo rapporto con il diritto internazionale, la dottrina si è domandata se le norme relative ai diritti e doveri dei funzionari siano riconducibili ad un sistema autonomo, distinto da quello internazionale, oppure se esse appartengano al (e derivino dal) diritto internazionale. In base ad una prima tesi, la normativa sullo *status* dei funzionari originerebbe dal diritto internazionale, derivando la validità e l'efficacia delle sue regole direttamente dal trattato istitutivo (BASTID, *Les fonctionnaires*, 67; AMERASINGHE, *Principles*, 274). Una seconda tesi, invece, nel qualificare l'ordinamento interno delle organizzazioni come sistema *sui generis* creato dalla stessa organizzazione internazionale, tende a riconoscerne il carattere originario, indipendente ed autonomo rispetto al diritto internazionale. Un tale ragionamento si fonda sulla considerazione che le organizzazioni internazionali, dotate di personalità giuridica autonoma, possono auto-regolamentarsi, in maniera simile, *mutatis mutandis*, a quello che fanno gli Stati nei loro ordinamenti nazionali (MORELLI, 257; SERENI, 902).

Ebbene, il problema che si pone al centro delle due opinioni sopra richiamate sembra assumere una rilevanza oramai puramente teorica

³¹ Cfr. la sentenza del Tribunale amministrativo della SdN del 1929, n. 1, p. 3; cfr. altresì, nel medesimo senso, le sentenze successive emesse dal medesimo Tribunale nello stesso anno, tra cui, in particolare, *Phelan*, n. 2, p. 3. Cfr., nella giurisprudenza di altri tribunali, la sentenza *Aglion* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 14 dicembre 1954, n. 56, p. 294 e la sentenza *de Merode et al.* del Tribunale amministrativo della WB del 5 giugno 1981, par. 27.

³² Parere del 13 luglio 1954, in *I.C.J. Reports*, 1954, pp. 51-54.

(CONFORTI, FOCARELLI, 133). Infatti, la dottrina ha chiaramente dimostrato che l'ordinamento interno di un'organizzazione, una volta costituito, pur derivando dall'ordinamento internazionale, può considerarsi autonomo rispetto a quest'ultimo (CAHIER, *Le droit*, 573; PISILLO MAZZESCHI, 48), non essendovi necessariamente un'interdipendenza tra l'aspetto riguardante l'origine di un sistema giuridico e quello della sua autonomia. Un'autonomia che, tuttavia, deve essere interpretata nel senso di impedire l'adozione di norme sul personale che siano in contrasto con il diritto internazionale, quindi, soprattutto, con l'accordo istitutivo dell'organizzazione. Anzi, è proprio la comune derivazione dal diritto internazionale a contribuire alla progressiva affermazione di un **diritto amministrativo uniforme della funzione pubblica internazionale**, inteso quale sintesi e prodotto di una molteplicità di diritti interni delle organizzazioni internazionali e capace, in quanto tale, di indirizzare il complesso di regole appartenente ad ogni singolo ente internazionale (AKEHURST, 263)³³.

4. *Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro*

La condizione giuridica del funzionario internazionale, nei rapporti con l'organizzazione nella quale egli presta la propria attività³⁴, è regolata da più fonti normative, scritte e non scritte.

Per quel che concerne le fonti scritte, innanzitutto, al vertice si pone lo **statuto dell'organizzazione**, il quale contiene disposizioni di carattere generale che costituiscono il fondamento giuridico delle norme applicabili ai funzionari³⁵. Ad esempio, gli articoli 100 e 101 della Carta ONU, nello stabilire, come si è già accennato, che i funzionari devono rispettare, tra gli altri, i requisiti di indipendenza, efficienza e competenza nell'esercizio delle loro attività, sono valsi da modello per gli statuti della quasi totalità delle organizzazioni a carattere universale e regionale.

Regole disciplinanti i rapporti di lavoro tra ente e funzionari pos-

³³ Sui principi generali della funzione pubblica internazionale e sulla possibilità che essi prevalgano sulle fonti scritte dell'organizzazione internazionale si veda *infra*, il par. successivo.

³⁴ Per il profilo relativo allo *status* giuridico esterno dei funzionari, relativo cioè alla loro relazione con gli Stati membri o con gli Stati terzi, si veda *infra*, paragrafi 7 e 8.

³⁵ Cfr., *inter alia*, la sentenza *Duberg* del Tribunale amministrativo dell'ILO del 26 aprile 1955, n. 17, lett. C.

sono essere contenute anche nell'**accordo di sede** tra lo Stato e l'organizzazione³⁶. Detto accordo presenta lo stesso rango dello statuto con il quale, peraltro, è molto improbabile che si trovi in conflitto, com'è dimostrato dall'assenza di giurisprudenza rilevante sul punto.

Una fonte ulteriore della disciplina dei rapporti di lavoro dei funzionari, di rango inferiore rispetto all'atto costitutivo e all'accordo di sede, è talvolta rappresentata dallo **statuto del tribunale amministrativo** interno all'organizzazione³⁷, il quale, solitamente integrato da un regolamento applicativo, fissa talune regole per l'esperimento dei ricorsi giurisdizionali da parte del personale³⁸.

In posizione subordinata allo statuto dell'organizzazione³⁹ e all'accordo di sede (e normalmente anche allo statuto del tribunale⁴⁰) si trovano gli atti emessi dagli organi interni dell'ente internazionale, finalizzati all'individuazione di regole dettagliate in materia di *status* del personale. Tra tali organi, quello comunemente incaricato di adottare le regole sui funzionari è l'organo plenario dell'organizzazione, come l'Assemblea Generale nel sistema dell'ONU. Dette regole sono ricomprese nelle *Staff Regulations*⁴¹ le quali vengono normalmente affiancate ed integrate da un altro complesso di disposizioni, denominate *Staff Rules*, emanate, nel pieno rispetto delle *Staff Regulations*⁴², dall'organo competente in materia di gestione del personale, ossia il Segretario generale, come nel caso dell'ONU, o il Direttore generale, come nel caso della FAO.

Le *Staff Regulations* e le *Staff Rules* possono essere completate da norme emanate da altri organi dell'ente, come avviene soprattutto nell'ambito di organizzazioni internazionali con una struttura amministrativa complessa: è il caso, nel quadro dell'ONU, delle risoluzioni del-

³⁶ Cfr. l'accordo del 20 luglio 1967 tra Italia ed UNIDROIT.

³⁷ Si chiarisce che, laddove non sia altrimenti specificato, con il termine «statuto», nel prosieguo del testo, si indica l'atto costitutivo dell'organizzazione, non lo statuto del tribunale.

³⁸ Cfr., tra le cause nelle quali regole dello statuto del Tribunale amministrativo dell'ONU sono state direttamente interpretate ed applicate, la sentenza *Crawford et al.* del 2 dicembre 1955 di detto tribunale, n. 61, pp. 35-36.

³⁹ Cfr., *ex multis*, la pronuncia *Arztet* della Commissione dei ricorsi del CoE del 10 aprile 1973, n. 8/1972, par. 23.

⁴⁰ Sul punto si veda *infra*, in questo stesso paragrafo.

⁴¹ Una prima versione delle *Staff Regulations* dell'ONU è contenuta nella risoluzione dell'Assemblea Generale del 2 febbraio 1952, n. 590, UN Doc. A/RES/590 (VI).

⁴² Cfr., tra le altre, la sentenza *Wallach* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 29 maggio 1954, n. 53, pp. 263-265.

l'Assemblea Generale, dei regolamenti, dei manuali e delle circolari, la cui adozione è di regola affidata al Segretariato. Tutte queste fonti secondarie contengono regole volte ad organizzare, su un piano strettamente operativo, la funzione pubblica internazionale e a prevedere presupposti e condizioni per il suo buon funzionamento, nei limiti di quanto previsto dalle *Staff Regulations* e dalle *Staff Rules*.

Regole sul rapporto di impiego dei funzionari sono previste, oltre che in fonti di natura normativa e regolamentare, nei **contratti** di assunzione conclusi tra i funzionari e l'organizzazione, soprattutto per quanto riguarda la natura e la durata della prestazione, il trattamento economico ed il grado del singolo funzionario⁴³. Nondimeno, l'estensione ed i limiti dell'autonomia contrattuale nella disciplina dei rapporti di impiego tra ente e funzionario, rispetto alle regole stabilite nelle *Staff Regulations* e nelle *Staff Rules*, variano da organizzazione ad organizzazione. Ad esempio, mentre nell'ONU e nella NATO il grado di autonomia è particolarmente elevato, nell'ambito dell'UE, al contrario, i contratti sottoscritti dal funzionario, addirittura, si limitano ad operare meri rinvii all'atto costitutivo dell'ente oppure, più frequentemente, alle *Staff Regulations* e alle *Staff Rules*⁴⁴.

Una volta stabilite, le condizioni di impiego dei funzionari possono essere modificate, tenendo conto del necessario bilanciamento tra le esigenze dell'organizzazione a disciplinare al meglio i rapporti di lavoro dei suoi funzionari ed il rispetto dei diritti di cui questi sono titolari. Per quel che riguarda l'efficacia temporale degli emendamenti, essi sono privi di carattere retroattivo. Per quanto concerne il loro contenuto materiale, le organizzazioni internazionali sono obbligate ad astenersi dall'incidere, unilateralmente, su un nocciolo duro di diritti fondamentali del funzionario.

Alla luce della giurisprudenza di numerosi tribunali internazionali – anche di quelli che operano all'interno di organizzazioni che privilegiano, per la disciplina dei rapporti di lavoro, la fonte normativa e regolamentare piuttosto che quella contrattuale⁴⁵ –, sembra doversi acco-

⁴³ Cfr. la sentenza *Kaplan* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 21 agosto 1953, n. 19, p. 73.

⁴⁴ L'UE, infatti, disciplina in dettaglio i rapporti lavoro utilizzando lo strumento contrattuale solamente per assumere personale a tempo determinato o in via ausiliaria; cfr., in particolare, la sentenza *Campolongo* della Corte di giustizia dell'UE del 15 luglio 1960, causa 39/59.

⁴⁵ Come dimostra, ad esempio, la giurisprudenza dell'UE; sul sistema giurisdizionale dell'UE e sui suoi sviluppi si vedano Cap. III e Cap. X.

gliere la tesi predominante in dottrina (SICAULT, 2107; PELLET, RUZIÉ, 27-28), secondo la quale le organizzazioni internazionali non possono modificare unilateralmente le regole concernenti la condizione giuridica dei propri funzionari qualora gli emendamenti siano arbitrari⁴⁶, riguardino diritti acquisiti dei funzionari⁴⁷ oppure aspetti essenziali dei loro rapporti di impiego che possano aver indotto, con la loro presenza, gli stessi funzionari a lavorare presso l'organizzazione⁴⁸. Risulta quindi evidente che, seppure di grado diverso, maggiore o minore a seconda che si tratti, rispettivamente, di elementi normativi e regolamentari oppure contrattuali, i poteri discrezionali attribuiti in materia di rapporto di impiego all'organizzazione non sono mai illimitati, dovendo essere bilanciati con le istanze di tutela, di legittimo affidamento e di garanzia dei diritti di ogni singolo funzionario.

In particolare, secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo dell'ILO, allo stato attuale, perché la modifica delle condizioni lavorative del funzionario possa essere legittimamente effettuata ed i diritti acquisiti, in questo modo, salvaguardati, è necessario che essa non comporti una trasformazione della relazione di impiego tale da «intaccare» quei benefici o quelle prerogative che abbiano avuto un peso decisivo nella decisione del funzionario di entrare a far parte dell'organizzazione⁴⁹.

Ebbene, per evitare che un'interpretazione troppo estensiva e potenzialmente omnicomprendente di detti diritti limitasse eccessivamente l'autonomia dell'organizzazione nella gestione del suo apparato amministrativo, la giurisprudenza del Tribunale amministrativo dell'ILO ha distinto tra il principio a tutela di un determinato diritto e le modalità con le quali esso viene applicato. Ad esempio, se è stato riconosciuto ai funzionari il diritto all'avanzamento di carriera, è stato altresì stabilito che essi non possano esigere dall'organizzazione l'adozione di un procedimento particolare perché questa promozione possa concretamente avere luogo⁵⁰.

⁴⁶ Cfr., ad esempio, la sentenza *Brede II* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 12 novembre 1987, n. 404, paragrafi 13-25.

⁴⁷ Cfr. la sentenza *Mortished* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 15 maggio 1991, n. 273, p. 439.

⁴⁸ Cfr. la sentenza *de Merode*, già citata, del Tribunale amministrativo dell'IBRD, paragrafi 43-44.

⁴⁹ Cfr., tra le altre, la sentenza *Pherai* del Tribunale amministrativo dell'ILO dell'11 dicembre 1980, n. 441, par. 7.

⁵⁰ Cfr. la sentenza *Barahona* del Tribunale amministrativo dell'ILO del 29 gennaio 1991, n. 1077, paragrafi 4-11.

Quanto alle fonti non scritte disciplinanti il rapporto di lavoro dei funzionari, i tribunali amministrativi si fondano sui principi generali di diritto in numerose sentenze⁵¹. Tali principi, generalmente nominati **principi generali della funzione pubblica internazionale**, sono ricavati, per astrazione, dai diritti interni (normativa e giurisprudenza) sia degli Stati sia delle organizzazioni internazionali. Essi riguardano i profili più vari, da quelli di carattere procedurale (obbligo di motivazione degli atti, carattere contraddittorio della procedura, ecc.) agli obblighi di non discriminazione, di buona fede e di legittimo affidamento. In pratica, i principi generali della funzione pubblica internazionale rientrano nell'oggetto dell'art. 38, par. 2 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (SALERNO, 206) e sono rappresentanti da principi generali di diritto del lavoro, principi generali di diritto dei contratti, principi generali di diritto amministrativo e principi generali di diritto processuale, ricavati inizialmente soprattutto dai diritti statali e, in seguito, sempre più dalla comparazione delle normative e delle giurisprudenze dei tribunali delle singole organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda il **diritto internazionale**, esso può trovare applicazione nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali (BASTID, *Les tribunaux*, 477). Ciò avviene, tuttavia, raramente⁵², considerata la *naturale* e strutturale diversità tra il diritto internazionale, rivolto soprattutto, ma non solo, ai rapporti tra gli Stati, ed il diritto della funzione pubblica internazionale, preposto a regolare le relazioni tra i funzionari internazionali e l'ente di appartenenza. In alcune sentenze, peraltro, piuttosto che il diritto internazionale, i giudici internazionali applicano i (e rinviano ai) principi generali di diritto del diritto internazionale – da tenere distinti dai principi generali della funzione pubblica internazionale – il cui contenuto materiale sembra risolversi proprio nel diritto internazionale⁵³.

Infine, specialmente in materia di calcolo della retribuzione, pensione ed indennità, vanno menzionate la **prassi amministrativa** seguita nell'ente (o in enti internazionali rappresentativi nel caso di specie) – la cui

⁵¹ Cfr., *inter alia*, la sentenza A. R. dell'11 luglio 2007 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 2662, par. 12.

⁵² Cfr., tra i pochissimi casi, la sentenza *Stepczynski* del 1° settembre 1956 del Tribunale amministrativo dell'ONU, n. 64.

⁵³ Cfr. la sentenza *Pilotti* del 2003 del Tribunale amministrativo dell'UNIDROIT.

⁵⁴ Come noto, perché si possa configurare una consuetudine devono sussistere *diuturnitas* ed *opinio iuris ac necessitatits*.

la cui rilevazione segue criteri simili *mutatis mutandis* a quelli che valgono per la consuetudine internazionale⁵⁴ – e l'**equità**⁵⁵.

Per quel che concerne i **rapporti tra le fonti di diritto scritto**, l'analisi va, innanzitutto, concentrata sulla relazione tra statuto del tribunale amministrativo e *Staff Regulations*. A tale fine, pare opportuno ricordare che le regole contenute in detto statuto riguardano gli aspetti procedurali delle vie di ricorso attribuite ai funzionari, piuttosto che quelli sostanziali relativi alla disciplina dei rapporti di lavoro tra questi ultimi e l'ente. Ciò significa che i casi di contrasto tra le regole contenute nello statuto del tribunale e quelle, sostanziali e materiali, previste nelle *Staff Regulations*, sono piuttosto rari, così come è particolarmente esigua la giurisprudenza che si è pronunciata sulla questione. Tuttavia, quando tali conflitti sorgono, ad esempio in relazione al decorrere dei termini per la ricevibilità dei ricorsi, la risoluzione del problema del diritto applicabile non è affatto una questione scontata, considerato che normalmente sia lo statuto del tribunale sia le *Staff Regulations* sono adottati dal medesimo organo dell'organizzazione, che è, nella quasi totalità dei casi e nella maggior parte degli enti di grandi dimensioni, quello plenario⁵⁶. La regola che sembra affermarsi sul piano giurisprudenziale è che lo statuto del tribunale prevalga sulle *Staff Regulations* – anche se successive in termini temporali –, a meno che disposizioni stabilite nelle stesse *Staff Regulations* prevedano un trattamento più favorevole per il funzionario di quello garantito nello statuto⁵⁷.

Con riferimento ai **rapporti tra fonti scritte e non scritte**, non si pongono particolari problemi quando i principi generali della funzione pubblica internazionale vengono adoperati al fine di colmare eventuali lacune normative. In questo caso, essi si limitano ad integrare le fonti scritte (MORGENSTERN, 741).

I problemi principali, semmai, si pongono in merito alla relazione tra i principi generali e la prassi, da un lato, e, dall'altro, le fonti scritte, laddove queste ultime non solo non riflettano ma eventualmente si pongano in contrasto con detti principi e detta prassi. La giurisprudenza

⁵⁵ Due ambiti nei quali i tribunali amministrativi hanno *deciso ex aequo et bono* riguardano l'interpretazione delle regole dell'organizzazione disciplinanti i rapporti di lavoro (sentenza *Leff* del 6 settembre 1954 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 15) ed il risarcimento del danno in capo al funzionario (sentenza *Garcin* del 23 settembre 1958 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 32).

⁵⁶ È il caso sia dell'ONU che dell'ILO.

⁵⁷ Cfr. la sentenza *Gilles* del 29 gennaio 1991 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 1095, paragrafi 19 e 20.

non è chiara sul punto, considerato che in qualche caso è accaduto che il tribunale amministrativo dell'organizzazione abbia implicitamente o espressamente escluso l'applicazione di un principio generale di diritto della funzione pubblica internazionale a causa del suo contrasto con le *Staff Regulations* o le *Staff Rules*⁵⁸.

Al contrario, a favore della possibile primazia dei principi generali della funzione pubblica sulle fonti scritte depongono due elementi. Il primo consiste nella tendenza, di parte della giurisprudenza internazionale, a riconoscere l'esistenza di un nucleo essenziale di diritti acquisiti⁵⁹, di rilevanza fondamentale, in capo al funzionario e a qualificarli come principi generali di diritto. I tribunali sono chiari nell'affermare che l'organizzazione è obbligata a garantire il rispetto di detti principi anche se i contratti stipulati dal funzionario con l'organizzazione non sembrano rispettare la *ratio* che ispira detti principi⁶⁰ oppure «se esistono norme in senso contrario»⁶¹. I giudici hanno anche stabilito che il diritto ad essere ascoltati prima che venga inflitta una sanzione disciplinare⁶² ed il diritto a non venire discriminati sul posto di lavoro⁶³ sono principi generali suscettibili di prevalere sulle regole contenute nelle *Staff Regulations* e nelle *Staff Rules*. Il secondo elemento consiste nell'approccio giurisprudenziale seguito da taluni tribunali amministrativi, orientato ad interpretare le fonti scritte dell'organizzazione in conformità ai principi generali ovvero finalizzato a dimostrare la compatibilità delle prime con i secondi⁶⁴.

Quanto alla supremazia dei principi generali del diritto internazionale, sul piano generale della relazione tra fonti, essa è comprovata da

⁵⁸ Cfr., tra le altre, la sentenza *Mullan* del 10 ottobre 1972 del Tribunale amministrativo dell'ONU, n. 162, pp. 391-394.

⁵⁹ Cfr. la sentenza *Little* del 2004 del Tribunale amministrativo dell'UNIDROIT, paragrafi 22-25, con riferimento alla decisione di mancato rinnovo di un contratto a termine.

⁶⁰ Cfr. la sentenza *Gery-Pochon* dell'11 luglio 1996 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 1544, par. 11.

⁶¹ Cfr., in particolare, la sentenza *Ferrecchia* del 14 maggio 1973 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 203, par. 1.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Cfr. la sentenza *Razzouk* del 20 marzo 1984 della Corte di giustizia dell'UE, cause riunite 75 e 117/82, punti 16-17.

⁶⁴ Cfr. la sentenza *Razzouk*, sopra citata, e la decisione del 1985 dell'*Appeals Board* della NATO, n. 203 (a); sulla differenza tra tribunali amministrativi ed organi para-giurisdizionali – come è, appunto, l'*Appeals Board* della NATO – si veda, sotto il profilo della loro struttura, Cap. III e, più in generale, dal punto di vista della tutela dei diritti del funzionario, *infra*, § 10.

una certa giurisprudenza dei tribunali amministrativi internazionali⁶⁵ secondo la quale le *Staff Regulations*, essendo un atto che rientra nell'ordinamento interno dell'organizzazione, non possono essere invocate da quest'ultima per impedire l'applicazione di una regola di diritto internazionale, nel pieno rispetto di quanto dispone l'art. 27, par. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, non ancora in vigore ma riproduttiva, in larga parte, del diritto consuetudinario.

Quanto ai **rapporti tra prassi amministrativa dell'ente e fonti scritte**, persistono le discordanze giurisprudenziali già rilevate con riguardo ai rapporti tra fonti scritte e principi generali. Se va escluso che la prassi possa derogare a regole previste nello statuto dell'organizzazione, il discorso, come fatto con riferimento ai principi generali, è certamente più complicato quando si tratta delle *Staff Regulations* e *Staff Rules* oppure dei contratti di impiego. In una decisione del Tribunale amministrativo dell'IBRD⁶⁶ è stata riconosciuta come non ammissibile una prassi di valutazione del personale seguita dal Segretariato perché non conforme con quanto disposto dalle *Staff Rules*. In senso contrario, la Corte internazionale di giustizia, nel parere su *Le sentenze del Tribunale amministrativo dell'ILO*⁶⁷ sembra aver qualificato come vera e propria fonte di diritto la prassi dell'UNESCO di riconoscere ai funzionari assunti a tempo determinato l'aspettativa al rinnovo del contratto, nonostante tale diritto non fosse riconosciuto né nelle *Staff Regulations* né nei contratti di lavoro.

In conclusione, sebbene non vi sia certezza circa la configurazione di una relazione gerarchica tra fonti scritte e fonti non scritte in materia di rapporto di impiego dei funzionari internazionali, sembra vi siano importanti aperture per ritenere che siano i principi generali della funzione pubblica, nel caso di loro conflitto con le *Staff Regulations*, le *Staff Rules* ed i contratti (presumibilmente anche lo statuto del tribunale), a dover prevalere. Ciò detto, sia ben chiaro, a condizione che i principi abbiano ad oggetto diritti e prerogative fondamentali del funzionario internazionale. Un tale discorso, invece, in ragione della scarsa giurisprudenza in materia, deve essere certamente più sfumato con riferimento ai rapporti tra prassi e fonti scritte.

⁶⁵ Cfr. la sentenza *Pilotti*, già menzionata, del Tribunale amministrativo dell'UNIDROIT, par. 16.

⁶⁶ Cfr. la decisione del 25 ottobre 1985, n. 27, p. 39.

⁶⁷ Parere del 23 ottobre 1956, in *I.C.J Reports*, 1956, pp. 91-92.

5. *Le diverse tipologie di rapporti di lavoro*

La disciplina del rapporto di impiego varia a seconda di quanto è previsto, per ogni funzionario, nei contratti che questi sottoscrive con l'organizzazione, sia quando essi specificano i diritti e gli obblighi contenuti nello statuto, nelle *Staff Regulations* e nelle *Staff Rules*, sia quando si limitano a rinviare a dette fonti normative.

Al fine di individuare chiaramente le varie categorie di funzionari, il parametro essenziale è costituito dalla durata del rapporto di lavoro, alla quale corrisponde un complesso di situazioni giuridiche tipiche.

I **rapporti di lavoro** possono essere a **tempo indeterminato** o determinato. I primi, che sono spesso preceduti da un periodo di prova, più o meno lungo a seconda dell'organizzazione⁶⁸, normalmente terminano con il raggiungimento dell'età pensionabile. In ogni caso, essi sono risolvibili⁶⁹ solo in specifiche ipotesi stabilite espressamente dall'organizzazione⁷⁰.

I **rapporti a tempo determinato** si distinguono, a loro volta, nelle seguenti tipologie: contratti di apprendistato (solitamente fino a cinque anni); contratti di durata particolarmente breve (*short term contracts*); rapporti di durata definita (termine certo di fine rapporto quanto all'*an* e al *quando*), molto frequenti, utilizzati soprattutto per l'espletamento di singole missioni oppure, di regola, nel caso di personale distaccato presso l'organizzazione proveniente dagli Stati, da altre organizzazioni, da altri organismi o da altre direzioni dello stesso ente e da strutture pubbliche di vario genere come le università; rapporti di durata indefinita (termine certo quanto all'*an* ma non al *quando*), impiegati anch'essi per la realizzazione di servizi specifici. Nessuno di tali rapporti è teoricamente suscettibile di produrre, in capo al funzionario, diritti di aspettativa al rinnovo o, ancor meno, alla sua assunzione a titolo indeterminato. Tuttavia, la giurisprudenza internazionale ha più volte sottolineato che il diritto al rinnovo esiste perché dipende da come il rapporto di lavoro si è svolto concretamente⁷¹, tanto che è oramai pacifico che esista

⁶⁸ Fino ai 18 mesi, ad esempio, nella *FAO Staff Rule 302.4111*.

⁶⁹ Sulla cessazione del rapporto di lavoro si veda *infra*, par. 9.

⁷⁰ Ad esempio perché i funzionari non si sono conformati a standard di integrità indicati dagli stessi strumenti costitutivi oppure perché sono emersi, durante la vigenza del contratto con l'organizzazione, fatti pregressi incompatibili con il loro ruolo presso l'ente internazionale.

⁷¹ Cfr., da ultimo, il parere della Corte internazionale di giustizia su *La sentenza n. 2867 del Tribunale amministrativo dell'ILO in merito ad un ricorso contro l'IFAD* del 1° febbraio 2012 (*ICJ Reports*, 2012), dove viene riconosciuto un tale diritto al funzio-

l'obbligo di motivare la decisione di mancato rinnovo anche quando esso sia espressamente escluso dalle *Staff Regulations* dell'organizzazione⁷².

In questo quadro va sottolineato che gli alti agenti che si trovano al vertice della struttura amministrativa vengono sempre reclutati per un periodo limitato, in genere cinque anni.

Negli enti internazionali, tranne alcune eccezioni⁷³, i rapporti a tempo indeterminato coesistono con quelli a tempo determinato. Quanto ai vantaggi derivanti dall'utilizzo di uno piuttosto che dell'altro tipo di rapporto, è chiaro che i primi garantiscono maggiore sicurezza ed indipendenza, mentre i contratti a tempo determinato assicurano una struttura più dinamica ed una migliore distribuzione geografica in quanto l'organizzazione può gestire in maniera flessibile le posizioni lavorative di cui intende avvalersi di volta in volta.

I contratti, oltre ad indicare la durata del rapporto di impiego, individuano la posizione e/o il grado per ogni singolo funzionario. È da questa caratteristica che dipende il tipo di procedura di reclutamento attuata dall'organizzazione, tenuto conto del livello di responsabilità, delle qualificazioni e delle competenze del funzionario, oltre che della sua pregressa esperienza professionale.

Raramente le organizzazioni prevedono una struttura gerarchica continua nella quale i posti sono classificati dal grado 1 al grado 14⁷⁴. Più frequentemente, come avviene nel sistema dell'ONU, lo *staff* si divide in **personale amministrativo e di servizio** (i cosiddetti *general services*, da GS1 a GS6), il quale può essere composto anche da individui incaricati dello svolgimento di attività, come i servizi di sicurezza, di regola esercitate dal personale «salariato», e in **personale professionale** (i cosiddetti *professionals*, da P1 a P5 a P6), al quale è generalmente richiesto il possesso di un diploma universitario. Sul gradino più alto vi sono, infine, gli amministratori generali e i direttori (D1 e D2). In molte organizzazioni con la sede in Europa, UE inclusa, i funzionari sono ricompresi in categorie che vanno dalla D⁷⁵.

nario avente un contratto di durata determinata con l'IFAD, che era stato già oggetto di rinnovo da parte dell'ente.

⁷² Cfr. la sentenza del 28 gennaio 1999 del Tribunale amministrativo dell'ILO, n. 1817, par. 6.

⁷³ Nell'UNRWA sono impiegati solo contratti a durata determinata; nell'UNESCO e nella WHO vi è una predominanza di questo tipo di contratti; l'UE e l'UIT, invece, utilizzano soprattutto contratti a durata indeterminata.

⁷⁴ È il caso, ad esempio, del CERN.

⁷⁵ È il caso, ad esempio, della FAO e dell'ICCRUM. Ciò detto, con l'importante

Infine, si trovano «fuori classe» e «fuori grado» sia gli alti agenti internazionali sia tutti coloro che, svolgendo un'attività autonoma, come i consulenti, pur essendo agenti internazionali, non sono funzionari internazionali⁷⁶.

6. *Gli obblighi ed i diritti inerenti alla condizione giuridica interna dei funzionari*

La varietà e la proliferazione delle organizzazioni internazionali non consentono di individuare regole uniformi volte a stabilire chiaramente doveri e diritti del personale internazionale. Questa «costellazione istituzionale multilaterale» (BETTATI, 187), oltre a rendere particolarmente difficile la formulazione di una precisa definizione di personale internazionale, impedisce che possa esservi una completa armonizzazione sotto il profilo dei regimi dei rapporti di lavoro tra l'ente ed il suo *staff*: ogni organizzazione presenta, infatti, una propria autonomia giuridica ed amministrativa.

Ciò non toglie, tuttavia, che alcuni enti, allo stato attuale, prevedano condizioni lavorative abbastanza omogenee tra di loro. È il caso del sistema dell'ONU e degli enti che lo compongono. Quanto al contesto europeo, in seno all'UE vige un sistema normativo in materia di lavoro comune a tutti gli enti che la costituiscono. Altre organizzazioni con sede in Europa, pur non presentando identiche regole in materia, hanno concordato discipline simili, soprattutto (ma non solo) con riferimento ai livelli di remunerazione. Si tratta, in particolare, dell'OECD, della NATO, dell'UEO, dell'ESA, del CoE e dell'ECMWF.

Come qualsiasi rapporto di lavoro, anche quello tra il funzionario e l'organizzazione si caratterizza per una serie di obblighi e diritti – riconosciuti negli statuti degli enti e solitamente specificati nelle relative *Staff*

differenza che, mentre per i *general services* – pur potendo riguardare *staff* reclutato a livello locale – l'attività è svolta da individui aventi lo *status* di funzionari internazionali, in quanto tali soggetti alle regole interne dell'ente, i «salarati», invece, come si è già scritto, non sono funzionari e, per questa ragione, sono soggetti al diritto dello Stato di sede.

⁷⁶ Si veda *supra*, par. 1, per quel che concerne sia i lavoratori autonomi, che sono agenti ma non funzionari, sia i «salarati» i quali, invece, non vanno ricompresi nella categoria dei funzionari e quindi neppure in quella di agenti internazionali; non sono agenti né i volontari – ad esempio, coloro che vengono adoperati nell'ambito dei programmi dell'UNDP – né i tirocinanti, cioè coloro che svolgono *internships* nell'organizzazione.

Regulations e Staff Rules – che il primo ha nei confronti della seconda, generalmente riassunti nella formula del giuramento che egli presta al momento della presa in servizio.

Iniziando dagli **obblighi**, sia positivi (obbligo di adottare un determinato comportamento) che negativi (obbligo di astensione dal compimento di determinate attività) imposti al funzionario, suscettibili, se non rispettati, di comportare sanzioni disciplinari – dall'ammonimento alla destituzione –, egli deve, in primo luogo, perseguire, in modo continuativo ed esclusivo, i fini e gli interessi dell'ente di appartenenza. Il funzionario, quindi, deve essere sottoposto solamente al proprio superiore gerarchico, non può rispondere ad istruzioni che provengano dallo Stato di appartenenza o da altri Paesi membri dell'organizzazione e non può accettare onorificenze, favori, regali o altri riconoscimenti. Si tratta cioè del dovere di indipendenza, imparzialità e fedeltà, avente una posizione centrale nell'ambito della disciplina interna delle organizzazioni sin dal 1919, in occasione dell'istituzione dell'ILO e della SdN⁷⁷. In particolare, nel cosiddetto «Rapporto Balfour»⁷⁸, adottato dal Consiglio della Società il 19 maggio 1920, venne stabilito che i membri del Segretariato non dipendessero dal loro Stato di appartenenza, bensì dalla sola organizzazione⁷⁹. Il rapporto sottolineava, peraltro, la duplice necessità che venisse rispettata una certa distribuzione geografica nell'allocazione dei posti e che il personale, selezionato sulla base di criteri di indipendenza ed integrità morale, normalmente ricoprisse incarichi a titolo permanente al fine di coniugare esigenze di equilibrio sul piano internazionale con l'obiettivo di preservare il più possibile lo *staff* dell'organizzazione dalle pressioni dei governi.

In secondo luogo, i funzionari devono rispettare i doveri di riservatezza e discrezione nell'esecuzione delle loro attività, non solo durante ma anche dopo l'esaurirsi del loro impiego presso l'organizzazione.

In terzo luogo, i funzionari non possono svolgere alcuna attività politica o di altro genere incompatibile con il loro ruolo, fatta salva l'affi-

⁷⁷ Infatti, già il primo Direttore generale dell'ILO, Albert Thomas, aveva imposto il principio di imparzialità, insieme a quello di progressione nella carriera e della «provenienza internazionale» del suo *staff*, al centro della normativa dell'organizzazione. Allo stesso modo, il primo Segretario generale della SdN, Eric Drummond, aveva deciso di sottoporre il personale del Segretariato a regole specifiche, di carattere internazionale, senza considerarlo semplicemente una mera sommatoria delle varie delegazioni nazionali.

⁷⁸ Arthur James Balfour, all'epoca, era il rappresentante britannico presso la SdN.

⁷⁹ Cfr. *Staff of the Secretariat: Report Presented by the British Representative, Mr. AJ Balfour*, LN Official Journal, 1920, paragrafi 136-137.

liazione e l'iscrizione ad un partito politico, pienamente ammissibile secondo la giurisprudenza dei tribunali amministrativi internazionali⁸⁰.

Infine, il funzionario, per l'espletamento delle sue attività, è responsabile nei confronti dell'ente nel quale presta servizio: ha, quindi, una responsabilità amministrativa e, in questo senso, spetta all'organizzazione la valutazione della sua capacità e della sua condotta da un punto di vista tecnico. Egli è inoltre civilmente responsabile per i danni subiti dall'organizzazione, da lui prodotti e a lui imputabili.

Tra i **diritti** di cui il funzionario è titolare vanno annoverati: il diritto alla retribuzione, commisurata⁸¹ alla qualifica del funzionario e nel rispetto del principio *Noblemaire*⁸², secondo il quale i salari devono essere fissati ad un livello superiore o almeno equivalente alla retribuzione più elevata riconosciuta al personale impiegato presso le amministrazioni nazionali; il diritto alla carriera, ossia il diritto ad ottenere il conferimento di funzioni gerarchicamente superiori ed il corrispondente emolumento; il diritto all'indennità di fine rapporto nel caso di licenziamento (anche quando esso venga disposto per negligenza del funzionario) e, nel caso di licenziamento illegittimo, al risarcimento del danno; in molte organizzazioni, come l'ONU ed il CoE, anche il diritto alla pensione; il diritto ad una serie ulteriore di vantaggi economici, quali l'aumento periodico dello stipendio, l'assicurazione sociale, le integrazioni salariali per il mantenimento e lo studio dei figli, le indennità speciali in relazione alle particolari condizioni dell'attività svolta (ad esempio il lavoro notturno o l'attribuzione di funzioni superiori rispetto a quelle del grado ricoperto), i rimborsi per le missioni all'estero, il congedo per maternità e così via.

7. La condizione giuridica esterna dei funzionari: i privilegi e le immunità

Le immunità ed i privilegi non riguardano solamente le organizza-

⁸⁰ Cfr. la sentenza *Crawford* del Tribunale amministrativo dell'ONU del 21 agosto 1953, n. 18, pp. 69-70.

⁸¹ Solitamente attraverso una tabella predeterminata.

⁸² Detto principio, introdotto nella SdN nel 1921, viene poi recepito nel sistema dell'ONU e della maggior parte delle organizzazioni internazionali a carattere universale e regionale. Georges Noblemaire era il presidente del comitato che preparò il documento intitolato *Organisation of the Secretariat and of the International Labour Office. Report of the Commission of experts appointed in accordance with the resolution adopted by the League of nations at its meeting of December 17th, 1920*, LN Doc. C. 424. M. 305, 1921 X e A. 140 (a), 1921.

zioni internazionali⁸³. Anche gli individui che a vario titolo partecipano alla vita dell'ente nel quale svolgono la loro attività beneficiano di una serie di immunità e privilegi da far valere nei confronti degli Stati membri e non membri dell'organizzazione. È questa la **dimensione esterna della condizione giuridica dei funzionari**: si tratta, in particolare, di una serie di limitazioni, stabilite dal diritto internazionale, all'intervento degli organi statali e all'applicazione delle normative nazionali. In quest'ottica, va sottolineato che le immunità ed i privilegi dei funzionari operano anche e soprattutto nei riguardi sia dello Stato di sede dell'ente che del proprio Stato di appartenenza. Con specifico riferimento a quest'ultimo, lo scopo è quello di impedire influenze, pressioni e, più in generale, comportamenti statali potenzialmente lesivi degli obblighi di fedeltà all'organizzazione imposti al funzionario.

Quanto all'applicazione effettiva dei **privilegi** e delle **immunità** nei confronti del funzionario, essa non può prescindere dal recepimento delle relative norme negli ordinamenti interni degli Stati. Quanto scritto sembra valere anche se la disciplina contenuta nella legislazione nazionale non corrisponde ad un nucleo minimo di garanzie internazionalmente riconosciute al funzionario internazionale oppure lo oltrepassi, accordando, sia in un caso che nell'altro, un trattamento diverso da quello generalmente riconosciuto in altri ordinamenti (DURANTE, *Funzionario*, 296).

Al centro del regime dei privilegi e delle immunità dei funzionari internazionali si pone l'obiettivo di garantire loro l'indipendenza considerato il carattere internazionale delle attività da essi esercitate nell'interesse della comunità internazionale (BEDJAOU, 281). Ne costituiscono una conferma essenziale, a livello normativo, l'art. 105, par. 2 della Carta ONU, secondo cui «i funzionari dell'Organizzazione godranno [...] dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio *indipendente* delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione»⁸⁴ e, sul piano giurisprudenziale, il parere della Corte internazionale di giustizia del 1989 sulla *Applicabilità della sezione 22 dell'art. VI della Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU*⁸⁵.

Riguardo poi all'individuazione specifica dei privilegi e delle immunità e alle loro caratteristiche principali, con riferimento ai **delegati degli Stati presso l'organizzazione**, individui che, come si è già visto⁸⁶,

⁸³ Si veda Cap. VII.

⁸⁴ Corsivo aggiunto.

⁸⁵ Parere del 15 dicembre 1989, in *I.C.J. Reports*, 1989, paragrafi 50-52.

⁸⁶ Si veda *supra*, par. 1.

compongono l'organizzazione internazionale ma che non sono funzionari internazionali (e, a *fortiori*, agenti internazionali), il regime giuridico loro applicabile richiama i principi, di carattere consuetudinario, concernenti il trattamento degli agenti diplomatici, sia pure con alcune importanti differenze (DRAETTA, 65). In primo luogo, la negoziazione del contenuto e dell'estensione dei privilegi e delle immunità da esercitare nei confronti dello Stato ospite non è effettuata dallo Stato di appartenenza del soggetto, come invece avviene per gli agenti diplomatici degli Stati, bensì dalle organizzazioni internazionali presso le quali operano i suddetti delegati. Nel contempo, però, il titolare dei privilegi e delle immunità è lo Stato di appartenenza. Non lo è né l'organizzazione e neppure il delegato che ne è soltanto il beneficiario: è dunque esclusivamente lo Stato di cui questi è il cittadino a poter e dover rinunciare ai privilegi e alle immunità del suo rappresentante laddove ciò sia previsto e consentito dal diritto internazionale. In secondo luogo, differentemente dagli agenti diplomatici che sono titolari di piena immunità personale, i delegati degli Stati presso l'organizzazione ed i loro familiari godono di un regime di immunità nei confronti delle autorità del paese in cui prestano servizio – in sede sia penale sia civile – esclusivamente per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Quanto al tipo di immunità di cui gli agenti delle organizzazioni possono beneficiare, iniziando dagli **alti agenti internazionali**, è per loro prevista l'immunità personale – dunque affine all'immunità diplomatica e – sia nella Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU del 13 febbraio 1946, entrata in vigore il 17 settembre 1946, sia nella Convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati dell'ONU del 21 novembre 1947, in vigore dal 2 dicembre 1948. Con riferimento alla Convenzione del 1946, quindi, gli alti agenti dell'ONU, inclusi il Segretario generale e gli *Assistants Secretary General*, insieme ai loro familiari, sono coperti da un'immunità dalla giurisdizione penale e civile estesa anche agli atti compiuti come privati, dall'attuazione di atti coercitivi di carattere personale, da ogni imposizione fiscale e dall'inviolabilità del loro alloggio⁸⁷. Per quel che concerne gli alti agenti degli istituti specializzati dell'ONU, il discorso è più complicato dal momento che la Convenzione del 1947 consente a Stati ed istituti specializzati di introdurre modifiche al regime di immunità e privilegi riconosciuto nella Convenzione⁸⁸. In ogni caso, allo stato attuale, la prassi non pare ido-

⁸⁷ Cfr. l'art. V, sez. 19, della Convenzione del 1946.

⁸⁸ Al riguardo, il problema è capire se tali modifiche possono consistere anche in

nea a considerare l'indirizzo scelto nelle due citate convenzioni generali in tema di privilegi ed immunità delle organizzazioni e del loro personale, con riferimento agli alti agenti, quale riproduttivo del diritto internazionale generale⁸⁹.

Il regime dei privilegi e delle immunità applicabile agli agenti qualificabili come veri e propri **funzionari internazionali**⁹⁰ contiene regole certamente meno «garantiste» di quelle, consolidate già da molti decenni nel diritto internazionale, concernenti gli agenti diplomatici (QUADRÌ, 563), oltre che gli alti agenti internazionali. Il fondamento di detto regime giuridico sta nell'ufficio al quale il funzionario è preposto, strumentale all'espletamento dell'interesse pubblico internazionale che ne modula l'attività in seno all'ente (ZANGHÌ, 297). Come si vedrà più in dettaglio nel prosieguo dell'analisi, si tratta di garanzie che rispondono ad una **logica di carattere meramente funzionale**. In questo senso, titolare dei privilegi e delle immunità sembra essere l'ente (MILLER, 242)⁹¹, al quale appartiene un potere dispositivo in ordine al loro mantenimento o alla loro rinuncia (MONACO, *La condizione*, 397), mentre gli individui che lo compongono e che agiscono in suo nome, nel suo interesse e per suo conto, ne sono solamente i beneficiari. Ebbene, dalla natura funzionale delle garanzie accordate al funzionario deriva, da un lato, che è riconosciuto un trattamento differente a seconda del grado e della natura delle funzioni da egli svolte e, dall'altro, che i privilegi e le immunità possono trovare applicazione esclusivamente nei confronti dei comportamenti dei funzionari posti in essere nell'esercizio delle proprie funzioni e necessari al loro svolgimento⁹².

Con riguardo alla **fonte giuridica dei privilegi e delle immunità**, la

un'attenuazione dei privilegi e delle immunità oggetto della Convenzione: l'accordo istitutivo di un istituto specializzato può, ad esempio, prevedere l'immunità funzionale anziché personale per gli alti agenti? Cfr., sul punto, l'*Annex V* alla Convenzione relativo all'IMF, gli *Articles of Agreement* di quest'ultima organizzazione e l'interpretazione che ne è stata data nella sentenza della Corte suprema dello Stato di New York, Contea del Bronx, nel caso *Diallo c. Strauss-Kahn* del 1° maggio 2012 (*Index 307065/11*), nella quale la questione è peraltro solo marginalmente affrontata.

⁸⁹ Cfr., da ultimo, la sentenza, già citata, della Corte suprema dello Stato di New York, Contea del Bronx, nel caso *Diallo c. Strauss-Kahn* del 1° maggio 2012, dove la Corte ha negato che il Direttore generale dell'IMF dell'epoca, Dominique Strauss-Kahn, godesse, sulla base del diritto internazionale generale, dell'immunità personale.

⁹⁰ Sulle differenze tra alti agenti e funzionari internazionali si veda *supra*, par. 1.

⁹¹ Non lo è lo Stato, come invece accade con riferimento ai delegati dei membri presso l'organizzazione; si veda *supra*, in questo stesso par.

⁹² Cfr. l'art. 105, par. 2, della Carta ONU.

differenza tra gli agenti diplomatici ed i funzionari internazionali è molto netta. Se non vi è alcun dubbio circa la natura consuetudinaria delle norme disciplinanti i diritti degli agenti diplomatici, nessuna immunità e nessun privilegio relativi ai funzionari sembrerebbero, invece, essere oggetto di norme consuetudinarie (CAHIER, *Etude*, 402; TOMMASI DI VIGNANO, 90-91), (PISILLO MAZZESCHI, 53, CONFORTI, FOCARELLI, 134; *contra*, proprio (ed in misura ancora più chiara di) come avviene con riferimento agli alti agenti internazionali. Le garanzie attribuite ai funzionari sono, infatti, di natura convenzionale, multilaterale o bilaterale. Oltre alle norme contenute nell'accordo istitutivo dell'organizzazione, come ad esempio l'art. 105 della Carta ONU, tra gli accordi multilaterali vanno ricordate, sul piano universale, le convenzioni generali tra gli Stati membri, separate rispetto all'accordo istitutivo, già richiamate in merito al trattamento degli alti agenti: la Convenzione del 1946 sulle NU e quella del 1947 sugli istituti specializzati⁹³.

Nel contesto europeo accordi analoghi sono stati stipulati per l'UE, l'EFTA, l'ESA, il CoE, la WEO, il CERN e per tutte le altre organizzazioni aventi la loro sede in Europa. Tuttavia, la duplice circostanza che l'obiettivo di Stati ed enti internazionali è sempre più quello di assicurare una disciplina il più possibile uniforme in tema di privilegi ed immunità dei funzionari e che, come noto, detti accordi sono inefficaci nei confronti dei paesi che non li hanno ratificati, ha prodotto e continua a produrre un crescente numero di accordi di tipo bilaterale piuttosto che universale o regionale. Si tratta degli accordi di sede, conclusi tra l'organizzazione e lo Stato nel quale essa ha stabilito la propria sede, finalizzati, tra l'altro, a tutelare i funzionari dall'ingerenza delle autorità del paese nel quale esercitano le proprie funzioni⁹⁴.

Laddove lo Stato di sede non sia parte di convenzioni internazionali, né multilaterali né bilaterali, il problema della concessione di privilegi ed immunità ai funzionari dell'organizzazione è risolto attraverso l'adozione, da parte delle competenti autorità nazionali, di atti unilaterali, dei quali l'*International Organizations Immunities Act*⁹⁵, approvato dal Congresso statunitense nel dicembre 1945, costituisce uno degli esempi più significativi.

Nonostante le varietà di fonti di diritto in materia, per quel che ri-

⁹³ Tra le numerose convenzioni modellate su quella dell'ONU cfr., *inter alia*, la Convenzione OAS del 15 maggio 1949 e la Convenzione del CoE del 2 settembre 1949.

⁹⁴ Un esempio è l'accordo del 1 luglio 1946 tra l'ONU e la Svizzera.

⁹⁵ Cfr. l'*Handbook on the Legal Status, Privileges and Immunities of the United Nations*, ST/LEG/2, 19 settembre 1952.

guarda il contenuto materiale dei privilegi e dell'immunità, è possibile individuare, sulla base del diritto convenzionale multilaterale e bilaterale e della prassi internazionale, un **complesso di situazioni giuridiche soggettive** riconoscibili a tutti i funzionari internazionali.

Innanzitutto, i funzionari godono di una serie di immunità che, in ragione della loro natura funzionale, perdurano anche dopo la cessazione del rapporto di impiego. Tra queste assume rilevanza quella dalla giurisdizione penale e civile, in base alla quale il funzionario, pur rimanendo sottoposto alla legge dello Stato nel quale presta la propria attività, non può essere oggetto di procedimenti giudiziari o di sanzioni inflitte da organi nazionali. L'autorità competente a determinare l'immunità dalla giurisdizione è il giudice dello Stato ed è quest'ultimo a dover accertare se gli atti del funzionario siano stati compiuti in veste ufficiale, nell'esercizio cioè delle sue funzioni, oppure come privato. Tale potere di accertamento ha una rilevanza fondamentale, dal momento che solo la prima tipologia di atti può essere coperta dall'immunità che ha, come si è detto, natura funzionale.

In caso di contrasto tra organizzazione e Stato circa la qualificazione giuridica di un determinato atto è possibile che organi terzi siano investiti della questione. Al riguardo, è riconosciuta, nelle convenzioni ONU⁹⁶, la competenza della Corte internazionale di giustizia⁹⁷, mentre in alcune convenzioni regionali, come quella relativa ai privilegi e alle immunità del CoE, la controversia viene deferita ad un collegio arbitrale.

Ai funzionari è inoltre concessa l'inviolabilità personale, con riferimento agli atti compiuti nell'ambito delle loro funzioni ufficiali. Da ciò consegue l'esenzione da ogni misura di coercizione presa dalle autorità locali del territorio nel quale i funzionari svolgono la loro attività.

I funzionari godono anche di una serie di **benefici di carattere economico**. In primo luogo, essi sono esenti dal pagamento delle imposte applicate dagli Stati membri dell'organizzazione, in particolare dallo Stato

⁹⁶ Cfr. l'art 8, sez. 30, della Convenzione sui privilegi e le immunità e l'art. 9, sez. 32, della Convenzione relativa agli istituti specializzati.

⁹⁷ Cfr. il parere, già citato, riguardante *l'Applicabilità della sezione 22 dell'art. VI della Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU*, a proposito di un cittadino rumeno membro della Sottocommissione per la lotta contro le discriminazioni e la tutela della minoranza al quale il Governo rumeno dell'epoca impediva, per motivi politici, l'espletamento di alcune funzioni che la Corte ha ritenuto funzionali all'espletamento delle attività dell'organizzazione; cfr. altresì il parere del 29 aprile 1999 della Corte internazionale di giustizia concernente *L'immunità dalla giurisdizione di un relatore speciale della Commissione dei diritti umani*, in *I.C.J. Reports*, 1999, p. 62.

di sede dell'organizzazione, oltre a quelle previste dal loro paese di appartenenza. La *ratio* di tale esenzione trova fondamento nel principio di eguaglianza tra gli Stati: se il paese dove il funzionario presta la propria attività lo potesse assoggettare alle imposte locali, ricaverebbe un vantaggio considerevole nei confronti degli altri Stati membri, recuperando, tra l'altro, parte delle contribuzioni versate all'ente. L'estensione di tale privilegio fiscale si applica a qualsiasi reddito che deriva al funzionario dalla sua relazione con l'organizzazione, restando escluse le fonti di reddito che prescindono dal suo *status*. Un'eccezione alla regola dell'esonero fiscale, tuttavia, riguarda l'ipotesi in cui il funzionario sia anche cittadino dello Stato di sede: prevale, in questo caso, il principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, con la conseguenza che il funzionario è sottoposto alla tassazione sul reddito prevista per i suoi connazionali⁹⁸. In secondo luogo, i funzionari sono esenti da tasse o imposte di carattere doganale relative all'importazione e all'esportazione di tutti i beni mobili destinati all'uso personale o all'uso dei membri della loro famiglia, in occasione sia dell'insediamento nello Stato di sede dell'organizzazione che del trasferimento in un altro paese, anche quando esso è causato dalla cessazione delle funzioni. Al funzionario è consentito, in terzo luogo, di acquistare in franchigia, in particolari luoghi di vendita situati all'interno della sede dell'ente, alimenti ed altri prodotti per uso e consumo personale esenti da tasse. In quarto luogo, i funzionari usufruiscono di agevolazioni relative all'importazione e all'esportazione di valuta e alla regolamentazione in materia di cambio.

Gli **ulteriori privilegi** di cui beneficiano i funzionari ed i loro familiari consistono nell'esenzione dall'osservanza delle disposizioni sull'immigrazione, sulla registrazione e sulla circolazione degli stranieri e dagli obblighi connessi al servizio militare nello Stato di origine. Essi si avvalgono, inoltre, di alcune facilitazioni per il rimpatrio del funzionario e dei suoi familiari nell'evenienza di crisi internazionali.

Infine, posto che, a differenza di quanto accade per gli agenti diplomatici, non è richiesta alcuna forma di gradimento da parte dello Stato sul cui territorio il funzionario esercita la propria attività, ben si comprende la ragione per la quale, a tutela del paese dove ha sede l'organizzazione, le competenti autorità nazionali, nei casi in cui il funzionario abbia abusato del suo *status*, possano decidere di informare di tale abuso la stessa organizzazione che provvederà, a sua volta, a trasferirlo

⁹⁸ Cfr. l'art. 13, sez. 27, lett. c), dell'Accordo tra l'Italia e la FAO.

ad altro incarico oppure a rinunciare, a titolo provvisorio o permanente, all'immunità, di cui l'ente, come si è detto, è titolare (e dunque ha la piena disponibilità) ed il funzionario beneficiario⁹⁹. Accanto a questo strumento, esiste un'ipotesi più radicale, la cui legittimità è confermata, tra l'altro, nelle convenzioni ONU sui funzionari internazionali¹⁰⁰. Essa si risolve nella richiesta di espulsione del funzionario, generalmente effettuata dallo Stato di sede qualora questi ne abbia violato le leggi.

8. Segue. *La tutela della sicurezza dei funzionari*

Un altro aspetto relativo alla condizione giuridica esterna dei funzionari internazionali riguarda la tutela della loro sicurezza. Al riguardo, va innanzitutto chiarito che si applica anche a favore dei funzionari l'obbligo di natura consuetudinaria sulla protezione degli stranieri, in base al quale le autorità nazionali, per le attività svolte sul territorio statale, sono obbligate a salvaguardare i cittadini di paesi terzi da ogni ingerenza indebita alla loro persona e ai loro beni. Una tale tutela si concreta in un obbligo negativo di astensione ed in un obbligo positivo di intervento: gli Stati sono quindi obbligati ad astenersi dall'adozione di misure volte a mettere in discussione la sicurezza dei funzionari e, nel contempo, a prendere le necessarie misure preventive e repressive per proteggerli da attentati alla loro sicurezza derivanti dal comportamento di privati.

L'applicazione, anche ai funzionari, delle consuetudini internazionali in materia di stranieri implica la possibilità, per lo Stato nazionale del funzionario, di esercitare la protezione diplomatica – ad esempio, sotto forma di proteste o richieste di arbitrato – nei confronti dello Stato sul cui territorio si trova l'individuo.

Il problema principale, tuttavia, consiste nel capire se, sul piano del diritto internazionale, gli obblighi di protezione possano essere fatti valere da parte dell'organizzazione internazionale al quale appartiene il funzionario e, pertanto, se anche quest'ultima possa avvalersi di uno strumento affine alla **protezione diplomatica**. Secondo la Corte internazio-

⁹⁹ Nell'ONU la competenza spetta al Segretario generale, in base all'art. V, sez. 20 della Convenzione generale sui privilegi e le immunità. L'Assemblea Generale ha invece il compito, in base all'art. 105, par. 3, della Carta ONU, di proporre agli Stati membri la conclusione di accordi per una dettagliata disciplina della materia.

¹⁰⁰ Cfr. l'art. 7, sez. 25, par. 2 della Convenzione relativa ai privilegi e le immunità degli istituti specializzati.

nale di giustizia, pronunciatasi sul punto nel parere dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* in merito al caso *Bernadotte*, l'ONU, considerata la sua personalità giuridica internazionale ed in base agli articoli 2, par. 5, 104 e 105 della Carta, è, senza dubbio, titolare di un diritto di protezione dei propri funzionari da esercitare nei confronti dello Stato che ha violato gli obblighi che gli sono imposti¹⁰¹.

Quanto al tipo di danni per i quali l'ente può richiedere il risarcimento, la Corte ritiene che il danno non sia solamente quello inerente alla funzione svolta dall'individuo come funzionario, subito quindi dalla stessa organizzazione di cui egli fa parte, ma anche quello arrecato all'individuo in quanto tale.

In realtà, come rilevato da parte della dottrina (CONFORTI, FOCARELLI, 140-146), alla base del possibile intervento dell'ente a tutela dei funzionari si pone l'estensione, in via analogica, della norma consuetudinaria che impone allo Stato territoriale di proteggere i rappresentanti degli Stati esteri – quale categoria particolare di cittadini stranieri – anche a favore delle organizzazioni internazionali, intese quali collettività organizzate di Stati per le quali il funzionario esercita le proprie attività. Ciò vuole dire che, pur non essendovi alcun dubbio circa la possibilità per l'ente di esercitare la protezione a favore dei propri funzionari, detta **protezione** – che l'organizzazione può attivare in via facoltativa –, diversamente da quanto affermato dalla Corte, allo stato attuale, sembra essere puramente **funzionale** (*contra* VENTURI, 2625), distanziandosi, sotto questo punto di vista, dalla vera e propria protezione diplomatica, fondata sul vincolo di cittadinanza tra individuo e Stato di appartenenza. Tale tesi comporta, come corollario, che solamente i danni arrecati all'individuo in quanto funzionario internazionale possono essere richiesti dall'ente internazionale, mentre per quelli subiti dall'individuo in quanto tale può agire il suo Stato nazionale, sulla base della norma consuetudinaria sulla tutela dei cittadini stranieri.

Oltre che sul piano del diritto consuetudinario, esistono norme convenzionali volte ad attribuire all'organizzazione il potere di esercitare la tutela nei confronti dei propri funzionari, in caso di violazione degli obblighi di salvaguardia della loro incolumità da parte dello Stato territoriale, e a specificare contenuto ed estensione di detti obblighi. Tra i trat-

¹⁰¹ *I.C.J. Reports*, 1949, p. 174; cfr. il parere del 29 aprile 1999 concernente *L'immunità dalla giurisdizione di un relatore speciale della Commissione dei diritti umani*, già citato, paragrafi 47-54, 60-62.

tati più significativi va menzionata, in particolare, la Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 14 dicembre 1973 ed entrata in vigore il 20 febbraio 1977, che comprende, espressamente, tra le persone oggetto di tutela, anche i funzionari delle organizzazioni internazionali.

Con particolare riferimento alla sicurezza del personale dell'ONU¹⁰², peraltro, la disciplina fondamentale è contenuta nella Convenzione sulla sicurezza del personale dell'ONU e sul personale associato, firmata a New York il 9 dicembre 1994, entrata in vigore il 15 gennaio 1999¹⁰³, dove è scritto, all'art. 7, che gli Stati contraenti «devono prendere tutte le misure appropriate al fine di assicurare la sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato». La Convenzione è completata da un Protocollo facoltativo concluso l'8 dicembre 2005, aperto alla firma il 26 gennaio 2006, non entrato ancora in vigore, finalizzato ad ampliare il regime della Convenzione anche alle operazioni dell'ONU «di assistenza umanitaria, politica e allo sviluppo nella ricostruzione della pace» e «di assistenza umanitaria d'emergenza», per garantire che i responsabili di attentati contro il personale dell'ONU vengano assicurati alla giustizia.

9. La perdita dello status di funzionario

La perdita dello *status* di funzionario conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro con l'organizzazione può dipendere da un insieme di **cause**. Vi sono quelle «**ordinarie**», rappresentate dal raggiungimento dell'età pensionabile nei casi di contratti di durata indeterminata ovvero dalla scadenza del contratto qualora si tratti di rapporti di durata determinata.

Esistono anche delle **cause, diverse da quelle ordinarie**, di conclusione del rapporto di lavoro per volontà unilaterale del funzionario o

¹⁰² Tema questo tornato di attualità in ragione dei sempre più numerosi attacchi effettuati nei confronti delle missioni ONU, tra cui l'attentato alla sede di Baghdad dell'organizzazione, avvenuto nell'agosto del 2003, che causò la morte di numerosi agenti dell'ONU, compreso il Rappresentante Speciale per il Segretario Generale Viera de Mello.

¹⁰³ Cfr. altresì lo Statuto della Corte penale internazionale, dove è affermato, all'art. 8, par. 2, lett. b), iii, che per «crimine di guerra» si intende l'atto di «dirigere deliberatamente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace in conformità della Carta delle Nazioni Unite».

dell'organizzazione. Tra le prime si collocano le dimissioni del funzionario, per le quali si richiede un'esplicita ed inequivocabile manifestazione di volontà da parte di quest'ultimo ed il rispetto di una serie di presupposti di carattere procedurale e temporale, dipendenti dal grado e dalla posizione del funzionario all'interno dell'ente.

Le cause di cessazione del rapporto di lavoro per volontà dell'organizzazione devono essere tassativamente indicate nella sua normativa interna – in genere, nelle *Staff Regulations* – ed assunte nel superiore interesse dell'organizzazione. Il caso più comune è il licenziamento del funzionario per ragioni connesse al comportamento da egli posto in essere oppure per il mancato possesso di taluni requisiti o qualità personali. Quanto a quest'ultima ipotesi, può accadere che il funzionario perda la nazionalità di uno Stato membro dell'organizzazione oppure che non possa più godere dei diritti civili e politici. Per quanto attiene alla prima ipotesi, il funzionario può essere licenziato per aver assunto un atteggiamento giudicato inadeguato a causa, ad esempio, di uno scarso rendimento lavorativo oppure di una violazione delle regole interne dell'ente. In tale ipotesi l'atto, che costituisce una vera e propria sanzione disciplinare, deve essere adottato dal capo dell'amministrazione. Il provvedimento assume carattere disciplinare – e quindi deve essere adottato dal vertice amministrativo dell'organizzazione – anche quando l'ente riscontra il difetto delle qualità morali o di condotta, generalmente attinenti alla lealtà ed all'integrità del funzionario (ZANGHÌ, 315).

L'ente può sciogliere il rapporto di lavoro anche se sopravvengono alcune condizioni di carattere obiettivo, tra le quali la soppressione del posto del funzionario e la riduzione del personale. In questi casi, il funzionario ha un interesse legittimo al reimpiego (NAPOLETANO, 197), qualora ciò sia ritenuto possibile dall'amministrazione la quale è, peraltro, vincolata al rispetto dell'obbligo di buona fede nella ricerca di un posto vacante ed eventualmente nella sua assegnazione allo stesso funzionario, a patto che quest'ultimo posseda le necessarie qualifiche.

Infine, la cessazione del contratto può avvenire quando il funzionario, colpito da malattia o infermità, non possa più proseguire nell'esercizio delle sue funzioni.

10. *I procedimenti di garanzia a favore dei funzionari ed i sistemi di tutela giurisdizionale dei loro diritti*

In ragione della duplice circostanza che le organizzazioni internazio-

nali godono dell'immunità dalla giurisdizione degli Stati membri e che la disciplina del rapporto di impiego è sottratta agli ordinamenti nazionali, i funzionari internazionali non possono avvalersi né dei procedimenti di garanzia di carattere amministrativo né dei meccanismi di tutela giurisdizionale dei propri diritti previsti negli ordinamenti nazionali. È quindi lo stesso diritto interno dell'organizzazione a stabilire procedimenti di garanzia e ad accordare una tutela giurisdizionale a detti funzionari, in linea con il diritto internazionale, secondo il quale il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo costituisce un diritto fondamentale dell'individuo¹⁰⁴.

Quanto alle **garanzie amministrative** assicurate al funzionario, esse sono di due tipi: quelle operanti prima che la decisione amministrativa nei confronti del funzionario venga adottata e quelle ad essa successive. Entrambe mirano ad intervenire quale filtro delle questioni risolvibili in via stragiudiziale, spesso anche attraverso accordi transattivi tra le parti sul contenuto della decisione e sulla concessione di un'indennità al funzionario.

Per quel che concerne il primo tipo, il funzionario ha il diritto ad essere ascoltato prima che venga decisa una misura a suo carico, beneficiando di procedure a carattere contraddittorio, di natura informale, come nel caso del CERN, oppure più solenne, ad esempio con riferimento all'UNESCO. A tale fine, la maggior parte delle organizzazioni ha istituito comitati consultivi a competenza generale, composti solitamente da rappresentanti dell'organizzazione e da rappresentanti dei funzionari¹⁰⁵ oppure, più raramente, da personalità esterne all'organizzazione. Essi sono presieduti da un soggetto nominato dagli altri membri del comitato¹⁰⁶ oppure scelto da un organo a carattere direttivo, al di

¹⁰⁴ Cfr., *ex multis*, l'art. 14 del Patto dell'ONU sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, e l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953. Sul punto cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 febbraio 1999 nei casi *Waite e Kennedy c. Germania* e *Beer e Regan c. Germania* (1999-I) la quale, nell'esaminare la compatibilità delle norme internazionali sull'immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione civile con l'art. 6 della Convenzione europea in un caso riguardante un funzionario di nazionalità tedesca, ha ritenuto equivalente il livello di tutela previsto dal sistema di risoluzione delle controversie dell'ESA, applicabile ai rapporti di lavoro instaurati nell'ambito del Centro europeo di operazioni spaziali con sede a Darmstadt, con quello previsto nell'ordinamento tedesco.

¹⁰⁵ È quanto accade nell'ASE.

¹⁰⁶ Cfr. le procedure previste nell'ECMWF.

fuori dei membri del personale¹⁰⁷. Alcuni enti hanno anche creato comitati aventi una competenza tecnica più circoscritta, riguardante contestazioni relative alle indennità pensionistiche, a questioni di natura sanitaria e così via. In entrambi i casi si tratta di comitati – il cui intervento è sottoposto a condizioni diverse da organizzazione ad organizzazione¹⁰⁸ – che devono esprimere pareri prima che sia adottata una sanzione nei confronti del funzionario.

Inoltre, sempre più organizzazioni¹⁰⁹ hanno introdotto l'ufficio dell'*Ombudsman*, formato da individui indipendenti – non facenti cioè parte del personale dell'ente – nominati dal capo del Segretariato, di formazione giuridica, esperti in diritto del lavoro ed incaricati di individuare possibili soluzioni in caso di conflitto tra ente e funzionario.

Per quel che riguarda il secondo tipo di garanzie, ovvero quelle che operano successivamente alla decisione amministrativa, si tratta di reclami motivati che il funzionario, dopo aver ricevuto la comunicazione della decisione adottata dall'organo interno dell'ente ed avendola ritenuta contraria alle norme disciplinanti il suo *status* giuridico, può esperire dinanzi allo stesso organo che ha adottato l'atto (o posto in essere il comportamento considerato lesivo ed illegittimo) ed eventualmente di fronte al suo superiore gerarchico, allo scopo di richiedere all'amministrazione di riesaminare ed eventualmente riformare il provvedimento.

In alcune organizzazioni, come la WHO e l'ILO, esistono procedure informali di conciliazione o mediazione, preliminari al ricorso gerarchico ed instaurabili a seguito del provvedimento dell'autorità di cui il funzionario contesta la legittimità. Inoltre, nell'ambito di numerosi istituti specializzati dell'ONU è previsto che il funzionario possa rivolgersi ad un organo paritetico, di carattere consultivo, se ritiene di essere pregiudicato dalla decisione dell'organizzazione e se essa sia stata confermata dal capo della struttura amministrativa investito del ricorso gerarchico. In altri enti, invece, come la FAO, la NATO e l'OECD, il comitato consultivo interviene prima che il Direttore generale/Segretario generale si pronunci sul ricorso del funzionario.

¹⁰⁷ È il caso della FAO, dell'UNESCO e dell'OECD.

¹⁰⁸ L'attivazione della procedura di fronte al comitato può essere lasciata alla discrezionalità del funzionario (OECD), del capo del Segretariato (ILO), di entrambi (NATO) oppure avere natura obbligatoria, fatta salva la possibilità per funzionario ed ente di ricorrere direttamente al tribunale amministrativo di quest'ultimo (ONU, UNESCO).

¹⁰⁹ Cfr. l'*Ombudsman* che opera all'interno dell'ONU, istituito con il provvedimento del Segretario generale nel 2002 (UN Doc. ST/SGB/2002/12).

I **ricorsi giurisdizionali** sono di norma esperibili previo esaurimento delle vie di ricorso di natura amministrativa. I soggetti legittimati ad esperire tali ricorsi sono: i funzionari, le associazioni sindacali – laddove esistenti – rappresentative degli interessi dei funzionari, gli ex-funzionari ed i loro aventi diritto, inclusi gli eredi e, più raramente, i candidati a ricoprire un posto nell'organizzazione. Queste garanzie si risolvono nell'esperienza di ricorsi ad un organo giudiziario anziché amministrativo, competente in via alternativa ed esclusiva rispetto alle giurisdizioni nazionali, composto da individui scelti al di fuori del personale dell'organizzazione¹¹⁰.

L'importanza di tali strumenti di carattere contenzioso è stata evidenziata dalla Corte internazionale di giustizia nel citato parere del 1954 sugli *Effetti delle sentenze del Tribunale amministrativo dell'ONU*, laddove è sottolineata la necessità che il sistema dell'ONU assicuri ai propri funzionari un'adeguata tutela giurisdizionale dei loro diritti¹¹¹. Pur riguardando l'ONU, la posizione assunta dalla Corte può essere applicata a tutte le organizzazioni internazionali: in effetti, allo stato attuale, sono pochissimi gli enti, come l'AU e la NATO, che risultano privi di sistemi giurisdizionali di risoluzione delle controversie di lavoro.

Tra i **tribunali amministrativi** interni all'organizzazione vanno ricordati, tra i più significativi per struttura istituzionale e giurisprudenza prodotta: il *Dispute Tribunal* e l'*Appeals Tribunal* dell'ONU; il Tribunale amministrativo dell'IBRD; il Tribunale della funzione pubblica dell'UE; il Tribunale amministrativo dell'ILO. Per quanto riguarda quest'ultimo, va sottolineato che esso esercita la propria giurisdizione sui rapporti di lavoro non solo dell'ILO ma anche di altri, numerosi, enti internazionali (WTO, WHO, ecc.).

La procedura di contraddittorio di fronte ai tribunali amministrativi prevede normalmente una fase scritta con scambio di memorie e contro-deduzioni e, su richiesta degli stessi tribunali, di osservazioni complementari ed informazioni ulteriori (ad esempio, di carattere medico, nei casi di controversie concernenti il trattamento sanitario dei funzionari internazionali ed i diritti connessi). La fase orale è eventuale e, laddove prevista, è solitamente effettuata previa autorizzazione del Tribunale o del suo Presidente. Quanto alla natura del potere esercitato dai tribunali amministrativi, esso si concretizza nell'eventuale annullamento

¹¹⁰ Caratterizzati, pertanto, da maggiore imparzialità ed indipendenza.

¹¹¹ Cfr. pp. 57-58 del parere.

dell'atto e nel risarcimento del danno a favore del funzionario che sia stato licenziato in maniera illegittima (DURANTE, *Funzionario*, 295).

Per quel che concerne il valore delle sentenze emesse dai tribunali, esse sono vincolanti per le parti e definitive. Sotto il primo profilo, va sottolineato che la natura di cosa giudicata delle decisioni giurisdizionali, pur essendo solo raramente affermata in maniera esplicita negli statuti dei tribunali, rappresenta un principio generale della funzione pubblica, valido per tutte le giurisdizioni amministrative (PELLET, *Les voies*, 165). Sotto il secondo profilo, ad oggi, solamente nell'ONU e nell'UE dette sentenze, emesse, rispettivamente, dal *Dispute Tribunal* e dal Tribunale della funzione pubblica, possono essere oggetto di impugnazione, per alcuni motivi indicati in maniera tassativa¹¹², dinanzi ad un organo giurisdizionale diverso da quello pronunciatosi in primo grado: rispettivamente, l'*Appeals Tribunal* nel sistema dell'ONU, introdotto con la riforma del 2009, ed il Tribunale dell'Unione europea¹¹³ nell'UE¹¹⁴.

Con particolare riguardo all'ONU, a partire dal 1954 e fino al 1995¹¹⁵, era previsto un procedimento di riforma della decisione del Tribunale amministrativo dell'ONU la cui caratteristica principale era quella di comportare l'eventuale coinvolgimento della Corte internazionale di giustizia, la quale poteva, peraltro, essere adita, per il tramite di un Comitato apposito interno al sistema dell'ONU, sia dall'organizzazione sia dal funzionario. I motivi per attivare la procedura erano essenzialmente tre: difetto di giurisdizione; violazione o falsa interpretazione di una

¹¹² Cfr. l'art. 2, par. 1, dello Statuto dell'*Appeals Tribunal* e l'art. 10, allegato 1, dello Statuto della Corte di giustizia dell'UE, quest'ultimo limitato – a differenza dello Statuto dell'*Appeals Tribunal* che prevede anche l'errore di fatto quale motivo di impugnazione qualora essa abbia condotto ad una decisione manifestamente irragionevole – ai solo motivi di diritto.

¹¹³ Al riguardo, si precisa che, in base all'art. 256, par. 2 TFUE, le decisioni del Tribunale, in sede di impugnazione delle pronunce del Tribunale della funzione pubblica, possono essere oggetto di riesame da parte della Corte di giustizia, in casi eccezionali e nel rispetto di taluni limiti previsti dallo Statuto della Corte (in particolare, negli articoli 62, 62 *bis* e 62 *ter*), ove sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse.

¹¹⁴ Sulla struttura e le funzioni dei tribunali amministrativi internazionali, sulla loro differenza con gli organi quasi giurisdizionali e sulla riforma del sistema dell'ONU si veda Cap. III.

¹¹⁵ L'abrogazione dell'art. 11 dello Statuto del Tribunale amministrativo dell'ONU disciplinante presupposti e condizioni per l'attivazione della procedura consultiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia si deve alla risoluzione dell'Assemblea Generale dell'11 dicembre 1995 (GAOR A/RES/50/54).

norma della Carta ONU; violazione di una norma essenziale della procedura¹¹⁶.

Ebbene, un tale procedimento non è più in vigore nel sistema dell'ONU, essendo stato riformato, come già accennato, il sistema di risoluzione delle controversie ed introdotto il doppio grado di giudizio. Tuttavia, esso è tuttora previsto nell'ordinamento dell'ILO, con la differenza che l'art. XII dello Statuto del Tribunale amministrativo di tale organizzazione – mai il funzionario – e, dall'altro, individua due soli motivi di ricorso: il difetto di giurisdizione ed il grave vizio procedurale. Al riguardo, il parere della Corte de L'Aja, già citato, del 1° febbraio 2012, su *La sentenza n. 2867 del Tribunale amministrativo dell'ILO in merito ad un ricorso contro l'IFAD*, riafferma, in base all'art. 96 della Carta ONU e all'art. 65 dello Statuto della Corte, la competenza della Corte in tale materia. Pur ribadendo detta competenza, peraltro, la Corte sottolinea i limiti della procedura consultiva derivanti dall'ineguaglianza delle parti in giudizio dal duplice profilo dello *ius standi* e del *locus standi in iudicio*, dal momento che il funzionario, a differenza dell'organizzazione controparte, non può né chiedere il parere alla Corte né rappresentare i propri interessi o intervenire dinanzi a quest'ultima¹¹⁷.

Conclusosi il procedimento di fronte al Tribunale amministrativo, in alcuni enti internazionali¹¹⁸, il funzionario può avvalersi di una domanda di revisione – simile al procedimento di revocazione previsto in numerosi ordinamenti nazionali –, sottoposta a termini stringenti¹¹⁹ e proponibile a condizione che sia stato scoperto, successivamente alla pronuncia impugnata, un fatto nuovo, decisivo ai fini del giudizio, fino ad allora ignorato sia dal Tribunale che (non per sua colpa) dal ricorrente.

¹¹⁶ Il procedimento era suddiviso in tre fasi: nella prima l'organizzazione, rivolgendosi direttamente alla Corte, oppure uno Stato membro, attraverso l'invito ad un organo interno dell'organizzazione – detto Comitato di selezione –, chiedeva un parere alla Corte circa la legittimità della pronuncia adottata dal Tribunale; nella seconda la Corte, se lo riteneva necessario, sulla base anche delle osservazioni e delle memorie del funzionario, trasmesse dal Segretariato dell'organizzazione, emetteva il parere; nella terza, il Tribunale, vincolato al parere della Corte, adottava la sentenza, in maniera conforme oppure difforme dalla sua precedente decisione a seconda di quanto deciso dalla Corte.

¹¹⁷ Cfr., in particolare, i paragrafi 19-48 del parere.

¹¹⁸ Cfr. l'art. 12 dello Statuto del *Dispute Tribunal* dell'ONU il quale riprende ed integra l'art. 12 dello Statuto del Tribunale amministrativo dell'ONU.

¹¹⁹ Solitamente non oltre il 30° giorno dalla scoperta del fatto nuovo ed entro un anno dalla data della pronuncia del Tribunale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AKEHURST, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge, 1967; AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service (As Applied by International Administrative Tribunals)*, Oxford, 1988; ID., *Cases of the International Court of Justice relating to employment in international organizations*, in Lowe, Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1994, p. 193 ss.; ID., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 2005; ID., *Accountability of International Organisations for Violations of the Human Rights of Staff*, in Wouters, Brems, Smis, Schmitt (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, p. 527 ss.; APPRILL, *La notion de droits acquis dans le droit de la fonction publique internationale – Regard sur le droit positif*, in *Revue générale de droit international public*, 1983, 316 p. ss.; BAADE, *The acquired rights of international public servants*, in *American Journal of Comparative Law*, 1967, p. 251 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Le droit interne des organisations internationales*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1969, CXXI, p. 1 ss.; BALLADOUD, *Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail et sa jurisprudence*, Paris, 1967; BARNES, *Tenure and Independence in the United Nations International Civil Service*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1981-1982, p. 768 ss.; BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931; BASTID, *Les fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1931; ID., *Le statut juridique des fonctionnaires de l'ONU*, in *The United Nations: Ten Years' Legal Problems*, The Hague, 1956, 145 ss.; ID., *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, p. 347 ss.; BEDJAOUI, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Paris, 1985; BEIGBEDER, *Civil Service, International*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012, vol. II, p. 167 ss.; BETTATI, *Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit internationale de la Haye*, 1987, IV, p. 173 ss.; BIAVATI, *European Civil Procedure*, The Hague, 2011; BLOCH-LEFEVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, 1963; BORSI, *Il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1923, p. 261 ss.; CAHIER, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elle résident*, Milano, 1959, p. 271 ss.; ID., *Le droit interne des organisations internationales*, in *Revue générale de droit international public*, 1963, p. 563 ss.; CONDINANZI, MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁹, Milano, 2012; DALLE-CRODE, *Le fonctionnaire communautaire: droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruxelles, 2008; DE COOKER C. (ed.), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 2009; DECLEVA, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Padova, 1962; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; DURANTE, *L'ordina-*

mento interno delle Nazioni Unite, Milano, 1964; ID., *Funzionario (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, 1969, p. 289 ss.; ID., SPATAFORA, *Gli accordi di sede*, Milano, 1993; FERRARI BRAVO, *Le controversie di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, p. 553 ss.; FLORIO, *Funzionario internazionale*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, VII, 1961, p. 681 ss.; GASCON Y MARIN, *Les fonctionnaires internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit internationale de la Haye*, 1932, III, p. 725 ss.; GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O.I.T.*, Paris, 2009; GOMULA, *The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations*, in *Michigan Journal of International Law*, 1992, p. 83 ss.; GÖTTELMANN, MUNCH, *Article 101*, in SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*², Oxford, 2002, p. 1252 ss.; GOVAERE, VANDERSANDEN (sous la direction de), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008; GRAHAM, JORDAN, *The International Civil Service: Changing Role and Concepts*, New York, 1980; GRAY, *Judicial Remedies in International Law*, Oxford, 1990; HAMMARSKJÖLD, *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit internationale de la Haye*, The Hague, 1936, II, p. 111 ss.; HAUPTMANN, *Die Rechtsstellung der internationalen Funktionäre*, Göttingen, 1952; HILL, *Immunities and Privileges of International Officials. The Experience of the League of Nations*, Washington, 1947; HUNT S., *Human Rights Accountability of International Organisations vis-à-vis Their Staff: The United Nations*, in Wouters, Brems, Smis, Schmitt (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, p. 545 ss.; JENKS, *The Proper Law of International Organizations*, Londra, 1962; ID., *Due Process of Law of International Organizations*, in *International Organizations*, 1965, p. 163 ss.; KAIKOBAD, *The International Court of Justice and Judicial Review: A Study of the Court's Powers with respect to Judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, London, 2000; KING, *The Privileges and Immunities of the Personnel of International Organizations*, Genève, 1949; KNAPP, *Les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents devant les tribunaux internationaux*, in *Revue générale de droit international public*, 1965, p. 615 ss.; KRAMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1872 ss.; LANGROD, *La fonction publique internationale: sa genèse, son essence, son évolution*, Leiden, 1963; LEMOINE, *The International Civil Servant: an Endangered Species*, The Hague, 1995; LENGYEL, *Some trends in the International Civil Service*, in *International Organizations*, 1959, p. 520 ss.; MARCHISIO, *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012; MERON, *Status and Independence of the International Civil Servant*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1980, II, p. 285 ss.; MIELE, *Privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux*, Milano, 1958; MILLER, *Privileges and Immunities of United Nations Officials*, in *International Organizations Law*

Review, 2007, p. 169 ss.; MONACO, *La condizione giuridica esterna dei funzionari internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 390 ss.; ID., *I funzionari internazionali e gli agenti degli enti internazionali*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1957, p. 62 ss.; MORGENSTERN, *The law applicable to international officials*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1969, p. 739 ss.; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*⁷, Padova, 1967; MOURITZEN, *The International Civil Service. A Study of Bureaucracy: International Organizations*, Aldershot, 1990; NAPOLETANO, *La cessazione del rapporto di lavoro dei funzionari internazionali*, Milano, 1980; O'LEARY, *Applying principles of EU social and employment law in EU staff cases*, in *European Law Review*, 2011, p. 769 ss.; PALMIERI (sous la direction de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012; PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982; ID., *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1993; ID., RUIZÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1993; PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, in Blokker, Muller (eds.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht/Boston/Leiden, 1994, p. 217 ss.; PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, VII, 1991, p. 44 ss.; PLANTEY, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Paris, 1977; ID., LORiot, *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, Paris, 2005; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968; REINISCH, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, 2000; RITTER, *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1962, p. 427 ss.; RUIZ FABRI, SOREL (sous la direction de), *Le principe du contradictoire devant les juridictions internationales*, Paris, 2004; RUIZÉ, *La notion de fonctionnaire international*, in *Recueil d'études en hommages à Charles Eisenmann*, Paris, 1975, p. 441 ss.; ID., *Le double degré de juridiction dans le contentieux de la fonction publique internationale*, in *Mélanges offerts à Hubert Thierry: l'Évolution du droit International*, 1999, Paris, p. 369 ss.; ID., *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 2004; ID., *Article 100*, in Cot, Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 2083 ss.; SALERNO, *Diritto internazionale*², Padova, 2011; SALMON, *Immunités et actes de la fonction*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 314 ss.; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*⁶, London, 2009; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden/Boston, 2011; SCHWEBEL, *The International Character of the Secretariat of the United Nations*, in *British Yearbook of International Law*, 1953, p. 71 ss.; SERENI, *Diritto internazionale. Organizzazione internazionale*, Milano, II, 1960; SICAULT, *Article 101*, in Cot, Pellet (sous la direction de), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 2099 ss.; SOCIÉTÉ FRANÇAISE

POUR LE DROIT INTERNATIONAL (SFDI), *Les agents internationaux*, Paris, 1985; TOMMASI DI VIGNANO, *Immunità e privilegi dei funzionari internazionali*, Padova, 1961; VENTURI, *Funzionari internazionali*, in Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 2617 ss.; WEIL, *La nature du lien de fonction publique dans les organisations internationales*, in *Revue générale de droit international public*, 1963, p. 273 ss.; WELLENS, *Remedies against International Organizations*, Cambridge, 2004; YOUNG, *The international civil service. Principles and Problems*, Bruxelles, 1958; ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007; ZANOBETTI, *Diritto internazionale del lavoro. Norme universali, regionali e dell'Unione europea*, Milano, 2011; ZEMANEK, *Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen*, Wien, 1957; ZIADÉ (ed.), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008.

Capitolo IX

La responsabilità delle organizzazioni internazionali

Pietro Pustorino

SOMMARIO: 1. Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali. – 2. Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011. – 3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo. – 4. *Segue*. Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. – 5. L'elemento oggettivo dell'illecito. – 6. Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario. – 7. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di *jus cogens*. – 8. Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE. – 9. *Segue*. Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale. – 10. La questione della responsabilità sussidiaria dei soggetti membri dell'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione stessa. – 11. Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale. – 12. Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure. – 13. La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali.

1. *Presupposti e regole generali della responsabilità delle organizzazioni internazionali*

La necessità di stabilire un regime normativo in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni appare una conseguenza naturale, ed allo stesso tempo indispensabile, della progressiva espansione delle competenze attribuite alle organizzazioni e delle funzioni da esse concretamente svolte a livello internazionale.

Sembra infatti ampiamente superato nella prassi quanto affermato dal relatore speciale Ago, in tema di codificazione delle norme internazionali sulla responsabilità internazionale degli Stati, il quale dubitava che le organizzazioni internazionali potessero commettere illeciti internazionali in ragione del carattere recente del fenomeno dell'organizzazione

internazionale. Pertanto, secondo Ago, non era opportuno procedere ad una codificazione delle norme internazionali in materia di responsabilità delle organizzazioni¹.

A livello terminologico, va rilevato che un ampio studio presentato dall'*International Law Association* nel 2004 sulla *Accountability of International Organizations* utilizza il termine *accountability* in luogo del termine *responsibility*². La distinzione, nota soprattutto agli studiosi di diritto anglosassone, non appare in questa sede di particolare rilevanza, in quanto soltanto il termine *responsibility* assume importanza, riguardando le questioni relative alla violazione di vere e proprie norme internazionali da parte delle organizzazioni. Con il termine *accountability* si indica, invece, un fenomeno assai più ampio, che concerne non soltanto i presupposti e gli effetti della violazione di norme internazionali, ma anche le conseguenze dell'inosservanza di regole non giuridiche (HARTWIG, *International Organization*, 64-65), ivi compresi gli strumenti di *soft law* previsti da alcune organizzazioni per prevenire, accertare e rimediare a tale inosservanza.

Può in proposito rilevarsi che, soprattutto nell'ambito di organizzazioni internazionali di carattere finanziario, ad esempio nell'IBRD, nell'IDB o nell'ADB, sono state di recente istituite forme di controllo riconducibili al fenomeno dell'*accountability* e relative al monitoraggio e alla valutazione delle attività di erogazione dei finanziamenti effettuati da tali organizzazioni. Peraltro, gli organi al riguardo previsti, ad esempio il *panel* d'ispezione dell'IBRD, hanno, in primo luogo, carattere interno all'organizzazione e sono altresì privi dei requisiti di indipendenza ed imparzialità; in secondo luogo, essi non hanno il fine di accertare la violazione di vere e proprie norme internazionali, utilizzando quali parametri giuridici di riferimento regole di *soft law* adottate dalla stessa organizzazione che procede al controllo; in terzo luogo, gli atti conclusivi degli organi di controllo, che spesso devono essere «ratificati» dagli organi politici dell'organizzazione, non sono vincolanti.

È bene precisare che, in relazione alle attività di rilievo internazionale delle organizzazioni, è frequente che si applichino contemporaneamente più regimi giuridici, in particolare il regime sulla responsabilità internazionale degli Stati e quello in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni. Va infatti verificato se, nella fattispecie con-

¹ *Yearbook of the International Law Commission*, 1963, vol. II, p. 229 e p. 234.

² Si veda il *Final Report* presentato alla conferenza di Berlino nel 2004 dai *co-rapporteurs* Shaw e Wellens.

creta, una determinata condotta lesiva sia da attribuire unicamente allo Stato oppure all'organizzazione, oppure ad entrambi i soggetti. È quindi del tutto ammissibile che un medesimo fatto lesivo possa essere disciplinato da diversi regimi normativi.

Il regime generale in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali è destinato ad applicarsi in assenza di **regole speciali sulla responsabilità** contenute negli statuti o in altre regole adottate dall'organizzazione. Pertanto, nei casi in cui lo statuto di un'organizzazione preveda un regime normativo particolare, ad esempio escludendo o limitando la responsabilità dell'organizzazione per i fatti lesivi da essa posti in essere³, occorre applicare tale disciplina speciale. Bisogna tuttavia aggiungere che l'eventuale normativa speciale vincola, in linea di principio, soltanto i soggetti (organizzazione e suoi membri) che hanno accettato il regime speciale in tema di responsabilità per le attività dell'organizzazione, mentre è irrilevante per i soggetti terzi con i quali l'organizzazione intrattiene rapporti giuridici. Quindi, nel caso in cui la responsabilità dell'organizzazione sia fatta valere da soggetti terzi rispetto ad essa, il regime generale troverà applicazione a meno che si dimostri che i soggetti terzi abbiano accettato, esplicitamente o implicitamente, il regime speciale predisposto dall'organizzazione. Al contrario, nel caso di responsabilità invocata da soggetti membri, la disciplina generale troverà applicazione solo nella misura in cui non confligga con le regole speciali stabilite dall'organizzazione.

Nonostante qualche opinione contraria in dottrina (BROWNLIE, 357), il presupposto per accertare la responsabilità internazionale di un'organizzazione è costituito dall'esistenza di una sua **personalità giuridica distinta dagli Stati o da altri soggetti membri**⁴. In assenza di tale personalità, le condotte lesive dell'organizzazione sono da attribuire, sul piano internazionale, ai soggetti membri, qualora essi siano a loro volta dotati di soggettività internazionale. Che la sussistenza della personalità internazionale di un'organizzazione costituisca la *conditio sine qua non* della possibilità di accertare la sua responsabilità internazionale è un ele-

³ È questa l'ipotesi prevista dalla Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, adottata il 13 gennaio 1993, in particolare dall'annesso sulla protezione delle informazioni confidenziali, parte D, par. 22, in cui si esclude che l'OPCW sia responsabile per le violazioni delle norme sulla confidenzialità commesse dai membri del segretariato tecnico durante le ispezioni da essi condotte.

⁴ Si veda in proposito Cap. II.

mento consolidato nella prassi rilevante in materia, come dimostrato, ad esempio, dall'esame del rapporto del Segretario generale dell'ONU del 20 settembre 1996, in cui si afferma che la responsabilità per i danni causati dalle forze di pace è una conseguenza della personalità giuridica dell'Organizzazione⁵.

2. *Analogie e differenze fra la responsabilità internazionale degli Stati e la responsabilità delle organizzazioni internazionali: il progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale del 2011*

Il 5 agosto 2011 la Commissione del diritto internazionale ha definitivamente approvato il progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali⁶, di cui l'Assemblea generale dell'ONU ha preso atto, riservandosi di decidere successivamente in merito alla questione relativa alla forma giuridica da assegnare al progetto stesso⁷.

Il progetto del 2011 costituisce il completamento del progetto del 2001 sulla responsabilità internazionale degli Stati. Questo primo progetto contiene infatti una clausola di non pregiudizio circa le questioni concernenti la responsabilità internazionale di un'organizzazione o degli Stati per le attività svolte dall'organizzazione⁸. Il progetto del 2011, in assenza totale o parziale di un'adeguata prassi di sostegno ad alcune delle regole in esso contenute, si ispira in larga parte allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, come del resto espressamente ammesso dallo stesso relatore speciale, prevedendo peraltro un contenuto analogo, in diversi punti, rispetto al progetto del 2001.

Diverse argomentazioni, teoriche e pratiche, depongono a favore della scelta di applicare alle organizzazioni internazionali, con opportune modifiche, il regime previsto in tema di responsabilità degli Stati.

⁵ Si veda il rapporto su *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces Headquarters, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of the United Nations Peacekeeping Operations: Financing of the United Nations Peacekeeping Operations*, doc. A/51/389, par. 6.

⁶ Il relatore speciale Giorgio Gaja ha presentato, a partire dal 2002, otto rapporti alla Commissione.

⁷ Si veda la ris. del 4 novembre 2011, A/C.6/66/L.22, paragrafi 3-4.

⁸ Art. 57 del progetto del 2001.

Vi è anzitutto l'obiettivo di costituire, per quanto possibile, un **regime uniforme in materia di responsabilità internazionale**, colmando un evidente vuoto normativo alla luce della progressiva rilevanza delle organizzazioni sul piano internazionale. In proposito, rispetto all'asserita difficoltà di ricavare regole uniformi in tema di responsabilità degli Stati e delle organizzazioni internazionali – in ragione della diversità di struttura, competenze e finalità di tali enti – va rilevato che analoghe differenze possono registrarsi fra gli stessi Stati, ad esempio in relazione alle dimensioni del territorio e della popolazione sui quali si esplica la sovranità statale, oppure con riguardo al diverso grado di effettività dei poteri sovrani esercitati dagli Stati. Ciò non ha di certo inibito la formazione di un regime ormai consolidato di diritto internazionale generale riguardante la responsabilità degli Stati. Né la mancanza di prassi può costituire un elemento decisivo al riguardo, dal momento che essa è prevalentemente da ricondurre all'inesistenza o comunque all'estrema scarsità di organi giurisdizionali operanti a livello internazionale e competenti in materia di accertamento della responsabilità delle organizzazioni, mentre, con riferimento alla competenza dei tribunali interni, il limite maggiore è dato dall'applicazione delle regole in tema di immunità delle organizzazioni⁹. Un ulteriore elemento a sostegno della necessità di prevedere una disciplina *ad hoc* in tema di responsabilità internazionale delle organizzazioni è stato individuato nel fatto che l'assenza di regole scritte in materia potrebbe indurre i giudici interni ed internazionali a «creare» regole *ad hoc*, legate esclusivamente alle caratteristiche particolari del caso di specie, favorendo in tal modo un clima di incertezza giuridica quanto al regime normativo generale applicabile in materia (SCHERMERS, BLOKKER, 1020).

Occorre tuttavia ammettere che esistono aspetti problematici circa la scelta della Commissione del diritto internazionale di utilizzare il regime applicabile in tema di responsabilità degli Stati quale parametro pressoché esclusivo di riferimento in materia di responsabilità delle organizzazioni. Anzitutto, non è del tutto errato ritenere che il normale bilanciamento, nei lavori della Commissione, fra le regole di codificazione e le regole di sviluppo progressivo del diritto internazionale sia stato, in materia di responsabilità delle organizzazioni, alterato nel senso di propendere maggiormente per le regole *de jure condendo*. Sebbene ciò sia talvolta avvenuto anche in passato nel quadro dei progetti approvati dalla

⁹ Si veda Cap. VII.

Commissione, la rottura di questo equilibrio nel quadro della responsabilità internazionale appare di maggiore rilevanza, sia per la evidente delicatezza ed importanza della materia, sia perché tale *modus operandi* potrebbe costituire un ulteriore precedente per assegnare in futuro un ruolo preponderante all'obiettivo dello sviluppo progressivo del diritto internazionale. Lo sbilanciamento fra le esigenze di codificazione e di sviluppo progressivo del diritto internazionale risalta in particolare nel quadro della regolamentazione proposta dalla Commissione in cui la scarsità o ridotta significatività della prassi non lascia alternativa se non quella di «proporre» nuove regole internazionali, assegnando una funzione quasi legislativa alla Commissione. Inoltre, se appare verosimile che il progetto della Commissione del 2011 possa indirizzare la prassi nel senso prospettato dal progetto stesso, non è tuttavia affatto da escludere che, proprio per il fatto che alcune regole proposte sono totalmente ispirate allo sviluppo progressivo del diritto internazionale, la prassi possa orientarsi in modo diverso, superando alcune scelte operate dalla Commissione e riducendo di conseguenza il valore complessivo del progetto.

Ciò premesso, è innegabile che il progetto della Commissione costituisca uno strumento giuridico di grande utilità in tema di responsabilità delle organizzazioni, come confermato dal fatto che, anche prima della sua adozione in seconda lettura nel 2011, che ne ha aumentato in modo significativo la rilevanza, il progetto è stato richiamato nella giurisprudenza interna ed internazionale, sia in senso adesivo, allo scopo di accogliere il regime contenuto nel progetto¹⁰, sia in senso critico, al fine di segnalarne la parziale inadeguatezza¹¹.

¹⁰ Si veda la decisione del 12 dicembre 2007 resa dalla *House of Lords*, *R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence*, opinione di Lord Bingham of Cornhill, par. 5, con riferimento all'art. 5 (ora art. 7) del progetto. In senso analogo e con riferimento al medesimo articolo, si veda la sentenza del 5 luglio 2011 resa dalla Corte d'appello dell'Aia, *Mustafic-Mujic e altri c. Paesi Bassi*, par. 5.8.

¹¹ Si veda la decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 maggio 2007 nei casi *Behrami c. Francia* e *Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, la quale, dopo un'analisi accurata del progetto del 2011 (par. 29 ss.), utilizza, in materia di attribuzione all'ONU di alcune condotte lesive, il criterio del controllo e dell'autorità finali da parte del Consiglio di sicurezza sulle azioni od omissioni concretamente poste in essere (par. 133), in senso diverso da quanto indicato nell'attuale art. 7 del progetto della Commissione del diritto internazionale.

3. Gli elementi costitutivi del fatto illecito commesso dall'organizzazione internazionale: l'elemento soggettivo

In senso analogo a quanto previsto per gli Stati, il fatto illecito commesso da un'organizzazione internazionale presuppone l'accertamento di un **elemento soggettivo**, consistente nell'attribuzione all'organizzazione di una determinata condotta lesiva, e di un **elemento oggettivo**, consistente nella violazione di norme internazionali. Nonostante qualche opinione contraria (DRAETTA, 136), non è da considerare come un ulteriore elemento costitutivo dell'illecito compiuto da un'organizzazione l'esistenza di un danno nei confronti di terzi.

In tema di attribuzione all'organizzazione di una condotta lesiva, occorre ovviamente partire dalle attività svolte dall'organizzazione attraverso i propri organi ed agenti¹². Per quanto concerne gli organi, non importa, ai fini dell'attribuzione della condotta all'organizzazione, che si tratti di organi principali, sussidiari, istituiti a titolo permanente o temporaneo. Il principio dell'attribuzione all'organizzazione delle condotte lesive poste in essere da organi istituiti dall'organizzazione opera quindi anche nel caso in cui a tali organi siano devoluti compiti particolari, come avvenuto ad esempio per l'amministrazione internazionale di territori oggetto di conflitti armati interni o internazionali, in particolare in Kosovo e a Timor Est. Appare quindi corretta, ai fini della determinazione della responsabilità internazionale dell'organizzazione, la qualificazione dell'*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) quale organo sussidiario dell'ONU da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nella già citata decisione relativa ai casi *Behrami e Saramati*¹³, sebbene sia criticabile il fatto che la Corte abbia escluso di poter attribuire, nel caso di specie, alcune condotte lesive poste in essere dall'UNMIK e dalla *Kosovo Force* (KFOR) – la forza multinazionale della NATO operante nell'ex Jugoslavia – anche agli Stati partecipanti a tali operazioni internazionali, in base a quanto si dirà nel paragrafo successivo.

Altrettanto irrilevante, in materia di attribuzione della condotta le-

¹² Sulla distinzione si vedano i Capitoli III e VIII.

¹³ Si veda la decisione della Grande Camera del 31 maggio 2007, cit., par. 143. Sull'attribuzione all'ONU delle attività dell'Alto rappresentante dell'ONU per la Bosnia-Erzegovina, si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 ottobre 2007, *Berić e altri c. Bosnia-Erzegovina*, par. 26 ss.

siva, è la fonte normativa, primaria o di rango inferiore, sulla base della quale l'organizzazione ha istituito l'organo in questione.

Per quanto attiene alla nozione di agente, la prassi rilevante in materia depone nel senso dell'accoglimento di una definizione particolarmente ampia. Al riguardo, può citarsi il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* secondo cui il termine agente include ogni soggetto incaricato dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni, a prescindere dal fatto che esso sia considerato funzionario dell'organizzazione e regolarmente retribuito, sia assunto a tempo determinato o indeterminato¹⁴.

L'art. 6 del progetto della Commissione del diritto internazionale precisa, in linea con quanto appena affermato, che la nozione di agente va determinata senza tenere conto della posizione gerarchica ad esso riconosciuta nell'ambito dell'organizzazione. Di conseguenza, ai fini dell'attribuzione della responsabilità ad un'organizzazione per fatto dei propri agenti, ciò che rileva è che essi siano stati incaricati dall'organizzazione di svolgere determinate funzioni per conto dell'organizzazione stessa e che le relative attività siano esercitate nell'ambito delle specifiche funzioni ad essi assegnate.

Nel caso di attività *ultra vires* di agenti od organi, compiute cioè eccedendo l'ambito delle funzioni ad essi assegnate, l'attribuzione all'organizzazione, fatte salve ovviamente eventuali regole speciali¹⁵, è subordinata al fatto che l'agente o l'organo agiscano in tale capacità e che le attività poste in essere rientrino nel quadro delle funzioni complessive esercitate dall'organizzazione¹⁶. La *ratio* della disposizione sembra risiedere nel fatto che l'eventuale attribuzione all'organizzazione di condotte *ultra vires* non inquadrabili nelle funzioni complessive da essa svolte contrasterebbe con il principio di attribuzione delle competenze dell'organizzazione stessa. Non possono in definitiva attribuirsi all'organizzazione le **condotte poste in essere a titolo privato** dagli agenti dell'organizzazione. Analogamente, non sono da attribuire all'organizzazione le attività di organi od agenti che esorbitino dalle competenze e dalle

¹⁴ *I.C.J. Reports*, 1949, p. 177.

¹⁵ Ad esempio, l'art. 340 del TFUE limita la responsabilità extracontrattuale dell'UE per i danni cagionati dalle istituzioni o dagli agenti alle attività svolte nell'esercizio delle loro funzioni.

¹⁶ Art. 8 del progetto della Commissione.

funzioni generali attribuite all'organizzazione e ricavabili in base ai trattati istitutivi o alle altre regole rilevanti in materia.

In tema di analisi delle azioni condotte *ultra vires*, è appena il caso di chiarire che la responsabilità dell'organizzazione non è affatto subordinata all'accertamento dell'**illegittimità dell'atto** secondo le regole dell'organizzazione, ciò in quanto la responsabilità opera autonomamente sulla base di norme di diritto internazionale generale. Da ciò deriva per un verso che un atto legittimo secondo le regole dell'organizzazione può ben essere produttivo di responsabilità internazionale, per altro verso che all'adozione di un atto illegittimo dell'organizzazione non consegue necessariamente la responsabilità dell'organizzazione per violazione di norme internazionali.

Non è poi escluso, secondo quanto prospettato nel progetto del 2011 in senso analogo a quanto stabilito nel progetto sulla responsabilità internazionale degli Stati¹⁷, che una condotta lesiva possa essere attribuita all'organizzazione in quanto da essa **riconosciuta e adottata**¹⁸. Il criterio di attribuzione in esame opera in presenza di comportamenti lesivi posti in essere materialmente da privati, sebbene non possa escludersi un'applicazione di tale criterio nell'ipotesi in cui si ponga la questione di attribuire condotte di organi o agenti di altre organizzazioni o di Stati, qualora essi non siano disciplinate da altre regole contenute nel progetto della Commissione. In questo caso, la responsabilità dell'organizzazione che riconosce e adotta condotte altrui può essere di carattere esclusivo o concorrere con la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale nella fattispecie concreta.

4. Segue. *Le questioni specifiche relative all'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari*

L'attribuzione ad un'organizzazione internazionale di una determinata condotta lesiva può sollevare problemi particolari, qualora essa concorra con la condotta illecita di Stati, membri o non membri dell'organizzazione¹⁹. In questo ambito, è raro che siano previste regole speciali

¹⁷ Art. 11 del progetto della Commissione sulla responsabilità degli Stati.

¹⁸ Art. 9 del progetto della Commissione sulla responsabilità delle organizzazioni.

¹⁹ Sul problema del collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale, si veda anche *infra*, par. 8.

di attribuzione di una condotta o della responsabilità internazionale per le attività poste in essere sia da organizzazioni, sia da Stati. Un esempio di questo genere è dato dall'art. 139, par. 2, della Convenzione ONU sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, che stabilisce la responsabilità solidale delle organizzazioni e degli Stati parti della Convenzione per i danni prodotti da attività congiunte svolte nell'area dei fondi marini²⁰.

Problemi di particolare attualità si pongono, in materia di attribuzione di condotte lesive, per quanto concerne gli illeciti commessi durante operazioni belliche, laddove non sempre è agevole delimitare una ripartizione netta di responsabilità fra organizzazione e Stati che partecipano, a vario titolo, alle operazioni militari.

In particolare, per quanto concerne lo svolgimento delle operazioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement*, da un lato è noto che le attività commesse durante tali operazioni sono attribuibili, almeno in linea di principio, all'organizzazione che le ha istituite, poiché, nei casi suddetti, ci si trova di fronte ad organi sussidiari dell'organizzazione; d'altro lato, gli Stati di invio dei contingenti militari mantengono una responsabilità residuale per quanto attiene soprattutto agli aspetti amministrativi e disciplinari, che viene in rilievo ad esempio nel caso in cui i militari nazionali commettano reati o addirittura crimini internazionali, ferma restando ovviamente la competenza in materia di organi giurisdizionali internazionali. Come è stato osservato (CONDORELLI, 886), i militari nazionali messi a disposizione dell'organizzazione internazionale che istituisce l'operazione militare sono quindi oggetto di un «double rattachement», rispetto allo Stato di invio ed all'organizzazione, che può riflettersi sul piano della responsabilità internazionale di tali soggetti per il medesimo fatto lesivo.

L'elemento della **duplice attribuzione**, allo Stato ed all'organizzazione, di uno stesso fatto lesivo implica l'applicazione a questi soggetti di regimi normativi diversi in tema di responsabilità internazionale. È da notare del resto che anche le discipline normative concernenti le norme primarie di diritto internazionale variano a seconda del soggetto preso in esame. Pertanto, nel caso di attribuzione allo Stato di una determinata condotta, occorrerà verificare il rispetto da parte di tale Stato di tutte le norme primarie ad esso applicabili, ivi comprese le norme in

²⁰ Rilievo assume in materia anche l'art. 139, par. 3, della Convenzione, in base al quale gli Stati contraenti, membri di organizzazioni internazionali, sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare il rispetto di tale articolo nel quadro delle suddette organizzazioni.

tema di diritti umani. A questo proposito, il Comitato dei diritti umani, organo di controllo sul rispetto del Patto ONU sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, ha correttamente affermato che i diritti contenuti nel Patto devono essere rispettati dagli Stati parte anche nelle ipotesi in cui essi abbiano inviato contingenti militari operanti nel quadro di operazioni di *peace-keeping* o *peace-enforcement*, a condizione che la presenza militare sul territorio straniero garantisca un controllo effettivo del territorio da parte dello Stato di invio²¹.

Il criterio del **controllo effettivo** sulle attività di un'organizzazione, nel caso in cui altre organizzazioni o Stati mettano a disposizione i propri agenti od organi (anche di natura militare), è stato accolto dal progetto della Commissione del diritto internazionale²².

Va in particolare messo in luce che, nel caso di operazioni di *peace-keeping* o *peace-enforcement*, uno stesso fatto lesivo può essere concretamente attribuito tanto all'organizzazione internazionale che ha formalmente istituito l'operazione militare (es. l'ONU), quanto agli Stati membri o non membri dell'organizzazione che mettono a disposizione i propri contingenti militari, quanto ancora ad altre organizzazioni internazionali (es. la NATO o altre organizzazioni regionali), le quali partecipano alle operazioni belliche su autorizzazione dell'organizzazione che ha istituito l'operazione. In quest'ultimo caso, può quindi sussistere una responsabilità internazionale concorrente di più organizzazioni internazionali.

Bisogna inoltre aggiungere che, sempre in materia di uso della forza da parte di organizzazioni internazionali, l'esame della prassi dimostra come non manchino casi concreti nei quali vengano condotte da più soggetti di diritto internazionale e sul medesimo territorio (o spazio marino ed aereo) operazioni belliche autonome, che non sono cioè stabilite e condotte sulla base di un unico centro di controllo e coordinamento, ma dipendono da diversi centri di controllo politico ed operativo, dando luogo a difficoltà ulteriori quanto all'accertamento delle distinte responsabilità internazionali.

Nella prassi, vengono anzitutto in rilievo le operazioni militari istituite dal Consiglio di sicurezza, che provvede generalmente alla creazione di organi sussidiari dell'ONU, i quali vengono gestiti e controllati direttamente dal Consiglio. Si tratta delle operazioni di *peace-kee-*

²¹ Si veda il *General Comment* n. 31 del 26 maggio 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 10.

²² Art. 7 del progetto.

ping, *peace-enforcement*, *peace-building* e, in casi meno frequenti, di organi internazionali di amministrazione di territori. In tutte queste ipotesi, l'attribuzione all'ONU della condotta lesiva posta in essere dai propri organi è pacifica, fatto salvo l'accertamento concreto del controllo effettivo esercitato dall'Organizzazione. Non è tuttavia escluso, secondo quanto si è detto, che possa accertarsi una responsabilità concorrente degli Stati (o delle altre organizzazioni) partecipanti a tali operazioni militari per la medesima condotta lesiva. Non costituisce necessariamente un ostacolo in materia l'eventuale conclusione fra l'organizzazione e gli Stati di invio dei contingenti militari di accordi di esclusione della responsabilità degli Stati, nemmeno nei casi in cui ciò costituisca una prassi consolidata, come avviene per l'ONU con riguardo all'applicazione del *Model Contribution Agreement*, che stabilisce la responsabilità verso soggetti terzi soltanto dell'ONU, salva la possibilità per l'Organizzazione di rivalersi finanziariamente sugli Stati di invio in caso di danni causati da grave negligenza o violazione volontaria dei propri obblighi²³. L'accordo in questione, infatti, non può pregiudicare i diritti degli Stati (e dei loro cittadini) che non abbiano partecipato all'accordo. Osservazioni analoghe, quanto all'inefficacia degli accordi in esame per i soggetti terzi, possono essere svolte nel caso in cui l'accordo preveda, al contrario dell'ipotesi precedente, la responsabilità verso i terzi soltanto dello Stato sul cui territorio o spazio marino si svolge l'operazione per i danni causati da un'organizzazione durante un'operazione militare da essa istituita e controllata²⁴.

Diversamente, nell'ipotesi di **autorizzazione** del Consiglio di sicurezza all'uso della forza da parte di Stati od organizzazioni internazionali, gli eventuali fatti lesivi sono da attribuire esclusivamente ai soggetti autorizzati, i quali mantengono generalmente il controllo effettivo delle operazioni militari. È tuttavia da notare che i casi concreti non sono sempre inquadrabili perfettamente in una o nell'altra delle tipologie appena messe in luce. Ad esempio, per quanto concerne le autorizzazioni all'uso della forza, il Consiglio di sicurezza, in alcune ipotesi di delega

²³ Si veda l'art. 9 del suddetto accordo, doc. A/50/995 (annesso) e doc. A/51/967 (annesso).

²⁴ È questa l'ipotesi prevista dall'art. 13 dell'accordo del 31 dicembre 2008 fra UE e Somalia sullo *status* della forza navale operante in Somalia nel quadro della missione Atalanta (GUUE del 15 gennaio 2009, L 10, p. 29 ss.). Nella suddetta disposizione si precisa ulteriormente che qualora la Somalia riconosca un risarcimento ai soggetti lesi per attività imputabili alla forza navale dell'UE (EUNAVFOR), quest'ultima è tenuta ad indennizzare la Somalia per l'ammontare della somma in questione (art. 13, par. 3).

di funzioni, si riserva ampi poteri di controllo e coordinamento sull'operato dei soggetti autorizzati. In questi casi, è dubbio che la delega in questione sia tale da esonerare il soggetto delegante, cioè il Consiglio di sicurezza e quindi l'ONU, dalla responsabilità internazionale per gli illeciti materialmente commessi dai soggetti delegati. Non è poi da escludere una responsabilità dell'organizzazione per omissione di controllo sulle attività effettivamente delegate in quanto l'esercizio del potere di delega non può esonerare automaticamente l'organizzazione dal rispetto dei propri obblighi internazionali.

Tutto ciò induce ancora una volta ad evidenziare che, per tutte le operazioni belliche istituite, gestite o autorizzate da un'organizzazione internazionale, l'attribuzione concreta di una determinata condotta lesiva ai diversi soggetti coinvolti dipende dall'analisi delle circostanze proprie del caso specifico (DI BLASE, 264). Di conseguenza, il dato formale, relativo al *nomen* attribuito all'operazione bellica (es. operazione di *peace-keeping* o autorizzazione all'uso della forza), deve eventualmente cedere il passo ai risultati provenienti dalla verifica e di quanto effettivamente accaduto in concreto. Tali risultati, infatti, possono offrire una lettura diversa e talora opposta rispetto a quanto formalmente previsto in tema di ripartizione delle condotte e quindi delle responsabilità internazionali dei soggetti coinvolti. Si badi inoltre che la questione dell'attribuzione di una determinata condotta lesiva all'organizzazione o allo Stato di invio dei contingenti militari deve essere valutata in relazione ad ogni singola operazione militare che viene in rilievo, con la conseguenza che, nel quadro del medesimo conflitto bellico, le singole condotte lesive possono essere attribuite a soggetti diversi sulla base dell'applicazione del criterio del controllo effettivo esercitato su quella specifica operazione militare presa in esame.

La necessità di verificare in concreto quanto effettivamente avvenuto allo scopo di ripartire le responsabilità fra organizzazioni e Stati che partecipano alle operazioni militari è stata sostanzialmente confermata dall'ONU con riferimento alle attività dell'*United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II). Nel rapporto del 1° giugno 1994 redatto dalla commissione di inchiesta istituita per verificare le responsabilità degli attacchi militari subiti dal personale dell'ONU in Somalia, si afferma che le forze militari impiegate sono state sottratte al controllo effettivo dell'ONU e sottoposte unicamente al controllo degli Stati nazionali²⁵.

²⁵ Si vedano i paragrafi 243-244 del rapporto, UN doc. S/1994/653.

Pertanto, solo essi devono essere ritenuti responsabili sul piano internazionale.

In questa ottica vanno esaminate alcune decisioni di tribunali nazionali che si sono pronunciati in materia. In particolare, la Corte d'appello dell'Aia, nella sentenza del 5 luglio 2011, ha accertato la responsabilità civile dei Paesi Bassi per il massacro di migliaia di individui avvenuto nel 1995 a Srebrenica da parte delle forze militari serbe durante il conflitto nell'ex Jugoslavia. In particolare, la Corte ha stabilito la responsabilità dello Stato nazionale a seguito dell'evacuazione del campo occupato dal contingente militare olandese e della consegna ai militari serbi dei civili presenti nel campo. La Corte afferma anzitutto che il fatto illecito in questione può essere imputato contemporaneamente ai Paesi Bassi ed all'ONU, che ha istituito l'*United Nations Protection Force* (UNPROFOR), pur giudicando, nel caso di specie, solo in merito alla responsabilità dei Paesi Bassi²⁶. Quanto al criterio di attribuzione della condotta lesiva, la Corte fa riferimento, in conformità a quanto indicato nell'art. 7 del progetto della Commissione del diritto internazionale sopra analizzato, al criterio del controllo effettivo, rilevando che le autorità olandesi hanno partecipato, insieme all'ONU, alla decisione di ritiro del contingente nazionale. In proposito, è da notare che la Corte prende in considerazione, in tema di attribuzione della condotta lesiva allo Stato di invio del contingente, la circostanza che i Paesi Bassi avevano il *potere di prevenire* la violazione, ma non sono intervenuti in questa direzione²⁷. Si tratta pertanto di una decisione che va nel senso dell'accertamento di una possibile «dual attribution», all'organizzazione internazionale ed agli Stati di invio dei contingenti militari, di condotte lesive poste in essere nel quadro di operazioni militari. Del resto, seppure in modo piuttosto generico, la responsabilità dell'ONU per il massacro di Srebrenica è stata ammessa dallo stesso Segretario generale nel rapporto del 15 novembre 1999 relativo proprio al caso in questione²⁸.

Diversamente, il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, nella sentenza dell'8 dicembre 2010, ha affermato la responsabilità esclusiva del Belgio con riguardo alla decisione di evacuare il campo controllato a Kigali da militari belgi ed occupato da rifugiati. Secondo il Tribunale, in-

²⁶ *Mustafic-Mujic e altri c. Paesi Bassi*, cit., par. 5.9.

²⁷ *Ivi*, paragrafi 5.9 e 5.18.

²⁸ Si veda il *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35. The fall of Srebrenica*, UN doc. A/54/549, par. 5.

fatti, i caschi blu di nazionalità belga, pur operando nell'ambito dell'*United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), non rispondevano più alle istruzioni e agli ordini dell'ONU, bensì soltanto alle autorità belghe²⁹. La suddetta sentenza sembrerebbe quindi deporre nel senso della responsabilità esclusiva dello Stato di invio dei contingenti militari, confermando la necessità di un esame dettagliato delle circostanze relative al caso di specie, al fine di verificare quale soggetto internazionale possieda, al momento del compimento della condotta lesiva, il controllo effettivo sui contingenti impiegati.

La giurisprudenza interna appena richiamata sembra deporre per un ampliamento dell'ambito di applicazione della responsabilità degli Stati partecipanti alle operazioni militari sopra analizzate. La ragione non va forse basata soltanto su considerazioni giuridiche. Va infatti tenuto conto del maggior numero di norme primarie di diritto internazionale applicabili agli Stati, piuttosto che alle organizzazioni internazionali, e, almeno in parte, del più agevole accertamento giudiziario della responsabilità statale, in comparazione all'estrema difficoltà di giudicare nel merito le questioni relative alla responsabilità di un'organizzazione, quasi sempre frustrate dall'applicazione delle regole sull'immunità di cui beneficiano tali enti³⁰.

5. *L'elemento oggettivo dell'illecito*

Occorre adesso esaminare le questioni relative alla determinazione delle norme o principi di diritto internazionale che possono essere violati dalle organizzazioni. La circostanza che le regole primarie applicabili alle organizzazioni siano numericamente inferiori alle regole applicabili agli Stati non sorprende se si considera che le competenze esterne delle organizzazioni, in relazione alle quali è notevolmente aumentato il numero delle norme internazionali vincolanti per le organizzazioni, si sono affermate piuttosto di recente.

Va peraltro rilevato che alcune norme di diritto internazionale generale, ivi comprese alcune norme di *jus cogens*, aventi quali destinatari gli Stati, appaiono applicabili anche alle organizzazioni, senza bisogno di particolari adattamenti o modifiche in ragione dei caratteri peculiari di

²⁹ *Mukeshimana-Ngulinzira e altri c. Belgio, Marchal e altri*, par. 38.

³⁰ Sul problema si veda il Cap. VII.

questi enti. L'obiezione di principio secondo cui le organizzazioni non avrebbero contribuito alla formazione di tali norme è da respingere allo stesso modo in cui è stata storicamente respinta l'obiezione avanzata dagli Stati di nuova indipendenza circa l'applicabilità nei loro confronti delle norme consuetudinarie sorte nel periodo precedente alla loro formazione.

Inoltre, come è stato osservato (CORTÉS MARTIN, 120-122), alcune organizzazioni internazionali contribuiscono esse stesse, ed in modo significativo, alla formazione di nuove norme di diritto internazionale generale, ad esempio in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, di diritti umani, di diritto del mare o di protezione dell'ambiente, in ragione delle ormai ampie competenze attribuite alle organizzazioni in tali settori del diritto internazionale.

Va poi osservato, per quanto concerne le norme internazionali aventi quali destinatari solo gli Stati, che la giurisprudenza internazionale ha talvolta interpretato estensivamente le norme in questione così da renderle applicabili anche alle organizzazioni. Ad esempio, il Tribunale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia ha stabilito che l'art. 29 del suo Statuto³¹, concernente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria con il Tribunale, può essere applicato tanto agli Stati membri dell'ONU quanto alle organizzazioni internazionali da essi istituite. A livello interpretativo, il Tribunale ha valorizzato l'oggetto e lo scopo dell'art. 29, il quale, secondo il Tribunale, va quindi interpretato nel senso di obbligare anche le organizzazioni internazionali a cooperare con il Tribunale in materia di investigazioni ed esercizio dell'azione penale nei confronti degli individui accusati di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario³².

Sempre con riferimento alle norme pattizie applicabili esclusivamente agli Stati, occorre segnalare che, in alcuni casi, è ravvisabile un processo di sostituzione dell'organizzazione internazionale agli Stati membri in tema di destinatarietà di tali norme. Ciò è ad esempio avvenuto nel quadro del GATT in merito alla sostituzione della CE (ora UE) agli Stati membri per quanto concerne la titolarità dei diritti e degli obblighi as-

³¹ Lo Statuto del Tribunale è stato approvato con ris. del Consiglio di sicurezza del 25 maggio 1993, n. 827.

³² Si veda la *Decision on Motion for Judicial Assistance to be Provided by SFOR and Others* adottata dalla *Trial Chamber* il 18 ottobre 2000, *Prosecutor c. B. Simic, M. Simic, Tadic, Todorovic and Zaric*, paragrafi 46-49, relativa alla collaborazione richiesta alla *Stabilization Force in Bosnia-Herzegovina* (SFOR), istituita dall'ONU e resa operativa dalla NATO.

sunti dagli Stati membri e trasferiti di fatto all'organizzazione sulla base dell'attribuzione ad essa di competenze esclusive in materia tariffaria e commerciale. La sostituzione è stata accettata dalle altre parti contraenti del GATT non membri dell'UE³³.

Con riferimento al diritto internazionale pattizio formato direttamente dalle organizzazioni, sono ormai numerosi gli accordi internazionali di cui sono parti le organizzazioni in modo autonomo rispetto ai soggetti membri. Tali accordi possono essere ovviamente conclusi sia con i membri dell'organizzazione, sia con soggetti terzi rispetto ad essa.

Fra le regole internazionali vincolanti applicabili alle organizzazioni vanno inoltre richiamate le decisioni obbligatorie delle organizzazioni stesse³⁴, qualora, fra i membri di esse, siano annoverate anche altre organizzazioni, le quali, alla pari degli altri soggetti membri, sono destinatarie degli atti delle organizzazioni di cui fanno parte. Più complessa è la questione se gli atti vincolanti di un'organizzazione possano essere ritenuti obbligatori anche per organizzazioni non membri di quella che ha adottato l'atto. La risposta è, in linea di principio, negativa, fatta salva ovviamente l'ipotesi dell'accettazione volontaria da parte di un'organizzazione internazionale degli atti di un'altra organizzazione. Ciò avviene ad esempio nel caso in cui siano previsti dallo statuto di un'organizzazione obblighi in materia di accettazione o di presa in considerazione delle risoluzioni di altre organizzazioni, come previsto dall'art. VI, par. 1, dell'accordo di collegamento del 15 novembre 1947 fra ONU e IBRD, nel quale si prevede un obbligo di tenere in debito riguardo le decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta dell'ONU. Resta inteso che la norma internazionale contenuta nella risoluzione è sempre applicabile a soggetti non membri dell'organizzazione che ha adottato tale atto, se risulta riprodottriva di norme di diritto internazionale generale applicabili al caso di specie.

Non è di conseguenza da condividere la tesi secondo cui l'obbligatorietà, per gli Stati membri, di una decisione adottata da un'organizzazione implichi automaticamente l'obbligatorietà della medesima risoluzione per altre organizzazioni di cui sono membri gli stessi Stati in questione. Questa tesi, infatti, si pone in contrasto con il principio *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*. Nulla toglie, tuttavia, che gli Stati membri di più organizzazioni internazionali si attivino al fine di adot-

³³ Corte di giustizia delle CE (ora UE), sentenza 12 dicembre 1972, cause C 21-24/72, *International Fruit II*, punti 14-18.

³⁴ Sugli atti adottabili da un'organizzazione si veda il Cap. IV.

tare, nel quadro di una determinata organizzazione, atti di contenuto corrispondente a quelli emanati nell'ambito di un'altra organizzazione, come avviene generalmente in materia di atti relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali adottati in sede ONU e recepiti anche in altre organizzazioni internazionali, ad esempio nell'UE. In questo caso, peraltro, gli atti riproducibili di risoluzioni adottate da altre organizzazioni possono essere sottoposti ai meccanismi di controllo, giurisdizionale o di altra natura, previsti nelle organizzazioni che emanano gli atti di riproduzione. Con specifico riferimento alla legittimità degli atti esecutivi adottati dall'UE in relazione a decisioni obbligatorie del Consiglio di sicurezza, la Corte di giustizia dell'UE, nella sentenza del 3 settembre 2008 relativa ai casi *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ha escluso l'insindacabilità degli atti dell'UE solo perché riproducibili di decisioni del Consiglio di sicurezza, affermando la necessità di garantire un controllo pieno di legittimità su tali atti alla luce dei principi fondamentali del diritto dell'UE³⁵. Siffatto controllo, unitamente al controllo svolto a livello nazionale sugli atti interni di esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza, appare di particolare importanza in ragione dell'inesistenza nel sistema dell'ONU di un controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti adottati dall'Organizzazione³⁶.

L'applicabilità di determinate norme di diritto internazionale generale e particolare alle organizzazioni internazionali è stata affermata nella prassi. Ad esempio, la Corte internazionale di giustizia, nel parere del 20 dicembre 1980, relativo all'*interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 fra OMS ed Egitto*, ha affermato che le organizzazioni internazionali sono obbligate a rispettare le norme consuetudinarie ad esse applicabili, gli atti istitutivi delle organizzazioni stesse e gli accordi internazionali di cui sono parti contraenti³⁷.

Quanto alla natura delle violazioni di norme internazionali da parte delle organizzazioni, può ovviamente trattarsi tanto di **illeciti commissivi** quanto di **illeciti omissivi**. Nella prassi rilevante in materia, sembrerebbero rivestire particolare importanza i contegni di carattere omissivo, assunti ad esempio nell'ambito di operazioni di *peace-keeping* e dovuti principalmente all'assenza di volontà politica da parte dei governi

³⁵ Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, punti 278 ss., in particolare punti 285 e 299.

³⁶ Sul punto si veda anche *infra*, par. 12.

³⁷ In *I.C.J Reports*, 1980, pp. 89-90 (par. 37).

nazionali e delle stesse organizzazioni di coinvolgere i contingenti militari in situazioni che possano mettere gravemente in pericolo l'incolumità dei militari nazionali impiegati durante conflitti armati interni o internazionali. In questo senso, possono richiamarsi i già citati casi rispettivamente del mancato intervento del contingente olandese partecipante all'UNPROFOR al fine di prevenire il massacro di Srebrenica e dell'analogo contegno omissivo del contingente militare belga facente parte dell'UNAMIR in relazione all'evacuazione del campo profughi di Kigali.

6. *Il problema dell'applicabilità alle organizzazioni internazionali delle norme in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario*

L'esigenza che le organizzazioni rispettino il diritto internazionale è stata segnalata in dottrina soprattutto con riguardo alle norme consuetudinarie e convenzionali in tema di diritti umani e di diritto internazionale umanitario, talora sostenendosi il carattere obbligatorio degli accordi esistenti in materia – o solo dei principali – in quanto vincolanti gli Stati membri dell'organizzazione o perché conclusi nell'ambito delle stesse organizzazioni interessate, oppure perché facenti ormai parte della cd. costituzione materiale dell'organizzazione, intesa quale complesso di principi, norme e prassi affermatasi nel quadro dell'organizzazione stessa in funzione sostitutiva o integrativa della costituzione formale. Si è persino affermato (SKOGLY, 99 ss.) che il fondamento giuridico dell'applicazione delle norme sui diritti umani possa risiedere nel collegamento particolare esistente fra talune organizzazioni internazionali, in particolare per quanto concerne l'ONU e gli istituti specializzati.

Il problema dell'applicazione delle norme pattizie sui diritti umani e sul diritto internazionale umanitario si pone in termini problematici per la circostanza che le organizzazioni non sono parti contraenti dei relativi trattati internazionali, sebbene, come si vedrà, la tendenza attuale della prassi sembra presentare alcuni elementi di novità. Ciò pone evidenti difficoltà in sede di accertamento della responsabilità internazionale delle organizzazioni. Il problema sarebbe ovviamente risolto in via preliminare qualora gli statuti delle organizzazioni prevedessero disposizioni specifiche in materia di rispetto dei diritti umani, ma occorre ammettere che disposizioni del genere sono piuttosto rare nel panorama delle organizzazioni internazionali. Rappresenta un'eccezione il TUE, che, all'art. 6, par. 1, stabilisce che l'UE riconosce i diritti, le libertà ed i principi contenuti

nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la quale ha «lo stesso valore giuridico dei trattati»³⁸. L'art. 6, par. 3, del TUE aggiunge che i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ricavabili dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'UE in quanto principi generali dell'organizzazione.

La possibilità che le organizzazioni internazionali, nell'esercizio delle loro competenze, violino norme internazionali sui diritti umani è stata segnalata, seppure in via indiretta, dagli organi di controllo sul rispetto di alcuni accordi internazionali in tema di diritti umani. Ad esempio, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha evidenziato tale aspetto sia in relazione all'esame dei rapporti presentati periodicamente dagli Stati parti del Patto ONU del 1966, sia, in termini più generali, nel *General Comment* n. 8, con particolare riguardo all'ipotesi della violazione delle norme del Patto in sede di esecuzione a livello nazionale delle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza nei confronti di Stati. In quest'ultimo ambito, il Comitato ha sottolineato l'importanza di un adeguato bilanciamento fra gli obiettivi di salvaguardia dei valori della pace e della sicurezza internazionali perseguiti dal Consiglio di sicurezza e le esigenze di tutela quantomeno del nucleo essenziale dei diritti umani garantiti dalle norme del Patto che possiedono un contenuto corrispondente a regole di diritto internazionale generale³⁹.

Nella prassi, non mancano riferimenti alla necessità per le organizzazioni internazionali di rispettare gli obblighi di diritto internazionale concernenti i diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Un limitato valore giuridico va anzitutto assegnato, nel quadro dell'ONU, al Bollettino adottato il 6 agosto 1999 dal Segretario generale, nel quale si richiamano, senza alcuna pretesa di esaustività, le norme ed i principi di diritto internazionale umanitario applicabili alle operazioni militari istituite dall'ONU ed operanti nei conflitti armati interni o internazionali⁴⁰. Questo documento costituisce una specificazione di quanto già previsto, seppure in termini più generici, nel *Model Agreement* stabilito dall'ONU per l'impiego di personale militare fornito dagli Stati membri⁴¹. Mag-

³⁸ La Carta è stata approvata a Nizza il 7 dicembre 2000 e modificata il 12 dicembre 2007.

³⁹ Si veda il Commento adottato il 12 dicembre 1997, doc. E/C.12/1997/8, paragrafi 7-8.

⁴⁰ Si veda il Bollettino su *Observance of United Nations Forces of International Humanitarian Law*, doc. ST/SGB/1999/13, in particolare sezioni 4-9.

⁴¹ Si veda UN Doc. A/46/185 del 23 maggio 1991.

giore importanza, sotto il profilo giuridico, deve essere attribuita alla risoluzione del 13 novembre 2000, n. 1327, in base alla quale il Consiglio di sicurezza, in sede di approvazione di alcune linee-guida finalizzate a regolamentare le attività svolte nel quadro delle operazioni di *peace-keeping*, ha chiesto alle parti coinvolte in tali operazioni di rispettare le norme ed i principi diritto internazionale, con particolare riferimento ai settori del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, ivi compreso il regime normativo a tutela dei rifugiati⁴².

Riferimenti espressi alla normativa internazionale sui diritti umani sono inoltre contenuti in alcuni atti adottati dalle amministrazioni internazionali di territori istituite dall'ONU. Il richiamo in questione appare di particolare importanza in quanto tali amministrazioni, le quali, come si è detto, sono da qualificare come organi sussidiari dell'ONU⁴³, svolgono limitate funzioni di carattere legislativo ed esecutivo sul territorio amministrato. Ad esempio, la già citata UNMIK, istituita sulla base della ris. del Consiglio di sicurezza del 10 giugno 1999, n. 1244, ha stabilito, nel regolamento n. 1999/1 del 25 luglio 1999, che ogni persona che eserciti funzioni pubbliche in Kosovo debba rispettare gli *standard* sui diritti umani riconosciuti a livello internazionale, ivi compreso l'obbligo di non discriminazione⁴⁴. In modo più dettagliato, il successivo regolamento n. 1999/24 del 12 dicembre 1999 richiama un serie di convenzioni internazionali sui diritti umani, di carattere universale e regionale, nonché la Dichiarazione universale dei diritti umani, quale espressione degli *standard* sui diritti umani riconosciuti a livello internazionale e vincolanti per i soggetti che svolgono funzioni pubbliche in Kosovo⁴⁵.

Queste manifestazioni della prassi, pur essendo espressione della necessità, da parte delle organizzazioni internazionali impegnate in operazioni militari, di rispettare i diritti umani ed il diritto internazionale umanitario, presentano il limite di costituire un'adesione volontaria ed unilaterale al regime giuridico vigente a livello internazionale. Inoltre, questa adesione è circoscritta, in quanto sono le stesse organizzazioni a «se-

⁴² Si veda l'annesso alla risoluzione, Parte I. Sulla possibilità di considerare le organizzazioni internazionali responsabili di violazioni del diritto internazionale umanitario si veda anche l'art. 5 della risoluzione 2/2010 sulla riparazione in favore delle vittime di un conflitto armato adottata dall'*International Law Association*, nella sessione dell'Aia del 2010.

⁴³ Si veda *supra*, par. 3.

⁴⁴ Si veda la sezione 2 del regolamento.

lezionare» gli strumenti giuridici ai quali conformarsi durante le operazioni militari.

È quindi da accogliere con favore la nuova tendenza della prassi convenzionale recente, in base alla quale alcuni accordi sui diritti umani sono aperti alla firma ed alla ratifica di organizzazioni internazionali, superando pertanto la difficoltà di applicare alle organizzazioni la normativa pattizia sui diritti umani vigente per gli Stati. In proposito, può anzitutto segnalarsi la ratifica da parte dell'UE della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili del 13 dicembre 2006. Un'analoga possibilità è prevista, sempre in relazione all'UE, sia nella Convenzione sui diritti umani e la biomedicina del 4 aprile 1997⁴⁶, sia nella Convenzione sulla protezione degli individui con riguardo al trattamento automatico dei dati personali del 28 gennaio 1981. È emblematico che quest'ultima Convenzione sia stata modificata, in base ad un emendamento approvato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ed accettato dagli Stati parte, al fine di permettere all'UE di divenire parte della Convenzione a titolo autonomo rispetto agli Stati membri dell'Organizzazione⁴⁷. È infine nota la questione dell'avvio dei negoziati per l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo il cui fondamento giuridico si trova rispettivamente nell'art. 6, par. 2, del TUE e nell'art. 59, par. 2, della Convenzione europea così come modificato dal Protocollo 14 addizionale alla Convenzione⁴⁸.

7. *La responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazione di norme di jus cogens*

Può considerarsi pacifica l'esistenza dell'obbligo per le organizzazioni internazionali di rispettare le norme di *jus cogens*. In particolare, l'ONU ed alcuni suoi istituti specializzati si sono espressi positivamente circa la questione dell'applicabilità delle norme di *jus cogens* nei loro confronti. Nel medesimo senso si sono espressi alcuni Stati membri dell'ONU a seguito di una specifica richiesta avanzata dalla Commissione del diritto

⁴⁵ Si veda la sezione 1, par. 1.3, del regolamento.

⁴⁶ Si veda l'art. 33, par. 1, della Convenzione.

⁴⁷ L'emendamento è stato approvato dal Comitato il 15 giugno 1999.

⁴⁸ Si vedano il testo del progetto dell'accordo di adesione e il *Draft Explanatory Report* in allegato al rapporto del 14 ottobre 2011 adottato dallo *Steering Committee for Human Rights* del Consiglio d'Europa, CDDDH(2011)009.

internazionale in sede di trasmissione all'Assemblea generale del rapporto del 2006⁴⁹.

Altre organizzazioni internazionali si sono pronunciate in senso favorevole all'applicabilità delle norme di diritto cogente. Ad esempio, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee (ora Tribunale dell'UE) ha affermato di avere il potere di controllare la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza alla luce dello *jus cogens* «inteso come un ordinamento pubblico internazionale che s'impone nei confronti di tutti i soggetti del diritto internazionale, compresi gli organi dell'ONU, e al quale non è possibile derogare»⁵⁰.

Ciò premesso, appare tuttavia piuttosto incoerente il comportamento adottato da alcune organizzazioni in tema di rispetto delle norme di *jus cogens*. Può in proposito farsi riferimento all'adozione sia nel 2002⁵¹, sia nel 2003⁵², di risoluzioni del Consiglio di sicurezza aventi quale finalità principale la richiesta all'ICC, ex art. 16 del suo statuto, di non procedere, per un periodo di un anno, all'accertamento di responsabilità di funzionari o di altro personale, impegnati in operazioni istituite od autorizzate dall'ONU ed in possesso di cittadinanze di Stati non parti dello Statuto dell'ICC. Pur non riguardando il profilo della responsabilità internazionale dell'ONU o degli Stati partecipanti ad operazioni militari, bensì il profilo della responsabilità penale dei singoli individui partecipanti a tali operazioni, questa prassi, che non ha trovato conferma negli anni successivi al 2003, denota un elemento di contraddizione da parte di alcune organizzazioni internazionali in tema di rispetto delle norme fondamentali di diritto internazionale.

Quanto alle **conseguenze della violazione di norme cogenti**, tema che sarà trattato sul piano generale più avanti⁵³, occorre qui anticipare che, in linea con il regime normativo generale in tema di responsabilità internazionale, un'organizzazione, in caso di violazione di norme cogenti da parte di altre organizzazioni o di Stati, è tenuta a reagire, al fine di contribuire alla cessazione dell'illecito da parte dei responsabili e

⁴⁹ International Law Commission, *Fifty-ninth session, Fifth Report on responsibility of international organizations*, doc. A/CN.4/583, par. 57.

⁵⁰ Si vedano le sentenze di contenuto analogo del 21 settembre 2005, rispettivamente *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, causa T-306/01, punto 277 e *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, causa T-315/01, punto 226.

⁵¹ Ris. 12 luglio 2002, n. 1422, par. 1.

⁵² Ris. 12 giugno 2003, n. 1487, par. 1.

⁵³ Si veda *infra*, par. 12.

di non riconoscere in alcun modo la situazione venutasi a creare in seguito alla violazione di norme imperative di diritto internazionale⁵⁴. In materia può citarsi il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia relativo alle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*. Nel parere si afferma che l'ONU ed in particolare l'Assemblea generale ed il Consiglio di sicurezza dovrebbero considerare quali azioni intraprendere al fine di far cessare l'illegittima costruzione del muro da parte di Israele, tenendo in debita considerazione quanto rilevato dalla Corte e quindi considerando i numerosi profili di non conformità al diritto internazionale, con particolare riguardo alle norme sui diritti umani e sul diritto internazionale umanitario, evidenziati dalla stessa Corte⁵⁵.

8. *Il collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione internazionale e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale: gli accordi misti dell'UE*

Si è già accennato, in tema di attribuzione di condotte lesive ad un'organizzazione, che la responsabilità dell'organizzazione stessa può essere talora strettamente connessa a quella di altri soggetti di diritto internazionale⁵⁶. Se, nella gran parte dei casi, i problemi di attribuzione di una specifica condotta lesiva vanno analizzati nel quadro del rapporto fra l'organizzazione ed i suoi Stati membri, va tuttavia evidenziato che le medesime questioni problematiche possono sorgere con riferimento alla responsabilità di Stati non membri dell'organizzazione, di altre organizzazioni, o anche di ulteriori soggetti di diritto internazionale.

In relazione al problema in esame, vanno anzitutto analizzate le questioni relative all'inosservanza di accordi internazionali stipulati congiuntamente dall'organizzazione e dai suoi soggetti membri. In questo caso, l'elemento di connessione è dato dalla contestuale conclusione, da parte dell'organizzazione e di tutti o parte dei suoi membri, di un accordo internazionale con soggetti terzi rispetto all'organizzazione. L'esempio più noto in materia è dato dai cd. *accordi misti*, stipulati dall'UE e dagli Stati membri, in ragione della ripartizione fra tali soggetti delle

⁵⁴ Art. 42 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

⁵⁵ In *I.C.J. Reports*, 2004, p. 200 (par. 160) del parere reso il 9 luglio 2004.

⁵⁶ Si veda *supra*, paragrafi 3 e 4.

competenze interne relative alle materie oggetto dell'accordo. Al riguardo, va detto che, in alcuni casi, l'accordo misto prevede una distribuzione delle competenze fra UE e Stati membri in tema di rispetto ed esecuzione delle norme pattizie. Per quanto la nozione di competenza sia diversa da quella di responsabilità, è legittimo sostenere che, laddove le parti contraenti abbiano accettato la suddivisione delle competenze fra UE e Stati membri in relazione alle materie disciplinate dall'accordo, la responsabilità di tali soggetti sorga al momento della violazione delle specifiche competenze assegnate a ciascun soggetto. In altre parole, la ripartizione delle competenze fra UE e Stati membri, che di per sé ha valore giuridico solo all'interno dell'UE, diviene parte integrante dell'accordo in questione e quindi il regime della responsabilità internazionale segue la distribuzione di competenze accettata da tutte le parti dell'accordo.

In alcuni accordi internazionali conclusi dall'UE e dagli Stati membri il regime normativo concernente la ripartizione delle competenze ad eseguire l'accordo è particolarmente dettagliato. Ad esempio, l'art. 6, par. 2, dell'allegato IX della Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982, ratificata dall'UE, prevede un regime di **responsabilità solidale dell'organizzazione e degli Stati membri** nel caso in cui, di fronte ad una richiesta proveniente dalle altre parti contraenti circa l'esatta portata delle relative competenze, l'organizzazione e gli Stati membri non forniscano indicazioni entro un termine ragionevole, oppure le forniscano in modo contraddittorio. La disposizione in questione sembrerebbe interpretabile nel senso di prevedere la responsabilità solidale dell'organizzazione e dei suoi Stati membri quale sanzione di fronte a comportamenti omissivi circa l'ambito delle competenze e delle conseguenti responsabilità in tema di osservanza delle norme della Convenzione del 1982. L'esame della disposizione fa quindi propendere per la tesi secondo cui, nel caso di corretta indicazione delle competenze fra UE e Stati membri, l'eventuale inadempimento delle norme pattizie da parte dell'UE non abbia effetti sulla posizione giuridica degli Stati membri dell'organizzazione rispetto alle altre parti dell'accordo. In questo caso, quindi, l'unico soggetto responsabile a livello internazionale è l'UE. Ovviamente, nei rapporti interni fra UE e Stati membri, la violazione di norme pattizie da parte dell'UE (o degli Stati membri) può implicare a sua volta l'inosservanza di principi o norme dell'UE, con particolare riguardo al principio di cooperazione fra UE e Stati membri nell'esecuzione di un accordo da essi congiuntamente concluso, oppure con riferimento alla norma speciale, contenuta nell'art. 216, par. 2, del TFUE, secondo cui gli accordi

conclusi dall'UE vincolano anche gli Stati membri. Quest'ultima disposizione costituisce una deroga al principio generale di diritto internazionale dei trattati *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*.

Per quanto concerne invece gli accordi misti dell'UE che non prevedono una ripartizione delle competenze fra l'organizzazione e gli Stati membri, è da ritenere sussistente, sul piano internazionale, una **responsabilità concorrente dell'UE e degli Stati membri** per la violazione di qualsiasi norma dell'accordo preso in esame. In questo caso, infatti, la ripartizione interna delle competenze fra UE e Stati membri, non essendo incorporata nell'accordo da eseguire, è irrilevante per le altre parti contraenti, salvo ovviamente che queste ultime non accettino, dopo la conclusione dell'accordo, la ripartizione di tali competenze e delle relative responsabilità ad eseguire l'accordo. Quanto appena affermato trova conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la quale, in materia di interpretazione della IV Convenzione di Lomé del 15 dicembre 1989 conclusa dalla CE (ora UE) e dagli Stati membri con i Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), si è pronunciata a favore della responsabilità congiunta della CE e degli Stati membri nei confronti dei Paesi ACP⁵⁷. Nel caso di specie, la Corte afferma che l'accordo in questione ha carattere bilaterale, prevedendo, quali parti contraenti, da un lato la CE e gli Stati membri, dall'altro i Paesi ACP. A prescindere dai dubbi circa la ricostruzione della natura bilaterale dell'accordo in esame, è da ritenere che una soluzione analoga a quella accolta dalla Corte di giustizia dell'UE possa essere applicata ad altri accordi stipulati dall'UE e dagli Stati membri.

Sempre nei casi di accordi misti conclusi dall'UE e dagli Stati membri senza indicazione delle rispettive competenze, può inoltre accadere che la determinazione del soggetto unicamente responsabile sul piano internazionale sia effettuata dagli organi di controllo sul rispetto dell'accordo. Sembra essere questa l'ipotesi ricavabile dalla prassi degli organi di soluzione delle controversie relative all'interpretazione dei vari accordi conclusi nell'ambito della WTO. Tali organi hanno infatti sinora accettato la tesi sostenuta dall'UE, secondo cui, in sede di esecuzione a livello nazionale delle norme dell'UE, le autorità interne agiscono di fatto quali organi dell'UE⁵⁸.

⁵⁷ Sentenza 2 marzo 1994, C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, punto 29.

⁵⁸ Si vedano, ad esempio, il rapporto del *Panel* del 15 marzo 2005 nel caso *Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Food-*

9. Segue. *Altri casi di collegamento fra la responsabilità dell'organizzazione e quella di altri soggetti di diritto internazionale*

Ulteriori casi di connessione fra la responsabilità di un'organizzazione e la responsabilità di altri soggetti di diritto internazionale sono contemplati negli articoli 14-17 del progetto della Commissione del diritto internazionale⁵⁹. Si tratta anzitutto dell'**aiuto o assistenza** posti in essere da un'organizzazione a favore di un'altra organizzazione o di uno Stato nella commissione di un illecito⁶⁰ e della **direzione e controllo** esercitati da un'organizzazione nei confronti dei medesimi soggetti, a condizione, in entrambi i casi, che l'organizzazione sia a conoscenza della condotta lesiva tenuta dagli Stati o dalle altre organizzazioni e che l'azione stessa sarebbe illecita se condotta autonomamente dall'organizzazione presa in esame⁶¹. Diversa è l'ipotesi di una vera e propria **azione coercitiva** condotta da un'organizzazione nei confronti di altre organizzazioni o di Stati in relazione alla commissione di un illecito. In questa ipotesi, la responsabilità dell'organizzazione che pone in essere il comportamento coercitivo sorge, secondo il progetto della Commissione, qualora l'azione condotta dai soggetti che subiscono la coercizione sia illecita e l'organizzazione sia a conoscenza dell'illiceità dell'azione in questione⁶².

Sul piano generale, va detto che, allo stato attuale del diritto internazionale, non sembrano di agevole realizzazione le ipotesi di responsabilità dell'organizzazione prospettate dalla Commissione. Non è tuttavia escluso che queste ipotesi possano in futuro realizzarsi nei casi in cui vi sia un coinvolgimento diretto dell'organizzazione, nelle forme appena prospettate, nella fase di commissione materiale dell'illecito posto in essere da altri soggetti. Meno probabile è invece che le regole sopra richiamate possano trovare applicazione nelle ipotesi in cui non sussista

stuffs, Stati Uniti d'America c. Comunità europee, par. 7.725 (WT/DS174/R) ed il rapporto del Panel del 16 giugno 2006, *Selected Customs Matters, Stati Uniti d'America c. Comunità europee*, paragrafi 4.228-4.229 (WT/DS315/R).

⁵⁹ Tali disposizioni, che riguardano l'attribuzione all'organizzazione di condotte lesive nelle quali appaiono coinvolti altre organizzazioni o Stati, risultano complementari a quelle relative all'accertamento della responsabilità di uno Stato in connessione con la condotta di organizzazioni internazionali (articoli 58-63 del progetto della Commissione).

⁶⁰ Secondo il commentario all'art. 14 l'aiuto o l'assistenza devono essere significativi, ma non vengono ben specificati i criteri in base ai quali desumere la significatività di tale condotta lesiva.

⁶¹ Articoli 14 e 15 del progetto.

⁶² Art. 16 del progetto.

una partecipazione dell'organizzazione alla fase di esecuzione della condotta illecita altrui, ad esempio laddove la responsabilità si fondi sull'adozione di atti vincolanti dell'organizzazione, a meno che l'atto in questione non conceda alcun margine di discrezionalità ai soggetti membri dell'organizzazione in sede di esecuzione dell'atto stesso⁶³.

Quanto all'ipotesi specifica della coercizione condotta da un'organizzazione nei confronti di altre organizzazioni o di Stati, possono, almeno in linea di principio, ipotizzarsi casi di **coercizione assoluta**, nelle quali il soggetto che subisce la coercizione non ha alcuna possibilità di sottrarsi alla condotta dell'organizzazione agente. In questa ipotesi, la condotta lesiva sembrerebbe doversi attribuire unicamente all'organizzazione che pone in essere il comportamento coercitivo secondo i criteri sopra indicati. Invece, nei casi di **coercizione relativa**, nei quali il soggetto che subisce la coercizione mantiene un certo margine di autonomia circa i propri comportamenti, potrebbe sussistere sia la responsabilità dell'organizzazione che svolge l'azione coercitiva, sia la responsabilità dei soggetti che subiscono la coercizione.

Va precisato che l'azione coercitiva in questione può essere a sua volta esercitata dai soggetti membri di un'organizzazione nei confronti di quest'ultima. Ad un'ipotesi del genere sembrerebbe doversi ricondurre l'ipotesi prospettata in dottrina (D'ASPREMONT, 91 ss.) concernente il condizionamento assoluto esercitato da uno o più soggetti membri sul processo decisionale di un'organizzazione allo scopo di indurla a commettere illeciti. Se, in questa ipotesi, appare corretto ritenere responsabili sul piano internazionale soltanto i soggetti membri autori della coercizione o del condizionamento, è tuttavia legittimo domandarsi se, nel caso di controllo *assoluto e prolungato*, effettuato quindi per un ampio periodo di tempo, da parte dei soggetti membri sull'organizzazione, sia giustificato continuare a ritenere che l'organizzazione sia dotata di una personalità giuridica internazionale distinta da quella dei suoi membri.

In tutte le ipotesi delineate dalla Commissione negli articoli 14-17, uno degli aspetti essenziali è rappresentato dalla prova dell'esistenza di una **conoscenza effettiva circa l'illiceità dell'azione** da parte dell'organizzazione che aiuta, assiste o pone in essere atti coercitivi nei confronti di altre organizzazioni o di Stati. È da ritenere che, ai fini dell'accertamento della responsabilità dell'organizzazione, quest'ultima debba avere una conoscenza certa o comunque un'ampia ed oggettiva consapevo-

⁶³ In questo senso il commentario all'art. 15 del progetto della Commissione.

lezza del carattere illecito della condotta lesiva tenuta da altri soggetti. Può sostenersi infatti che sia eccessivo fondare in queste ipotesi la responsabilità dell'organizzazione sulla base di semplici presunzioni di conoscenza, o di situazioni di conoscenza limitata, dell'altrui condotta lesiva. Va comunque ribadito che, nei casi appena indicati, l'esclusione della responsabilità dell'organizzazione non incide affatto sulla possibilità di accertare la responsabilità internazionale dei soggetti (Stati od organizzazioni) aiutati, assistiti o sottoposti ad atti coercitivi ad opera dell'organizzazione in questione.

Suscita quindi qualche perplessità la tesi sostenuta in dottrina (MAGI, 297 ss.) di applicare le ipotesi contemplate nel progetto della Commissione alle attività svolte da alcune organizzazioni internazionali di carattere finanziario, ad esempio l'IBRD per quanto riguarda l'erogazione di prestiti a favore degli Stati membri. In tali casi, è infatti dubbio che possano essere soddisfatte le rigorose condizioni di applicabilità previste dagli articoli in precedenza analizzati, poiché le organizzazioni in esame sono sostanzialmente escluse dalla fase relativa all'esecuzione materiale dei progetti da esse finanziati, mentre il controllo dell'organizzazione è limitato alla verifica della conformità dell'esecuzione del progetto rispetto a quanto da essa stabilito nelle condizioni di erogazione del prestito. Risulta quindi difficile, salvo ovviamente casi eccezionali, ravvisare in queste circostanze la responsabilità delle organizzazioni internazionali in questione.

Occorre infine analizzare l'ipotesi prospettata dalla Commissione nell'art. 17 del progetto, relativa alla *circonvenzione*, da parte dell'organizzazione, di obblighi internazionali in base all'approvazione di atti aventi quali destinatari i membri dell'organizzazione. Gli atti in questione possono consistere sia in decisioni vincolanti per i membri dell'organizzazione, sia in autorizzazioni a tenere specifici comportamenti⁶⁴, ad esempio le autorizzazioni all'uso della forza effettuate dal Consiglio di sicurezza. Lo scopo della regola in esame consiste nell'impedire che l'organizzazione possa eludere il rispetto di norme internazionali, obbligando o autorizzando i propri membri a svolgere determinate attività, le quali, se svolte dall'organizzazione, sarebbero illecite. In questa ipotesi, è quindi irrilevante che l'azione materialmente condotta dai soggetti membri dell'organizzazione costituisca un illecito anche da parte loro.

Come già evidenziato per altre ipotesi di connessione della responsa-

⁶⁴ Sulle diverse tipologie di atti si veda il Cap. IV.

bilità di un'organizzazione e dei suoi membri, occorre rilevare che il tentativo di eludere il rispetto di norme internazionali può essere effettuato non soltanto dall'organizzazione verso i propri membri, ma, viceversa, dagli Stati membri verso l'organizzazione, attraverso la cessione di specifiche competenze in modo da attribuire alla sola organizzazione le condotte configuranti violazioni delle norme internazionali oggetto della convenzione⁶⁵. In questo caso, la finalità illecita è pertanto quella di esonerare lo Stato, attraverso il meccanismo della cessione di competenze all'organizzazione, dal rispetto di determinate norme internazionali, ad esempio le norme contenute negli accordi internazionali sui diritti umani, i quali, come si è detto, sono vincolanti per gli Stati parte, mentre è più problematica l'applicazione alle organizzazioni internazionali.

La questione in esame non è puramente teorica ed infatti è stata ampiamente sviluppata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riguardo all'esecuzione di atti dell'UE da parte degli Stati membri. Nella sentenza resa il 30 giugno 2005, la Corte di Strasburgo ha precisato che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non proibisce agli Stati parte di trasferire poteri sovrani ad organizzazioni internazionali (anche di natura sovranazionale) allo scopo di perseguire la cooperazione in determinati settori di attività, aggiungendo tuttavia che tale trasferimento non può implicare che gli Stati siano esonerati dal rispetto della Convenzione con riferimento alle materie oggetto del trasferimento. Per tale motivo, secondo la Corte, la legittimità in base alla Convenzione delle condotte statali adottate in sede di esecuzione degli obblighi assunti nel quadro di organizzazioni internazionali è subordinata all'accertamento della **protezione equivalente**, sotto il profilo della disciplina sostanziale e dei meccanismi di controllo circa le violazioni dei diritti umani, fra il regime predisposto nell'organizzazione e quello previsto nella Convenzione⁶⁶. Qualora, peraltro, lo Stato parte rimanga titolare di un margine di discrezionalità nell'esecuzione degli atti dell'organizzazione, la sua responsabilità ai sensi della Convenzione è integrale, non operando, in questo caso, il criterio della protezione equivalente⁶⁷.

⁶⁵ Si veda in proposito l'art. 61 del progetto della Commissione.

⁶⁶ Si veda la sentenza del 30 giugno 2005 relativa al caso *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, paragrafi 152-155.

⁶⁷ *Ivi*, par. 157. Per un'applicazione specifica della responsabilità degli Stati membri dell'UE, in considerazione del margine di apprezzamento ad essi riconosciuto in sede di applicazione del regolamento dell'UE 343/2003/CE del 18 febbraio 2003, si veda la sentenza del 21 gennaio 2011 della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, paragrafi 338-340.

10. *La questione della responsabilità dei soggetti membri dell'organizzazione in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione stessa*

In relazione al problema della responsabilità dei soggetti membri per le condotte illecite attribuite esclusivamente ad un'organizzazione, va premesso che la questione si pone in termini identici tanto nel caso più frequente in cui i soggetti membri siano Stati, quanto nel caso che siano altre organizzazioni. Diversamente, nell'ipotesi in cui fra i membri di un'organizzazione si annoverino soggetti non aventi la personalità giuridica internazionale, potrà eventualmente essere fatta valere soltanto una responsabilità di diritto interno⁶⁸.

In dottrina, la responsabilità sussidiaria o concorrente dei soggetti membri di un'organizzazione per il fatto illecito commesso solo dall'organizzazione è stata sostenuta in base all'analogia con il diritto interno, in particolare la disciplina di diritto societario in tema di responsabilità, limitata o illimitata, dei soci per l'operato della società, talora ipotizzando la formazione di un principio generale di diritto desumibile dall'esame degli ordinamenti nazionali. Non mancano autori (HIRSCH, 149 ss.) che considerano applicabili in via concorrente più criteri utili a fondare la responsabilità dei soggetti membri, privilegiando tuttavia il criterio della *common intention* dei soggetti membri.

È difficile accogliere, sulla base della prassi, le tesi relative all'esistenza di norme o principi generali in tema di responsabilità dei soggetti membri di un'organizzazione internazionale per le attività a quest'ultima attribuibili. A livello di prassi convenzionale, da un lato vi sono disposizioni che escludono espressamente la responsabilità degli Stati membri per le attività svolte dall'organizzazione. In questo senso possono richiamarsi alcuni statuti di organizzazioni di carattere finanziario, quali l'IBRD⁶⁹ e l'IFAD⁷⁰. D'altro lato ed in senso diametralmente opposto, vi sono disposizioni contenute in accordi internazionali, riguardanti in particolare lo sfruttamento dello spazio extra-atmosferico, che prevedono la **responsabilità solidale** dell'organizzazione che concretamente agisce e dei

⁶⁸ Si veda *infra*, par. 13.

⁶⁹ Art. IV, sezione 9.

⁷⁰ Art. III, sezione 3.

⁷¹ Art. VI del Trattato sui principi che governano le attività degli Stati per l'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, inclusi la luna e gli altri corpi celesti, adottato il 27 gennaio 1967.

suoi Stati membri in caso di danni causati da attività spaziali⁷¹, oppure stabiliscono un regime di **responsabilità sussidiaria** degli Stati membri di un'organizzazione per i danni causati da oggetti spaziali impiegati dall'organizzazione stessa, qualora gli Stati membri abbiano ratificato la convenzione in esame e l'organizzazione alla quale occorre chiedere in via prioritaria il risarcimento non vi provveda entro il termine di sei mesi⁷².

In assenza di apposite disposizioni normative è da escludere l'ipotesi della responsabilità dei soggetti membri per la condotta illecita tenuta esclusivamente dall'organizzazione. L'*Institut de droit international*, riunitosi nella sessione di Lisbona (1995), ha adottato in materia una risoluzione nella quale appunto si esclude la responsabilità degli Stati membri di un'organizzazione in ragione esclusivamente della loro *membership*⁷³. In senso analogo, sembrerebbe orientata la giurisprudenza interna, che, complessivamente considerata, appare nettamente contraria all'ipotesi di una responsabilità, sussidiaria o concorrente, dei soggetti membri di un'organizzazione internazionale per la condotta lesiva ad essa soltanto attribuibile. Ad esempio, con riferimento all'inosservanza degli obblighi assunti nei confronti di soggetti terzi, soprattutto di natura privata, dall'ITC – questione che ha dato vita a numerose controversie sottoposte in prevalenza all'esame di tribunali nazionali – la *House of Lords*, partendo dal presupposto che l'ITC avesse una personalità giuridica internazionale distinta dai soggetti membri, ha escluso l'esistenza di regole di diritto internazionale relative alla responsabilità dei membri dell'organizzazione⁷⁴.

Secondo il progetto della Commissione del diritto internazionale, la responsabilità sussidiaria degli Stati membri di un'organizzazione per il fatto illecito ad essa attribuito sorge nell'ipotesi in cui i membri abbiano **accettato la propria responsabilità**, oppure nell'ipotesi in cui la condotta degli Stati membri abbia indotto i soggetti lesi a fare affidamento sulla loro responsabilità⁷⁵. Se la prima disposizione appare da accogliere, sebbene non sia agevole desumere l'accettazione di responsabilità da parte

⁷² Art. XXII, par. 3, della Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali, adottata il 29 marzo 1972.

⁷³ Si vedano gli articoli 6, lett. a), e 8.

⁷⁴ Si veda la sentenza del 26 ottobre 1989 resa nei casi *J H Raymer (Mincing Lane) Ltd v. Department of Trade and Industry and Others and Related Appeals*, *Maclaine Watson & Co Ltd v. Department of Trade and Industry* e *Maclaine Watson & Co Ltd v. International Tin Council*, in *International Law Reports*, 1990, vol. 81, in particolare l'opinione di Lord Templeman, p. 676 ss.

degli Stati membri, qualora essa sia desunta da atti di accettazione implicita della responsabilità, la seconda disposizione, basata in sostanza sul principio del **legittimo affidamento dei terzi** circa l'operato dei soggetti membri di un'organizzazione, non appare adeguatamente fondata sui dati che emergono dall'esame della prassi rilevante in materia ed è quindi chiaramente ispirata allo sviluppo progressivo del diritto internazionale.

11. *Le cause di esclusione dell'illecito dell'organizzazione internazionale*

Le cause di esclusione del fatto illecito commesso da un'organizzazione internazionale sono le medesime applicabili all'illecito commesso da uno Stato. Si tratta del consenso, della legittima difesa, del ricorso a contromisure, della forza maggiore, del *distress* e dello stato di necessità. È quindi giustificata, in linea di principio, la scelta della Commissione del diritto internazionale di riprodurre, nel quadro del progetto sulla responsabilità delle organizzazioni e con alcuni necessari adattamenti, il contenuto degli articoli del progetto adottato dalla stessa Commissione sulla responsabilità internazionale degli Stati⁷⁶. Non è quindi necessario, in questa sede, procedere ad un esame analitico delle circostanze escludenti l'illiceità, ma è sufficiente soffermarsi su determinati aspetti problematici relativi ad alcune di queste circostanze.

Con riferimento al **consenso**, è noto che esso, per escludere il carattere illecito della condotta di un'organizzazione, deve essere valido e quindi provenire da soggetti autorizzati e competenti a manifestare a livello internazionale il consenso da parte dell'organizzazione o dello Stato vittima della violazione. Per un'ipotesi piuttosto recente, nella prassi, in cui si è posta la questione della validità del consenso espresso da uno Stato in relazione a condotte lesive attribuibili anche ad organizzazioni internazionali, può citarsi il caso del consenso manifestato dal governo transitorio somalo all'esercizio di azioni preventive e repressive decise dal Consiglio di sicurezza in tema di contrasto alla pirateria sul mare territoriale somalo, nonché sugli altri spazi marini adiacenti alle coste somale, allo scopo di proteggere i convogli commerciali che transitano al largo delle coste della Somalia⁷⁷. L'assenza o comunque la grave ca-

⁷⁵ Art. 62 del progetto.

⁷⁶ Anche la numerazione (articoli 20-27) è la medesima.

⁷⁷ Il consenso del governo transitorio somalo è richiamato nei *consideranda* della ris.

renza di poteri sovrani esercitati sul territorio somalo da parte del governo transitorio induce tuttavia ad esprimere forti perplessità circa la validità del consenso espresso.

Occorre poi richiamare la **legittima difesa**, sebbene essa, come rilevato nel commentario all'art. 21 del progetto della Commissione, sia destinata ad operare per un numero assai limitato di organizzazioni, in particolare quelle aventi competenze in materia di ricorso alla forza armata. È appena il caso di osservare che, da un lato, il ricorso alla legittima difesa da parte di un'organizzazione deve essere distinto da quello proprio degli Stati membri, anche nell'ipotesi in cui l'organizzazione autorizzi, nello statuto (es. art. 51 della Carta dell'ONU) o sulla base di risoluzioni *ad hoc*, gli Stati membri a ricorrervi in forma individuale o collettiva; d'altro lato, la conformità al diritto internazionale del ricorso alla legittima difesa dipende dal rispetto delle norme primarie che regolamentano l'azione in legittima difesa.

Un'ulteriore causa di esclusione dell'illecito di un'organizzazione è rappresentata dal fatto che essa abbia agito in risposta ad un illecito commesso nei suoi confronti, adottando quindi delle **contromisure** pacifiche. In proposito, l'art. 22 del progetto della Commissione stabilisce, fra le diverse condizioni di legittimità del ricorso alle contromisure, che esse non devono risultare contrarie a quanto disposto dalle norme dell'organizzazione e che, inoltre, le contromisure non possono essere adottate nei confronti di soggetti membri responsabili della violazione di norme dell'organizzazione, a meno che il ricorso alle contromisure sia autorizzato dall'ordinamento dell'organizzazione⁷⁸. Il contenuto dell'art. 22 restringe quindi in modo significativo la possibilità per l'organizzazione di adottare contromisure, soprattutto nei confronti di soggetti membri. In considerazione dell'assenza di prassi in materia di adozione di contromisure da parte delle organizzazioni, è tuttavia dubbio se, nel caso in cui non esista un divieto assoluto ed espresso per l'organizzazione di adottare contromisure, sia possibile ammettere il ricorso a contromisure nei confronti di soggetti membri, in relazione a gravi violazioni da parte loro di regole fondamentali dell'organizzazione.

Un ultimo accenno va fatto allo **stato di necessità** in cui può trovarsi un'organizzazione internazionale. In proposito, vale la pena di soffermarsi sul fatto che l'art. 25 del progetto limita il ricorso allo stato di

adottata dal Consiglio di sicurezza il 2 giugno 2008, n. 1816, ed analoghe indicazioni sono contenute nelle successive risoluzioni approvate al riguardo dal Consiglio.

⁷⁸ Art. 22, par. 2, lett. *b*), e par. 3.

necessità di un'organizzazione all'ipotesi in cui essa agisca per salvaguardare, in relazione all'esistenza di un pericolo grave ed imminente, un interesse essenziale dei propri Stati membri o della comunità internazionale nel suo insieme, qualora l'organizzazione abbia, in base al diritto internazionale, la funzione di proteggere tali interessi. Nel commentario all'art. 25, si motiva la limitazione del ricorso allo stato di necessità nel senso appena delineato, che appare assai più restrittiva di quella contenuta nella disposizione relativa al ricorso allo stato di necessità nel quadro della responsabilità internazionale dello Stato⁷⁹, affermando che lo stato di necessità invocato da un'organizzazione ha un ambito di applicazione più ridotto di quello riservato allo stato di necessità invocabile da uno Stato. In proposito, è tuttavia da ritenere eccessivamente restrittiva la disposizione contenuta nel progetto della Commissione, in quanto non si capisce per quale ragione ad un'organizzazione sia preclusa la possibilità di invocare lo stato di necessità per la protezione di interessi essenziali propri, non quindi necessariamente coincidenti con quelli degli Stati membri o della comunità internazionale nel suo insieme, ad esempio quando sia messa in pericolo la sopravvivenza stessa dell'organizzazione o una delle sue finalità essenziali.

12. *Le conseguenze della commissione di un fatto illecito da parte dell'organizzazione internazionale: la riparazione ed il ricorso a contromisure*

Anche il regime previsto dalla Commissione del diritto internazionale nel progetto sulla responsabilità delle organizzazioni in materia di conseguenze della commissione di un fatto illecito è largamente ispirato a quanto stabilito in relazione alla responsabilità internazionale degli Stati.

Pertanto, la violazione di una norma internazionale implica l'obbligo di **cessazione della condotta illecita** nonché l'obbligo di **riparazione del danno causato**, nelle diverse forme riparatorie previste dal diritto internazionale. Inoltre, i soggetti lesi possono adottare, conformemente a quanto previsto dal diritto internazionale, **contromisure nei confronti dell'organizzazione** responsabile, come dimostrato dalla prassi degli organi di soluzione delle controversie sorte nel quadro della WTO, con

⁷⁹ L'art. 25, par. 1, lett. a), del progetto della Commissione del 2001, infatti, dispone che debba accertarsi soltanto l'esistenza di un interesse essenziale dello Stato che risulti pregiudicato da un pericolo grave ed imminente.

riferimento alle contromisure decise nei confronti dell'UE, sebbene esse siano fondate su norme di natura pattizia e quindi speciali.

In merito all'obbligo di riparazione del danno, il commentario all'art. 31 del progetto della Commissione precisa opportunamente che le eventuali difficoltà finanziarie dell'organizzazione non possono costituire una giustificazione legittima per escludere o limitare l'obbligo di riparazione. Il problema, tuttavia, risiede nel fatto che la stragrande maggioranza delle organizzazioni non possiede un'autonomia finanziaria, ma si basa su contributi obbligatori o volontari dei soggetti membri⁸⁰. È questa la ragione che ha indotto la Commissione a prevedere una disposizione secondo cui i membri di un'organizzazione autrice di una condotta illecita devono adottare tutte le misure appropriate per consentire all'organizzazione di far fronte all'obbligo di riparazione⁸¹. Tuttavia, in considerazione dell'inesistenza di un regime generale di responsabilità sussidiaria o concorrente dei soggetti membri in caso di illecito commesso esclusivamente dall'organizzazione, senza cioè che vengano in rilievo profili di responsabilità autonoma dei soggetti membri, la disposizione appena esaminata non appare fondata sulla prassi rilevante in materia e costituisce, al più, un auspicio che i soggetti membri decidano spontaneamente di versare quote aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente (e obbligatoriamente) corrisposte allo scopo di far sì che l'organizzazione onori gli impegni finanziari relativi alla riparazione dei danni per violazione di norme internazionali.

L'importanza delle controversie in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali ha talvolta indotto tali enti a disciplinare espressamente le relative questioni sia per quanto concerne la competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie sorte in materia, sia con riferimento al diritto applicabile in tema di risarcimento dei danni prodotti. L'art. 288 del TFUE stabilisce, ad esempio, che la Corte di giustizia dell'UE è competente a dirimere le controversie relative alla riparazione dei danni prodotti in materia di responsabilità extracontrattuale dell'UE, secondo quanto stabilito dall'art. 340 del TFUE. Questa norma, non soltanto sancisce il diritto del danneggiato, Stato o privato, al risarcimento dei danni causati dalle istituzioni dell'UE o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, ma precisa, quanto al diritto applicabile, che il risarcimento deve avvenire «conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri».

⁸⁰ In proposito si veda Cap. VI.

⁸¹ Art. 40, par. 2, del progetto.

In altre organizzazioni internazionali, occorre tuttavia ammettere che raramente sono previsti organi aventi competenza specifica in tema di accertamento della responsabilità internazionale delle organizzazioni per violazione di norme internazionali. In alcune ipotesi, l'accertamento in questione viene effettuato da organi istituiti *ad hoc* ed operanti all'interno della stessa organizzazione la cui responsabilità bisogna accertare. In altri casi, ad esempio con riferimento alle ipotesi di accertamento della responsabilità dell'ONU o dell'UE nel quadro di operazioni militari, si prevede l'istituzione di organi a composizione mista, con la partecipazione di rappresentanti dell'organizzazione e dello Stato sul cui territorio si svolge l'operazione⁸², mentre più raramente è prevista l'istituzione di tribunali arbitrali⁸³. È appena il caso di evidenziare come, nella gran parte dei casi anzidetti, gli strumenti di accertamento della responsabilità delle organizzazioni appaiono insoddisfacenti in ragione del fatto che tali organi non hanno carattere giurisdizionale, non sono del tutto indipendenti ed operano, in definitiva, sulla base della buona volontà dell'organizzazione di istituirli e farli funzionare in modo efficace. Inoltre, gli organi in questione sono spesso sottoposti a limiti finanziari e temporali prestabiliti in materia di risarcimento dei danni inferti alle vittime.

A quanto appena affermato occorre aggiungere, con riguardo ai beneficiari delle riparazioni economiche accertate, che non sempre i risarcimenti vengono devoluti direttamente alla vittima individuale della violazione, bensì vengono riconosciuti al loro Stato nazionale per il complesso delle violazioni avvenute e da quest'ultimo attribuiti ai privati effettivamente lesi.

⁸² Si veda in particolare il par. 51 del *Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations* predisposto dall'ONU, che, in materia di ricorsi di natura privata riguardanti i danni causati nel contesto di operazioni belliche controllate dall'ONU, prevede la costituzione di una *Standing Claims Commission*, formata da un membro nominato dal Segretario generale dell'ONU, un membro nominato dallo Stato sul cui territorio si svolge l'operazione, ed un terzo membro designato di comune accordo dai soggetti appena indicati. Il modello è contenuto nel rapporto del Segretario generale del 9 ottobre 1990, *Comprehensive Review of the Whole Questions of Peace-keeping Operations in All Their Aspects*, doc. A/45/594.

⁸³ In questo senso l'art. 15, paragrafi 4-5, dell'accordo del 16 aprile 2008 fra UE e Repubblica centro-africana sullo *status* delle forze impiegate dall'UE in tale Stato (GUUE del 24 maggio 2008, L 136, p. 46 ss.). Le disposizioni in esame limitano il ricorso ad un tribunale arbitrale *ad hoc* all'ipotesi in cui siano falliti altri strumenti di soluzione diplomatica e quasi giurisdizionale di soluzione delle controversie (art. 15, paragrafi 2-3) ed alla condizione ulteriore che il risarcimento richiesto sia di particolare entità (art. 15, par. 4, lett. b).

Alla luce delle difficoltà di accertamento a livello internazionale della responsabilità delle organizzazioni, risulta di particolare importanza il **controllo «decentrato» circa la violazione di norme internazionali** ad opera delle organizzazioni. Nella prassi, il problema si è posto per l'applicazione di alcune decisioni del Consiglio di sicurezza in materia di contrasto al terrorismo internazionale rispettivamente negli ordinamenti interni degli Stati membri dell'ONU e nell'ordinamento dell'UE. In entrambi i casi, l'oggetto del ricorso non riguardava affatto, né avrebbe potuto riguardare, la legittimità in sé delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, bensì gli atti interni esecutivi di tali risoluzioni. In alcuni casi, i relativi organi giudiziari hanno annullato gli atti nazionali o dell'UE esecutivi delle decisioni del Consiglio di sicurezza in quanto contrastanti con principi fondamentali sia di diritto interno, sia di diritto internazionale⁸⁴ o dell'UE⁸⁵, in tema di diritti umani. In questo modo, sebbene non si garantisca un controllo giurisdizionale diretto sugli atti delle organizzazioni internazionali ritenuti lesivi di norme internazionali di carattere fondamentale, si realizza tuttavia l'obiettivo più limitato di prevedere un controllo successivo in sede di esecuzione interna di tali atti da parte degli Stati membri dell'organizzazione che ha adottato l'atto, oppure da parte di altre organizzazioni, come l'UE, competenti ad assicurare la corretta trasposizione di questi atti nei propri ordinamenti giuridici.

13. *La responsabilità delle organizzazioni internazionali fondata su norme nazionali*

Nei paragrafi precedenti si sono analizzate le questioni relative alla responsabilità internazionale di un'organizzazione nei confronti di Stati, altre organizzazioni o la comunità internazionale nel suo insieme. Ciò non toglie che possa operare, sempre a livello internazionale, una re-

⁸⁴ Sulla possibilità di annullare, per contrasto con norme di *jus cogens*, i provvedimenti nazionali esecutivi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza, si veda la decisione del 23 gennaio 2008 adottata dal Tribunale federale svizzero nei casi *A. c. Département fédéral de l'économie*, NN. 2A 783/2006 e 2A 784/2006 e *D. c. Département fédéral de l'économie*, N. 2A 786/2006, paragrafi 8-8.4, che, nel caso di specie, esclude tuttavia la natura cogente delle norme internazionali invocate dal ricorrente.

⁸⁵ Con riferimento alla contrarietà rispetto a principi fondamentali dell'UE, si veda la citata sentenza della Corte di giustizia dell'UE nei casi *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakat International Foundation c. Consiglio e Commissione: supra*, par. 4.

sponsabilità dell'organizzazione nei confronti di soggetti diversi, ad esempio gli individui, sul presupposto che essi abbiano ormai acquisito una personalità giuridica internazionale. In questo senso va interpretata la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 33, par. 2, del progetto della Commissione del diritto internazionale, secondo cui esso non pregiudica la possibilità di accertare la responsabilità di un'organizzazione nei confronti di persone o entità diverse da Stati od organizzazioni. Coerentemente, il successivo art. 50 del progetto afferma che non vengono pregiudicati i diritti delle persone o di altre entità per quanto concerne l'invocazione della responsabilità internazionale di un'organizzazione.

Ciò premesso, va detto che a fianco della responsabilità internazionale di un'organizzazione, fondata quindi sulla violazione di norme internazionali ed invocata da soggetti di diritto internazionale, può sussistere una responsabilità «interna», relativa alla violazione di norme nazionali.

Quanto ai **soggetti lesi** dalla violazione di norme interne, va precisato che l'inosservanza di norme nazionali da parte delle organizzazioni può realizzarsi sia quando l'organizzazione assuma obblighi di diritto interno nei confronti di privati, sia nell'ipotesi di assunzione di analoghi obblighi nei confronti di Stati o anche di altre organizzazioni.

Quanto alla determinazione del **diritto nazionale applicabile**, occorre evidenziare che un'organizzazione internazionale, instaurando rapporti di varia natura con diversi Stati, in relazione alle numerose attività di carattere privato da essa svolte sul territorio di Stati membri o di Stati terzi, quali ad esempio la compravendita di beni mobili o immobili o la conclusione di contratti di locazione o di lavoro, è generalmente soggetta all'applicazione di più legislazioni nazionali, le quali disciplinano le relative attività dell'organizzazione. Ciò può altresì porre questioni di particolare rilevanza in tema di applicazione nei confronti delle organizzazioni delle norme di diritto internazionale privato e processuale vigenti a livello nazionale, concernenti in particolare la determinazione della giurisdizione più appropriata per risolvere le controversie di cui è parte l'organizzazione nonché l'individuazione della legge applicabile ai contratti o alle attività da essa posti in essere.

Non è poi affatto escluso che un medesimo atto giuridico sia contemporaneamente regolato, per profili diversi, da norme internazionali e da norme nazionali. Infine, va osservato che, in sede di applicazione delle norme nazionali finalizzate ad accertare la responsabilità di diritto interno di un'organizzazione, è possibile applicare, ad esempio in funzione interpretativa della legislazione nazionale che viene in rilievo, sia deter-

minati principi o norme internazionali, sia, più specificamente, le regole adottate dalla stessa organizzazione in materia di responsabilità. È tuttavia da precisare che, in tali casi, il ricorso alla disciplina prevista dall'organizzazione sarà più agevole nel caso in cui il diritto interno applicabile alla controversia sia quello di uno Stato membro dell'organizzazione.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: ALVAREZ, *Misadventures in Subjecthood*, in *European Journal of International Law: Talk*, consultabile su <http://www.ejiltalk.org>; ASCENSIO, FLAUSS (dir.), *La soumission des organisations internationales aux normes relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009; BLOKKER, *Abuse of the Members: Questions concerning Draft Article 16 of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 35 ss.; ID., *Preparing Articles on Responsibility of International Organizations: Does the International Law Commission Take International Organizations Seriously? A Mid-term Review*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011, p. 313 ss.; BROWNLIE, *The Responsibility of States for the Acts of International Organizations*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 355 ss.; CANNIZZARO, PALCHETTI, *Ultra vires Acts of International Organizations*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, 2011, Cheltenham, p. 365 ss.; CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; CONDORELLI, *Le statut de force de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 881 ss.; D'ASPROMONT, *Abuse of Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States*, in *International Organization Law Review*, 2007, p. 91 ss.; DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 113 ss.; DE SENA, *Banca mondiale, diritto all'istruzione e patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in Boschiero, Luzzatto (a cura di), *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti*, Napoli, 2008, p. 123 ss.; ID., *International Monetary Fund, World Bank and Respect for Human Rights: A Critical Point of View*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, p. 247 ss.; DI BLASE, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 250 ss.; DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 ss.; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano, 2010; GAJA, *Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas des violations des droits de l'homme: la question de l'attribution*, in Ascensio, Flauss (dir.), *La soumission des organisations*

internationales aux norms intenationales relatives aux droits de l'homme, Paris, 2009, p. 95 ss.; GESLIN, *Réflexions sur la repartition de la responsabilité entre l'organisation international et ses Etats Membres*, in *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 539 ss.; HAFNER, *The ECHR Torn between the United Nations and the States: The Behrami and Saramati Case*, in Fischer-Lescano, Gasser, Marauhn, Ronzitti (eds.), *Frieden in Freiheit, Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag*, Zurich, 2008, p. 103 ss.; ID., *Is the Topic of Responsibility of International Organizations Ripe for Codification? Some Critical Remarks*, in Fastenrath, Geiger, Khan, Paulus, von Schorlemer, Vedder (eds.), *From Bilateralism to Community Interest, Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, Oxford, 2011, p. 695 ss.; HARTWIG, *Die Haftung der Mitgliedsstaaten für Internationale Organisationen*, Heidelberg, 1993; ID., *International Organizations or Institutions, Responsibility and Liability*, in Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Oxford, 2012, p. 64 ss.; HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties*, Dordrecht, Boston, London, 1995; HOFFMEISTER, *Litigating against European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 723 ss.; INGRAVALLO, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008; KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques interne et en droit des gens*, Bruxelles, 1998; ID., *The Attribution of Acts to International Organizations*, in Crawford, Pellet, Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 297 ss.; LARSEN, *Attribution of Conduct in Peace Operations: The Ultimate Authority and Control? Test*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 509 ss.; MAGI, *Protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori e attività delle organizzazioni economiche e finanziarie internazionali. Problemi di coordinamento e di responsabilità internazionale*, Napoli, 2010; MÉGRET, HOFFMANN, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, in *Human Rights Quarterly*, 2003, p. 314 ss.; MILANOVIC, Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 121 ss.; NOLLKAEMPER, *Dual Attribution: Liability of the Netherlands for Removal of Individuals from the Compound of Dutchbat*, in ACIL Research Paper n. 2011-11, 5 settembre 2001, consultabile su <http://www.shareproject.nl>; PALCHETTI, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 681 ss.; ID., *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 352 ss.; PÉREZ GONZALEZ, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilité*, in *Revue générale de droit international public*, 1988, p. 63 ss.; REINISCH, *Aid or Assistance and Direction and Control between States and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts*, in *International Organization Law Re-*

view, 2010, p. 63 ss.; SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 67 ss.; SCHERMERS, *Liability of International Organizations*, in *Leiden Journal of International Law*, 1988, p. 3 ss.; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden, Boston, 2011; SCHMALENBACH, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen*, Frankfurt, 2004; SEATZU, *Il panel di ispezione della Banca mondiale. Contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008; SEIDL-HOHENVELDERN, *Responsibility of Member States of an International Organization for Acts of that Organization*, in *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione, Studi in onore di Roberto Ago*, Milano, 1987, vol. III, p. 415 ss. SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London, 2001; SPAGNOLO, *Operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e protezione dei diritti umani in due recenti sentenze della Corte d'appello dell'Aia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 203 ss.; STUMER, *Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, p. 553 ss.; TALMON, *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 405 ss.; WOUTERS, BREMS, SMIS, SCHMITT (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp, Oxford, Portland, 2010; YEE, *The Responsibility of States Members of an international Organization for its Conduct as a Result of Membership or their Normal Conduct Associated with Membership*, in Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, Boston, 2005, p. 435 ss.

Capitolo X

Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie

Roberto Virzo

SOMMARIO: 1. Cenni sui diversi mezzi e procedimenti di risoluzione pacifica delle controversie internazionali. – 2. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie sorte tra propri membri. – 3. Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie riguardanti Stati terzi. – 4. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e Stati membri. – 5. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e tra queste ultime e Stati non membri. – 6. La soluzione di controversie scaturenti da contratti tra organizzazioni internazionali e privati.

1. Cenni sui diversi mezzi e procedimenti di risoluzione pacifica delle controversie internazionali

Il regolamento di controversie internazionali costituisce un'importante funzione alla quale talune organizzazioni internazionali assolvono in virtù dei propri atti istitutivi.

Le organizzazioni internazionali possono essere, a loro volta, parti di controversie relative all'interpretazione o all'applicazione di principi generali, norme o atti di diritto internazionale cui siano vincolate.

Le organizzazioni internazionali possono essere altresì parti di controversie relative a contratti da esse conclusi con persone fisiche o giuridiche, alcuni dei quali prevedono, in apposite clausole, il ricorso ad uno o più procedimenti di soluzione.

Nel presente capitolo ci si soffermerà su ciascuna delle summenzionate ipotesi, precisando, tuttavia, che non saranno prese in considerazione né le controversie tra i funzionari o il personale di una determinata organizzazione e quest'ultima – in quanto già esaminate nel Capitolo VIII – né quelle che, a vario titolo, sorgono in un dato Stato tra un'organizzazione internazionale e persone fisiche o giuridiche aventi o meno la nazionalità di detto Stato allorquando, per il loro regolamento, non sussiste alcun obbligo di sottoposizione ad un determinato procedimento. Con riferimento a quest'ultima categoria di controversie si pon-

gono invero taluni dei delicati problemi di immunità dalla giurisdizione civile delle organizzazioni internazionali affrontati nel Capitolo VII, al quale, pertanto, si rinvia¹.

Prima di entrare nel merito delle ipotesi oggetto della nostra indagine, va osservato che, da un punto di vista più generale, nella materia della risoluzione delle controversie, il diritto internazionale si è profondamente evoluto.

Occorre anzitutto precisare che l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie, posto dall'art. 2, par. 3 della Carta dell'ONU e dal diritto internazionale generale² – obbligo che peraltro non pregiudica la libertà delle parti di una controversia di scegliere i procedimenti ritenuti più idonei³ – si è affermato solo dopo la seconda guerra mondiale, tanto che, ancora nel sistema della Società delle Nazioni, erano previsti casi di guerra legittima⁴.

Inoltre, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del XX secolo, si assiste alla manifestazione e al consolidamento di alcune significative tendenze, quali la crescente disponibilità a ricorrere a procedimenti ad esito vincolante; il sempre più frequente inserimento anche in accordi internazionali di clausole compromissorie, di clausole giurisdizionali o di

¹ Non rientra nell'oggetto del presente capitolo – salvo quanto si dirà a proposito di alcuni pareri accettati come obbligatori che la Corte internazionale di giustizia rende per la risoluzione di peculiari controversie di cui possono essere parti le organizzazioni internazionali e di quelli che la medesima Corte emana ai sensi dell'art. 102 del suo Regolamento – l'esame delle competenze consultiva e in via pregiudiziale conferite a taluni tribunali internazionali permanenti istituiti o operanti nell'ambito di organizzazioni internazionali. Infatti, né la prima (con le eccezioni testé prospettate) né la seconda sono preposte alla risoluzione di controversie tra soggetti di diritto internazionale, bensì, in genere, rispettivamente, ad ottenere l'opinione di un tribunale internazionale su determinate questioni giuridiche che sorgano nell'ambito di attività di organi di organizzazioni internazionali (cfr., ad es., art. 96 Carta dell'ONU) e a risolvere questioni di diritto di un'organizzazione internazionale sollevate da un organo giurisdizionale nazionale, postesi in un giudizio pendente dinanzi ad esso (cfr., ad es., art. 267 TFUE).

² Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti d'America in Nicaragua e contro il Nicaragua*, in *I.C.J. Reports*, 1986, p. 145, par. 290.

³ Cfr. art. 33, par. 1, Carta dell'ONU.

⁴ Ai sensi degli articoli 13 e 15 del Patto della SdN, la guerra era da qualificarsi come lecita a) nelle ipotesi di controversie giuridiche sottoposte ad arbitrato o a regolamento giudiziario, se mossa contro uno Stato che non si fosse conformato alla sentenza del tribunale arbitrale o della Corte permanente di giustizia internazionale e b) nelle ipotesi di controversie politiche deferite al Consiglio della Società, se dichiarate contro uno Stato che non avesse ottemperato alla decisione unanime del Consiglio.

norme comportanti quantomeno l'obbligo di sottoporre le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione degli accordi stessi a procedimenti istituzionalizzati e caratterizzati dall'interposizione di un terzo, ancorché non ad esito vincolante. A ciò si aggiunge la cosiddetta «moltiplicazione» (o «proliferazione») di meccanismi definiti «quasi-arbitrali» o «quasi-giurisdizionali» e di nuovi tribunali internazionali, a taluni dei quali, peraltro, hanno accesso anche organizzazioni internazionali e/o persone fisiche o giuridiche.

A seguito di siffatte evoluzioni, si constata che nell'attuale diritto internazionale i principali **mezzi di risoluzione pacifica delle controversie internazionali** sono **l'accordo, la decisione di un'organizzazione internazionale e la sentenza.**

Giova ricordare che un primo mezzo di soluzione delle controversie è costituito dall'accordo, la cui conclusione può essere favorita dal ricorso ad alcuni *procedimenti*, tra i quali quelli che si svolgono direttamente tra le parti controvertenti, come il **negoziato** o le **consultazioni**, e quelli che prevedono l'interposizione di un terzo, come i **buoni uffici** (offerta da un terzo al fine di convincere le parti ad avviare o riprendere negoziati o consultazioni) o la **mediazione** (in cui il terzo partecipa ai negoziati per cercare di smussare le posizioni delle parti della controversia e facilitare in tal modo il raggiungimento dell'accordo).

Anche l'**inchiesta** (in cui il terzo, che può essere una commissione, ha il compito di accertare i fatti che hanno originato la controversia; accertamento talvolta sollecitato anche per tentare di addivenire ad una valutazione risolutiva delle questioni di diritto della controversia) e la **conciliazione** (in cui una commissione, al termine di un procedimento istituzionalizzato, che solitamente consta di varie fasi, formula alle parti proposte di risoluzione della loro controversia) costituiscono dei procedimenti che possono favorire la conclusione di un accordo delle parti per la soluzione della loro controversia.

Altri procedimenti sono invece ad esito vincolante. Si tratta principalmente dell'**arbitrato**, del **regolamento giudiziario** dinanzi a tribunali internazionali permanenti o di alcuni **sistemi «quasi giurisdizionali»** come, ad esempio, il meccanismo di risoluzione delle controversie della WTO. Infatti, ciascuno di questi tribunali o organi istituiti nell'ambito di meccanismi «quasi giurisdizionali», una volta accertata la propria competenza in ordine ad una controversia ad esso sottoposta rende, rispettivamente, una sentenza o una decisione⁵. Entrambe sono obbligatorie per le parti.

⁵ Ciò salvo che nel corso di una delle fasi del procedimento non intervenga tra le

2. *Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie sorte tra propri membri*

Ciò premesso, appare opportuno esaminare, in primo luogo, le norme statutarie e di diritto derivato di alcune organizzazioni internazionali relative alla risoluzione delle **controversie tra membri** di queste ultime.

In proposito si osserva che in molti atti istitutivi di organizzazioni internazionali, o in loro protocolli, si rinvengono norme che conferiscono ad organi delle organizzazioni stesse competenze finalizzate a dirimere controversie e/o a comporre conflitti di interesse suscettibili di sorgere tra i membri di tali organizzazioni. In altri casi, invece, sono previste norme che dispongono come obbligatoria o facoltativa, la sottoposizione delle controversie tra membri dell'organizzazione a organi o a tribunali esterni all'organizzazione.

La scelta dei procedimenti di risoluzione delle controversie che siffatte disposizioni operano nonché la previsione del ricorso a tali procedimenti come obbligatorio o meramente facoltativo, dipendono, sovente, dal momento storico in cui esse sono state poste in essere e dalle tipologie di organizzazioni internazionali in ordine alle quali vanno applicate. Ad esempio, con riferimento a quest'ultimo aspetto, si constata che nella maggior parte delle organizzazioni internazionali istituite per la produzione e il commercio di materie prime e dei prodotti da esse derivate, le principali funzioni in materia di risoluzione delle controversie, sia pure con tratti peculiari caratterizzanti ciascuna delle organizzazioni considerate, sono attribuite agli organi a composizione plenaria, solitamente denominati Consigli⁶.

Procedendo con ordine e tentando una possibile classificazione, in molte organizzazioni internazionali, in virtù di alcune norme statutarie, determinate controversie tra membri possono essere sottoposte ad organi di tali organizzazioni. In alcuni casi, un siffatto organo, quantomeno nell'esercizio di questa funzione, non ha che poteri raccomandatori. Si consideri, ad esempio, l'art. 35 par. 1 della Carta di San Francisco, il quale conferisce a Stati membri dell'ONU la facoltà di investire l'Assemblea generale o il Consiglio di sicurezza di controversie o di si-

parti controvertenti un accordo risolutivo della controversia ovvero non venga accolta da tale organo la richiesta provenuta da una o da tutte le parti interessate di non proseguire il procedimento

⁶ Si considerino, ad esempio, l'Organizzazione internazionale del caffè (articoli 38 e 39 dell'Accordo internazionale del caffè) e l'Organizzazione internazionale del cacao (articoli 49-51 dell'Accordo internazionale del cacao).

tuazioni suscettibili di originare controversie, incluse quelle di cui tali membri siano rispettivamente parti o direttamente interessati.

Altre volte sussiste un obbligo di sottoporre ad un organo di una organizzazione internazionale ogni controversia rientrante nelle categorie contemplate dalla pertinente norma dell'organizzazione internazionale interessata, in ordine alla quale le parti non sono in grado di pervenire ad un accordo risolutivo delle stessa o quantomeno ad un accordo sul procedimento da esperire⁷. Sempre in ambito ONU, un obbligo del genere è stabilito dall'articolo 37, par. 1. Esso comporta che membri dell'ONU che non riescano a risolvere una controversia sorta tra loro, la quale rischi di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, devono deferirla al Consiglio di Sicurezza affinché quest'ultimo raccomandi loro il procedimento da esperire per dirimerla⁸ oppure, qualora lo ritenga opportuno, direttamente i termini di regolamento.

Si noti che, anche in questo caso, malgrado l'obbligo di sottoporre le controversie tra membri dell'ONU al Consiglio di sicurezza – ciò che implica anche il diritto per ciascuna parte di deferire unilateralmente la controversia a tale organo – la soluzione della stessa dipenderà comunque dalla volontà delle parti. Invero, poiché il Consiglio, ai sensi dell'articolo 37, non emana che raccomandazioni, solo il loro accoglimento, eventualmente anche parziale, in un accordo tra le parti controvertenti determinerà la soluzione della controversia nel merito o di quella sul procedimento da esperire. In altri termini, il Capitolo VI della Carta configura procedimenti volti a favorire, per il tramite del Consiglio di sicurezza o dell'Assemblea generale, la soluzione di una controversia tra Membri dell'ONU a **mezzo di accordo**.

In altri strumenti istitutivi di organizzazioni internazionali, in loro allegati oppure ancora in atti e trattati applicativi degli stessi, taluni dei procedimenti previsti sono finalizzati al raggiungimento di valutazioni risolutive di controversie tra membri attraverso **decisioni vincolanti di un organo di un'organizzazione internazionale**.

⁷ Si veda ad *esempio*, l'art. 25 dell'Accordo istitutivo dell'Organizzazione internazionale dell'energia da fusione, che prevede il ricorso obbligatorio alla mediazione svolta dal parte del presidente del Consiglio di tale Organizzazione.

⁸ In tal caso, l'art. 37, par. 2 rinvia all'art. 36, il quale dispone che il Consiglio (che, anche se non sollecitato dai membri interessati, può intervenire in qualsiasi momento) deve comunque tener conto dei procedimenti già eventualmente attivati dalle parti della controversia e, qualora quest'ultima sia prettamente giuridica, della opportunità di deferirla alla Corte internazionale di giustizia.

Tra le disposizioni che rientrano nella suddetta categoria, si può menzionare l'articolo 84 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, istitutiva dell'ICAO. Ai sensi di tale norma, il Consiglio decide sulle controversie (denominate «*disagreements*») tra membri ICAO riguardanti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione e dei suoi allegati che – appurata l'impossibilità di avviare negoziati o stante l'infruttuoso esito dei negoziati – gli siano state deferite dalle parti controvertenti o, se del caso, da una di esse. Nel pronunciarsi, il Consiglio è tenuto a conformarsi al principio generale del diritto *nemo iudex in re sua*, essendo vietato ad un membro dell'organo di votare sulla decisione concernente una controversia della quale esso è parte. La controversia deve considerarsi risolta a mezzo della decisione del Consiglio se entro sessanta giorni non sia stato proposto un ricorso avverso tale decisione dinanzi ad un tribunale arbitrale o all'attuale Corte internazionale di giustizia.

Anche il sistema di risoluzione delle controversie della WTO, previsto dall'Intesa sulla soluzione delle controversie, allegata all'Accordo istitutivo della WTO, costituisce un esempio di meccanismo finalizzato al regolamento di controversie tra membri di un'organizzazione internazionale mediante una decisione di uno dei suoi organi. Si tratta infatti di un meccanismo che presenta aspetti diversi, in base ai quali, per certi versi, è assimilabile alla conciliazione internazionale e, per altri aspetti, al regolamento giudiziario dinanzi a tribunali internazionali, tanto da poter essere definito come «quasi-giurisdizionale».

In sintesi, allorché un membro della WTO ritiene che, a seguito di una misura adottata da un altro membro, sia stato annullato o compromesso un vantaggio ad esso derivante dalla sua partecipazione all'organizzazione, detto membro, dopo aver constatato l'impossibilità di avviare consultazioni dirette ovvero l'infruttuoso esito di queste ultime, può richiedere l'istituzione di un gruppo di esperti (*panel*). L'istanza deve essere notificata ad un apposito organo della WTO, composto da tutti i membri dell'organizzazione e denominato *Dispute Settlement Body* (DSB). Quest'ultimo può rigettare l'istanza ad esso presentata solo deliberando in tal senso all'unanimità (tecnica del *consensus* negativo).

Una volta costituito il *panel* – il quale, per composizione e funzioni, può essere assimilato ad una commissione di conciliazione –, gli esperti cercano mediante consultazioni con le parti di promuovere un accordo risolutivo della controversia. A tal fine, è stata introdotta una fase interinale, durante la quale il gruppo di esperti presenta alle parti controvertenti un rapporto provvisorio, in cui propone una valutazione riso-

lutiva della controversia. Entro un termine stabilito dallo stesso *panel*, le parti possono decidere di risolvere la loro controversia direttamente mediante un accordo. Se invece esse non raggiungono una transazione, il *panel*, prendendo in considerazione le eventuali richieste di revisione del rapporto provvisorio formulato dalle parti, redige il rapporto finale.

Il rapporto deve essere adottato dal DSB e, per impedire possibili pratiche ostruzionistiche della parte soccombente, è stato predisposto, ancora una volta, il ricorso alla tecnica di votazione del *consensus* negativo. È comunque possibile ricorrere in appello, dinanzi ad un apposito organo permanente – denominato appunto *Appellate Body* –, il quale è competente a riesaminare esclusivamente le questioni di diritto⁹. Anche l'*Appellate Body* formula un rapporto che può essere adottato mediante la procedura del *consensus* negativo dal DSB. Una volta che quest'ultimo ha adottato il rapporto del *panel* o il rapporto dell'*Appellate Body* e conseguentemente le raccomandazioni in ciascuno di essi contenute, le parti hanno l'obbligo di eseguire la decisione del DSB entro un ragionevole periodo di tempo. Se ciò non avviene, la parte lesa può essere autorizzata dal DSB ad adottare contromisure proporzionate, consistenti nella sospensione di concessioni commerciali o nel mancato rispetto di altri obblighi assunti in ambito WTO nei confronti della controparte. In realtà si può parlare di sospensione «quasi» automatica dato che l'autorizzazione può essere negata solo mediante una decisione unanime contraria del DSB.

Come si evince da quanto sopra esposto, si tratta in effetti di un procedimento che si presenta come una commistione tra la conciliazione (le competenze dei *panels* risultano in larga misura coincidenti con quelle usualmente attribuite alle commissioni di conciliazione) e il regolamento giudiziario (il procedimento dinanzi all'Organo di appello presenta notevoli similitudini con il processo dinanzi a tribunali internazionali), ma che si contraddistingue da entrambi per essere preposto a dirimere controversie commerciali internazionali mediante decisioni del DSB.

Si registrano inoltre ipotesi di disposizioni finalizzate alla risoluzione di controversie tra membri di organizzazioni internazionali **a mezzo di sentenze internazionali**.

In taluni casi le norme in questione subordinano al previo ricorso ad altri procedimenti la sottoposizione ad un tribunale arbitrale¹⁰ oppure

⁹ Cfr. art. 17, par. 6 dell'Intesa sulla risoluzione delle controversie della WTO.

¹⁰ Cfr. ad esempio, art. XXIII della Convenzione istitutiva dell'Organizzazione di pesca del Lago Vittoria.

ad un tribunale internazionale permanente di queste categorie di controversie. Ad esempio, la clausola giurisdizionale contenuta nell'articolo XVII, par. 1 della Costituzione della FAO stabilisce che le controversie relative all'interpretazione di tale accordo internazionale devono essere deferite alla Corte internazionale di giustizia, se non risolte dalla Conferenza.

Talvolta può essere prevista un'ampia scelta sia dei procedimenti preventivi al ricorso all'arbitrato o al regolamento giudiziario, sia dei tribunali cui sottoporre le controversie tra membri non risolte mediante siffatti procedimenti. È il caso, ad esempio, di alcune organizzazioni regionali di pesca¹¹ istituite in attuazione dell'Accordo del 4 agosto 1995 sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relative alla conservazione e alla gestione di banchi di specie ittiche transzonali e di specie ittiche altamente migratorie. Invero, poiché tanto quest'ultimo¹², quanto i trattati istitutivi di tali organizzazioni regionali di pesca¹³, con riferimento al regolamento delle controversie, operano un rinvio alle pertinenti norme della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 (UNCLOS), molte categorie di controversie scaturenti dai rispettivi trattati istitutivi che non è possibile risolvere attraverso i procedimenti indicati negli articoli 279-284 dell'UNCLOS¹⁴, possono essere deferite, anche su istanza unilaterale, ad uno dei seguenti tribunali internazionali: Corte internazionale di giustizia, Tribunale internazionale del diritto del mare e due differenti tipologie di tribunali arbitrali.

Il menzionato art. 84 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale prevede invece che possano essere sottoposte ad arbitrato

¹¹ Si possono menzionare ad esempio la *Western and Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC), istituita mediante la Convenzione sulla conservazione e gestione di specie ittiche altamente migratorie dell'Oceano Pacifico Occidentale e Centrale e la *South East Atlantic Fisheries Organization* (SEAFO), istituita dalla Convenzione sulla gestione e conservazione delle risorse alieutiche dell'Atlantico del Sudest.

¹² Cfr. art. 30 dell'Accordo sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relative alla conservazione e alla gestione di banchi di specie ittiche transzonali e di specie ittiche altamente migratorie.

¹³ Cfr. art. 31 della Convenzione WCPFC e art. 24 della Convenzione SEAFO.

¹⁴ Si tratta dei procedimenti indicati nell'art. 33 della Carta dell'ONU (art. 279); di procedimenti concordati direttamente dalle parti controvertenti (art. 280); di procedimenti applicabili anche alle controversie relative all'UNCLOS e previsti in altri accordi di cui le parti controvertenti siano contraenti (articoli 281 e 282); delle consultazioni (art. 283) e della conciliazione (art. 284).

o al regolamento giudiziario dinanzi alla Corte internazionale di giustizia le controversie aventi ad oggetto le decisioni del Consiglio adottate in base alla prima parte dello stesso articolo 84. Come si è detto, si tratta di decisioni risolutive di «disaccordi» sorti tra due o più Stati contraenti la Convenzione di Chicago relative all'interpretazione o all'applicazione di quest'ultima. Il ricorso alla Corte internazionale di giustizia o ad un tribunale arbitrale è peraltro ammesso solo entro sessanta giorni dall'emaneazione della decisione del Consiglio ICAO.

Oltre alle ipotesi in cui controversie tra membri di un'organizzazione internazionale possono essere risolte mediante tribunali arbitrali o a tribunali permanenti esterni all'ente (come la Corte internazionale di giustizia, in tutti gli esempi precedenti), si segnalano importanti casi di organizzazioni internazionali, soprattutto, di integrazione regionale, ai cui organi giurisdizionali interni è attribuito anche l'esercizio della competenza contenziosa in ordine alle controversie tra membri di dette organizzazioni. Al riguardo, tra le sempre più numerose corti e tribunali di organizzazioni internazionali di integrazione regionale, possono ricordarsi la Corte di giustizia dell'UE¹⁵, la Corte centroamericana di giustizia¹⁶, la Corte caraibica di giustizia¹⁷ o la Corte di giustizia della Comunità dell'Africa Orientale.

In taluni casi si tratta peraltro di giurisdizione esclusiva. Ad esempio, l'art. 344 del TFUE stabilisce il divieto di sottoporre le controversie tra Stati membri relative all'interpretazione o all'applicazione del diritto dell'Unione europea a procedimenti diversi dal regolamento giudiziario dinanzi alla Corte di giustizia di Lussemburgo¹⁸, come quest'ul-

¹⁵ Cfr., soprattutto, art. 259 TFUE per le controversie tra membri aventi ad oggetto il presunto inadempimento da parte di uno di essi di uno o più obblighi discendenti dal diritto dell'UE (tale disposizione prevede peraltro il previo ricorso alla Commissione europea) e art. 273 TFUE per le controversie connesse con il diritto dell'UE sottoposte alla Corte in virtù di un compromesso. Cfr. altresì l'art. 344 TFUE, su cui si veda *infra* nel testo.

¹⁶ Cfr. art. 22, lett. a) dello Statuto della Corte centroamericana di giustizia (ai sensi della medesima lettera, tuttavia, la Corte non ha competenza per le controversie relative alle frontiere terrestri e marittime degli Stati membri del SICA contraenti lo Statuto).

¹⁷ Cfr. art. XII, lett. a) dello Statuto dell'Accordo istitutivo la Corte caraibica di giustizia.

¹⁸ Benché l'art. 344 TFUE rechi «gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dai trattati», la sua qualificazione come clausola di giurisdizione esclusiva si spiega ove si consideri che il regolamento giudiziario dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE costituisce il procedimento esperibile per la risoluzione

tima ha confermato nella sentenza *Commissione c. Irlanda* del 30 maggio 2006¹⁹. Una norma analoga è inserita nell'art. 35, par. 2 del Protocollo di Tegucigalpa del 1991 al Trattato della Organizzazione degli Stati centroamericani.

3. *Le organizzazioni internazionali e il regolamento di controversie riguardanti Stati terzi.*

Alcune organizzazioni internazionali possono avere un ruolo importante anche per la **composizione pacifica di controversie sorte tra propri membri e soggetti di diritto internazionale terzi e di quelle che coinvolgono esclusivamente Stati terzi**. In genere, in entrambe le ipotesi, l'interposizione di organizzazioni internazionali è tesa a favorire la soluzione delle controversie a mezzo di accordi internazionali.

L'esercizio di questa funzione può dipendere anzitutto da disposizioni statutarie. Si consideri, ad esempio, tra le norme che la prevedono esplicitamente, l'art. 35, par. 2 della Carta dell'ONU, il quale conferisce a Stati non membri dell'ONU, che accettino gli obblighi sulla risoluzione pacifica delle controversie previsti dalla Carta di San Francisco, la facoltà di sottoporre all'Assemblea generale o al Consiglio di sicurezza le controversie di cui siano parti.

Tra le norme che sono state invece interpretate estensivamente in modo tale da poter essere individuate come le basi giuridiche su cui un organo ha tentato di giustificare le sue iniziative per la risoluzione di controversie classificabili nell'una o nell'altra delle summenzionate categorie, può essere citato, sempre nel quadro della Carta dell'ONU, l'art. 55. Essendo sorte nel 1949 alcune controversie tra le Potenze Alleate, da un lato, e la Bulgaria, la Romania e l'Ungheria, Stati non ancora membri dell'ONU, dall'altro, relative agli obblighi in materia di diritti dell'uomo

delle controversie interstatuali relative all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'UE.

¹⁹ Nella causa C-459/03 l'Irlanda aveva sottoposto una sua controversia con il Regno Unito relativa alla protezione dell'ambiente marino ad un tribunale arbitrale istituito in base all'UNCLOS. Nella sentenza del 30 maggio 2006, resa al termine di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione, la Corte ha ritenuto applicabile l'articolo 292 TCE (ora art. 344 TFUE) poiché dalla partecipazione della CE (oggi UE) all'UNCLOS, deriva, in virtù anche dell'allegato IX a quest'ultima Convenzione, che le norme sulla protezione dell'ambiente marino dell'UNCLOS sono ormai norme di diritto UE.

previsti dai Trattati di pace tra le prime e ciascuno dei tre Stati dell'Europa orientale e, stante il rifiuto di questi ultimi di cooperare per l'istituzione delle commissioni preposte al regolamento delle controversie da tali Trattati, l'Assemblea generale adottò una risoluzione sulla base dell'art. 55 della Carta²⁰. Mediante essa, l'Assemblea chiese un parere alla Corte internazionale di giustizia sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme sulla soluzione delle controversie previste dai predetti Trattati di pace. La Corte, in risposta alle contestazioni sollevate dai governi dei tre Stati dell'Europa orientale, dichiarò che il parere richiesto non era finalizzato a sostituirsi ai procedimenti di composizione delle controversie contemplate dai Trattati di pace, bensì «a favorirne l'applicazione»²¹. Pertanto, la risoluzione dell'Assemblea e il conseguente parere della Corte dovevano considerarsi come strumentali all'attivazione di siffatti procedimenti. D'altronde, come è stato osservato in dottrina (STARACE, 8), dall'attuale articolo 102, paragrafi 2 e 3 del Regolamento della Corte si ricava che un parere, pur potendo essere richiesto solo da un organo ONU o da un istituto specializzato, può riguardare anche una «questione giuridica attualmente pendente tra due o più Stati», a prescindere dal consenso di questi ultimi, in quanto il parere non ha efficacia vincolante ed è diretto all'istituzione che lo domanda.

In altri casi ancora, l'impegno profuso da talune organizzazioni internazionali per la composizione pacifica di controversie sorte tra propri membri e Stati terzi o di controversie coinvolgenti esclusivamente Stati terzi non trova il proprio fondamento giuridico in apposite norme degli atti istitutivi o di altri strumenti connessi. Esso costituisce piuttosto una conseguenza dell'influenza, in senso lato, «politica» che tali enti esercitano in un'area geografica o in determinato settore della cooperazione internazionale.

Significativa a riguardo è la prassi recente dell'Unione europea. Si può ricordare invero che la mediazione di questa organizzazione internazionale è stata determinante per la conclusione dell'Accordo del 12 agosto

²⁰ L'art. 55, lettera c) della Carta dell'ONU reca: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: (...) c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione».

²¹ Parere della Corte internazionale di giustizia del 30 marzo 1950, *Interpretazione dei trattati di pace conclusi con la Bulgaria, l'Ungheria e la Romania*, in *I.C.J. Reports*, 1950, p. 71.

2008 tra la Federazione Russa e la Georgia sulla sospensione delle ostilità in Abkazia e in Ossezia del Sud e per la conclusione del compromesso arbitrale del 4 novembre 2009 tra uno Stato membro (la Slovenia) e la Croazia relativo alla controversia sulla delimitazione del loro confine marittimo. In quest'ultimo caso, peraltro, il compromesso ha consentito anche l'avvio della fase finale della procedura di adesione della Croazia all'Unione europea.

4. *La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e Stati membri*

Occorre ora soffermarsi sulle controversie aventi come almeno una delle parti un'organizzazione internazionale²².

In questa categoria rientrano, in primo luogo, le **controversie suscettibili di sorgere tra organizzazioni internazionali e Stati membri**²³. In proposito, va osservato che, a parte i numerosi accordi che preve-

²² Beninteso, ad eccezione dell'ipotesi di una controversia tra membri di un'organizzazione internazionale di cui una delle parti è a sua volta un'organizzazione internazionale. Tali tipologia di controversia rientra infatti nella categoria esaminata *supra*, nel par. 3.

²³ Giova ricordare che le organizzazioni internazionali, benché non siano parti contraenti dei rispettivi trattati istitutivi, sono nondimeno vincolate al rispetto delle norme sostanziali e procedurali in essi contenute, convenute dai soggetti di diritto internazionale che li hanno originariamente conclusi nonché, in caso di emendamenti e revisioni, da eventuali altri soggetti di diritto internazionale divenuti successivamente membri di tali organizzazioni. Orbene, con riferimento alle controversie tra un'organizzazione internazionale e propri membri relative all'interpretazione e all'applicazione del suo trattato istitutivo, i peculiari effetti di questa tipologia di accordi internazionali (cfr. art. 5 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e art. 5 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni e fra organizzazioni internazionali) possono avere una parziale incidenza sul ricordato principio della libertà di scelta dei procedimenti e dei mezzi pacifici di risoluzione delle controversie internazionali. Invero, allorquando nel trattato istitutivo si rinvencono disposizioni che stabiliscono, in ordine alle categorie di controversie in questione, l'obbligo di ricorso ad un determinato procedimento, sia esso diplomatico o ad esito vincolante, può dirsi che tale obbligo non è stato assunto in modo diretto da entrambe le parti della controversia, ma solo dal membro dell'organizzazione internazionale controvertente in quanto parte del trattato istitutivo stesso.

Per contro, il principio della libertà dei mezzi e procedimenti di composizione pacifica delle controversie internazionali trova piena applicazione nell'ipotesi di controversie tra un'organizzazione internazionale e un suo membro relative all'interpretazione e applicazione di un trattato concluso da entrambi.

dono il ricorso a procedimenti diplomatici, in alcuni statuti di organizzazioni internazionali, loro protocolli e/o trattati più specifici (come ad esempio accordi di sede o convenzioni sui privilegi e sulle immunità) si rinvengono, per il regolamento delle controversie tra l'organizzazione e un suo membro, **clausole compromissorie**²⁴.

Alcune clausole compromissorie prevedono il ricorso all'arbitrato solo in determinate ipotesi, come nel caso di quelle incluse in statuti di organizzazioni finanziarie internazionali. Si tratta di clausole particolari perché l'obbligo di sottoposizione ad arbitrato è assunto dai membri per le eventuali controversie che potrebbero sorgere qualora essi perdessero tale *status* oppure qualora l'organizzazione cessasse la propria attività. Ad esempio, l'art. XXIX, lett. c) dell'Accordo istitutivo dell'IMF dispone: «Qualora sorga un disaccordo tra il Fondo ed un Paese membro uscente o tra il Fondo e qualsiasi Paese membro nel corso della liquidazione del Fondo, la questione dovrà essere sottoposta all'arbitrato (...)». Le restanti categorie di controversie tra il Fondo e uno o più Stati membri vanno invece sottoposte al Comitato esecutivo, che si pronuncia con una decisione²⁵.

Un differente procedimento è previsto nei trattati istitutivi di altri istituti specializzati dell'ONU o in accordi conclusi con i propri membri da questi ultimi, dall'IMF o dalla stessa ONU. Esso è finalizzato a conferire alla Corte internazionale di giustizia – il «principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite»²⁶ – una specifica competenza in ordine alle controversie sorte tra tali organizzazioni e i loro membri. Come è noto, infatti, in base al suo Statuto, la Corte internazionale di giustizia può esercitare la propria competenza contenziosa solo per il regolamento di controversie interstatuali. Essendo dunque riservato, ai sensi dell'art. 34 dello Statuto, lo *ius standi in iudicio* agli Stati, in attesa di un eventuale emendamento della disposizione (auspicato, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, tra gli altri, da AGO, pp. 21-23; JENNINGS, 493; TREVES, 38; DUPUY, 562-653), che tenga conto dell'accresciuto ruolo delle organizzazioni internazionali rispetto al momento storico in cui la Corte permanente di giustizia internazionale è stata isti-

²⁴ Cfr., ad esempio, art. XVII della Convenzione ESA.

²⁵ Cfr. art. XXIX, lett. a) dell'Accordo istitutivo dell'IMF. Ai sensi della successiva lettera, la decisione del Comitato esecutivo può comunque essere impugnata, entro tre mesi dalla sua adozione, dinanzi al Consiglio dei Governatori. La decisione resa da quest'ultimo organo è definitiva.

²⁶ Cfr. art. 92 della Carta NU.

tuita, gli accordi in questione prevedono che alla Corte internazionale di giustizia possano essere richiesti quantomeno pareri concernenti le categorie di controversie in esame e che ai pareri conseguentemente resi sia attribuito dalle parti controvertenti valore di «decisione» (**pareri consultivi accettati come «obbligatorii»**). Si tratta di un meccanismo che, malgrado sia frequentemente previsto in clausole di accordi istitutivi (di) o conclusi (da) organizzazioni internazionali e al quale si è già fatto ricorso dinanzi alla CIG, ha sollevato in autorevole dottrina (tra gli altri, AGO, 5 ss.; GAJA, 138 ss.) condivisibili perplessità.

Anzitutto, come la stessa Corte internazionale di giustizia ha chiarito, tali clausole non incidono sulla natura della funzione consultiva, che può essere esercitata dalla Corte solo conformemente al suo Statuto e alla Carta delle Nazioni Unite. Dalle clausole in questione scaturisce piuttosto l'obbligo per le parti degli accordi che le contengono di considerare i pareri resi dalla Corte dell'Aja su controversie che li riguardano come obbligatori. Secondo detta Corte, «una distinzione deve essere pertanto effettuata tra il carattere consultivo della funzione della Corte e gli effetti particolari che le parti di una controversia possono attribuire, nei loro rapporti reciproci, a un parere consultivo della Corte che 'come tale (...) non può avere efficacia obbligatoria'. (...) Questi effetti particolari, estranei alla Carta e allo Statuto, che stabiliscono le regole di funzionamento della Corte, discendono da accordi distinti»²⁷. Si ha dunque una situazione analoga a quella, già esaminata nel Capitolo IV, di accordi internazionali in cui le parti contraenti convengono di attribuire effetti obbligatori a raccomandazioni di organizzazioni internazionali, di per sé non vincolanti.

Inoltre, va osservato che, poiché ai sensi della Carta e dello Statuto, organi e istituti specializzati dell'ONU sono esclusivamente legittimati a chiedere pareri alla Corte, ne discende che allorquando è domandato un parere su una controversia tra un'organizzazione internazionale e un suo membro – parere che, come si è detto, entrambi dovranno considerare obbligatorio ai sensi di una di queste clausole pattizie – il principio dell'uguaglianza delle armi subisce una significativa compressione. Infatti nessuno Stato gode di una siffatta legittimazione, cosicché, con riferimento ad una data controversia, «l'organizzazione, richiedendo il parere, formula le questioni sulle quali la Corte è chiamata a pronun-

²⁷ Parere della Corte internazionale di giustizia del 29 aprile 1999, relativo alla *controversia concernente l'immunità dalla giurisdizione di un relatore speciale della Commissione dei diritti umani*, in *I.C.J. Reports*, 1999, p. 77, par. 25.

ciarsi, mentre lo Stato, non solo non può attivare la Corte, ma nemmeno ha un ruolo nel formulare l'oggetto della richiesta. Ciò a differenza di quanto avviene nei procedimenti contenziosi, nei quali la definizione della controversia sottoposta alla Corte risulta da entrambe le parti, sia che essa venga espressa in un compromesso sia che risulti dalle conclusioni dell'attore e del convenuto» (GAJA, 140).

Anziché prevedere il ricorso ad arbitrato o al meccanismo della richiesta alla Corte internazionale di giustizia di un parere consultivo accettato come «obbligatorio», in alcuni trattati è previsto che determinate categorie di controversie tra specifiche organizzazioni internazionali e i propri membri siano sottoposte a regolamento giudiziario dinanzi ad altri tribunali permanenti diversi dalla Corte dell'Aja.

Ad esempio, nell'UNCLOS, che costituisce anche la convenzione istitutiva dell'Autorità internazionale dei fondi marini internazionali²⁸, è stabilito che le controversie tra l'ISA e i suoi membri debbano essere sottoposte ad una Camera dei fondi marini internazionali del Tribunale internazionale del diritto del mare²⁹.

Tuttavia è soprattutto in accordi istitutivi di organizzazioni internazionali di integrazione regionale che sono conferite a tribunali permanenti, peraltro organi giurisdizionali delle stesse organizzazioni³⁰, competenze per il regolamento giudiziario delle tipologie di controversie in questione. Molti di questi accordi sono largamente ispirati al TFUE o ai Trattati comunitari europei che lo hanno preceduto. Da un'analisi comparata, emerge che le **principali competenze contenziose in ordine al regolamento di controversie tra organizzazioni regionali e Stati membri** – e pertanto più frequentemente attribuite a tali tribunali – sono quelle inerenti a:

1) **procedure di infrazione o di inadempimento.** Mediante un apposito ricorso, l'organo o l'istituzione della organizzazione regionale³¹,

²⁸ Cfr. articoli 156-191 UNCLOS.

²⁹ Le categorie di controversie tra l'ISA e suoi Stati membri sono contemplate nell'art. 187 dell'UNCLOS. Esse comprendono quelle relative a «atti o omissioni dell'Autorità o di uno Stato parte» (lett. b).

³⁰ Ciò costituisce una differenza con le norme sul regolamento delle controversie della parte XI dell'UNCLOS in quanto il Tribunale internazionale del diritto del mare non è un organo dell'ISA.

³¹ Si tratta quasi sempre della Commissione (v. ad esempio, articoli 258-260 TFUE e articoli 5-7 e 14 del Protocollo 1 al Trattato UEMOA) o del Segretariato (v. ad esempio, art. 29 Trattato EAC; art. 25 Trattato COMESA; articoli 23-27 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità Andina)

cui è demandata altresì questa competenza³², conviene dinanzi al tribunale o alla corte di tale organizzazione uno Stato membro per una presunta violazione del diritto dell'ente. Di solito, il processo può essere instaurato solo se le parti non giungono ad un accordo durante una fase preliminare e stragiudiziale³³, denominata anche «precontenziosa»;

2) **questioni di legittimità di atti di diritto derivato dell'integrazione.** Si prevede in genere uno specifico ricorso³⁴ avverso un atto emanato da uno o più organi o istituzioni dell'organizzazione regionale che la parte a ciò debitamente legittimata può esperire qualora ritenga che l'atto presenti uno dei vizi suscettibili, in base al Trattato istitutivo dell'organizzazione regionale, di comportarne l'annullamento;

3) **ricorsi in carenza.** Mediante un tale ricorso la parte a ciò debitamente legittimata, può convenire, dinanzi al tribunale dell'organizzazione regionale, un organo di quest'ultima se ritiene che esso sia incorso in una violazione di tipo omissivo del diritto dell'integrazione regionale. L'omissione deve consistere nella mancata adozione di un atto obbligatorio che l'organo o l'istituzione ha l'obbligo di emanare³⁵;

4) **azioni di responsabilità contro l'organizzazione regionale.** Esperendo un apposito ricorso, la parte a ciò debitamente legittimata mira ad ottenere un risarcimento dei danni provocati dal comportamento di organi e/o, talvolta, di agenti dell'organizzazione regionale³⁶.

Peraltro, in genere le parti del Trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale di integrazione regionale non limitano il ricorso a talune delle suddette procedure al regolamento di controversie tra l'organizzazione e i suoi membri ma lo estendono a controversie interistituzionali (o interorganiche) e, talvolta, conferiscono persino una (ridotta) legittimazione attiva a persone fisiche e giuridiche³⁷.

³² In alcune organizzazioni regionali, un ricorso per inadempimento può essere esperito anche da un altro Stato membro (v. ad esempio, articolo 259 TFUE; art. 24 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità Andina; art. 5 del Protocollo 1 al Trattato UEMOA) nonché, nel caso della Comunità andina, anche da parte di persone fisiche e giuridiche (art. 25 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità andina).

³³ Cfr., ad esempio, art. 259 TFUE.

³⁴ Cfr., ad esempio, articoli 263-264 TFUE; articoli 17-22 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità andina; articoli 8-10 del Protocollo 1 al Trattato UEMOA.

³⁵ Cfr. ad, esempio, art. 265 TFUE; art. 37 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità andina.

³⁶ Cfr., ad esempio, art. 268 TFUE; art. 15 del Protocollo 1 al Trattato UEMOA.

³⁷ Sicché sul consenso espresso in un Trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale unicamente dai membri di quest'ultima può fondarsi la competenza di un or-

5. La soluzione di controversie tra organizzazioni internazionali e tra queste ultime e Stati non membri

Oltre che con propri Stati membri, le organizzazioni internazionali possono concludere accordi con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali. Naturalmente, anche in questi trattati sono di sovente contenute disposizioni aventi ad oggetti il regolamento delle controversie, la maggior parte delle quali prevedono il ricorso al negoziato e/o ad altri procedimenti non ad esito vincolante³⁸. Talvolta può trattarsi di procedimenti diplomatici non indicati nell'elenco esemplificativo dell'art. 33 della Carta dell'ONU. Ad esempio, in molti accordi bilaterali in materia di pesca conclusi dall'UE è inserita una clausola standard, la quale dispone che, per il regolamento delle eventuali controversie, le commissioni miste istituite dagli stessi trattati fungeranno altresì da organi di conciliazione³⁹. Si pongono invero dubbi circa l'effettiva natura del procedimento, in quanto le commissioni miste sono composte esclusivamente da membri delle due parti contraenti, ossia senza la partecipazione di un terzo neutrale che si ritiene debba essere presente in una commissione di conciliazione. Sicché, tali organi opererebbero non «nell'ambito della conciliazione ma piuttosto nel procedimento dei negoziati, i quali possono svolgersi sia mediante i consueti canali diplomatici, sia

gano giurisdizionale permanente anche per il regolamento di controversie tra l'organizzazione e soggetti di diritto interno. Del resto, come ha ricordato la Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza resa nell'affare *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio* – a proposito dei limiti alla legittimazione attiva dei privati nell'ambito del ricorso di annullamento stabiliti dall'allora TCE –: «Anche se è indubbiamente concepibile un sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari [oggi dell'Unione] di portata generale diverso da quello istituito dal Trattato e mai modificato nei suoi principi, spetta, se del caso, agli Stati membri, in conformità all'art. 48 UE, riformare il sistema attualmente in vigore» (CGCE, sentenza 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, punto 45). Una parziale riforma a favore della legittimazione attiva delle persone fisiche o giuridiche a ricorrere avverso taluni atti UE è peraltro intervenuta con il Trattato di Lisbona. Cfr. art. 263, 4 comma TFUE.

³⁸ Cfr., ad es., art. XIII dell'Accordo del 5 dicembre 2000 tra l'Unione del Maghreb Arabo e la Banca Africana di Sviluppo; art. 9 dell'Accordo quadro tra gli Stati Uniti d'America e l'UE del 17 maggio 2011 sulla partecipazione degli Stati Uniti d'America alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi; art. 14 dell'Accordo del 28 novembre 2011 tra la Francia e l'OSA relativo ad un contributo finanziario della Francia al Piano strategico 2011-2015 della Commissione interamericana dei diritti dell'uomo.

³⁹ Cfr., ad es., art. 9, par. 1, lett. d) dell'Accordo di partenariato nel settore della pesca tra l'UE e le isole Salomone del 21 ottobre 2010.

[...] in seno a commissioni miste formate dai delegati dei due Stati» (VILLANI, 141).

Un crescente numero di accordi bilaterali tra organizzazioni internazionali o tra una di esse e uno Stato non membro prevede che le controversie da essi originate siano sottoposte ad arbitrato, confermando così l'attuale tendenza ad accettare con sempre maggiore favore il ricorso a procedimenti ad esito vincolante. Le clausole compromissorie possono tanto stabilire un mero obbligo *de contrahendo*, imponendo alle parti del trattato solo di sottoporre ad arbitrato le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione del trattato stesso⁴⁰, quanto presentarsi come complete, se dispongono la specifica procedura da seguire⁴¹.

Quanto agli accordi multilaterali di cui sono contraenti anche organizzazioni internazionali (nella maggior parte dei casi l'UE), si osserva che in molti di essi la clausola compromissoria è alternativa ad una clausola giurisdizionale. Tuttavia, se prevede il ricorso alla Corte internazionale di giustizia, questa seconda clausola non può operare con riferimento alle controversie sorte tra organizzazioni internazionali o tra queste e uno Stato perché, come si è già precisato, solo gli Stati possono essere parti nel processo dinanzi alla Corte dell'Aja. Sicché, in recenti accordi multilaterali riguardanti il diritto del mare, aperti alla ratifica di organizzazioni internazionali⁴², si rinvengono clausole che prevedono il ricorso all'arbitrato o al regolamento giudiziario sia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia che al Tribunale internazionale del diritto del mare, il quale ai sensi dell'art. 20 del suo Statuto, può esercitare la competenza contenziosa anche con riferimento a controversie di cui siano parti organizzazioni internazionali.

Talvolta sono conclusi accordi sul regolamento delle controversie de-

⁴⁰ Cfr., ad esempio, art. VI dell'Accordo di cooperazione del 5 ottobre 2011 tra il Segretariato generale dell'OSA e il Banco centroamericano di integrazione economica (BCIE).

⁴¹ Occorre peraltro ulteriormente distinguere tra le ipotesi in cui le norme dettano un'autonoma procedura (cfr., ad esempio, art. 38 dell'Accordo del 1 dicembre 2008 tra la CE e l'Australia sul commercio del vino) e quelle in cui esse rinviano ad una procedura stabilita in un altro atto o trattato (cfr., ad esempio, art. VIII del *Memorandum* di intesa del 19 settembre 2011 tra il Segretariato generale del Consiglio d'Europa e il Segretariato generale dell'OSA, il quale rinvia alla «Rule n. 481» del 27 febbraio 1976, sull'arbitrato, adottata dal Segretario generale del Consiglio d'Europa).

⁴² Cfr., ad es., art. 22 dell'Accordo FAO sulle misure dello Stato del porto per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata del 22 novembre 2009.

rivanti dall'interpretazione o dall'applicazione di precedenti trattati. Si possono menzionare al riguardo due accordi conclusi dall'UE e dai suoi Stati membri, rispettivamente con Egitto⁴³ e Tunisia⁴⁴, i quali stabiliscono che siano sottoposte ad arbitrato le controversie relative agli accordi di associazione tra l'UE e ciascuno di questi due Stati che non è possibile risolvere mediante procedimenti diplomatici.

Infine, se in un accordo di cui sia parte un'organizzazione internazionale non è contenuta alcuna disposizione in materia di soluzione delle controversie, può soccorrere, per quelle riguardanti le cause di invalidità e di estinzione dell'accordo stesso, l'art. 66 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali. Ciò, beninteso, per le controversie tra parti anche di quest'ultima Convenzione. Più in particolare, l'art. 66 prevede, al par. 2, lettere b) e c), che ogni controversia che coinvolga un'organizzazione internazionale contraente l'accordo e che abbia ad oggetto la causa di invalidità della contrarietà allo *jus cogens* o la causa di estinzione della sopravvenienza di una nuova norma imperativa potrà essere sottoposta, dalla organizzazione a ciò legittimata, alla descritta procedura di parere «obbligatorio» della Corte internazionale di giustizia, a meno che le parti controvertenti non decidano di ricorrere ad arbitrato. Il par. 4 prevede invece che per le controversie relative a qualsiasi altra causa di invalidità ed estinzione codificata nella Convenzione potrà essere esperita, a richiesta di una o di tutte le parti controvertenti, una specifica procedura di conciliazione.

6. *La soluzione di controversie scaturenti da contratti tra organizzazioni internazionali e privati*

Anche dall'interpretazione o applicazione di contratti conclusi con privati da organizzazioni internazionali – contratti che sono strumentali

⁴³ Cfr. Protocollo dell'11 novembre 2010 tra l'UE e la Repubblica araba d'Egitto che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie applicabile alle controversie nel quadro delle disposizioni commerciali dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la CE e i suoi Stati membri, da un lato, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altro.

⁴⁴ Cfr. Protocollo del 9 dicembre 2009 tra l'UE e la Tunisia che istituisce un dispositivo di risoluzione delle controversie applicabile alle controversie nel quadro delle disposizioni commerciali dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la CE e i suoi Stati membri, da un lato, e la Tunisia, dall'altro.

al perseguimento della missione per la quale un'organizzazione internazionale è istituita ovvero stipulati per l'amministrazione e il funzionamento ordinario di tale organizzazione (per questa distinzione, v. VALTICOS, p. 5 ss.; GLAVINIS, p. 11 ss.) – possono sorgere controversie.

In questa ottica alcuni trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, accordi di sede o convenzioni sui privilegi e le immunità di organizzazioni internazionali contengono specifiche disposizioni applicabili a questa ulteriore categoria di controversie.

Può trattarsi anzitutto di norme che pongono ad organizzazioni internazionali un generico obbligo di «prevedere appropriati modi di regolamento per: a) controversie relative a contratti o altre controversie di diritto privato»⁴⁵, lasciando dunque libere le organizzazioni internazionali di individuare con le controparti il procedimento ritenuto di volta in volta «appropriato».

Nei trattati istitutivi di alcune organizzazioni internazionali di integrazione regionale, si rinvencono norme che prevedono che i tribunali o le corti di tali organizzazioni possano essere adite anche in base ad una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dall'organizzazione regionale (art. 38 del Trattato istitutivo del Tribunale della Comunità Andina; art. 272 TFUE⁴⁶). Ma ancora una volta si tratta di norme soltanto facoltizzanti in quanto lasciano libere le parti del contratto di includervi o meno una clausola compromissoria.

Più incisive appaiono altre disposizioni, le quali impongono ad organizzazioni internazionali di inserire clausole compromissorie nei contratti (o in alcune tipologie di contratti), che esse concludono con privati. Nella prassi, si riscontrano sia disposizioni, come l'art. XXV dell'Allegato 1 alla Convenzione ESA, aventi una portata idonea a coprire una vasta gamma di contratti in cui dovranno essere previste clausole compromissorie, sia disposizioni, come l'art. 24 dell'Accordo di sede tra il Regno Unito e l'Organizzazione internazionale del cacao, comportanti che il medesimo obbligo valga solo per contratti conclusi con persone fisiche o giuridiche aventi rispettivamente la cittadinanza o la naziona-

⁴⁵ Così Sezione 31, lett. a) della Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti specializzati dell'ONU del 21 novembre 1947.

⁴⁶ È opportuno osservare che clausole compromissorie a favore della Corte di giustizia dell'UE possono essere inserite anche in Trattati dell'Unione con Stati terzi. Si veda ad esempio, l'art. 10 dell'Accordo monetario tra l'UE e lo Stato di Città del Vaticano del 17 dicembre 2009.

lità dello Stato ospite oppure, come l'art. 58 dello Statuto della MIGA, che lo limitano ai contratti di assicurazione e di riassicurazione degli investimenti.

Attraverso tali disposizioni si intende garantire ad ogni privato interessato di poter esperire un procedimento arbitrale per la risoluzione delle sue controversie contrattuali con l'organizzazione internazionale. Infatti il ricorso obbligatorio all'arbitrato consente di evitare a priori che sorgano le questioni della possibile applicabilità di norme sulla immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile di un determinato Stato e del conseguente rischio di compressione del diritto alla tutela giurisdizionale del singolo. Al contempo, un tribunale arbitrale internazionale potrebbe apparire all'organizzazione internazionale come maggiormente imparziale rispetto ad un organo giurisdizionale dello Stato di cui ha la cittadinanza o la nazionalità il privato controparte del contratto e della controversia.

Si aggiunga che ove in un trattato internazionale sia posto per un'organizzazione internazionale un siffatto obbligo, il mancato inserimento di una clausola compromissoria in un contratto da essa concluso con un privato costituisce un fatto illecito internazionale, la cui cessazione, ad esempio mediante la conclusione di un compromesso, può essere richiesta, se del caso, dall'altra o da altre parti del trattato.

Nonostante i vantaggi che presentano le disposizioni del tipo appena esaminato, si deve ritenere che la norma più completa in materia di regolamento delle controversie contrattuali tra un'organizzazione internazionale e un privato sia rappresentata dall'articolo 187, lettere, c) d) ed e) dell'UNCLOS. In primo luogo, anziché richiedere di inserire nei contratti conclusi dall'ISA con privati clausole compromissorie, costituisce essa stessa una clausola giurisdizionale che fonda la competenza della Camera dei fondi marini internazionali in ordine alle controversie in questione. In secondo luogo, le lettere c) d) ed e) dell'art. 187 rendono la portata *ratione materiae* della clausola giurisdizionale molto ampia, in quanto essa copre non solo le controversie scaturenti dall'interpretazione ed applicazione dei contratti di esplorazione e sfruttamento di un sito dell'Area internazionale dei fondi marini tra l'ISA e un privato, ma anche le controversie relative a contratti preliminari, quelle inerenti alla responsabilità extracontrattuale dell'ISA e, persino, quelle tra l'ISA e «un potenziale contraente (...) per quanto attiene al rifiuto del contratto». In terzo luogo, il combinato disposto degli articoli 187, lett. c) e 188, par. 2, consente alle parti di una controversia contrattuale di stipulare un compromesso per sottoporla ad un tribu-

nale arbitrale⁴⁷. Si tratta di un'opzione aggiuntiva. Ove le parti non se ne avvalgano o non raggiungano il compromesso, la controversia potrà essere sottoposta a regolamento giudiziario dinanzi alla Camera dei fondi marini internazionali. Infine, la norma prevede che persone fisiche e giuridiche abbiano la capacità processuale dinanzi alla Camera e si inserisce dunque tra le disposizioni che, tenendo conto delle evoluzioni in atto nella Comunità internazionale, estendono lo *ius standi in iudicio* dinanzi a tribunali internazionali di più recente istituzione, come appunto il Tribunale internazionale del diritto del mare, anche a soggetti diversi dagli Stati (sul punto, ampiamente, DEL VECCHIO, *International*, 627).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AGO, *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 5 ss.; AMERASINGHE, *Dispute Settlement by International Organizations*, in *Indian Journal of International Law*, 2003, p. 409 ss.; BACÔT, *Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la C.P.J.I. et de la C.I.J.*, in *Revue générale de droit international public*, 1980, p. 1027 ss.; BELLIER, *Le recours à l'arbitrage par les organisations internationales*, Paris, 2011; BOISSON DE CHAZOURNES, ROMANO, MACKENZIE (eds.), *International Organizations and International Dispute Settlement*, Ardsley, New York, 2002; BOSCO, *La soluzione delle controversie giuridiche internazionali nel quadro delle Nazioni Unite*, Padova, 1989; CAFLISCH, *Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 288, 2001, p. 245 ss.; CONDINANZI, MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova, 2010; DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009; ID., *International Courts and Tribunals, Standing*, in WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012, vol. V, p. 627 ss.; DE SANTA MARIA, *El arreglo pacifico de controversias en el ambito de las organizaciones internacionales*, in *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1983, p. 73 ss.; DOMINICÉ, *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées*, in *Annuaire Français de droit international*, 1999, p. 623 ss.; DUPUY (P.-M.), *Article 34*, in Zimmermann, Tomuschat, Oellers-Frahm (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Com-*

⁴⁷ Peraltro, lo stesso art. 188, par. 2 chiarisce che qualora si ponga una questione di interpretazione dell'UNCLOS nel corso procedimento arbitrale relativo alla controversia contrattuale, il Tribunale arbitrale rimette la questione alla Camera dei fondi marini internazionali e sospende il procedimento fino a quando la Camera non abbia deciso su tale questione. Si tratta dunque di una disposizione che al contempo fonda una competenza di tipo pregiudiziale della Camera dei fondi marini internazionali.

mentary, Oxford, 2005, p. 545 ss.; GAJA, *Disuguaglianze fra le parti nella soluzione di controversie per mezzo di un parere della Corte internazionale di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 138 ss.; GLAVINS, *Les litiges relatifs aux contrats passés entre organisations internationales et personnes privées*, Paris, 1990; HOFFMEISTER, *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, in *Chinese Journal of International Law*, 2012, p. 77 ss.; JENNINGS, *The International Court of Justice after Fifty Years*, in *American Journal of International Law*, 1995, p. 546 ss.; KAWANO, *The Role of Judicial Procedures in the Process of the Pacific Settlement of International Disputes*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 346, 2010, p. 4 ss.; LIGUSTRO, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova, 1996; ID., *Conflitti di giurisdizione e «dialogo tra corti» nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in Ligustro, Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 551 ss.; MALINVERNI, *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, Genève, 1974; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012; MARTINO, *La riforma del sistema di soluzione delle controversie dell'OMC: trasformazione sistemica e adeguamento funzionale*, Napoli, 2005; MERRILLS, *International Dispute Settlement*⁵, Cambridge, 2011; MORELLI, *Nozioni di Diritto Internazionale*⁷, Padova, 1967; MOUSSÉ, *Le contentieux des organisations internationales et de l'Union européenne*, Bruxelles, 1997; PAOLILLO, *Solución de controversias relacionadas con actos de organización s internacionales: el caso de la Autoridad internacional de los fondos marinos*, in *Revista española de derecho internacional*, 1981, p. 491 ss.; ID., *Los sistemas no jurisdiccionales de solución de las controversias internacionales en las organizaciones internacionales de integración regional latinomaericana*, in Del Vecchio (a cura di), *Aspetti dell'integrazione regionale latinomaericana*, Milano, 2001, p. 69 ss.; PAPA, *I rapporti tra la Corte internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova, 2006; PAPADOPOULOS, *Procedures for the Settlement of Disputes Concerning International Organizations Arising Out of the Treaties to which They are Parties*, in *Revue hellénique de droit international*, 1971, p. 235 ss.; PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, Bari, 2010; RIDEAU, *Juridictions internationales et contrôle du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, Paris, 1969; SACERDOTI, YANOVICH, BOHANES (eds.), *The WTO at Ten: The Contribution of the Dispute Settlement System*, Cambridge, 2006; SANTULLI, *Droit du contentieux international*, Paris, 2005; SEYERSTED, *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1964, p. 1 ss.; STARACE, *Corte internazionale di giustizia*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. IX, 1988; STRAUSS, *Cutting the Gordian Knot: How and Why the United Nations Should Vest the International Court of Justice with Referral Jurisdiction*, in *Cornell International Law Journal*, 2011, p. 603 ss.; TREVES, *Le controversie inter-*

nazionali. Nuove tendenze, nuovi tribunali, Milano, 1999; ID., *International Organizations as Parties to Contentious Cases: Selected Aspects*, in Boisson de Chazournes, Romano, Mackenzie (eds.), *International Organizations and International Dispute Settlement*, cit.; VALTICOS, *Les contrats conclus par les organisations internationales avec les personnes privées*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Session d'Oslo, 1977-I, t. 57, p. 1 ss.; VEZZANI, *Gli accordi delle Organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale*, Torino, 2011, p. 307 ss.; VILLANI, *La conciliazione nelle controversie internazionali*², Napoli, 1989; p. 37 ss.; VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, Padova, 2008; ID., *The Preliminary Ruling Procedures at International Regional Courts and Tribunals*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2011, p. 285 ss.

Capitolo XI

Clausole modificative degli atti istitutivi ed estinzione delle organizzazioni internazionali

Ivan Ingravallo

SOMMARIO: 1. Le vicende evolutive delle organizzazioni internazionali. – 2. Le modifiche degli atti istitutivi. – 3. L'approvazione degli emendamenti. – 4. L'entrata in vigore degli emendamenti. – 5. Le procedure di revisione nell'Unione europea. – 6. Il recesso a seguito di un emendamento. – 7. Gli emendamenti e la prassi interpretativa e modificativa dello statuto dell'organizzazione. – 8. L'estinzione delle organizzazioni internazionali. – 9. La successione tra organizzazioni internazionali. La differenza con l'ipotesi di trasformazione di un'organizzazione. – 10. Le conseguenze dell'estinzione di un'organizzazione internazionale e della successione tra organizzazioni internazionali.

1. *Le vicende evolutive delle organizzazioni internazionali*

L'analisi che segue è rivolta allo studio delle clausole modificative degli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali e quindi alle procedure di *emendamento e revisione*, nonché all'*estinzione* di un'organizzazione internazionale e alla *successione* tra organizzazioni. Si tratta di tematiche che, pur se autonome, sono esaminate insieme in quanto producono mutamenti nel funzionamento e nell'esistenza stessa di un'organizzazione internazionale.

In via preliminare si rileva, peraltro, che la presenza di un'ampia prassi in materia di procedure e norme modificative delle organizzazioni internazionali, o di clausole in tema di estinzione di un'organizzazione internazionale o di trasferimento di alcune funzioni da un'organizzazione ad un'altra, non sembra aver prodotto norme di diritto internazionale generale.

2. *Le modifiche degli atti istitutivi*

Le organizzazioni internazionali sono istituite in un determinato momento – storico, politico ed economico – e l'attività degli organi e degli stessi soggetti membri, così come l'evoluzione del contesto in cui

operano, possono far emergere talvolta questioni nuove, non disciplinate negli atti istitutivi, che rendono opportuna una modifica dei poteri o delle regole di funzionamento (ZACKLIN, 172 ss.). Le modifiche apportate ad alcune norme degli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali prendono generalmente il nome di **emendamenti**, mentre le modifiche di maggiore rilevanza vengono talora indicate con il termine **revisione**. Nonostante tale distinzione, nel presente capitolo verrà usato il termine emendamento con riferimento alle modifiche agli atti istitutivi, con l'avvertenza che occorre guardare al profilo sostanziale e allo statuto delle diverse organizzazioni per valutare la maggiore o minore rilevanza della modifica (ZACKLIN, 4; FUMAGALLI MERAVIGLIA, 96 ss.).

Di norma, sono gli atti istitutivi a disciplinare le procedure attraverso le quali essi possono essere modificati. Queste procedure sono numerose e risentono della molteplicità dei fini e delle funzioni assegnate alle organizzazioni, nonché della fase storica e del contesto in cui sono istituite, dovendo coniugare l'esigenza di modificare l'atto istitutivo dell'organizzazione con la necessità di tutelarne la stabilità (JENKS, 68; MONACO, 75).

L'art. 5 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati stabilisce l'applicabilità della disciplina in essa contenuta anche ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, «con riserva di ogni regola pertinente dell'organizzazione»¹. Questa precisazione è importante perché, come autorevole dottrina ha da tempo rilevato, consente ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali di derogare al consueto regime giuridico dei trattati internazionali. Ciò rileva anche per quanto riguarda gli eventi successivi alla nascita dell'organizzazione, rispetto ai quali le *regole pertinenti di ciascuna organizzazione* hanno la prevalenza sulle norme di diritto internazionale in materia di modifica dei trattati (CAPOTORTI, 20 s.; PETERS, 620 ss.)².

¹ Secondo l'art. 2, lett. *b* del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, approvato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2011, per regole dell'organizzazione occorre intendere, in particolare, «gli atti istitutivi, le decisioni, risoluzioni e gli altri atti dell'organizzazione adottati in conformità con gli anzidetti strumenti, ed anche la prassi dell'organizzazione».

² Convenzione di Vienna del 1969, art. 39: «Un trattato può essere emendato per accordo fra le parti. [...]»; art. 40, par. 4: «l'accordo di emendamento non vincola gli Stati che sono già parti al trattato e che non divengano parti di detto accordo; si applica a detti Stati il paragrafo 4 *b*) dell'articolo 30»; art. 30, par. 4, lett. *b*: «Quando le parti ad un trattato anteriore non sono tutte parti al trattato posteriore nei rapporti fra uno Stato parte ai due trattati e uno Stato parte ad uno soltanto di essi, il trattato al quale i due Stati sono parti regola i loro diritti e rapporti specifici».

La disciplina posta dalla Convenzione di Vienna del 1969 dovrà invece essere utilizzata qualora il trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale non preveda la possibilità di emendamenti (AMERASINGHE, 451 ss.; SCHERMERS, BLOKKER, 740). In casi siffatti, tra tutti i membri potrebbe essere concluso un accordo di modifica, oppure potrebbe essere l'organo assembleare di un'organizzazione internazionale ad approvare eventuali emendamenti secondo la procedura prevista per gli accordi in forma semplificata dall'art. 12 della Convenzione di Vienna del 1969 (SCHERMERS, BLOKKER, 747).

3. *L'approvazione degli emendamenti*

A seconda del coinvolgimento dell'organizzazione nella *procedura* seguita per l'approvazione dell'emendamento, si possono individuare un *procedimento organico* (o interno), quando l'emendamento è approvato solo da uno o più organi dell'organizzazione, un *procedimento extraorganico* (o esterno), quando l'emendamento è approvato dai soggetti membri senza il coinvolgimento degli organi dell'organizzazione, e un *procedimento complesso*, che coinvolge sia gli organi, sia i membri, secondo una articolata combinazione di procedure e fasi temporali, talora derivante dalla maggiore o minore importanza dell'emendamento da approvare.

L'emendamento effettuato attraverso il procedimento extraorganico non presenta differenze di rilievo rispetto alla consueta procedura di negoziazione di un accordo internazionale, ragion per cui non sembra necessario approfondire la questione. Quando invece la procedura di emendamento coinvolge gli organi dell'organizzazione, la *proposta di emendamento* può essere presentata da uno o più membri, ovvero da uno o più organi.

Nei procedimenti organici e in quelli complessi di emendamento, l'atto istitutivo o le regole di procedura dell'organizzazione indicano generalmente quali sono le modalità e i tempi di presentazione degli emendamenti, nonché le maggioranze necessarie al fine dell'approvazione dell'emendamento e il *quorum* per la validità di tale delibera. Di solito, ai fini del raggiungimento del *quorum* e dell'adozione delle delibere è prassi comune che vengano conteggiati solo i voti espressi a favore o contro l'emendamento, non gli astenuti.

L'*approvazione degli emendamenti* da parte degli organi collegiali, stabilita negli atti istitutivi delle organizzazioni, avviene di preferenza secondo la regola della *maggioranza* e non all'*unanimità*.

Una prima possibilità è stabilita in quei trattati istitutivi che richiedono l'approvazione da parte dell'organo assembleare a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi, come accade nell'ILO³, nella WHO⁴, nell'IMO⁵ e nell'ICAO⁶, o dei membri presenti e votanti, come per gli emendamenti ai trattati istitutivi dell'UNESCO⁷, dell'IAEA⁸ e dell'UNWTO⁹.

Simile è la disciplina prevista dalla Costituzione della FAO, in base alla quale l'emendamento è approvato dall'organo assembleare dell'organizzazione, con una maggioranza dei 2/3 dei voti espressi, che rappresentino almeno la maggioranza assoluta degli Stati membri¹⁰.

In altre organizzazioni internazionali la maggioranza per approvare gli emendamenti nell'ambito degli organi assembleari è più elevata, in quanto si richiede il voto favorevole dei 2/3 dei membri. È il caso dell'ONU¹¹, dell'ITU¹², dell'UPU¹³, dell'UNIDO¹⁴ e dell'IOM¹⁵. Nella SADC, invece, l'emendamento deve essere adottato con il voto favorevole della maggioranza dei 3/4 degli Stati partecipanti al Vertice¹⁶, mentre nell'IFAD è richiesta l'approvazione con la maggioranza dei 4/5 dei voti totali¹⁷.

Una disciplina in parte diversa è prevista dall'Atto istitutivo dell'AU¹⁸ e dall'Accordo istitutivo della WTO¹⁹, in base ai quali si dovrà ricorrere al voto dei 2/3 degli Stati membri solo dopo aver tentato di raggiungere il *consensus* sull'emendamento proposto.

In alcune organizzazioni finanziarie internazionali l'approvazione de-

³ Art. 36 della Costituzione dell'ILO.

⁴ Art. 73 della Costituzione della WHO.

⁵ Art. 66 della Convenzione IMO.

⁶ Art. 94, lett. *a* della Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

⁷ Art. XIII, par. 1 della Costituzione dell'UNESCO e regola 85, par. 1, lett. *e* delle regole di procedura di questa Organizzazione.

⁸ Art. XVIII, lett. C, i, dello Statuto dell'IAEA.

⁹ Art. 33, par. 2 dello Statuto dell'UNWTO.

¹⁰ Art. XX, par. 1 della Costituzione della FAO.

¹¹ Art. 108 della Carta dell'ONU, per gli emendamenti, e art. 109, par. 1 per la revisione.

¹² Art. 55, par. 4 della Costituzione dell'ITU.

¹³ Art. 30, par. 1 della Costituzione dell'UPU.

¹⁴ Art. 23, par. 2, lett. *b* e par. 3, lett. *b* della Costituzione dell'UNIDO.

¹⁵ Art. 30, par. 2 della Costituzione dell'IOM.

¹⁶ Art. 36, par. 1 dell'Accordo istitutivo della SADC.

¹⁷ Art. 12, lett. *a*, ii dell'Accordo istitutivo dell'IFAD.

¹⁸ Art. 32, par. 4.

¹⁹ Art. X, par. 1.

gli emendamenti avviene con una votazione a maggioranza (qualificata e ponderata) dell'organo assembleare, mentre l'approvazione degli emendamenti ritenuti più importanti (relativi, ad esempio, alle modifiche delle norme degli atti istitutivi riguardanti il diritto di recesso dall'organizzazione) deve avvenire all'unanimità²⁰. Alcune organizzazioni seguono invece la regola dell'unanimità (SCO²¹), mentre in altre vige la procedura del *consensus* (ECOWAS²²; OIV²³).

4. *L'entrata in vigore degli emendamenti*

Gli emendamenti entrano in vigore nel momento in cui sono approvati dal competente organo dell'organizzazione o, più di frequente, quando si raggiunge il numero di ratifiche richieste dall'atto istitutivo. Tra i (rari) casi in cui i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali prevedono che un *emendamento entri in vigore con la semplice adozione* da parte degli organi dell'organizzazione, senza che gli Stati membri debbano ratificarlo, possono ricordarsi lo Statuto del CoE²⁴ e la Costituzione della WARDA (che richiede comunque l'approvazione dell'emendamento a maggioranza qualificata²⁵), nonché gli statuti di alcune organizzazioni finanziarie²⁶.

In particolari organizzazioni l'organo assembleare può rendere vincolante un emendamento, senza che sia necessaria la successiva ratifica degli Stati membri, quando *l'emendamento non impone nuovi obblighi* agli Stati membri. Al riguardo è possibile richiamare la Costituzione della FAO, secondo cui un emendamento siffatto è valido dal momento in cui è approvato dalla Conferenza a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi²⁷, e la Convenzione istitutiva della WMO, che richiede l'approvazione a

²⁰ IFC, art. VII dell'Accordo istitutivo; IADB, art. XII dello Statuto; ADB, art. 59 dell'Accordo istitutivo; CDB, art. 58 dell'Accordo istitutivo; MIGA, art. 59 dell'Accordo istitutivo.

²¹ Carta della SCO, art. 23.

²² Trattato ECOWAS del 1993, art. 90, par. 3 e art. 9.

²³ Accordo istitutivo dell'OIV, art. 9, par. 1.

²⁴ Art. 41, lett. *d*, con riferimento ad alcune parti dello Statuto.

²⁵ Art. XIII, par. 5.

²⁶ IFC, art. VII, lett. *c* dell'Accordo istitutivo; IADB, art. XII, lett. *c* dello Statuto; ADB, art. 59, par. 3 dell'Accordo istitutivo; CDB, art. 58, par. 3 dell'Accordo istitutivo; MIGA, art. 60 dell'Accordo istitutivo.

²⁷ Art. XX, par. 2.

maggioranza dei 2/3 dei membri²⁸. A sua volta, la Costituzione dell'UNESCO dispone che gli emendamenti approvati dalla Conferenza generale a maggioranza dei 2/3 (degli Stati membri presenti e votanti) divengono effettivi, salvo per quegli emendamenti che comportano modifiche fondamentali²⁹. Resta peraltro il non semplice problema di come individuare gli obblighi nuovi o le modifiche fondamentali, con riferimento al quale occorre rifarsi alla prassi delle singole organizzazioni.

Nella maggior parte delle organizzazioni internazionali, invece, l'entrata in vigore degli emendamenti dipende dalla ratifica da parte dei membri. Nelle *organizzazioni a vocazione universale* è in genere richiesta la *ratifica da parte della maggioranza qualificata dei membri*, in quanto nelle organizzazioni ad ampia partecipazione richiedere l'unanimità equivarrebbe a rendere sostanzialmente impossibile l'approvazione degli emendamenti, attribuendo un diritto di veto ad ognuno degli Stati membri (PANELLA, 15; KLABBERS, 80; in senso diverso ZACKLIN, 12). In questi casi le norme sull'emendamento si caratterizzano quali procedimenti di produzione giuridica di terzo grado, che trovano fondamento nel trattato istitutivo e producono effetti anche nei confronti degli Stati non ratificanti (MORELLI, 40), i quali sono vincolati dagli emendamenti, pur non avendo manifestato una volontà ad essi favorevole (TOMUSCHAT, 264 ss.).

In talune organizzazioni è riconosciuto un *ruolo di maggiore preminenza ad alcuni membri*, perché la loro ratifica è richiesta come condizione per l'entrata in vigore. Il primo esempio al riguardo fu il Patto della SdN, che disponeva che gli emendamenti sarebbero entrati in vigore una volta ratificati dagli Stati membri facenti parte del Consiglio della SdN e dalla maggioranza degli Stati rappresentati nell'Assemblea³⁰.

Anche la Carta dell'ONU stabilisce, ai fini dell'entrata in vigore, non solo che l'emendamento o la revisione siano ratificati dai 2/3 degli Stati membri, ma che tra di essi figurino i cinque Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza³¹. La Costituzione dell'ILO richiede invece che l'emendamento sia ratificato dai 2/3 degli Stati membri, inclusi 5 dei 10 Stati di maggiore importanza industriale³². Diversamente, nelle orga-

²⁸ Art. 28, lett. c.

²⁹ Art. XIII, par. 1.

³⁰ Art. 26.

³¹ Articoli 108 e 109 della Carta dell'ONU, rispettivamente per gli emendamenti e la revisione.

³² Art. 36.

nizzazioni finanziarie internazionali si tiene conto, ai fini del raggiungimento delle ratifiche necessarie all'entrata in vigore dell'emendamento, del maggiore peso economico-finanziario di alcuni membri³³, così come in quelle sulle materie prime la maggioranza è calcolata tenendo conto della condizione differenziata dei membri esportatori o importatori di un determinato prodotto³⁴.

La regola prevalente è quella in base alla quale gli *emendamenti*, una volta ratificati dai 2/3 degli Stati membri, divengono *vincolanti per tutti gli Stati dell'organizzazione*. Essa è presente nella Convenzione istitutiva dell'IMO³⁵, nelle Costituzioni della WHO³⁶, dell'UNWTO³⁷, dell'UNESCO (per gli emendamenti che producono modifiche fondamentali³⁸), dell'UNIDO (salvo per alcuni emendamenti che richiedono la ratifica da parte dei 3/4 dei membri³⁹) e dell'IOM (salvo che per gli emendamenti che producono nuovi obblighi⁴⁰), nonché nello Statuto dell'IAEA⁴¹ e negli Accordi istitutivi della WTO (per gli emendamenti che non alterano i diritti ed obblighi dei membri⁴²) e dell'OIV (che richiede i 2/3 più uno⁴³). Anche nello Statuto del CoE⁴⁴, nell'Atto istitutivo dell'AU⁴⁵ e nella Carta dell'OIC del 2008⁴⁶ è previsto che l'emendamento entri in vigore nei confronti di tutti gli Stati membri una volta ratificato dai 2/3 degli Stati; in modo simile, il Trattato del 1993 dell'ECOWAS dispone che gli emendamenti entrino in vigore a seguito della ratifica di almeno nove dei quindici Stati membri⁴⁷. Il Trattato istitutivo della WIPO dispone invece che un emendamento entri in vigore per tutti gli Stati

³³ IBRD, art. VIII dello Statuto; IDA, art. IX dello Statuto.

³⁴ *International Cocoa Agreement* 2010, art. 63, par. 1; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 40, par. 3; *International Coffee Agreement* 2007, art. 49, par. 1; *International Sugar Agreement* 1992, art. 44, par. 1.

³⁵ Art. 66.

³⁶ Art. 73.

³⁷ Art. 33, par. 3.

³⁸ Art. XIII, par. 1.

³⁹ Art. 23, par. 2, lett. c e par. 3, lett. c.

⁴⁰ Art. 30, par. 2.

⁴¹ Art. XVIII, lett. c, ii.

⁴² Art. X, par. 4.

⁴³ Art. 9, par. 1.

⁴⁴ Art. 41, lett. c.

⁴⁵ Art. 32, par. 4.

⁴⁶ Art. 36, lett. b.

⁴⁷ Art. 90, par. 3.

membri una volta ratificato dai 3/4 di essi (ad eccezione degli emendamenti che comportano un incremento negli obblighi finanziari⁴⁸).

Alcune organizzazioni finanziarie prevedono invece, quale regola generale, l'accettazione da parte della maggioranza (ponderata e qualificata) dei membri per l'entrata in vigore degli emendamenti nei confronti di tutti i membri, mentre richiedono un'accettazione unanime per alcuni emendamenti indicati nei rispettivi atti istitutivi come più importanti⁴⁹. L'unanimità delle ratifiche o approvazioni è prevista anche nell'Accordo istitutivo della WTO, per gli emendamenti all'art. IX dell'Accordo stesso⁵⁰, e costituisce la regola nell'ICSID⁵¹.

Altri atti istitutivi di organizzazioni internazionali prevedono invece che *un emendamento entri in vigore unicamente per i membri che l'hanno ratificato*. Ad esempio, il Trattato istitutivo della WIPO dispone ciò, con riferimento agli emendamenti che comportano un incremento degli obblighi finanziari⁵². La Convenzione istitutiva dell'ICAO stabilisce che gli emendamenti, ratificati da almeno i 2/3 degli Stati membri, entrano in vigore unicamente nei confronti degli Stati ratificanti⁵³, mentre le Costituzioni della FAO e dell'IOM e la Convenzione istitutiva della WMO prevedono una simile procedura solo per quegli emendamenti che comportano nuovi obblighi (o, nel caso dell'Accordo istitutivo della WTO, per gli emendamenti che alterano i diritti ed obblighi dei membri⁵⁴), una volta che siano stati ratificati dai 2/3 dei membri⁵⁵.

A differenza delle organizzazioni a vocazione universale, o comunque aventi un ampio numero di membri, nelle *organizzazioni a partecipazione limitata* è di solito richiesta la *ratifica da parte di tutti i soggetti membri* ai fini dell'entrata in vigore degli emendamenti. Ciò riguarda in primo luogo alcune organizzazioni regionali, come l'EFTA⁵⁶, la CARICOM⁵⁷, l'UEMOA⁵⁸, la CEMAC⁵⁹, ma anche organizzazioni a

⁴⁸ Art. 17, par. 3.

⁴⁹ IMF, art. XXVIII dello Statuto; IBRD, art. VIII dello Statuto; IDA, art. IX dello Statuto; EBRD, art. 56 dello Statuto; AFDB, art. 60 dell'Accordo istitutivo.

⁵⁰ Art. X, par. 2.

⁵¹ Convenzione ICSID, art. 66, par. 1.

⁵² Trattato istitutivo della WIPO, art. 17, par. 3.

⁵³ Art. 94, lett. *a*.

⁵⁴ Art. X, par. 3.

⁵⁵ Costituzione FAO, art. XX, par. 2; Costituzione IOM, art. 30, par. 2; Convenzione istitutiva della WMO, art. 28, lett. *b*.

⁵⁶ Art. 59 della Convenzione EFTA.

⁵⁷ Art. 66 del Trattato CARICOM del 1973.

partecipazione limitata aventi un carattere tecnico, come l'ESA⁶⁰. L'unanimità delle ratifiche è prevista anche dagli atti istitutivi delle unioni di Stati⁶¹, come l'ASEAN⁶², caratterizzate da una cooperazione internazionale «tenue» e nelle quali l'unanimità o il *consensus* rappresentano la regola pressoché assoluta di adozione delle decisioni.

5. *Le procedure di revisione nell'Unione europea*

Il rapporto tra l'aumento del numero degli Stati membri e la necessità di prevedere procedure di emendamento maggiormente flessibili emerge anche dalla disciplina prevista nell'UE a 27 Stati membri. Infatti, nel TUE la procedura di revisione ordinaria è affiancata da procedure di revisione semplificata.

La *procedura di revisione ordinaria* può essere attivata da ogni Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione, che sottopongono al Consiglio progetti rivolti a modificare i Trattati europei; il Consiglio trasmette il progetto di modifica al Consiglio europeo che, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione (in taluni casi anche della Banca centrale europea), può adottare a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, che sono infine esaminate e approvate di comune accordo da una conferenza intergovernativa ed in seguito ratificate da parte di tutti gli Stati membri⁶³. Inoltre, il TUE dispone che qualora, dopo due anni dalla firma, un trattato di modifica sia stato ratificato solo dai 4/5 degli Stati membri, la questione venga deferita al Consiglio europeo⁶⁴, nell'intento di trovare una soluzione politica al ritardo nelle altre ratifiche.

La *prima procedura di revisione semplificata* riguarda le modifiche alla parte terza del TFUE e può essere avviata da ogni Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione. Le modifiche, decise all'unanimità dal Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione (in taluni casi anche della Banca centrale

⁵⁸ Art. 106 del Trattato istitutivo dell'UEMOA del 1994.

⁵⁹ Art. 57 del Trattato CEMAC del 2008.

⁶⁰ Art. XVI, par. 2 della Convenzione ESA.

⁶¹ Sulle unioni di Stati si veda Cap. I.

⁶² Art. 48, paragrafi 3-4 della Carta dell'ASEAN.

⁶³ Art. 48, paragrafi 3-4 TUE.

⁶⁴ Art. 48, par. 5 TUE.

europea), per poter entrare in vigore devono essere approvate (non quindi ratificate) da tutti gli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali⁶⁵. Questa prima procedura di revisione semplificata è stata applicata dal Consiglio europeo, che il 25 marzo 2011 ha deciso di modificare l'art. 136 TFUE, aggiungendovi un paragrafo che consente agli Stati membri la cui moneta è l'euro di istituire un meccanismo di stabilità attivabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme⁶⁶.

La *seconda procedura di revisione semplificata* è relativa al passaggio dalla votazione all'unanimità a quella a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, o al passaggio dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di atti legislativi, e richiede una delibera unanime del Consiglio europeo, previa approvazione a maggioranza assoluta da parte del Parlamento europeo. Questa procedura non richiede la ratifica, né l'approvazione, da parte degli Stati membri, anche se il progetto di revisione semplificata deve essere trasmesso dal Consiglio europeo ai parlamenti nazionali e l'opposizione di uno di questi impedisce al Consiglio europeo di deliberare.

Il TFUE contiene inoltre specifiche norme che disciplinano, in casi particolari, *ulteriori procedure di modifica*, che consentono al Consiglio di approvare disposizioni che integrano o sviluppano il contenuto di talune norme di diritto europeo; il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e le modifiche approvate entrano in vigore a seguito dell'approvazione da parte di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali⁶⁷.

6. *Il recesso a seguito di un emendamento*

Come già rilevato, non mancano casi in cui gli emendamenti sono applicabili unicamente nei confronti degli Stati che li hanno approvati o

⁶⁵ Art. 48, par. 6 TUE.

⁶⁶ Cfr. la decisione 2011/199/UE, del 25 marzo 2011, in base al cui art. 2 la modifica dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2013, una volta approvata dai 27 Stati dell'UE.

⁶⁷ Art. 25, comma 2 TFUE, art. 223, par. 1, comma 2 TFUE, art. 311, comma 3 TFUE. Infine, altre disposizioni del TFUE disciplinano delle procedure di modifica che si svolgono esclusivamente a livello di istituzioni europee e che non richiedono l'approvazione o la ratifica da parte degli Stati membri: art. 129, par. 3 TFUE, art. 257 TFUE.

ratificati. Nella prassi però questa possibilità è utilizzata assai di rado e, di regola, gli emendamenti entrano in vigore per tutti i membri, inclusi quelli che non li hanno approvati o ratificati. Siffatta soluzione appare ampiamente giustificata dalla oggettiva difficoltà di far funzionare un'organizzazione internazionale con regole differenziate per gruppi diversi di membri, a seconda che abbiano o meno approvato o ratificato un determinato emendamento (SCHERMERS, BLOKKER, 749).

Peraltro, di solito è riconosciuto al membro che non accetta un emendamento il **diritto di recesso** dall'organizzazione. Il recesso a seguito di emendamenti non approvati costituisce una manifestazione del più generale diritto di recesso da un'organizzazione internazionale⁶⁸.

La possibilità di recedere è in alcuni casi disciplinata dal trattato istitutivo dell'organizzazione. Tra gli esempi, si ricordano lo Statuto dell'IAEA, che contiene la facoltà di recesso dall'organizzazione per lo Stato membro che non accetta un emendamento⁶⁹, e la Costituzione dell'IMO, secondo la quale uno Stato membro che non vuol essere vincolato da un emendamento ha la facoltà di recedere dall'organizzazione entro sessanta giorni dalla sua adozione⁷⁰. L'Accordo istitutivo della WTO dispone che, in caso di emendamenti che modificano i diritti e gli obblighi dei membri, la Conferenza ministeriale può decidere, a maggioranza dei 3/4, che ogni membro della WTO che non accetti l'emendamento entro un periodo di tempo fissato dalla stessa Conferenza ministeriale possa recedere dall'organizzazione, oppure restarne membro con il consenso della Conferenza ministeriale. L'Accordo istitutivo dell'OIV assegna all'Assemblea generale il compito di definire, prima dell'entrata in vigore di una revisione dell'Accordo stesso, in quale misura gli Stati membri che non l'hanno ratificata potranno partecipare alle attività dell'OIV dopo la sua entrata in vigore⁷¹.

Alcuni statuti di organizzazioni internazionali prevedono invece che un membro cessi di farne parte qualora non accetti un emendamento, il che costituisce un meccanismo di *recesso automatico*, qualificabile anche come espulsione dall'organizzazione (DRAETTA, 149). Il primo rilevante esempio ha riguardato il Patto della SdN, in base al quale l'entrata in vigore di un emendamento non avrebbe vincolato uno Stato membro dissenziente, che peraltro non avrebbe più fatto parte dell'organizza-

⁶⁸ Sul recesso si veda, più in generale, Cap. V.

⁶⁹ Art. XVIII, lett. D dello Statuto dell'IAEA.

⁷⁰ Art. 66 della Convenzione IMO.

⁷¹ Art. 9, par. 3 dell'Accordo istitutivo dell'OIV.

zione⁷². In maniera simile, la Convenzione sull'aviazione civile internazionale dispone che l'Assemblea dell'ICAO, nell'approvare un emendamento, può prevedere che ogni membro che non l'abbia ratificato entro un termine fissato dalla stessa Assemblea cessi di essere membro dell'ICAO⁷³. Esiste una prassi molto ampia in materia. Nell'ITU ogni emendamento alla Costituzione sostituisce nella sua globalità la Costituzione precedente, che è abrogata; la Costituzione emendata entra in vigore in una data che è determinata dalla conferenza che l'ha approvata, ma solo per quegli Stati membri che entro la data indicata abbiano depositato le rispettive ratifiche⁷⁴, il che equivale ad escludere dall'organizzazione gli Stati contrari all'emendamento. Un meccanismo simile si applica nelle organizzazioni internazionali sulle materie prime: ICCO, ITTO, ICO, ISO⁷⁵. Anche nell'UPU opera una regola in base alla quale gli emendamenti approvati dal Congresso entrano solitamente in vigore in occasione del medesimo Congresso⁷⁶, il che implica la possibilità di recedere per i membri che non abbiano approvato gli emendamenti.

Qualora, invece, il *trattato istitutivo non preveda la possibilità di recesso* dall'organizzazione a seguito di emendamenti, occorre rinviare alle norme di diritto internazionale che disciplinano i trattati⁷⁷. Di conseguenza, un membro potrà recedere dall'organizzazione utilizzando la clausola di estinzione del trattato consistente nel mutamento fondamentale delle circostanze (*rebus sic stantibus*), di cui all'art. 62 della Convenzione di Vienna del 1969 (VILLANI, 57; DRAETTA, 149). Con riferimento all'ONU, durante i lavori preparatori della Carta fu deciso, a maggioranza, di non disciplinare la possibilità di recesso di uno Stato membro, ma venne adottata una dichiarazione in base alla quale il recesso poteva essere giustificato in ragione di circostanze eccezionali. La dichiarazione chiarì inoltre che non è possibile costringere un membro a restare nell'organizzazione se i suoi diritti ed obblighi vengano modificati da un emendamento della Carta che esso non approvi (CONFORTI, FOCARELLI, 50 ss.).

⁷² Art. 26.

⁷³ Art. 94, lett. *b*.

⁷⁴ Art. 55, par. 6 della Costituzione dell'ITU

⁷⁵ *International Cocoa Agreement* 2010, art. 63, par. 2; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 40, par. 5; *International Coffee Agreement* 2007, art. 49, par. 2; *International Sugar Agreement* 1992, art. 44, par. 2.

⁷⁶ Art. 30, par. 2 della Costituzione dell'UPU.

⁷⁷ In tema si veda Cap. V.

7. *Gli emendamenti e la prassi interpretativa e modificativa dello statuto dell'organizzazione*

Accanto alle modifiche espressamente disciplinate nei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali ve ne sono altre che sono emerse nella prassi, in particolare nell'attività degli organi e degli Stati membri (PETERS, 617 ss.; LIANG, 1 ss.).

Alcune *modifiche derivano dall'interpretazione* delle disposizioni dell'atto istitutivo, in conformità allo stesso e al fine della sua integrazione. Sotto questo profilo, del resto, la prassi applicativa dei trattati è considerata rilevante anche dalla Convenzione di Vienna del 1969 (ROUSSEAU, 234; CAPOTORTI, 44), che all'art. 31, par. 3, lett. *b* dispone che ai fini dell'interpretazione di un trattato si terrà conto, oltre che del contesto, «di qualsiasi prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo». Questo metodo ermeneutico consente quindi un'interpretazione estensiva o restrittiva degli statuti originari.

Di *consuetudine modificativa* si può invece parlare quando la stessa si afferma in contrasto con quanto disposto nell'atto istitutivo (ZACKLIN, 25 s. e 173; AMERASINGHE, 460; SCHERMERS, BLOKKER, 748; in senso diverso, MONACO, 215). La consuetudine modificativa può successivamente tradursi in emendamenti formali, attraverso le menzionate procedure di emendamento, e ciò contribuisce alla legittimità e alla certezza del diritto (PETERS, 620), ma può anche rimanere non formalizzata (KLABBERS, 82). Il ricorso a questa modalità di modifica, per un verso, riflette l'*opinio iuris* degli Stati membri e rispetta la loro sovranità, per l'altro, consente di raggiungere il medesimo risultato di un emendamento formale senza dover seguire le procedure, talora complesse, rigide e prolungate nel tempo, che servono per la negoziazione, l'approvazione e l'entrata in vigore di un emendamento (YEE, 185 ss.; AMERASINGHE, 448).

Il fondamento degli emendamenti informali è comunque costituito dai due elementi della consuetudine internazionale: la prassi dell'atteggiamento degli organi e il convincimento giuridico da parte dei membri dell'organizzazione. Peraltro, come per ogni norma consuetudinaria, occorre procedere con estrema cautela nel determinare l'esistenza di una consuetudine interpretativa o modificativa dell'atto istitutivo di un'organizzazione internazionale, valutando appieno tutti gli elementi disponibili. L'esempio probabilmente più significativo è quello relativo al valore dell'*astensione di uno Stato membro permanente nella votazione al Consiglio di sicurezza dell'ONU* su questioni non procedurali (CONFORTI,

FOCARELLI, 79 ss.). L'art. 27, par. 3 della Carta ONU dispone, infatti, che le decisioni del Consiglio su tali questioni richiedono il voto affermativo di nove dei suoi quindici membri, incluso quello di tutti i membri permanenti. Nella prassi, invece, sin dai primi anni di funzionamento del Consiglio di sicurezza l'astensione di un membro permanente non è stata considerata come ostativa all'approvazione di decisioni su questioni non procedurali, dando vita ad una consuetudine modificativa della Carta, autorevolmente riconosciuta anche dalla Corte internazionale di giustizia⁷⁸.

8. *L'estinzione delle organizzazioni internazionali*

L'estinzione (o scioglimento) di un'organizzazione internazionale è un fatto – così come la sua istituzione –, che si realizza nel momento in cui l'apparato organico dell'organizzazione smette di funzionare, non quando i soggetti membri e/o gli organi decidono in tal senso, anche a prescindere dai motivi che hanno prodotto siffatta situazione (SERENI, 73; CANSACCHI, 19; GNAMOU-PETAUTON, 237; DRAETTA, 38). Ciò posto, l'adozione di una delibera di formale estinzione e di regolamentazione dei rapporti giuridici preesistenti contribuisce alla *certezza del diritto* (TANZI, 754), ma non è giuridicamente indispensabile (MYERS, 49; SCHERMERS, BLOKKER, 1058).

Alcuni atti istitutivi di organizzazioni internazionali prevedono una norma riguardante l'estinzione. Le cause di estinzione delle organizzazioni internazionali corrispondono in gran parte a quelle previste per l'estinzione dei trattati e, in alcune circostanze, vi può essere la compresenza di più cause di estinzione: una decisione assunta in conformità all'atto istitutivo (organizzazioni internazionali finanziarie) o, in ogni momento, con il consenso o l'acquiescenza di tutti gli Stati membri (SEATO⁷⁹); la riduzione dei membri al di sotto di un numero determinato (WARDA; ESA⁸⁰); la conclusione di un accordo successivo che tra-

⁷⁸ Parere del 21 giugno 1971, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della prolungata presenza del Sud Africa in Namibia (Sud-ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza*, in *I.C.J Reports*, 1971 p. 22 (par. 22).

⁷⁹ La SEATO fu dissolta il 30 giugno 1977, a seguito di una decisione assunta dal suo Congresso generale il 24 settembre 1974.

⁸⁰ Secondo l'art. 16 della Costituzione della WARDA, questa è considerata cessata

sferisce le funzioni dell'organizzazione ad un'altra organizzazione⁸¹; l'impossibilità sopravvenuta, ad esempio dovuta ad insormontabili difficoltà di ordine finanziario (ITC); il mutamento fondamentale delle circostanze (Patto di Varsavia⁸²); la fissazione di un termine finale (CECA; UEO; IEA; organizzazioni sulle materie prime⁸³). La possibilità di estinguere l'organizzazione in ogni momento è prevista negli accordi internazionali sulle materie prime⁸⁴, nonché in altre organizzazioni, sia universali, come l'IOM⁸⁵, sia regionali, come l'ESA, la WARDA, la SADC e il COMESA⁸⁶.

L'estinzione può anche discendere dalla *realizzazione del mandato* assegnato all'organizzazione, come nel caso dell'UEO, in cui gli Stati membri, con una dichiarazione comune del 31 marzo 2010, hanno riconosciuto che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – che impegna gli Stati UE a prestarsi aiuto e assistenza in caso di aggressione armata contro il territorio di uno di essi⁸⁷ –, l'organizzazione «ha completato il suo ruolo storico» e hanno deciso di terminare il Trattato istitutivo e di estinguere l'UEO⁸⁸.

se il numero dei suoi membri scende al di sotto di cinque. Lo stesso dispone l'art. XXV, par. 1 della Convenzione ESA.

⁸¹ Sulla successione tra organizzazioni internazionali vedi *infra*, par. 9.

⁸² Il Patto di Varsavia fu dichiarato estinto dai Ministri degli esteri degli Stati membri il 25 febbraio 1991.

⁸³ Per la CECA, l'art. 97 del Trattato istitutivo prevedeva che essa avesse una durata di cinquant'anni. Anche nel caso dell'UEO, l'art. XII del Trattato di Bruxelles del 1948 disponeva una durata cinquantennale. L'IEA è stata istituita per una durata iniziale di dieci anni (art. 69 dell'*International Energy Program* del 2008). Per le organizzazioni sui prodotti di base vedi: *International Cocoa Agreement* 2010, art. 62, par. 1; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 44, par. 1; *International Coffee Agreement* 2007, art. 48, par. 1; *International Sugar Agreement* 1992, art. 45, par. 1.

⁸⁴ *International Cocoa Agreement* 2010, art. 62, paragrafi 5-6; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 44, paragrafi 5-6; *International Coffee Agreement* 2007, art. 48, paragrafi 4-5; *International Sugar Agreement* 1992, art. 45, par. 3.

⁸⁵ Vedi l'art. 33 della Costituzione dell'IOM.

⁸⁶ L'art. XXV, par. 1 della Convenzione ESA e l'art. XVI, lett. a della Costituzione della WARDA richiedono a tal fine l'unanimità, l'art. 35 dell'Accordo istitutivo della SADC la maggioranza dei 3/4, l'art. 192 dell'Accordo istitutivo del COMESA il *consensus*.

⁸⁷ Art. 42, par. 7 TUE.

⁸⁸ Il Consiglio dell'Unione europea, con la decisione 2011/297/PESC del 23 maggio 2011, ha deciso di affidare al Centro satellitare dell'Unione europea lo svolgimento delle funzioni amministrative conseguenti alla decisione di estinguere l'UEO. Cfr. anche la decisione conforme adottata dal Consiglio della UEO il 27 maggio 2011.

La mancanza *nell'atto istitutivo di un'organizzazione internazionale di una norma relativa alla sua estinzione* non impedisce che l'estinzione si verifichi, considerato che sovente si tratta di una scelta ispirata da motivazioni di ordine politico (KLABBERS, 306; SANDS, KLEIN, 532). In questi casi è applicata la disciplina internazionale sui trattati e i membri sono liberi di adottare in qualsivoglia momento una decisione unanime (anche sotto forma di accordo) nel senso di estinguere un'organizzazione, qualora decidano, per i motivi più vari, di por termine alla loro cooperazione organizzata o di trasformarla in qualcosa di differente (FUMAGALLI MERAVIGLIA, 144 ss.; AMERASINGHE, 467 ss.).

Le organizzazioni internazionali possono anche estinguersi di fatto per *desuetudine*, quando non hanno personale, non svolgono alcuna attività e il loro trattato istitutivo, pur non essendo formalmente estinto, non è applicato (PANELLA, 178; SCHERMERS, BLOKKER, 1056).

In alcuni casi negli atti istitutivi è anche indicata la *procedura da seguire* al fine di dichiarare estinta un'organizzazione internazionale, indicando quelli che sono gli organi o i soggetti cui compete adottare tale decisione, le maggioranze a tal fine necessarie, i termini e le conseguenze dell'estinzione. I trattati istitutivi delle principali organizzazioni finanziarie, ad esempio, attribuiscono al Consiglio dell'organizzazione, con una decisione assunta a maggioranza qualificata (con il voto ponderato), il potere di cessare l'attività ed estinguere l'organizzazione⁸⁹; inoltre, disciplinano le modalità di liquidazione dell'organizzazione⁹⁰. Anche gli accordi internazionali sulle materie prime affidano agli organi assembleari delle menzionate organizzazioni il potere di estinguere i medesimi accordi in ogni momento (con una delibera assunta per *consensus* o, in mancanza, a maggioranza qualificata), procedendo alla conseguente liquidazione delle organizzazioni⁹¹.

Nel caso – come accennato – prevalente, in cui manchi nell'atto istitutivo l'indicazione della procedura da seguire per l'estinzione dell'or-

⁸⁹ Statuto dell'IBRD, art. VI, sez. 5; Statuto dell'IMF, art. XXVII, sez. 2, e scheda K; Statuto dell'IDA, art. VII, sez. 5; Statuto dell'IADB, art. X, sez. 2; Statuto della EBRD, art. 41; Accordo istitutivo dell'AfDB, art. 47; Accordo istitutivo dell'ADB, art. 45; Accordo istitutivo della CDB, art. 44; Accordo istitutivo della CAF, art. 14; Accordo istitutivo della MIGA, art. 55; IFC, art. V, sez. 5. Vedi anche l'Accordo istitutivo dell'IFAD, art. 9, sez. 4.

⁹⁰ Vedi *infra*, par. 11.

⁹¹ *International Cocoa Agreement* 2010, art. 62, par. 5; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 44, par. 5; *International Coffee Agreement* 2007, art. 48, par. 4; *International Sugar Agreement* 1992, art. 45, par. 3.

ganizzazione, sulla base della scarna prassi esistente una parte della dottrina ritiene che compete all'organo assembleare decidere di estinguere l'organizzazione (AMERASINGHE, 468; SCHERMERS, BLOKKER, 1053 s.).

9. *La successione tra organizzazioni internazionali. La differenza con l'ipotesi di trasformazione di un'organizzazione*

Tra le vicende modificative di un'organizzazione internazionale rientra anche la successione, intesa come il **trasferimento di funzioni totale o parziale da un'organizzazione ad un'altra**. Nella prassi, infatti, l'estinzione pura e semplice di un'organizzazione internazionale è un evento alquanto raro, dovuto principalmente a mutamenti radicali di quelle che furono le motivazioni che diedero origine all'organizzazione (KLABBERS, 298; SCHERMERS, BLOKKER, 1044). Accade invece assai più di frequente che l'estinzione sia accompagnata dall'assegnazione delle stesse funzioni (o di funzioni similari), in tutto o in parte, ad un'altra organizzazione. In rarissimi casi si è invece assistito alla *privatizzazione* di organizzazioni internazionali, le cui funzioni, di carattere tecnico, sono state trasferite a soggetti non-statali (ZANGHÌ, 109 ss.): i casi più noti hanno riguardato INTELSAT, INMARSAT ed EUTELSAT. Sono rari anche i casi in cui determinate funzioni sono state trasferite da un soggetto di diritto interno ad un'organizzazione internazionale: nel 1950 la WMO, organizzazione internazionale, ha sostituito la precedente *International Meteorological Organization*, organizzazione non governativa, così come è avvenuto nel 1970 tra l'UNWTO e il precedente IUOTO⁹².

Non si ha, invece, successione quando l'organizzazione internazionale subisce una **trasformazione**, di base giuridica e/o di denominazione o di struttura, mantenendo però pressoché inalterati il suo ordinamento interno e la sua personalità giuridica internazionale, che vengono adattati al mutato contesto della cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati membri (HAHN, 201 ss.; VIRZO, 297). Ad esempio, nel caso dell'OECD la Convenzione istitutiva del 1960 ha in realtà ricostituito l'OEEC, proseguendone la soggettività, ma sottoponendo le decisioni, raccomandazioni e risoluzioni della precedente organizzazione al vaglio del Consi-

⁹² Lo Statuto dell'UNWTO, in conformità con quanto dispone il suo art. 36, è entrato in vigore nel momento in cui 51 Stati le cui organizzazioni ufficiali del turismo erano già parti dell'IUOTO ne hanno comunicato la ratifica.

glio al fine di mantenerne la validità⁹³. Una trasformazione di denominazione si è avuta nel 1994, quando la CSCE è stata rinominata OSCE. Una trasformazione, nel senso poc'anzi indicato, è occorsa quando nel 2002 la CE ha assorbito le funzioni della CECA⁹⁴ e quando nel 2009 l'UE ha sostituito la CE⁹⁵. Da ricordare anche altri esempi di trasformazione di organizzazioni internazionali, per i quali non pare quindi corretto parlare di successione. Il Trattato istitutivo dell'ALADI del 1980 ha sostituito l'ALALC, prevedendo che la nuova organizzazione avrebbe continuato la personalità giuridica della precedente, così come i suoi diritti e obblighi⁹⁶. Nel caso della CARIFTA, nel 1973 fu decisa la successione con la CARICOM⁹⁷, a sua volta sostituita da una nuova CARICOM con il Protocollo di revisione del 2002, la quale assume i diritti e gli obblighi dell'organizzazione precedente⁹⁸. Ed è infine da segnalare che la Carta dell'OIC approvata nel 2008 ha sostituito la Carta preesistente⁹⁹. Ulteriori esempi di trasformazione di organizzazioni internazionali sono rintracciabili nella prassi di numerose organizzazioni regionali africane. L'Atto istitutivo dell'AU ha sostituito la Carta dell'OAU¹⁰⁰, mentre in Africa Occidentale l'UEMOA, istituita con il Trattato del 1994, ha completato e trasformato la precedente UMOA¹⁰¹, mentre il Trattato ECOWAS del 1993 ha sostituito il precedente Trattato ECOWAS del 1975¹⁰². In Africa Centrale l'UDEAC è stata sostituita dalla CEMAC con il Trattato istitutivo del 1994, che a sua volta è stata

⁹³ Convenzione istitutiva dell'OECD, art. 15.

⁹⁴ Vedi, in particolare, la decisione 2002/595/CE, assunta dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 luglio 2002; la decisione 2002/596/CE del Consiglio, assunta in pari data; la decisione 2003/76/CE del Consiglio, del 1° febbraio 2003.

⁹⁵ In tema vedi l'ultima frase dell'art. 1 TUE, così come riformato dal Trattato di Lisbona, il quale dispone che l'UE «sostituisce e succede» alla CE; in questo caso non sembra che il riferimento alla successione vada inteso come trasferimento di funzioni tra organizzazioni diverse, quanto piuttosto come trasformazione della CE in UE.

⁹⁶ Art. 54 del Trattato istitutivo dell'ALADI.

⁹⁷ Art. 71 del Trattato istitutivo della CARICOM.

⁹⁸ Articoli I e III del Protocollo di revisione.

⁹⁹ Art. 39, par. 3 della Carta dell'OIC del 2008.

¹⁰⁰ Vedi l'art. 33, par. 1 dell'Atto istitutivo dell'AU. L'art. 28 dello stesso Atto ne ha condizionato l'entrata in vigore alla ratifica da parte dei 2/3 degli Stati membri dell'OAU.

¹⁰¹ Art. 2 del Trattato istitutivo dell'UEMOA.

¹⁰² Art. 92, par. 2 del Trattato ECOWAS del 1993.

sostituita dalla nuova CEMAC creata con il nuovo Trattato istitutivo del 2008, il quale ha abrogato e sostituito quello del 1994¹⁰³.

Con riferimento invece alla successione, si rileva che, salvo i rari casi in cui vengono meno le motivazioni che sono alla base della collaborazione istituzionalizzata di un gruppo di Stati in un dato settore, è probabile che la scelta di estinguere un'organizzazione sia accompagnata da quella di sostituirla con una diversa organizzazione, cui affidare lo svolgimento di determinate funzioni in precedenza svolte dall'organizzazione estinta. La *successione* può essere *totale*, nel caso in cui un'organizzazione si estingue e le sue funzioni vengono assunte da un'altra organizzazione, preesistente o neo-istituita, ovvero *parziale*, nel caso in cui solo una parte delle funzioni di un'organizzazione viene assunta da un'altra, anche in questo caso preesistente o neo-istituita (CHIU, 83; VIRZO, 297; SCHMALENBACH, 1; ZANGHÌ, 97). Un esempio di successione parziale ha riguardato l'UEO, che negli anni '50 e '60 trasferì progressivamente all'OEEC/OECD e al Consiglio d'Europa le sue competenze in materia economica, sociale e culturale.

Anche se la successione manifesta la volontà dei membri di proseguire qualche forma di cooperazione istituzionalizzata in un determinato settore, non sembra che tale esigenza (politica) di continuità (HAHN, 167 ss.; GNAMOU-PETAUTON, 84 e 186 ss.; WESSEL, 342 ss.) abbia dato vita a regole generali al riguardo. La prassi in questa materia è, infatti, assai disomogenea e *non ha contribuito alla formazione di norme di diritto internazionale consuetudinario* (CHIU, 119 s.; FUMAGALLI MERAVIGLIA, 142; WESSEL, 355; in senso diverso KISS, 490 s.; SANDS, KLEIN, 536). La successione tra organizzazioni *non è neppure disciplinata da norme pattizie*, come conferma la scelta della Commissione del diritto internazionale di non occuparsi di questa tematica¹⁰⁴.

¹⁰³ Art. 63 del Trattato CEMAC del 2008.

¹⁰⁴ Nel 1980, durante i lavori preparatori della Convenzione sul diritto dei trattati fra Stati ed organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali *inter se* del 21 marzo 1986, l'iniziale proposta avanzata dal Relatore speciale Reuter di inserire in una delle disposizioni finali del progetto di Convenzione un riferimento alla successione tra organizzazioni internazionali – cfr. il rapporto presentato da Reuter il 28 febbraio 1980, UN Doc. A/CN.4/327 and Corr. 1, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1980, II(1), 142 ss. – non fu accolta dalla maggioranza dei membri della Commissione e fu quindi accantonata; cfr. il dibattito svoltosi il 14 maggio 1980, in occasione della 1591^a riunione della Commissione, i cui contenuti sono riprodotti in UN Doc. A/CN.4/SR.1591, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1980, I, 39

Nei trattati istitutivi di alcune organizzazioni internazionali sono contenute delle *disposizioni in materia di successione*. La Costituzione della WHO, ad esempio, dispone che l'organizzazione può rilevare da altre organizzazioni o agenzie internazionali – i cui obiettivi e le cui attività ricadano nei suoi settori di competenza – funzioni, risorse e obblighi conferiti sulla base di un accordo concluso tra la WHO e l'ente che le cede competenze¹⁰⁵. Una disposizione sostanzialmente simile è contenuta nella Costituzione dell'IOM¹⁰⁶, nella Convenzione istitutiva della WMO¹⁰⁷ e nella Costituzione dell'UNESCO¹⁰⁸. Disposizioni siffatte non sono volte a dissolvere precedenti organizzazioni, trattandosi piuttosto di clausole che, sotto il profilo giuridico, consentono il trasferimento di funzioni a favore di queste organizzazioni e, sotto il profilo politico, possono favorire tale risultato (SCHERMERS, BLOKKER, 1051).

La successione tra organizzazioni internazionali va distinta dalla successione tra Stati, disciplinata come noto dal diritto internazionale consuetudinario e dalla Convenzione di Vienna del 23 agosto 1978 sulla successione degli Stati nei trattati. La successione tra organizzazioni internazionali è un fenomeno peculiare e diverso, poiché le organizzazioni, a differenza degli Stati, non esercitano poteri sovrani su una comunità territoriale, ma sono enti cui gli Stati membri attribuiscono determinate funzioni¹⁰⁹. Inoltre, nel caso di successione tra Stati muta il soggetto che esercita la sovranità su una comunità territoriale, mentre nel caso di successione tra organizzazioni internazionali muta l'ente che esercita una particolare funzione (MYERS, 11; GONZÁLEZ CAMPOS, 574). Occorre altresì considerare che l'ampiezza e la tipologia di funzioni attribuite alle organizzazioni internazionali non sono equiparabili, come è invece per la sovranità in caso di successione tra Stati, e che mutevoli sono le caratteristiche di ogni singola organizzazione (MOCHI ONORY, 354). Infine, a differenza della successione tra Stati, nella successione tra organizzazioni, anche quando la precedente si estingue, per un certo periodo le due organizzazioni coesistono, poiché l'estinzione dell'una non coincide necessariamente con l'istituzione dell'altra, cui sono trasferite le fun-

ss., e il Rapporto sull'attività della Commissione in occasione della sua 32^a sessione, UN Doc. A/35/10, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1980, II(2), 91 ss.

¹⁰⁵ Art. 72.

¹⁰⁶ Art. 32.

¹⁰⁷ Art. 26, lett. c.

¹⁰⁸ Art. XI, par. 2.

¹⁰⁹ In tema si veda Cap. I.

zioni, ma avviene in un momento successivo al trasferimento stesso (WESSEL, 348).

La nozione ampia di successione qui accolta, intesa come trasferimento di funzioni da un'organizzazione internazionale ad un'altra, consente di includervi anche i casi in cui il trasferimento avviene tra un ente privo di personalità giuridica¹¹⁰ e uno che ne è in possesso, casi che di solito sono esclusi dalla nozione di successione tra organizzazioni (CANSACCHI, 23; VIRZO, 301; SCHMALENBACH, 2; GNAMOU-PETAUTON, 8). Questi possono anche essere definiti esempi di *successione di fatto* tra organizzazioni internazionali, oppure di trasferimento di funzioni da alcuni Stati membri agenti collegialmente (o unioni di Stati) a favore di un'organizzazione internazionale.

Siffatta situazione può realizzarsi, in primo luogo, attraverso un «assorbimento» delle funzioni dell'ente internazionale privo di personalità giuridica da parte di un'organizzazione internazionale preesistente, ovvero una sostituzione del primo con un'organizzazione internazionale nuova. Tra gli esempi, vi sono lo scioglimento dell'IIA e il trasferimento delle sue funzioni alla FAO¹¹¹, lo scioglimento dell'OIHP e il trasferimento delle sue funzioni alla WHO¹¹², l'estinzione dell'IIC, dell'IBE, dell'IRU e il loro assorbimento da parte dell'UNESCO, quello dell'ICAN e dell'ITCALE da parte dell'ICAO. Rientrano nella tipologia appena menzionata anche l'assorbimento del GATT da parte della WTO nel 1994 e la trasformazione dell'Ufficio Internazionale della Vigna e del Vino nell'Organizzazione Internazionale della Vigna e del Vino (OIV)¹¹³.

Si trovano esempi di successione nel senso sopra riferito anche a livello regionale: la sostituzione della Pan American Union con l'OAS; la SADC, che in base all'art. 45 del suo Trattato istitutivo si sostituisce alla precedente conferenza di Stati denominata SADCC, creata con un accordo del 1981; l'evoluzione della CSCE a partire dall'istituzionalizzazione avvenuta con la Carta di Parigi del 1990, che, pur mantenendo la stessa denominazione delle precedenti periodiche conferenze tra Stati, è progressivamente divenuta un soggetto internazionale; la Carta del 1998, con cui gli Stati membri della BSEC (Black Sea Economic Cooperation) hanno deciso di mutare la loro unione di Stati in un'organizzazione eco-

¹¹⁰ Si veda Cap. II.

¹¹¹ Cfr. l'art. VI del Protocollo del 30 marzo 1946.

¹¹² Cfr. il Protocollo del 22 luglio 1946.

¹¹³ Articoli 1 e 17 dell'Accordo istitutivo dell'OIV.

nomica regionale, denominata BSEC-OBSEC; la Carta del 2006, con cui gli Stati membri del Gruppo GUAM lo hanno trasformato in un'organizzazione internazionale regionale denominata GUAM/ODED (Organization for Democracy and Economic Development); la Carta del 2007, con cui l'ASEAN è divenuta un'organizzazione intergovernativa.

Come accennato, nella prassi sono individuabili diverse **tipologie di successione** tra organizzazioni internazionali. Il caso più comune è la *sostituzione* di un'organizzazione, appositamente istituita, ad un'altra, che si estingue. Di solito all'organizzazione successiva sono assegnate funzioni più ampie rispetto a quella precedente, nel senso che l'organizzazione successiva non si limita ad incorporare le funzioni, tutte o alcune, della precedente. L'organizzazione che succede assume i poteri connessi all'esercizio delle funzioni della precedente; non è tenuta ad assumersi maggiori o differenti diritti ed obblighi rispetto alla precedente (KISS, 482; SCHMALENBACH, 4).

La prassi di sostituzione di un'organizzazione ad un'altra comprende, oltre ai numerosi casi di successione già considerati, quella dell'ONU alla SdN, avvenuta nel 1946¹¹⁴, l'IOM, che nel 1954 ha preso il posto dell'ICEM¹¹⁵, la WIPO, che nel 1970 ha sostituito il BIRPI¹¹⁶, e l'EPO, istituito nel 1973 al posto dell'IPI¹¹⁷. In alcuni casi le funzioni di un'organizzazione che si estingue possono essere assegnate a più organizzazioni internazionali, come accadde all'UNRRA nel 1946, quando il Congresso generale ne decise il trasferimento delle funzioni alla WHO, alla FAO, all'IRO e all'ONU (UNICEF). A sua volta l'IRO fu dissolta nel 1952 e le sue funzioni furono assunte dall'ICEM (in seguito divenuto IOM) e dall'ONU (Alto Commissariato per i rifugiati).

Un caso simile alla sostituzione è quello dell'*assorbimento*, in cui si realizza un trasferimento delle funzioni da un'organizzazione che si estingue ad un'altra organizzazione preesistente. Oltre ai casi già ricordati, si realizzò un assorbimento quando l'UNESCO assunse le funzioni in precedenza svolte dall'IBI, che fu sciolto¹¹⁸. Talora l'organizzazione che si

¹¹⁴ Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 24 (I) del 12 febbraio 1946 e la risoluzione dell'Assemblea della Società delle Nazioni del 18 aprile 1946.

¹¹⁵ Articoli 34-35 della Costituzione dell'IOM.

¹¹⁶ La WIPO ha svolto anche alcune funzioni del BIRPI con riferimento ad accordi internazionali da questo gestiti in precedenza: Trattato istitutivo della WIPO, art. 21.

¹¹⁷ Cfr. il Protocollo sulla centralizzazione e l'introduzione del sistema europeo dei brevetti del 5 ottobre 1973, allegato alla Convenzione EPO.

¹¹⁸ Cfr. la risoluzione R.5E/02, adottata il 29 aprile 1988 dall'Assemblea generale dell'IBI.

estingue si trasforma in un organo dell'organizzazione che le succede, come ad esempio accaduto quando nel 1949 la *Pan American Sanitary Organization* è stata assorbita dalla WHO¹¹⁹.

C'è poi il caso, alquanto raro, della *fusione* tra organizzazioni internazionali, che si realizza quando le separate organizzazioni preesistenti si estinguono e le loro funzioni sono assegnate ad un'organizzazione nuova a tal fine istituita. L'esempio principale è stato la sostituzione dell'ESRO e dell'ELDO con l'ESA, decisa con la Convenzione istitutiva di questa, firmata a Parigi il 30 maggio 1975¹²⁰. Invece, un esempio di fusione di due conferenze di Stati in un'organizzazione internazionale è occorso nel 1932, quando gli Stati parti dell'*International Telegraph Conference* e dell'*International Radiotelegraph Conference* decisero di fondere questi due enti, istituendo l'ITU.

Altrettanto raro è il caso della *separazione* , che si realizza quando un'organizzazione è costituita a partire da un'altra organizzazione internazionale, che continua le sue attività, ma cede alcune funzioni a quella neo-costituita. Si pensi all'UNIDO¹²¹ e, secondo alcuni, all'UNCTAD, istituita dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1964 quale suo organo¹²², ma che ha acquisito nella prassi una rilevante autonomia da quella organizzazione, tale da essere qualificata quale «organo indipendente» (SCHERMERS, BLOKKER, 1088).

La successione tra organizzazioni internazionali, secondo le tipologie appena considerate, richiede l'*esistenza di un accordo espresso tra tutti i membri*, o almeno la loro acquiescenza (CHIU, 92 ss.; BETTATI, 46; GNAMOU-PETAUTON, 12 e 124; KLABBERS, 302 ss.). Tale accordo può essere concluso tra gli Stati membri, ovvero la successione può essere formalizzata nel trattato istitutivo dell'organizzazione che succede o in atti delle organizzazioni coinvolte nella successione (KISS, 472 s.; CANSAC-

¹¹⁹ Art. 54 della Costituzione della WHO.

¹²⁰ Art. XXI della Convenzione ESA.

¹²¹ L'UNIDO (si veda Cap. I), istituita inizialmente nel 1965 dall'Assemblea generale come ente per la promozione dello sviluppo industriale nell'ambito dell'ONU – cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale n. 2089 (XX) del 20 dicembre 1965 –, è in seguito divenuta un'autonoma organizzazione internazionale con l'entrata in vigore della Costituzione approvata a Vienna nel 1979 (cfr. anche la risoluzione dell'Assemblea generale n. 34/96 del 13 dicembre 1979, che prende atto della costituzione dell'UNIDO come autonoma organizzazione internazionale).

¹²² Vedi la risoluzione dell'Assemblea generale n. 1995 (XIX) del 30 dicembre 1964, istitutiva dell'UNCTAD.

CHI, 16 s.), o attraverso una combinazione di entrambe le modalità (DIEZ DE VELASCO VALLEJO, 61).

In definitiva, il consenso, esplicito o implicito, di tutti i soggetti membri, o almeno la loro non opposizione o acquiescenza, sono determinanti al fine di decidere il trasferimento di funzioni da un'organizzazione ad un'altra (MYERS, 58; SCHMALENBACH, 5), in conformità con quanto dispongono i già citati articoli 39 e 40, par. 2, lett. *b* della Convenzione di Vienna del 1969. In ragione di ciò, non è quindi accoglibile l'opinione secondo cui sarebbe possibile una *successione automatica* tra organizzazioni internazionali (per questa opinione HAHN, 193 ss.; MYERS, 59 ss. e, sostanzialmente, anche SCHERMERS, BLOKKER, 1059; in senso contrario, più convincente, CHIU, 114 ss.; CANSACCHI, 16; SANDS, KLEIN, 536; DRAETTA, 39).

Si segnala peraltro che un certo favore per la successione automatica è stato manifestato dalla Corte internazionale di giustizia in alcuni pareri relativi al ruolo di controllo dell'ONU con riferimento all'analogo ruolo svolto dalla SdN in relazione al mandato conferito al Sudafrica rispetto al territorio del Sud-ovest africano (Namibia). La Corte, infatti, ha sostenuto che gli obblighi del Sudafrica nei confronti della popolazione namibiana discendenti dal mandato non fossero venuti meno con lo scioglimento della SdN e che i compiti di supervisione e controllo in precedenza esercitati dal Consiglio della SdN potessero essere svolti dall'Assemblea generale, un organo che, secondo la Corte, nel sistema di amministrazione fiduciaria dell'ONU svolge «funzioni simili, anche se non identiche» a quelle assegnate al Consiglio della SdN nel sistema dei mandati¹²³.

10. *Le conseguenze dell'estinzione di un'organizzazione internazionale e della successione tra organizzazioni internazionali*

L'estinzione di un'organizzazione internazionale, così come il trasferimento di funzioni tra organizzazioni internazionali, comportano conseguenze sul piano sia del diritto internazionale, sia del diritto interno. Qualora all'estinzione segua il trasferimento di funzioni a favore di un'altra organizzazione internazionale, la sorte degli atti, dei beni e del per-

¹²³ Cfr. i pareri della Corte internazionale di giustizia, rispettivamente dell'11 luglio 1950, del 1° giugno 1956 e del 21 giugno 1971 (*I.C.J Reports*, rispettivamente p. 128 ss., p. 23 ss. e p. 16 ss.).

sonale è disciplinata in accordi tra le due organizzazioni, o nell'atto istitutivo dell'organizzazione che succede, o comunque in suoi atti di diritto derivato (FUMAGALLI MERAVIGLIA, 162 ss.).

Gli *atti dell'organizzazione* produttivi di effetti vincolanti nei confronti dei membri¹²⁴ perdono efficacia con l'estinzione dell'organizzazione, salvo che uno o più membri non scelgano, con una decisione unilaterale o con un accordo internazionale, di rimanere vincolati dagli stessi. Nel caso di successione, l'imputazione degli atti dell'organizzazione estinta è trasferita a quella che succede se quest'ultima così decide. Ad esempio, l'art. XVI, par. 1 dell'Accordo istitutivo della WTO dispone che l'organizzazione si fonda sulle decisioni, le procedure e le prassi seguite dagli Stati contraenti e dagli organi del GATT. Gli atti, inoltre, perdono efficacia nei confronti dei membri della precedente organizzazione che non entrino a far parte di quella successiva¹²⁵ (SCHERMERS, BLOKKER, 1060 ss.; in senso diverso KISS, 490).

Rimangono invece in vigore i *trattati conclusi sotto l'egida dell'organizzazione* estinta, ad eccezione di quegli obblighi che assegnavano taluni compiti, ad esempio di monitoraggio o di custodia di accordi internazionali, in capo all'organizzazione stessa (SCHERMERS, BLOKKER, 1062). Peraltro, se questi compiti sono connessi ad una funzione assunta da un'organizzazione successiva, questa può, con il consenso di tutte le parti all'accordo, continuare a svolgerli.

Con riferimento agli *obblighi pattizi* assunti dall'organizzazione nei confronti di altri soggetti internazionali, l'estinzione dell'organizzazione produce il venir meno di quelli connessi alla sua esistenza. Diversa sembra essere la situazione qualora l'organizzazione internazionale preesistente non fosse un soggetto di diritto internazionale, ma una mera unione di Stati priva di personalità autonoma rispetto ai membri, nel qual caso gli obblighi pattizi internazionali andranno considerati esistenti in capo a questi ultimi. In caso di successione, è prevalente l'opinione secondo la quale l'organizzazione che succede non è di regola vincolata dagli accordi di cui era parte l'organizzazione precedente, salvo il consenso della nuova organizzazione e di tutte le altre parti del trattato in questione (SCHMALENBACH, 5), piuttosto che quella di chi ritiene che occorra considerare la tipologia di trattato, affermandone la continuità in

¹²⁴ Si veda Cap. IV.

¹²⁵ Cfr. le seguenti sentenze della Corte internazionale di giustizia: *Caso dell'incidente aereo del 27 luglio 1955* del 26 maggio 1959 (*I.C.J. Reports*, p. 127 ss.); CIG, *Caso del Tempio di Preah Vihear* del 26 maggio 1961 (*I.C.J. Reports*, p. 17 ss.).

alcune circostanze (CHIU, 101 ss.). In questo caso, infatti, appare discutibile, come si è già avuto modo di osservare¹²⁶, l'applicazione ai trattati conclusi da organizzazioni internazionali del regime giuridico previsto dalla Convenzione di Vienna del 1978 in materia di successione degli Stati nei trattati, la cui corrispondenza al diritto internazionale generale, con particolare riguardo al principio di continuità dei trattati conclusi da Stati non di nuova formazione, è peraltro non da tutti condivisa.

La presenza o meno della personalità giuridica internazionale in capo all'organizzazione estinta sembra il corretto parametro da utilizzare anche per quanto riguarda i suoi *obblighi di diritto interno*. Ci sarà la sua responsabilità di diritto interno in caso di estinzione di un'organizzazione dotata di autonoma personalità giuridica internazionale e responsabilità collegiale degli Stati membri qualora l'organizzazione sia priva di tale personalità. Con riferimento agli obblighi giuridici di diritto interno, in caso di successione tra organizzazioni non c'è il loro trasferimento automatico, anche se l'organizzazione che succede può impegnarsi a completare la liquidazione della precedente e può assumere la responsabilità per i contratti di diritto privato della precedente (SCHMAMLENBACH, 6; SCHERMERS, BLOKKER, 1069).

Per quanto riguarda i beni, i debiti e il rapporto di lavoro con il personale, nella prassi relativa all'estinzione di organizzazioni internazionali di solito viene costituito un organo incaricato di liquidare i *beni* e regolare tutti gli aspetti pratici conseguenti all'estinzione dell'organizzazione. In linea generale, i trattati istitutivi impongono in primo luogo di soddisfare i creditori e dispongono la distribuzione proporzionale tra i suoi membri dell'eventuale residuo. Come accennato¹²⁷, i trattati istitutivi delle organizzazioni finanziarie internazionali disciplinano, oltre alle modalità per la loro estinzione, anche il procedimento da seguire al fine di liquidare l'organizzazione¹²⁸. In particolare, si prevede che l'organizzazione continui a funzionare al fine di adempiere ai propri obblighi finanziari e che i fondi e gli altri beni debbano essere utilizzati in primo luogo per soddisfare gli eventuali creditori, mentre l'eventuale re-

¹²⁶ Si veda *supra*, par. 9.

¹²⁷ Vedi *supra*, par. 8.

¹²⁸ Statuto dell'IBRD, art. VI, sez. 5; Statuto dell'IMF, art. XXVII, sez. 2, e scheda K; Statuto dell'IDA, art. VII, sez. 5; Statuto dell'IADB, art. X; Statuto della EBRD, articoli 41-43; Accordo istitutivo dell'AfDB, articoli 47-49; Accordo istitutivo dell'ADB, articoli 45-47; Accordo istitutivo della CDB, art. 44; Accordo istitutivo della CAF, articoli 14 e 44; Accordo istitutivo della MIGA, art. 55; IFC, art. V, sez. 5. Vedi anche l'Accordo istitutivo dell'IFAD, art. 9, sez. 4.

siduo dovrà essere distribuito tra i membri in proporzione alla quote di capitale da essi investite nell'organizzazione. Anche gli accordi internazionali istitutivi delle organizzazioni sulle materie prime dispongono che, in caso di estinzione degli accordi stessi, un organo debba occuparsi di liquidare l'organizzazione, regolarne i conti e disporre del suo patrimonio¹²⁹.

In caso di successione, il trasferimento dei beni dall'organizzazione estinta a quella che le succede non è automatico, né giuridicamente dovuto (CHIU, 97 ss.), ma risponde ad un'esigenza di praticità¹³⁰. Ad esempio, con riferimento alla successione tra la SdN e l'ONU, oltre alle già menzionate risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU n. 24 (I) e dell'Assemblea della Società delle Nazioni del 18 aprile 1946, numerose questioni di dettaglio relative al trasferimento di beni, nonché di servizi, personale e fondi tra le due organizzazioni furono oggetto di accordi conclusi il 16 e il 31 luglio 1946, il 1° agosto 1946, l'11 e il 14 aprile 1947 e il 27 giugno 1947.

Lo stesso è a dirsi per il *personale*, che perde la qualifica e l'impiego nel caso in cui l'organizzazione si estingue e, nel caso di successione, non ha il diritto a proseguire il rapporto di lavoro con l'organizzazione che succede. Nelle circostanze in cui è assicurata la continuità nel rapporto di lavoro, tale scelta è del tutto discrezionale e risponde ad una mera esigenza di convenienza e utilità (SCHERMERS, BLOKKER, 1069 ss.), non ad un obbligo giuridico preesistente. Ad esempio, l'art. XVI, par. 2 dell'Accordo istitutivo della WTO dispone che il Segretariato e il Direttore generale del GATT divengono quelli della WTO. In senso diverso si segnala l'opinione di chi ricava dalla disposizione convenzionale relativa al trasferimento di diritti ed obblighi tra le due organizzazioni un obbligo implicito a carico dell'organizzazione che succede di mantenere il personale del predecessore (GNAMOU-PETAUTON, 286).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 2005; BETTATI, *Création et personnalité juridique des organisations internationales*, in Dupuy (R.J.) (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*², La Haye, 1998, p. 33 ss.; CANSACCHI, *Continuità, identità e successione delle organizzazioni interna-*

¹²⁹ *International Cocoa Agreement* 2010, art. 62, par. 6; *International Tropical Timber Agreement* 2006, art. 44, par. 6; *International Coffee Agreement* 2007, art. 48, par. 5; *International Sugar Agreement* 1992, art. 45, par. 4.

¹³⁰ Cfr. la citata risoluzione dell'Assemblea generale 34/96 del 13 dicembre 1979, che definisce il trasferimento all'UNIDO di personale e beni da parte dell'ONU.

zionali, in *Diritto internazionale*, 1971, p. 15 ss.; CAPOTORTI, *Il diritto dei trattati secondo la Convenzione di Vienna*, in *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, con uno studio introduttivo di Francesco Capotorti*, Padova, 1977, p. 9 ss.; CHIU, *Succession in International Organisations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1965, p. 83 ss.; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁸, Padova, 2010; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Las Organizaciones internacionales*¹⁴, Madrid, 2006; DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, Milano 2010; FROWEIN, *Are there Limits to the Amendment Procedures in Treaties Constituting International Organisations?*, in Hafner e al. (eds.), *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern*, The Hague, 1998, p. 201 ss.; FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionali. Costituzione e vicende*, Milano, 1997; GNAMOU-PETAUTON, *Dissolution et succession entre organisations internationales*, Bruxelles, 2008; GONZÁLEZ CAMPOS, *Algunas consideraciones sobre los problemas de la sucesión de Estados*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 1963, 551 ss.; HAHN, *Continuity in the Law of International Organization*, in *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1964, p. 167 ss. (già in *Duke Law Journal*, 1962, p. 379 ss. e p. 522 ss.); JENKS, *Some Constitutional Problems of International Organizations*, in *British Year Book of International Law*, 1945, p. 11 ss.; KISS, *Quelques aspects de la substitution d'une organisation internationale à une autre*, in *Annuaire français de droit international*, 1961, p. 463 ss.; KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*², Cambridge, 2009; LIANG, *Modifying the UN Charter through Subsequent Practice: Prospects for the Charter's Revitalisation*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, 1 ss.; MYERS, *Succession between International Organizations*, London, 1993; MOCHI ONORY, *La successione fra organizzazioni internazionali con particolare riguardo al trasferimento dei trattati*, in *Diritto internazionale*, 1967, 348 ss.; MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, 1, *Principi generali*, Torino, 1995; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*⁷, Padova, 1967; PANELLA, *Gli emendamenti agli atti istitutivi di organizzazioni internazionali*, Milano, 1986; PETERS, *Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2011, p. 617 ss.; ROUSSEAU, *Droit international public*, I, Paris, 1970; SANDS, KLEIN, *Bowett's Law on International Institutions*⁶, London, 2009; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law*⁵, Leiden, 2011; SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, Succession*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006; SCHWELB, *The Amending Procedure of Constitutions of International Organizations*, in *British Year Book of International Law*, 1954, 49 ss.; SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959; TANZI, *The Extinction of International Organizations: The Case of IBI*, in *La Comunità Internazionale*, 1993, p. 731 ss.; TOMUSCHAT, *Obligations Arising for States without or against Their Will*, in *Recueil des Cours*, 241, 1993-IV, p. 195 ss.; VILLANI, *Recesso. Diritto internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, 1988, p. 45 ss.; VIRZO, *Note sulla successione tra organizzazioni internazionali, con particolare*

riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC, in *La Comunità Internazionale*, 1999, 296 ss.; WESSEL, *Dissolution and Succession: The Transmigration of the Soul of International Organizations*, in Klabbers, Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011, p. 342 ss.; YEE, *The Time Limit for the Ratification of Proposed Amendments to the Constitutions of International Organizations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, 185 ss.; ZACKLIN, *The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies*, Leiden, 1968 (rist. 2005); ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*², Torino, 2007.

Capitolo XII

L'adattamento del diritto interno ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali

Massimo Francesco Orzan

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi sull'adattamento del diritto interno al diritto internazionale. – 2. L'adattamento del diritto interno italiano ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali. – 3. La competenza interna in tema di adattamento e di esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali. – 4. L'esecuzione delle sentenze rese dalle corti istituite nell'ambito di organizzazioni internazionali. – 5. Il rango dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano. – 6. *Segue*. Il controllo di costituzionalità dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano.

1. *Cenni introduttivi sull'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*

Un'organizzazione internazionale manifesta la propria personalità giuridica internazionale, autonoma rispetto a quella dei soggetti membri, anche attraverso l'adozione di atti che le sono direttamente attribuibili e che producono effetti giuridici verso i membri e, talvolta, verso soggetti del diritto internazionale terzi rispetto all'organizzazione¹. Detti atti sono emessi in conformità alle norme sulla produzione giuridica contenute nei trattati istitutivi o in altre regole dell'organizzazione. Come è noto, in tali norme sono indicati i procedimenti di formazione degli atti delle organizzazioni, gli organi competenti ad adottarli e le modalità di approvazione.

Ad esempio, la Carta dell'ONU prevede che il Consiglio di sicurezza abbia la facoltà di emanare risoluzioni vincolanti ai sensi del Capitolo VII, che gli Stati membri devono adottare ed eseguire². L'Accordo istitutivo dell'ICAO, a sua volta, stabilisce che il Consiglio dell'Organizzazione possa stabilire norme comuni per la sicurezza e la regolazione del traffico aereo nella forma di *International Standard* (Allegati),

¹ In materia si veda Cap. II.

² Cfr. l'art. 24, par. 2 della Carta dell'ONU.

i quali, benché adottati a maggioranza dei due terzi degli Stati membri del Consiglio, obbligano la totalità dei membri³.

Talvolta, gli atti emanati dall'organizzazione hanno come oggetto progetti di convenzioni elaborati nel quadro dell'organizzazione stessa, come nel caso dell'ILO, la cui Costituzione prevede la possibilità di sottoporre all'esame degli Stati membri i progetti stessi di convenzioni per l'eventuale ratifica⁴.

In proposito, va osservato che, salvo ipotesi rare – come avviene, ad esempio, nell'ambito dell'UE dove il trattato istitutivo riconosce la diretta applicabilità di alcune fonti normative – i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali non si pronunciano sulla diretta applicabilità delle norme contenute nei loro atti. Si pone quindi, nella generalità dei casi, il problema di chiarire se l'atto adottato dalle organizzazioni possa trovare **immediata applicazione negli ordinamenti giuridici interni**. Tale questione necessita una breve premessa, inserendosi nella più generale problematica del rapporto tra gli ordinamenti interni e quello internazionale.

Com'è noto, questa problematica ha alimentato il dibattito della dottrina internazionalistica, a partire dalla fine del XIX secolo, epoca in cui, da un lato, l'estensione delle prerogative parlamentari in politica estera, materia tradizionalmente di competenza del sovrano assoluto e, dall'altro, il sempre maggior numero di trattati internazionali conclusi tra gli Stati resero necessario sul piano teorico e pratico una sistematizzazione dei rapporti intercorrenti tra il diritto interno e quello internazionale, in ragione della crescente interazione tra i due.

La dottrina si divise tra i sostenitori della teoria monista e di quella dualista.

Il primo orientamento riteneva che gli ordinamenti interni e quello internazionale non fossero tra loro indipendenti ed originali, ma piuttosto appartenenti ad un sistema giuridico unitario. Peraltro, all'interno della teoria monista si rinvenivano due soluzioni contrapposte. Taluni ponevano al vertice di questo sistema unitario l'ordinamento internazionale, con la conseguente subordinazione a quest'ultimo di quelli nazionali, mentre altri ritenevano che gli ordinamenti nazionali fossero al vertice dell'ordine giuridico e quello internazionale derivasse dagli ordinamenti interni. A prescindere dalla diversa ricostruzione dei rapporti gerarchici tra ordinamenti, l'elemento caratterizzante della teoria moni-

³ Cfr. l'art. 37 dell'Accordo istitutivo dell'ICAO.

⁴ Cfr. l'art. 19 della Costituzione dell'ILO.

sta consisteva, stante la presunta unità del sistema giuridico, nell'assenza della necessità di qualunque procedura di adattamento.

Contrapposto all'orientamento monista, l'approccio dualista si fondava sull'idea che gli ordinamenti interni e quello internazionale fossero separati ed indipendenti, con la conseguenza che gli obblighi assunti a livello internazionale fossero privi di efficacia a livello interno, se non recepiti attraverso delle procedure di adattamento. Allo scopo, gli ordinamenti nazionali hanno previsto essenzialmente due tecniche per garantire l'adattamento del diritto interno a quello internazionale: la procedura ordinaria e la procedura speciale (o di rinvio).

La prima prevede la completa riformulazione della norma internazionale da immettere nell'ordinamento da parte degli organi nazionali competenti. Detta tecnica, necessaria nel caso di disposizioni non *self-executing*, prive cioè di tutti gli elementi per essere immediatamente eseguite a livello interno, presenta l'inconveniente di cristallizzare in una norma di diritto nazionale l'obbligo stabilito a livello internazionale. Da ciò consegue che l'operatore nazionale chiamato a darvi applicazione dovrà attenersi al testo interno, non potendo tenere conto di eventuali modifiche apportate sul piano internazionale, che non siano state oggetto di ulteriore riformulazione a livello nazionale.

La seconda procedura, detta speciale o di rinvio, realizza l'adattamento attraverso un atto di diritto interno, che effettua il rinvio direttamente alle norme di diritto internazionale. Questa procedura ha evidentemente il pregio di ovviare all'inconveniente sopra indicato proprio della procedura di adattamento ordinario.

Non è questa la sede per un'analisi comparata delle soluzioni accolte dai diversi ordinamenti interni. Basti ricordare in proposito che l'ordinamento italiano ha optato per la teoria dualista. Infatti, con riferimento al diritto internazionale generale, l'adattamento dell'ordinamento italiano è garantito dall'art. 10, comma 1 della Costituzione, in base al quale l'Italia si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Tale disposizione, che la dottrina ha definito un «trasformatore permanente» (PERASSI, 29), consente all'ordinamento interno di adattarsi automaticamente alle norme di diritto internazionale generale, dove con tale espressione sembra corretto intendere le norme imperative, le norme e i principi generali del diritto internazionale consuetudinario. Con riferimento, invece, all'adattamento al diritto internazionale pattizio, nella prassi italiana si fa ricorso sia alla procedura ordinaria che a quella speciale. In particolare, la seconda procedura ha assunto la forma dell'ordine di esecuzione, ossia di un atto, nella quasi generalità dei casi

di natura legislativa, mediante il quale la piena esecuzione ad un trattato viene data attraverso il rinvio alle norme in esso contenute, consentendone così l'immissione nell'ordinamento.

2. *L'adattamento del diritto interno italiano agli accordi istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali*

Come si è appena detto, l'atto di natura legislativa solitamente utilizzato per immettere nell'ordinamento italiano i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali è l'ordine di esecuzione. Infatti, il Parlamento ha ad esempio utilizzato l'ordine di esecuzione per i seguenti statuti di organizzazioni internazionali: la Carta dell'ONU (legge n. 848 del 17 agosto 1957); il trattato istitutivo della CEE (legge n. 766 del 25 giugno 1952); l'accordo istitutivo della WTO (legge n. 747 del 29 dicembre 1994).

Per quanto riguarda, invece, l'adattamento degli ordinamenti interni agli atti delle organizzazioni internazionali, va fatta una precisazione prima di analizzare le diverse modalità realizzative. Va infatti ricordato che, nell'ambito delle competenze loro attribuite, le organizzazioni internazionali possono adottare una molteplicità di atti⁵. Tra le diverse classificazioni possibili assume particolare rilevanza, con riferimento al tema dell'adattamento, quella che si basa sugli effetti giuridici da essi prodotti. Sul punto, gli atti delle organizzazioni si distinguono essenzialmente tra non vincolanti e vincolanti. I primi sono sprovvisti di efficacia obbligatoria, salvo l'effetto di liceità e l'obbligo per gli Stati membri dell'organizzazione di valutarli in buona fede. I secondi, invece, obbligano gli Stati membri dell'organizzazione a darne esecuzione all'interno del proprio ordinamento. Ne consegue che gli Stati membri di un'organizzazione, da un lato, sono obbligati a dare esecuzione nel proprio ordinamento agli atti vincolanti adottati dall'organizzazione, d'altro lato, sono invece liberi di dare esecuzione, in tutto o in parte, agli atti sprovvisti di effetti obbligatori.

Ciò detto, va rilevato che, dalla prassi emergono essenzialmente *tre procedure* seguite dagli Stati per adattare i propri ordinamenti agli atti vincolanti delle organizzazioni di cui sono membri. Secondo una prima procedura, gli Stati (ad esempio i Paesi Bassi) recepiscono la decisione

⁵ In materia si veda Cap. IV.

vincolante dell'organizzazione senza bisogno di alcun atto interno di adattamento; in base ad una seconda procedura, con particolare riguardo alle risoluzioni obbligatorie dell'ONU, alcuni Stati adottano leggi quadro che prevedono specifici meccanismi di adattamento a tale tipologia di atti (ad esempio la Danimarca); infine, secondo una terza procedura, quella maggiormente seguita nella prassi, l'immissione nell'ordinamento della decisione dell'organizzazione è subordinata all'adozione di un atto interno di adattamento *ad hoc* (ad esempio la Germania e l'Irlanda).

Diverso dalle procedure sopra indicate è il procedimento del tutto particolare relativo all'attuazione di un atto di un'organizzazione internazionale da parte un'altra organizzazione internazionale. A titolo esemplificativo possono citarsi i regolamenti emanati dal Consiglio dell'UE in materia di congelamento dei beni di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, che supportano in vario modo il terrorismo, i quali, sono adottati da quest'ultimo in esecuzione di decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU sulla base del Capitolo VII della Carta.

Ritornando alle tre procedure tipo, l'ordinamento italiano ha optato per la terza, cioè per l'adattamento dell'ordinamento interno agli atti delle organizzazioni internazionali attraverso l'adozione di atti *ad hoc*. In proposito, va osservato che, come per l'adattamento ai trattati internazionali, non esiste alcuna disposizione nella Costituzione italiana che stabilisca la procedura di immissione nel nostro ordinamento degli atti emanati da organizzazioni internazionali. Ne consegue che la soluzione è emersa dall'esame della prassi in materia. In proposito, come sopra già accennato, la prassi sembra orientata verso atti di esecuzione *ad hoc* per mezzo dei quali i singoli atti adottati dalle organizzazioni sono immessi nel nostro ordinamento con strumenti normativi differenti a seconda della natura e del contenuto dell'atto. Ad esempio, si possono citare, tra gli altri, alcuni decreti legislativi o regolamenti amministrativi con cui l'Italia ha dato esecuzione a determinati allegati tecnici alla Convenzione istitutiva dell'ICAO (Allegati 1, 13 e 18) o leggi ordinarie con cui sono state introdotte risoluzioni vincolanti dell'ONU, come la risoluzione 232 relativa all'embargo nei confronti della Rhodesia del Sud e la risoluzione 661 contro l'Iraq.

La dottrina si è peraltro divisa sulla reale portata di tali atti interni di adattamento. Infatti, una parte minoritaria di essa ha sostenuto che gli atti di adattamento avrebbero valore meramente confermativo, essendo le decisioni dell'organizzazione capaci di produrre effetti interni senza il bisogno di alcuna procedura di adattamento (CONFORTI, 332-

333). Tale tesi riposa sulla convinzione che l'ordine di esecuzione relativo al trattato istitutivo dell'organizzazione estenderebbe i propri effetti anche sulle decisioni approvate dall'organizzazione in conformità al trattato. In definitiva, gli atti di adattamento *ad hoc* avrebbero essenzialmente una funzione di rispetto del principio della certezza del diritto, mentre risulterebbero sempre necessari in presenza di atti non *self-executing*, ossia di atti incompleti che necessitano di misure interne per divenire efficaci.

La parte maggioritaria della dottrina critica, invece, la tesi sopra citata, rilevando che l'adattamento al trattato istitutivo di un'organizzazione non si estenderebbe automaticamente agli atti suscettibili di essere adottati dalla stessa (FOCARELLI, 241). Infatti, gli atti (o almeno alcuni di essi) adottati in seno all'organizzazione sarebbero configurabili alla stregua di accordi modificativi del trattato istitutivo con la conseguenza che l'atto interno di adattamento *ad hoc* risulterebbe indispensabile, non essendo possibile ritenere che l'ordine di esecuzione del trattato possa recepire anche successive modifiche dello stesso.

Questa seconda tesi appare maggiormente condivisibile, pur dovendo rilevare che la giurisprudenza italiana non è stata sul punto del tutto priva di incertezze. Infatti, nel 1993, riferendosi al valore giuridico delle risoluzioni dell'ONU, il tribunale di Trieste aveva stabilito che tali atti fossero rivolti e avessero efficacia solo per gli Stati, necessitando di specifici atti interni di adattamento⁶. Tuttavia, nel 2007, nel caso *Lozano*, la Corte di Assise di Roma si è pronunciata in senso difforme, propendendo per la natura meramente confermativa degli atti di adattamento⁷. L'anno successivo, nell'ambito dello stesso caso, la Corte di Cassazione ha rigettato tale tesi, almeno per quanto concerne i settori normativi interni coperti da riserva di legge, riaffermando la necessità dell'adozione di un atto interno di adattamento, al fine di rendere efficaci nell'ordinamento gli atti delle organizzazioni internazionali⁸. In definitiva, sembra corretto affermare che le decisioni vincolanti emesse da un'organizzazione internazionale, di cui l'Italia sia membro, debbano essere oggetto di un atto interno di adattamento *ad hoc* per potere acquistare efficacia.

Va d'altronde osservato che un'eccezione alla necessità dell'adozione

⁶ Cfr. la sentenza del Tribunale di Trieste del 24 dicembre 1993 nel caso *Barcot*, in FOCARELLI, 280.

⁷ Cfr. la sentenza n. 21 della Corte di assise di Roma del 25 ottobre 2007.

⁸ Cfr. la sentenza n. 31171 della Corte di cassazione del 24 luglio 2008.

di un atto interno di adattamento deve essere ammessa nell'ipotesi in cui il trattato istitutivo stesso stabilisca la diretta applicabilità negli ordinamenti interni degli Stati membri degli atti adottati. Infatti, in questo caso, è evidente che i membri dell'organizzazione hanno già convenuto nel trattato istitutivo che gli atti che verranno emanati dall'organizzazione siano direttamente applicabili nei rispettivi ordinamenti.

Un esempio concreto di tale ipotesi è rappresentato dall'adattamento ai regolamenti e alle direttive dell'UE, anche se è opportuno operare una distinzione tra i primi, da un lato, e i secondi, dall'altro. I regolamenti, in base all'art. 288, par. 2, TFUE, sono atti di portata generale e astratta, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ogni Stato membro. Per quanto riguarda questa tipologia di atti, un'eventuale misura interna di adattamento, non solo sarebbe superflua, ma addirittura costituirebbe una violazione del diritto dell'UE. Infatti, la Corte di giustizia dell'UE ha stabilito che i regolamenti non necessitano di alcun atto di ricezione da parte del diritto nazionale, precisando come l'emanazione di atti interni riproductivi di regolamenti sia contraria al diritto dell'UE⁹. Tuttavia, nell'ipotesi, peraltro assai rara, che un regolamento sia incompleto, è riconosciuta la legittimità di un atto interno *ad hoc* volto a colmare le lacune contenute nel regolamento, così da consentirgli di spiegare interamente i suoi effetti (CONDINANZI, 19-20).

Per quanto riguarda, invece, le direttive, l'art. 288, par. 3 TFUE stabilisce che tali atti vincolino gli Stati membri circa il risultato da raggiungere, ferma restando la competenza degli stessi in merito alla forma ed ai mezzi da impiegare. Di conseguenza, per tali atti appare evidente la necessità che gli Stati membri vi diano attuazione attraverso misure interne di adattamento. In proposito, va rilevato che l'ordinamento italiano, dopo avere fatto ricorso per un lungo periodo a singoli atti interni di attuazione, si è dotato nel 1989 della legge n. 86 contenente *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari* (nota come legge La Pergola), abrogata e sostituita dalla legge n. 11 del 4 febbraio 2005 (la cd. legge Buttiglione).

La legge dispone che ogni anno venga emanata una legge (c.d. legge comunitaria) contenente le norme di attuazione di tutti gli atti dell'UE, che non siano immediatamente efficaci e che, di conseguenza, necessi-

⁹ Cfr. la sentenza del 2 febbraio 1977, causa 50/76, *Amsterdam Bulb B.V.*, punto 137.

tino di provvedimenti interni per poter essere immessi nell'ordinamento italiano.

3. *La competenza interna in tema di adattamento e di esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali*

Riguardo poi alla competenza interna in tema di adattamento e di esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali occorre considerare alcune questioni meritevoli di interesse sia teorico che pratico. In primo luogo, è necessario chiarire nell'ambito del riparto di competenze tra Stato e Regioni quali siano i soggetti competenti ad adattare ed eseguire le decisioni delle organizzazioni internazionali. In secondo luogo, è opportuno esaminare l'esecuzione di una particolare categoria di atti di organizzazioni internazionali, ossia le sentenze rese dalle corti o tribunali istituiti nell'ambito di tali organizzazioni.

Per quanto riguarda la prima questione, essa si inserisce nella più generale problematica del riparto di competenze tra Stato e Regioni che, com'è noto, è stato sensibilmente ridisegnato dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001. Pertanto, la questione deve essere esaminata tenendo conto dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni. Per chiarezza espositiva, è nuovamente opportuno trattare separatamente la questione con riguardo alla generalità delle organizzazioni internazionali, per poi soffermarsi sull'UE.

In linea generale, con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni in tema di adattamento al diritto internazionale, si osserva una progressiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale in termini favorevoli all'intervento regionale, tradotta sul piano legislativo nella citata riforma del 2001.

Inizialmente, le competenze regionali in materia erano del tutto assenti. Infatti, si riteneva che la competenza esclusiva nell'attuazione del diritto internazionale fosse riservata allo Stato¹⁰, restando oggetto di discussione l'eventualità di riconoscere alle Regioni il potere di intervenire attraverso l'adozione di atti di mera esecuzione o integrativi della normativa stabilita a livello nazionale. Peraltro, a tale questione si rispondeva negativamente, sulla scorta della considerazione che, nell'ipotesi di intervento regionale, salvo in presenza di una delega esplicita, lo Stato

¹⁰ Cfr. la sentenza n. 46 della Corte costituzionale dell'11 luglio 1961, paragrafi 2 e 3.

rimanesse responsabile sul piano internazionale. In seguito, questo approccio particolarmente sfavorevole nei riguardi delle Regioni è progressivamente mutato, essendo stata riconosciuta alle stesse la competenza esecutiva o integrativa, sottoponendo però tale competenza all'esistenza di un'ipotesi residuale di intervento sostitutivo da parte del governo in particolari circostanze¹¹.

La riforma del Titolo V ha profondamente modificato la disciplina della materia, recependo le aperture giurisprudenziali emerse nel corso degli anni. In particolare, l'art. 117, comma 5, ha stabilito che le Regioni attuino e diano esecuzione agli accordi internazionali nel rispetto delle norme di procedura stabilite dallo Stato, il quale disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Inoltre, l'art. 120, comma 2, ha ripreso i principi stabiliti in sede giurisprudenziale dalla Corte costituzionale, indicando le circostanze che giustificano l'intervento del governo. La disposizione costituzionale è stata poi attuata dalla legge La Loggia del 5 giugno 2003, la quale, all'art. 6, comma 1, riconosce alle Regioni e alle Province a statuto speciale il potere di dare attuazione ed esecuzione direttamente ai trattati internazionali ratificati, previa comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i quali hanno la facoltà di formulare criteri e indicazioni.

La formulazione del suddetto articolo, in particolare l'espressione «direttamente», farebbe ritenere che le Regioni possano agire senza un preventivo accordo dello Stato, sebbene il riferimento ai «trattati ratificati» ridimensioni la portata della disposizione, in ragione del fatto che la ratifica presuppone un passaggio autorizzativo innanzi al Parlamento nazionale, pur limitatamente ai trattati indicati nell'articolo 80 della Costituzione. Tuttavia, ad alimentare una lettura estensiva delle competenze regionali ha contribuito la sentenza n. 379 della Corte costituzionale, nella quale la Corte ha affermato che la disposizione è applicabile anche ai trattati conclusi in forma semplificata¹². Ciò porterebbe a ritenere che le Regioni possano agire al di fuori di un controllo preventivo da parte del governo centrale. Tuttavia, da un lato, il potere di intervento in caso di inadempienza sancito all'art. 117, comma 5, e precisato all'art. 120, comma 2 e, dall'altro, la possibilità per il governo di formulare criteri e indicazioni in base all'art. 6, comma 1 della legge La Loggia sem-

¹¹ Cfr. le sentenze n. 304 del 30 settembre 1987, n. 433 del 3 dicembre 1987 e n. 425 del 10 novembre 1999.

¹² Cfr. la sentenza n. 379 del 6 dicembre 2004.

brano comunque ancorare l'esercizio del potere attuativo nell'ambito dei principi stabiliti a livello nazionale.

L'analisi svolta porta a concludere che sia ammissibile ritenere sul piano teorico che le Regioni e le Province autonome possano dare diretta attuazione ed esecuzione agli atti delle organizzazioni internazionali, nella misura in cui tali atti rientrino nelle materie di loro competenza specifica.

Per quanto riguarda, invece, le competenze regionali rispetto all'attuazione e all'esecuzione del diritto dell'UE, un riferimento normativo si rinviene nel già citato art. 117, comma 5, che riconosce a Regioni e province autonome nelle materie di loro competenza il potere di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'UE. Peraltro, va rilevato che trova naturalmente applicazione anche con riguardo agli atti dell'UE l'ipotesi di intervento sostitutivo da parte del governo centrale previsto al citato art. 120, comma 2. In proposito, va sottolineato che le competenze riconosciute a Regioni e Province autonome nella legge costituzionale sono state recepite in sede di attuazione legislativa. Con riguardo alle competenze attuative, la citata legge Buttiglione prevede esplicitamente all'art. 8, comma 1, che le Regioni, nelle materie di loro competenza, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie, mentre in quelle di competenza concorrente, agiscono nell'ambito dei principi fissati a livello nazionale. Inoltre, con riferimento al potere di intervento statale di cui all'art. 120, comma 2, sono state precisate due distinte ipotesi: la prima, già citata, si configura nel caso in cui la Regione ometta di porre in essere gli atti necessari all'attuazione¹³, la seconda si realizza, invece, qualora l'intervento statale si renda necessario per eliminare violazioni causate da incomplete o inesatte attuazioni del diritto dell'UE¹⁴. Infine, va osservato che alcune Regioni (ad esempio il Friuli Venezia Giulia) si sono dotate di strumenti normativi assimilabili alla legge Buttiglione allo scopo di evitare l'intervento statale, in particolare quello dovuto a inerzia, così da garantire la corretta attuazione a livello regionale di tutti gli atti di diritto dell'UE, che non siano immediatamente efficaci.

¹³ Cfr. l'art. 11, comma 8, della legge n. 11 del 4 febbraio 2005.

¹⁴ Cfr. l'art. 8 della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

4. *L'esecuzione delle sentenze rese dalle corti istituite nell'ambito di organizzazioni internazionali*

Sempre con riferimento al tema dell'attuazione ed in particolare dell'esecuzione degli atti delle organizzazioni internazionali negli ordinamenti interni degli Stati membri, occorre, come sopra prospettato¹⁵, esaminare in secondo luogo il problema dell'esecuzione delle sentenze rese dalle corti o tribunali istituiti nell'ambito delle organizzazioni internazionali. Esse costituiscono una particolare categoria di atti emessi nell'ambito delle organizzazioni internazionali, che meritano un'attenta e specifica analisi. Le pronunce degli organi giurisdizionali appartengono agli atti delle organizzazioni internazionali, in ragione del fatto che il fondamento giuridico della loro obbligatorietà per gli Stati membri si rinviene nella norma contenuta nel trattato istitutivo dell'organizzazione (o nell'allegato che disciplina il funzionamento dell'organo giurisdizionale), la quale prevede generalmente che le sentenze rese dall'organo giurisdizionale devono essere eseguite dai soggetti membri parti della controversia.

In proposito, con riferimento alla problematica dell'esecuzione di tali sentenze, un'attenzione particolare verrà rivolta alle pronunce rese dalla Corte internazionale di giustizia, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di giustizia dell'UE, e, infine, ai lodi arbitrali adottati nell'ambito del sistema ICSID.

Con riguardo alle sentenze emanate dalla Corte internazionale di giustizia, la norma di riferimento è l'art. 94 della Carta dell'ONU, il quale prevede che ciascun membro si impegna a conformarsi alle decisioni della Corte, disponendo che, se la parte soccombente non adempie agli obblighi che le incombono per effetto della pronuncia, la parte vincitrice può ricorrere al Consiglio di sicurezza, il quale ha facoltà di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione. In materia rilevano inoltre gli articoli 59 e 60 dello Statuto della Corte, i quali stabiliscono che le decisioni della Corte hanno valore obbligatorio esclusivamente tra le parti e non sono appellabili.

Questo meccanismo, apparentemente piuttosto efficace, si è rivelato nella prassi insoddisfacente perché, ad esempio, nella nota sentenza resa nel caso delle *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in e con-*

¹⁵ Cfr. *supra*, par. 3.

tro il Nicaragua¹⁶, gli Stati Uniti, esercitando il loro diritto di veto in seno al Consiglio di sicurezza, hanno bloccato la richiesta di dare esecuzione alla sentenza resa dalla Corte nel 1986.

Tuttavia, va rilevato che nella maggior parte dei casi gli Stati si conformano alle sentenze della Corte, adottando le misure necessarie al fine di dare esecuzione alle sue pronunce. In proposito, va ricordata la recente sentenza resa il 3 febbraio 2012 nella controversia tra la Germania e l'Italia vertente sull'immunità dalla giurisdizione italiana della Germania¹⁷. La Corte ha stabilito che l'Italia, sottoponendo la Germania a processi cognitivi ed esecutivi dinanzi ai propri tribunali, ha violato la norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione e, di conseguenza, ha disposto che lo Stato italiano prenda tutte le misure necessarie affinché le decisioni pronunciate in violazione della regola sull'immunità e le misure di esecuzione adottate nei confronti dei beni tedeschi siano private dei loro effetti. In attesa di un atto legislativo attraverso il quale l'Italia dia attuazione a quanto stabilito dalla Corte, la sentenza è già stata eseguita dagli organi giurisdizionali italiani. Infatti, in una sentenza del 14 maggio 2012, la Corte d'appello di Torino ha stabilito che le azioni risarcitorie esperite nei confronti della Germania per i crimini internazionali da essa commessi durante la seconda guerra mondiale devono essere considerate improponibili alla luce della sentenza resa dalla Corte internazionale di giustizia, accogliendo di fatto l'istanza di immunità dalla giurisdizione invocata dalla Germania, nonostante che, nel caso di specie, la giurisdizione del giudice italiano fosse stata accertata da una precedente decisione sulla giurisdizione resa dalla Cassazione.

Per quanto riguarda l'esecuzione nell'ordinamento italiano delle sentenze rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, va innanzitutto rilevato che ai sensi dell'art. 46 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le Alte Parti contraenti hanno l'obbligo di conformarsi alle sentenze definitive della Corte per le controversie di cui sono parte.

Peraltro, sullo Stato convenuto grava, in linea di principio, solo un obbligo di risultato, restando libero di scegliere i mezzi attraverso i quali perseguire tale obbligo. In proposito, la Corte di Strasburgo ha precisato che la constatazione della violazione comporta l'obbligo giuridico per lo Stato convenuto non solo di versare le somme accordate in sede di equa soddisfazione, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Co-

¹⁶ In *I.C.J. Reports*, 1986.

¹⁷ Disponibile sul sito www.icj-cij.org.

mitato dei Ministri le misure generali o individuali da adottare nell'ordine giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne il più possibile le conseguenze in modo da ripristinare la situazione anteriore alla violazione¹⁸.

In effetti, il ripristino della situazione anteriore alla violazione è uno dei profili più complessi dell'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte europea. In particolare, nell'ordinamento italiano, tale ripristino ha sollevato non pochi problemi con riguardo alle sentenze della Corte in contrasto con il giudicato penale, in ragione dell'assenza di uno strumento normativo capace di garantire all'ordine giuridico di conformarsi alle pronunce della Corte di Strasburgo. Un caso emblematico di questa difficoltà è la vicenda di Paolo Dorigo. La Commissione europea dei diritti dell'uomo, ora non più esistente, aveva accolto il ricorso di quest'ultimo, dichiarando la mancanza di equità del processo celebrato nei suoi confronti, a causa della violazione dell'art. 6, par. 3, lett. *d*) della Convenzione europea¹⁹. Nonostante la decisione della Commissione, l'Italia non è stata per lungo tempo in grado di darvi esecuzione a causa dell'assenza di norme del codice di procedura penale che consentissero di darvi effetto. Solamente nel 2006 la Corte di appello di Bologna, nell'ambito di una richiesta di revisione presentata da Dorigo ha concesso con ordinanza la sospensione dell'esecuzione della pena e, contestualmente, sollevato una prima questione di costituzionalità sulla legittimità dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui esclude dai casi revisione l'impossibilità che i fatti posti a fondamento della sentenza di condanna si concilino con le sentenze della Corte europea, per contrasto con gli articoli 3, 10 e 27 della Costituzione. La questione, rigettata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 129/2008, è stata riproposta per contrasto con l'art. 117 Cost. Questa seconda questione ha portato la Corte a rendere la sentenza 113/2011. Con tale sentenza additiva, la Corte ha stabilito l'incostituzionalità del'art. 630 c.p.p., nella parte in cui esclude la revisione per contrasto con le sentenze della Corte europea, rivolgendo un severo monito al legislatore perché provveda in modo rapido a stabilire le modalità di esecuzione delle sentenze della Corte europea.

Un'altra tipologia di sentenze che riveste particolare interesse rispetto alla questione della loro esecuzione è quella relativa alle decisioni rese dagli organi giurisdizionali dei sistemi di integrazione economica regio-

¹⁸ Cfr., ad es., il caso *De Trana c. Italia*, sentenza del 16 ottobre 2007 (ricorso n. 64215/01).

¹⁹ Cfr. *Dorigo c. Italia*, n. 33286/96, rapporto del 9 settembre 1998.

nale. Tra i diversi sistemi, appare utile soffermarsi sull'UE, nel cui ambito le norme di riferimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte UE sono gli articoli 280 e 299 del TFUE. In base al primo, le sentenze della Corte di giustizia dell'UE hanno forza esecutiva alle condizioni fissate dall'art. 299, il quale, a sua volta, prevede che gli atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea, i quali impongono obblighi di natura pecuniaria alle persone (fisiche o giuridiche) costituiscono titolo esecutivo (par. 1); l'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile dello Stato membro in cui viene effettuata e la formula esecutiva è apposta, previa verifica dell'autenticità del titolo, dall'autorità nazionale designata dallo Stato membro (par. 2). Assolte tali formalità l'interessato può ottenere l'esecuzione forzata indirizzandosi all'organo competente secondo la legislazione nazionale (par. 3), ferma restando la possibilità che la Corte possa sospendere tale decisione; benché il controllo della legalità dei provvedimenti esecutivi sia di competenza delle giurisdizioni nazionali (par. 4). Dal combinato disposto dei due articoli si evince dunque che nell'ambito dell'UE esistono titoli esecutivi stragiudiziali (le decisioni di cui al par. 1 dell'art. 299 TFUE) e giudiziali, costituiti dalle sentenze della Corte, del Tribunale e del Tribunale della funzione pubblica.

La dottrina si è interrogata su un problema interpretativo posto dal rinvio operato dall'art. 280 TFUE all'art. 299 TFUE. Infatti, l'art. 288 TFUE rinvia *tout court* alle condizioni fissate all'art. 299 TFUE, senza precisare se il rinvio riguardi tutti i paragrafi o solo quelli relativi alle condizioni formali dell'esecuzione forzata (paragrafi 2-4). La questione non è priva di conseguenze, in ragione del fatto che il par. 1 dell'art. 299 TFUE esclude l'esecuzione nei confronti degli Stati membri e, pertanto, se si accogliesse l'ipotesi interpretativa di un rinvio alla totalità di tale articolo, ciò comporterebbe che le sentenze implicanti obblighi pecuniari potrebbero costituire titolo esecutivo solo nei confronti dei privati. La dottrina ha risolto la questione, propendendo per la tesi secondo la quale il rinvio riguarda esclusivamente i commi dell'art. 299 TFUE che disciplinano le condizioni procedurali dell'esecuzione forzata (TIZZANO, 1374).

Dopo avere stabilito che le sentenze rese dalla Corte di giustizia possono costituire, alle condizioni previste, titolo esecutivo nei confronti sia delle persone che degli Stati membri, si è posta un'ulteriore questione interpretativa. Infatti, il testo del TFUE non precisa quali sentenze possano essere oggetto di attuazione coattiva. Ne discende che la determinazione di quali sentenze siano suscettibili di esecuzione forzata è demandata all'interprete. Non costituiscono titolo esecutivo le sentenze rese

dalla Corte di giustizia rispettivamente in tema di ricorsi di annullamento e di ricorsi in carenza (in ragione del fatto che tali sentenze non possono imporre obblighi precisi alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'UE), nei rinvii pregiudiziali di validità (per il carattere di mero accertamento di queste pronunce) e d'interpretazione (per la natura del giudizio), nonché nelle controversie connesse con l'oggetto dei trattati ai sensi dell'art. 273 TFUE, di cui la Corte sia investita in virtù di un compromesso tra gli Stati membri, poiché in detta ipotesi le pronunce della Corte sono assimilabili agli arbitrati internazionali e, di conseguenza, la loro esecuzione si fonda sulla buona fede degli Stati coinvolti (MONACO-CURTI GIALDINO, 759).

Al contrario, possono costituire titolo esecutivo rispettivamente le sentenze rese dalla Corte nell'ambito delle azioni di responsabilità contrattuale (articoli 270 e 272 TFUE) e extracontrattuale (art. 340, par. 2 e 3 TFUE) dell'UE, che comportano il pagamento di una somma di denaro, le pronunce emanate dalla Corte nell'esercizio delle competenze di merito attribuitele da regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio ai sensi dell'art. 261 TFUE, nonché infine tutte le sentenze, nella parte in cui dispongono per le spese di lite. Inoltre, va osservato che, nonostante l'art. 280 TFUE faccia riferimento alle sentenze, la dottrina maggioritaria ritiene che la disposizione vada applicata estensivamente anche agli altri provvedimenti suscettibili di essere adottati dal giudice (TIZZANO, 1357). Pertanto, l'efficacia esecutiva deve essere attribuita anche alle ordinanze che decidono sulle spese ripetibili e di condanna, nonché a quelle che hanno per oggetto la concessione di misure provvisorie, qualora dispongano una condanna anticipata al pagamento di una somma di denaro.

Nel quadro dell'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte di giustizia, un'analisi a parte merita la procedura d'infrazione. In tale procedura, infatti, non si realizza un'esecuzione in senso tecnico, poiché la sentenza con cui la Corte accerta l'inadempimento di uno Stato obbliga quest'ultimo a dare esecuzione alla decisione della Corte, ma naturalmente al di fuori della procedura esecutiva, non potendo la Corte né annullare l'atto illegittimo né condannare lo Stato a porre in essere un determinato comportamento. Tuttavia, va rilevato che anche in questa procedura può venire in rilievo la questione dell'esecuzione in senso stretto. Infatti, sia nella sentenza emessa ai sensi dell'art. 260, par. 2 TFUE²⁰ che in quella adot-

²⁰ Il par. 2 dell'articolo 260 TFUE prevede che, nell'ipotesi in cui lo Stato non adem-

tata in conformità all'art. 260, par. 3 TFUE²¹, la Corte può condannare uno Stato membro al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità. In questa ipotesi la condanna al pagamento di una somma di denaro sarebbe suscettibile di rendere la sentenza titolo esecutivo, anche se, sul punto, la dottrina si divide. Secondo alcuni, tali sentenze non potrebbero costituire titolo esecutivo (CURTI GIALDINO, 205), mentre per altri ciò è possibile (LAURIA, 361).

Infine, con riferimento alla problematica dell'esecuzione delle sentenze e dei lodi internazionali, offre lo spunto per particolari considerazioni il sistema ICSID. Infatti, l'art. 53 della Convenzione istitutiva del Centro di risoluzione delle controversie stabilisce che i lodi emessi dai suoi Tribunali arbitrali sono obbligatori per le parti della controversia, potendo essere oggetto di annullamento, revisione o sospensione alle sole condizioni previste dalla Convenzione²². Inoltre, in base all'art. 54, la parte soccombente è tenuta a dare esecuzione nel proprio territorio a tali lodi, previo ottenimento da parte dell'interessato di un *exequatur*, ossia di un titolo esecutivo rilasciato dall'organo competente nazionale a seguito della presentazione della copia certificata del lodo. In proposito, va rilevato che dopo l'ottenimento dell'*exequatur*, la procedura di esecuzione si realizza in conformità alle procedure nazionali.

5. *Il rango dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano*

Una volta che le norme riguardanti le organizzazioni internazionali siano state immesse negli ordinamento interni degli Stati membri, si pone

pia alla sentenza della Corte, può essere avviata una nuova procedura di infrazione, che ha per oggetto la mancata attuazione della sentenza, al termine della quale lo Stato membro può essere anche condannato al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

²¹ Il par. 3 dell'art. 260 TFUE, introdotto con il Trattato di Lisbona, prevede che, anche nel corso della prima procedura di infrazione, quella volta cioè a dichiarare il mancato rispetto degli obblighi sanciti dal trattato, uno Stato può essere condannato su richiesta della Commissione al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità, qualora l'inadempimento riguardi il non rispetto dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa.

²² Per quanto riguarda l'annullamento del lodo arbitrale cfr. art. 52, per la revisione l'art. 51 e per la sospensione l'art. 54.

il problema del rango da riconoscere in essi sia ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali sia agli atti da esse emessi.

Nell'ordinamento italiano ciò costituisce una questione particolarmente complessa, collegata al ricorso alla procedura di adattamento, sia ordinaria che speciale. Al fine di analizzare adeguatamente tale problema, appare opportuno un inquadramento generale del tema, tenendo distinte due fasi: una prima, dall'entrata in vigore della Costituzione alla citata riforma del Titolo V e una seconda, che comincia con tale riforma.

Inizialmente, in assenza di una norma costituzionale che desse copertura ai trattati internazionali ed agli atti ad essi conseguenti, il problema del loro rango nell'ordinamento italiano discendeva dal fatto che l'atto di adattamento doveva assumere la forma idonea a dare corretta attuazione alle disposizioni contenute nel trattato. Di conseguenza, in astratto, tale atto poteva avere la forma di legge costituzionale, ordinaria o di disposizione regolamentare. Naturalmente, tale impostazione implicava che, qualora fosse stata adottata una norma interna di uguale rango o di rango superiore di quella per mezzo del quale il trattato era stato immesso nell'ordinamento, la seconda avrebbe prevalso sulla prima, in base ai noti principi *lex posterior derogat priori* e *lex posterior derogat inferiori*, creando la possibilità per lo Stato di commettere un illecito, implicante la sua responsabilità sul piano internazionale.

Autorevole dottrina aveva individuato una soluzione di carattere interpretativo per risolvere la questione rappresentata dall'adozione di una norma interna successiva, contraria a quella con cui un trattato era stato immesso nell'ordinamento italiano (CONFORTI, 328). Infatti, la prevalenza del trattato immesso nell'ordinamento sull'atto interno posteriore si sarebbe fondata sulla cd. teoria della duplice volontà normativa. Il trattato avrebbe prevalso in ragione della volontà, da un lato, di disciplinare a livello nazionale certe fattispecie concrete in modo conforme a quelle regolate a livello internazionale e, dall'altro, di rispettare gli obblighi assunti con gli altri Stati. Di conseguenza, la norma posteriore avrebbe potuto prevalere sul trattato immesso solo se, oltre a contenere una disciplina di una materia non compatibile con quella contenuta nel trattato, avesse indicato esplicitamente di non voler più garantire gli impegni assunti sul piano internazionale. Sempre agendo a livello interpretativo, altra parte della dottrina aveva prospettato la possibilità di garantire la prevalenza delle norme interne di attuazione di accordi internazionali sulla base del criterio della specialità *ratione materiae* o *personarum*, oppure sulla base del criterio della presunzione di conformità del diritto interno al diritto internazionale. In definitiva, seppure con al-

cune diversità, la dottrina aveva tentato di garantire sul piano interpretativo la prevalenza degli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale, in assenza di una norma costituzionale che ne garantisse il primato.

Per quanto riguarda, invece, la seconda fase, la modifica costituzionale del Titolo V e la legge La Loggia hanno contribuito a risolvere il problema. Infatti, il novellato art. 117, comma 1, Cost. prevede che la potestà legislativa sia esercitata da Stato e Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In seguito, la legge La Loggia ha precisato che per obblighi internazionali debbano intendersi quelli scaturenti dal diritto internazionale consuetudinario, dagli accordi di reciproca limitazione di sovranità di cui all'art. 11 Cost. e dai trattati internazionali.

La novella costituzionale sembrerebbe risolvere le questioni sopra analizzate, dato che, in virtù di tale disposizione, gli obblighi internazionali dovrebbero collocarsi nella gerarchia delle fonti su un piano superiore alla legge ordinaria ma inferiore alla Costituzione. Peraltro, sulla superiorità degli obblighi internazionali rispetto alla legge ordinaria ha avuto modo di pronunciarsi di recente la Corte costituzionale. Nelle sentenze numeri 348 e 349 del 2007²³, seppure limitatamente ai rapporti tra l'ordinamento italiano e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte costituzionale ha riconosciuto alle norme della suddetta Convenzione il rango di norme interposte, precisando che tali norme sono superiori alle leggi ordinarie ma subordinate alla Costituzione²⁴. In proposito, va peraltro osservato che la Corte costituzionale ha ribadito questo principio nella sentenza n. 80 dell'11 marzo 2011.

Per quanto riguarda specificamente il rango dei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, è opportuno riproporre la distinzione tra il periodo precedente alla riforma del 2001 e quello successivo. In proposito, va infatti rilevato che, per taluni di essi, prima della citata riforma costituzionale, una parte della dottrina aveva cercato di giustificare la prevalenza dell'ordine di esecuzione di un trattato, in forza di una norma costituzionale e, segnatamente, dell'art. 11. Com'è noto, detto articolo prevede che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. In effetti, durante i lavori dell'Assemblea costituente, l'art. 11 era stato elaborato nella prospettiva dell'ammissione dell'Italia all'ONU, nella consapevolezza che alcune disposizioni della Carta,

²³ Cfr. le sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007.

²⁴ Sul controllo di conformità alla Costituzione si veda *infra*, par. 6.

in particolare quelle del Capitolo VII, suscettibili di comportare il ricorso alla forza, avrebbero posto notevoli problemi rispetto alla nostra carta costituzionale che, come noto, ripudia la guerra. Pertanto, il costituente aveva creato le condizioni per garantire un'adeguata copertura costituzionale al trattato istitutivo dell'ONU. In seguito, la copertura è stata estesa dalla giurisprudenza ad altre organizzazioni, attraverso un'interpretazione piuttosto estensiva dell'art. 11, talvolta dettata anche da considerazioni politiche contingenti, che ha portato, ad esempio, a ritenere coperti da tale articolo i trattati istitutivi delle CE e della NATO.

Il primo esempio, assai noto, si rinviene nella giurisprudenza costituzionale con riguardo ai rapporti tra il nostro ordinamento e quello della CE (ora UE). Infatti, nella sentenza n. 183 del 1973 (sentenza *Frontini*), superando la precedente giurisprudenza *Costa c. Enel*, la Corte costituzionale riconobbe che i trattati istitutivi delle CE, benché immessi nel nostro ordinamento attraverso una legge ordinaria contenente l'ordine di esecuzione, dovessero prevalere sulle altre leggi ordinarie in ragione della copertura costituzionale offerta dall'art. 11, in ragione del trasferimento di sovranità in favore delle CE. Tuttavia, la Corte stabilì che, nell'ipotesi di contrasto tra diritto comunitario e norma interna successiva, il giudice *a quo* non avrebbe potuto disapplicare direttamente la norma in parola, ma avrebbe dovuto sollevare un questione di costituzionalità. In seguito, precisando tale giurisprudenza, nella sentenza *Granital*, il giudice costituzionale ha stabilito che, in caso di contrasto tra legge ordinaria e le norme comunitarie (contenute in particolare nei regolamenti), la prima debba essere immediatamente disapplicata dal giudice ordinario, senza che sia necessario sollevare un giudizio di costituzionalità. Nondimeno, la Corte ha richiamato la cd. teoria dei contro-limiti, già enucleata in precedenti pronunce e ripresa anche in seguito. Infatti, la Corte ha precisato che riconoscere la prevalenza del diritto dell'UE sul diritto interno non implica che l'intero settore dei rapporti tra diritto UE e diritto nazionale sia sottratto alla sua competenza, restando soggetti al sindacato di costituzionalità eventuali contrasti con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o con i diritti inalienabili della persona. Ora, da questa giurisprudenza costituzionale, si evince che l'UE è sottoposta ad un controllo di costituzionalità «ristretto», ossia limitato al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento²⁵, identificabili sostanzialmente nella prima parte della Costituzione. Sebbene la dottrina non abbia man-

²⁵ Cfr. il punto 4.7 della sentenza n. 348.

cato di esprimere perplessità su tale indirizzo giurisprudenziale, la soluzione prospettata dalla Corte costituzionale deve essere valutata alla luce della necessità di superare una giurisprudenza che, rifiutando il primato del diritto del diritto comunitario, aveva causato un serio isolamento del nostro paese rispetto ad altri Stati membri delle CE, i quali avevano elaborato delle soluzioni atte a garantire l'evoluzione dell'integrazione comunitaria.

Un secondo esempio che, in linea di massima, solleva meno perplessità concerne la NATO. Infatti, con la sentenza n. 1920 del 22 marzo 1984, la Corte di Cassazione ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 11 Cost. a tale Organizzazione, in ragione della sua vocazione essenzialmente difensiva e delle sue finalità particolari. Considerando che tra gli obiettivi della NATO rientrano il raggiungimento della pace e della sicurezza internazionale, la Suprema Corte ha ritenuto di potere ricondurre il suo trattato istitutivo nell'alveo dell'art. 11.

In definitiva, prima della riforma del Titolo V, alcuni trattati istitutivi di organizzazioni internazionali godevano di una copertura costituzionale ai sensi dell'art. 11. Peraltro, va rilevato che all'interno di questa categoria di organizzazioni beneficiarie di siffatta copertura costituzionale, solo nei confronti dell'UE, la Corte costituzionale si era spinta, in ragione delle sue peculiarità, a limitare il controllo di costituzionalità ai principi fondamentali dell'ordinamento.

Ora, in linea di principio, la citata novella costituzionale dell'art. 117, comma 1, avrebbe potuto risolvere il problema. Tuttavia, permangono alcuni margini di incertezza. In effetti, se l'art. 117 sembrerebbe applicabile ai trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali, che sono una particolare categoria di trattati, sia pure più complessa, invece, si presenta la questione relativa agli atti delle organizzazioni internazionali, in ragione di un ostacolo di carattere testuale alla loro automatica inclusione tra gli obblighi internazionali di cui all'art. 117. Infatti, la citata legge La Loggia non li ha considerati tali, qualificando obblighi internazionali ai sensi dell'art. 11, solo quelli derivanti dal diritto generale, da accordi contenenti limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 e dai trattati internazionali. Di conseguenza, resterebbe irrisolto il problema del rango da riconoscere alle misure interne di adattamento di decisioni delle organizzazioni internazionali che, come si è rilevato, possono assumere la forma di leggi ordinarie, ma anche di decreti legislativi e, in ipotesi, di atti regolamentari amministrativi. Ci si deve dunque domandare se, nonostante la legge di attuazione non vi faccia esplicito riferimento, anche a tali atti sia da attribuire un rango superiore alle leggi ordinarie in-

terne. Secondo una parte della dottrina, sebbene la legge di attuazione non contenga un riferimento esplicito agli atti delle organizzazioni, un'interpretazione comprensiva anche di tali atti sarebbe corretta (FOCARELLI, 242). Infatti, al di là delle differenze terminologiche intercorrenti tra la norma costituzionale e la legge di attuazione, alla stregua dei trattati internazionali le decisioni vincolanti delle organizzazioni internazionali impongono senz'alcun dubbio obblighi internazionali. In questa ottica, si potrebbe concludere che le norme contenute negli atti vincolanti delle organizzazioni internazionali, quale che sia il rango dell'atto che le ha recepite, siano da considerarsi, *ex art 117 Cost.*, norme superiori alla legge ordinaria, ancorché inferiori alla Costituzione, come riconosciuto nella citate sentenze 348 e 349 della Corte costituzionale, sia pure con specifico riferimento alle sole norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, un'interpretazione alternativa potrebbe essere prospettata, tenendo peraltro conto dell'approccio alquanto cauto adottato dalla Corte costituzionale nelle sopra citate sentenze. In esse, pur riconoscendo alle norme della Convenzione europea la natura di norme interposte, la Corte Costituzionale ha precisato che tale qualifica presuppone una valutazione concreta degli obblighi internazionali che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. La Corte ha infatti rilevato che la previsione di un organo giurisdizionale, cui gli Stati membri del CoE hanno conferito la funzione di interpretare i diritti tutelati in Convenzione, non si sovrappone a quella degli organi giudiziari dell'ordinamento italiano, ma contribuisce a precisarne gli obblighi internazionali. Pertanto, la Corte ha riconosciuto alle norme della Convenzione europea la natura di norme interposte, evidenziandone le caratteristiche peculiari rispetto agli altri trattati internazionali. Quindi, la Corte sembra avere seguito un approccio restrittivo che non consentirebbe di concludere nel senso dell'applicazione automatica dell'art. 117 a tutti i trattati internazionali. Al contrario, tale applicazione sarebbe subordinata ad una previa valutazione della natura degli obblighi scaturenti da tali trattati.

Alla luce di queste considerazioni, è ipotizzabile una soluzione più articolata alla questione del rango da attribuire ai trattati istitutivi e agli atti delle organizzazioni internazionali. Infatti, per tutti i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali diversi da quelli che hanno una copertura *ex art. 11 Cost.*, la qualificazione di fonti interposte sarebbe subordinata ad una valutazione concreta della natura dell'obbligo internazionale. Se, come nelle sentenze 348 e 349 con riguardo alla Convenzione europea, tale valutazione ha esito positivo, a detti trattati deve es-

sere riconosciuta la qualifica di norma interposta. Se, diversamente, la valutazione ha esito negativo, la loro prevalenza potrà essere garantita esclusivamente sulla base dei criteri interpretativi sopra analizzati, applicabili in generale per i trattati internazionali una volta immessi nel nostro ordinamento.

6. *Segue. Il controllo di costituzionalità dei trattati istitutivi e degli atti delle organizzazioni internazionali nell'ordinamento italiano*

Un'ultima questione concerne il controllo giurisdizionale di costituzionalità cui possono essere sottoposti i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali e i loro atti una volta immessi nell'ordinamento italiano. Per esaminare la questione è necessario riprendere il ragionamento svolto nel precedente paragrafo con riferimento al rango e richiamarsi nuovamente alla giurisprudenza costituzionale e, segnatamente, alle pronunce rese nell'ambito dei rapporti con l'ordinamento dell'UE nonché alle citate sentenze numeri 348 e 349 del 2007 riguardanti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Con riferimento all'UE, la Corte costituzionale, come si è detto, ha stabilito che i suoi atti sono sottoposti ad un controllo di costituzionalità «ristretto», ossia limitato al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale. Le citate sentenze numeri 348 e 349, confermate dalla giurisprudenza costituzionale successiva, invece, hanno chiarito in modo soddisfacente e in termini generali quale sia il controllo di costituzionalità cui sono sottoposte le **norme interposte**. Infatti, la Corte costituzionale ha precisato che il riconoscimento della natura di norma interposta non comporta che, alla stregua delle norme dell'UE, il controllo di conformità sia limitato ai principi fondamentali dell'ordinamento. Al contrario, la Corte ha stabilito che le norme interposte, pur integrando il parametro di costituzionalità, sono sottoposte ad un controllo completo di conformità alla Costituzione. Il nostro giudice costituzionale ha quindi chiarito che non è possibile una disapplicazione immediata di una misura nazionale contraria ad una norma interposta, in ragione del fatto che quest'ultima continua ad essere sottoposta al controllo di costituzionalità. In caso contrario, si creerebbe una situazione paradossale nella misura in cui una norma nazionale sia dichiarata incostituzionale rispetto ad una norma interposta, a sua volta in contrasto con la Costituzione. Pertanto, le due sentenze e la giurisprudenza costituzionale successiva stabiliscono che la disapplicazione diretta non

è tecnicamente possibile in caso di contrasto tra le norme della Convenzione europea e quelle interne, essendo tenuto il giudice *a quo* a sollevare una questione di costituzionalità dinnanzi alla Corte costituzionale in base all'art. 134 Cost.

In definitiva, ad eccezione dell'UE, le cui norme sono sottoposte ad un controllo di costituzionalità ristretto, tutte le altre organizzazioni internazionali ed i loro atti, che trovino o meno copertura nell'art. 117, sono subordinati alla Costituzione e sono sottoposti ad un controllo di costituzionalità completo. Naturalmente, il riconoscimento della natura di norma interposta in base all'art. 117 è rilevante nei rapporti con eventuali norme interne successive e contrastanti. Infatti, nel caso in cui tale copertura venga riconosciuta, il giudice *a quo* è tenuto a sollevare una questione di costituzionalità ai sensi del citato art. 134 Cost. nell'ipotesi in cui ritenga che la norma successiva sia contraria alla norma interposta, non potendo per le ragioni sopra esplicate disapplicare direttamente la prima.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: ANGELET, *La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté Européenne*, in *Revue belge de droit international*, 1993, p. 509 ss.; BARONE, *Art. 244 TCE*, in Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1154 ss.; BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione europea*⁴, Milano, 2009; CARBONE, *Le attività delle Regioni di rilievo comunitario e internazionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, p. 927 ss.; CATTALDI, *Sull'applicazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza nel diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 1022 ss.; ID., *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, p. 404 ss.; CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'unione europea*, Torino, 2003; CONFORTI, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1988; ID., *Diritto internazionale*⁸, Napoli 2010; CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi, struttura, contenuto, processo di ratifica*, Roma, 1993; DEFFIGIE, *L'applicabilité directe des actes unilatéraux des organisations internationales et le juge judiciaire*, in *Revue critique de droit international privé*, 2001, p. 48 ss.; DE VISSCHER, *Valeurs et autorité des actes des organisations internationales*, in Dupuy (sous la direction de), *Manuel sur les organisations internationales*, La Haye, 1988; ECONOMIDES, *Nature juridique des actes des organisations internationales et leurs effets en droit interne*, in *Revue hellénique de droit international*, 1970, p. 225 ss.; EISEMANN, *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, La Haye, 1996; FOCARELLI, *Natura giuridica ed esecuzione in Italia degli atti adottati in base all'art. IX*

del Trattato Antartico, in *La Comunità Internazionale*, 1996, p. 250 ss.; ID., *Lezioni di diritto internazionale*, Vol. I e II, Padova, 2008; GALLO, PALADINI, *Note sulla «rilevanza diretta» della CEDU nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, p. 2186 ss.; LAURIA, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Torino, 1996; MORETTI, *Artt. 280 e 299 TFUE*, in Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 2032 ss. e 2122 ss.; PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, II, Padova, 1950; PIETROBON, *Art. 244*, in Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 834 ss.; PUSTORINO, *Sull'adattamento e il rango degli atti del Mercosur negli ordinamenti degli Stati membri*, in Del Vecchio (a cura di), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana: atti del Convegno, Roma, 13 gennaio 2000*, Milano, 2001; ID., *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo alla luce della recente giurisprudenza italiana*, in Salerno, Sapienza (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice italiano*, 2011, p. 158 ss.; ROSEREN, *Article 244*, in Léger (sous la direction de), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2000, p. 1756 ss.; TIZZANO, *Art. 187 TCEE*, in Quadri, Monaco, Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea: Commentario*, Milano, 1965; ID., *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Napoli, 1967.

Bibliografia generale¹

(Le seguenti citazioni bibliografiche integrano e completano quelle specifiche poste al termine di ciascun Capitolo)

Manuali ed altre opere di carattere generale

- ABI SAAB, *The Concept of International Organisation*, Paris, 1980.
- ALLEGRI, *Le organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Milano, 2002.
- ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, 2005.
- AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*², Cambridge, 2005.
- ARANGIO RUIZ, *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazione internazionale. Per una teoria dualista delle Unioni di Stati*, Modena, 1950.
- ARANGIO RUIZ, *The Concept of International Law and the Theory of International Organization*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1972, III (Appendix), p. 629 ss.
- BALLADORE PALLIERI, *Saggi sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961.
- BALLARINO, *Organizzazione internazionale. Aspetti giuridici*³, Milano, 1998.
- BARKIN, *International Organization: Theories and Institutions*, New York, 2006.
- BASTID, *Droit international publique: le droit des organisations internationales*, Paris, 1968.
- BETTATI, *Le droit des organisations internationales*, Paris, 1987.
- BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali. La teoria dell'organizzazione*, vol. I, Padova, 1971.
- BLOKKER, SCHERMERS (eds.), *Proliferation of International Organizations. Legal Issues*, The Hague/London/Boston, 2001.
- CASSESE, *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1971.
- CHARPENTIER, *Institutions internationales*¹⁷, Paris, 2009.
- CHAUMONT, *Les organisations internationales*, Paris, 1961.
- COMBA, *Profili della strutturazione organica della comunità internazionale*, Torino, 1971.
- CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*⁹, Padova, 2012.
- COT, PELLET, FORTEAU, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 2005.

¹ A cura di Eugenio Olita.

- DECLEVA, *Studi sugli organi internazionali*, Trieste, 1986.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Las organizaciones internacionales*¹⁶, Madrid, 2010.
- DORMOY, *Droit des organisations internationales*, Paris, 1995.
- DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*³, 2010, Milano.
- DRAETTA, FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*³, Milano, 2011.
- DUPUY R.-J. (sous la dir. de) *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, 1998, Dordrecht/Boston/London.
- FLORIO, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1949.
- HURD, *International Organizations. Politics, Law, Practice*, Cambridge, 2011.
- JENKS, *The Proper Law of International Organizations*, London, 1962.
- KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, 1950.
- KLABBERS (ed.), *International Organizations*, Aldershot, 2005.
- KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*², Cambridge, 2009.
- KLABBERS, PETERS, ULFSTEIN (eds.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009.
- KLABBERS, WALLEND AHL (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham/Northampton, 2011.
- KOLB, *An Introduction to the Law of the United Nations*, Oxford, 2010.
- MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012.
- MIGLIAZZA, *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, Milano, 1958.
- MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. Il diritto delle istituzioni internazionali*, Torino, 1965.
- MONACO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1977, III, p. 89 ss.
- MONACO, *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1981.
- MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. Principi generali*, vol. 1, Torino, 1985.
- PANEBIANCO, MARTINO, *Elementi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997.
- PAONE, *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Milano, 1977.
- PEASE, *International Organisations. Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*⁶, New York, 2010.
- PENNETTA, *Le organizzazioni internazionali dei paesi in via di sviluppo*, Bari, 1998.
- PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, Padova, 1953.
- REINISCH, *International Organisations before National Courts*, Cambridge, 2000.
- SANDS, KLEIN, *The Bowett's Law of International Institutions*⁶, London, 2009.
- SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Napoli, 1993.

- SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law. Unity within Diversity*⁵, Leiden/Boston, 2011.
- SEIDL-HOHENVELDERN, LOIBL, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*⁷, Köln, 2000.
- SERENI, *Diritto internazionale. Organizzazione internazionale*, vol. II, Milano, 1960.
- SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*², Oxford, 2002.
- SPERDUTI, *Lezioni di organizzazione internazionale: nozioni introduttive*, Roma, 1972.
- VELLAS, *Droit international public: institutions internationales: méthodologie, historique, sources, sujets de la société internationale, organisations internationales*², Paris, 1970.
- VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, 1972.
- WHITE, *The Law of International Organizations*², Manchester, 2005.
- ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*², Torino, 2007.

Voci di enciclopedie e dizionari giuridici

a) in lingua italiana

- ARANGIO RUIZ, *Stati ed altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 132 ss.
- ARANGIO RUIZ, MARGHERITA, TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XVI, Torino, 1999, p. 326 ss.
- BARSOZZI, *Organizzazioni internazionali*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4031 ss.
- CICIRIELLO, *Organizzazione internazionale*, in Galgano (a cura di), *Dizionario enciclopedico del diritto*, 1996, Padova, p. 1079 ss.
- CONFORTI, *Organizzazione internazionale*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma, p. 950 ss.
- GAJA, *L'organizzazione internazionale*, in Amato, Barbera (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 325 ss.
- MONACO, *Organizzazione internazionale*, in *Novissimo Digesto*, vol. XII, Torino, 1965, p. 196 ss.
- MONACO, *Organizzazione internazionale*, in *Appendice al Nuovissimo Digesto*, vol. V, Torino, 1984, p. 589 ss.
- PANEBIANCO, *Organizzazioni internazionali. I) Profili generali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991.
- PANEBIANCO, *Organizzazioni internazionali. III) Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991.
- PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, p. 844 ss.
- UDINA, *Unioni internazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 132 ss.

VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali V, Milano, 2012, p. 1431 ss.

ZICCARDI, *Organizzazione internazionale (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 158 ss.

b) in lingua straniera

ANJAK, *Organisations internationales. Panorama des Organisations*, in *Juris Classeur du Droit International*, 1990, fasc. 111.

BINDSCHIEDLER, *International Organizations, General Aspects*, in Behnhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, vol. 5, p. 119 ss.

KOLB, *International Organizations or Institutions. History of*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford, 2012, p. 1 ss.

LEWIN, *Principes communs aux organisations internationales. Éléments constitutifs*, in *JurisClasseur du Droit International*, 2000, fasc. 112-20

LEWIN, ANJAK, *Principes communs aux organisations internationales. Statut juridique*, in *JurisClasseur du Droit International*, 1989, fasc. 112-3

LEWIN, *Principes communs aux organisations internationales. Financement*, in *JurisClasseur du Droit International*, 2004, fasc. 112-3

SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions. General Aspects*, in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. V, Oxford, 2012, p. 1126 ss.

Monografie, saggi ed articoli su temi specifici

ABI-SAAB, *The Security Council legibus solutus? On the Legislative Forays of the Council*, in Boisson de Chazournes, Kohen (eds.), *International Law and the Quest for its Implementation/Le droit international et la quête de sa mise en oeuvre. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Leiden/Boston, 2010, p. 23 ss.

ACQUAVIVA, *Human Rights Violations before International Tribunals: Reflections on Responsibility of International Organizations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, p. 613 ss.

AGO, *Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1952, p. 527 ss.

AGO, *L'organizzazione internazionale dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1946, p. 5 ss.

AHLBORN, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, 2011, p. 397 ss.

AÏVO, *La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine?*, in *Annuaire français de droit international*, 2009, p. 469 ss.

- ALVAREZ, *International Organizations. Then and Now*, in *American Journal of International Law*, 2006, p. 324 ss.
- ALVAREZ, *Constitutional Interpretation in International Organizations*, in Coicaud, Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo/New York/Paris, 2001, p. 104 ss.
- ALVAREZ-JIMÉNEZ, *The World Trade Organization (WTO) Appellate Body's Limited Autonomy to Modify the WTO Dispute Settlement System*, in *German Yearbook of International Law*, 2009, p. 601 ss.
- AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service (As Applied by International Administrative Tribunals)*², Oxford, 1994.
- AMERASINGHE, *Cases of the International Court of Justice relating to Employment in International Organizations*, in Lowe, Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1994, p. 193 ss.
- AMERASINGHE, *The Law of International Organizations: A Subject which needs Exploration and Analysis*, in *International Organizations Law Review*, 2004, p. 9 ss.
- BEKKER, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht/Boston/London, 1994.
- BELLIER, *À propos de la clause arbitrale dans le règlement des différends de l'organisation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 2009, p. 445 ss.
- BLOKKER, *International Organizations and their Members*, in *International Organizations Law Review*, 2004, p. 139 ss.
- BODEAU-LIVINEC, *La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 2008, p. 508 ss.
- BOISSON DE CHAZOURNES, *Changing Role of International Organizations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies*, in *International Organizations Law Review*, 2009, p. 655 ss.
- BRÖLMANN, *The International Court of Justice and International Organisations*, in *International Community Law Review*, 2007, p. 181 ss.
- BURCI, *Institutional Adaptation without Reform: WHO and the Challenges of Globalizations*, in *International Organizations Law Review*, 2005, p. 437 ss.
- CAMINOS, *L'exercice de pouvoirs implicites par le Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains dans le cadre de l'établissement de la paix en Amérique centrale*, in *Annuaire français de droit international*, 1989, p. 189 ss.
- CHIMNI, *International Institutions Today. An Imperial Global State in the Making*, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 1 ss.
- COICAUD, HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo/New York/Paris, 2001.
- COLLINS, WHITE, *Moving Beyond the Autonomy-Accountability Dichotomy: Reflections on Institutional Independence in the International Legal Order*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 1 ss.

- COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967.
- CONDORELLI, *Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme*, in Boisson de Chazournes, Kohen (eds.), *International Law and the Quest for its Implementation/Le droit international et la quête de sa mise en oeuvre. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Leiden/Boston, 2010, p. 73 ss.
- CORTÉS MARTÍN, *Las organizaciones internacionales: codificación y desarrollo progresivo de su responsabilidad internacional*, Sevilla, 2008.
- D'AMATO, *On the Legitimacy of International Institutions*, in Wolfrum, Röben (eds.), *Legitimacy in International Law*, 2008, Berlin, p. 83 ss.
- DE BRABANDERE, *Immunity of International Organizations in Post-conflict International Administrations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 79 ss.
- DEKKER, *Accountability of International Organisations: An Evolving Legal Concept?*, in Wouters, Brems, Smis, Schmitt (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, p. 21 ss.
- DELABIE, *Gouvernance mondiale: G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels (G8 et G20)*, in *Annuaire français de droit international*, 2009, p. 629 ss.
- DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed Organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1995, p. 229 ss.
- DEL VECCHIO (a cura di), *Aspetti dell'integrazione regionale latinoamericana*, Milano, 2001.
- DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali fra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009.
- DI STASI, *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 237 ss.
- DUPLESSIS, *Le droit international a-t-il une saveur coloniale? L'héritage des institutions internationales multilaterales*, in *Revue juridique Thémis*, 2008, p. 311 ss.
- EDESON, *The Role of Technical Bodies*, in Wolfrum, Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin/New York, 2005, p. 63 ss.
- EGELAND, *The Future of Global Governance and the Role of Multilateral Organizations in Protecting Humanity*, in Eboe-Osuji (ed.), *Essays in International Law and Policy in Honour of Navanethem Pillay*, Leiden, 2010, p. 61 ss.
- ELDAR, *Vote-Trading in International Institutions*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 3 ss.
- ENGSTRÖM, *Implied Powers of International Organizations: on the Character of a Legal Doctrine*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 2003, p. 129 ss.

- FLAUSS, *Immunité des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in Société Française pour le droit International, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009, p. 71 ss.
- FOCSANEANU, *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit international*, 1957, p. 315 ss.
- FROMONT, *L'abstention de vote dans les organisations internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 1961, p. 492 ss.
- GAJA, *Responsabilité des Etats et/ou des organisations internationales en cas de violations des droits de l'homme: la question de l'attribution*, in Société française pour le droit International, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009, p. 95 ss.
- GALENSKAYA, *The International Institutional System and International Non-Governmental Organizations*, in Yee, Morin (eds), *Multiculturalism and International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, Leiden/Boston, 2009, p. 415 ss.
- GESLIN, *Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses Etats membres*, in *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 539 ss.
- GUILLAME, *Le suivi de l'exécution des décisions de la Cour Internationale de Justice au sein des organisations internationales*, in Ruiz Fabri, Sicilianos, Sorrel (sous la dir. de), *L'effectivité des organisations internationales: mécanismes de suivi et de contrôle*, Athenes/Paris, 2000, p. 123 ss.
- HOFFMEISTER, *Litigating Against the European Union and its Member States: Who Responds Under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 723 ss.
- HOFFMEISTER, WOUTERS, RUYS (eds.), *The United Nations and the European Union: An Even Stronger Partnership*, Cambridge, 2006.
- HOLDER, *International Organizations and Governance of the International Monetary Fund*, in Yee, Morin (eds.), *Multiculturalism and International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, Leiden/Boston, 2009, p. 373 ss.
- HUNT, *The Potential Application of Public International Law to International Organizations*, in Wouters, Brems, Smis, Schmitt (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organizations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, p. 552 ss.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *The participation of International Organizations in Advisory Proceedings before the International Court of Justice*, in *Comunicazioni e Studi, Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, vol. XIV, 1975, p. 413 ss.
- JOHNSTONE, *Law-Making through the Operational Activities of International Organizations*, in *George Washington International Law Review*, 2008, p. 87 ss.

- KATZ COGAN, *Representation and Power in International Organizations: the Operational Constitution and Its Critics*, in *American Journal of International Law*, 2009, p. 209 ss.
- KLABBERS, *The Changing Image of International Organization*, in Coicaud, Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tokyo/New York/Paris, 2001, p. 221 ss.
- KLABBERS, *International Organizations in the Formation of Customary International Law*, in Cannizzaro, Palchetti (eds.), *Customary International Law on the Use of Force. A Methodological approach*, Boston/Leiden, 2005, p. 179 ss.
- KLABBERS, *Two Concepts of International Organization*, in *International Organizations Law Review*, 2005, p. 277 ss.
- KLABBERS, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, in *International Organizations Law Review*, 2009, p. 667 ss.
- KLABBERS, *Global Governance before the ICJ: Re-Reading the WHA Opinion*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2009, p. 1 ss.
- LAGRANGE, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague/London/New York, 2002.
- MALENOVSKÝ, *Suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire: une course difficile entre droit et politique*, in *Annuaire français de droit international*, 1997, p. 633 ss.
- MARCHISIO, *Reconsidering the Role of the United Nations General Assembly in the New World Order*, in Dixit (ed.), *International Law: Issues and Challenges*, Gurgaon, 2009, p. 43 ss.
- MARTHA, *International Organizations and the Global Financial Crisis: The Status of their Assets in Insolvency and Forced Liquidation Proceedings*, in *International Organizations Law Review*, 2009, p. 117 ss.
- MAUPAIN, *Une Rolls Royce en mal de révision? L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire*, in *Revue générale de droit international public*, 2010, p. 465 ss.
- MENDELSON, *The Definition of International Organization in the International Law Commission's Current Project on the Responsibility of International Organizations*, in Ragazzi (ed.) *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden/Boston, 2005, p. 371 ss.
- MILLER, *Privileges and Immunities of United Nations Officials*, in *International Organizations Law Review*, 2007, p. 169 ss.
- MOSOTI, *Institutional Cooperation and Norm Creation in International Organizations*, in Cottier, Pauwelyn, Bürgi Bonanomi (eds.), *Human Rights and International Trade*, Oxford, 2005, p. 165 ss.
- NANDA, *The Role of International Organizations in Non-Contractual Law-making*, in Wolfrum, Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin/New York, 2005, p. 157 ss.

- PAASIVIRTA, *Responsibility of a Member State of an International Organization: Where Will it End? Comments on Article 60 of the ILC Draft on the Responsibility of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 49 ss.
- PALMIERI, *Fonction publique internationale et droit international de droits de l'homme*, in Société française pour le droit Internationale, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009, p. 57 ss.
- PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in Panella, Spatafora (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, vol. III, *Organizzazione internazionale e Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 253 ss.
- PANEBIANCO, DI STASI (a cura di), *L'Euro-G8: contributo alla teoria della stato euro-globale²*, Torino, 2006.
- PELLET, *Legitimacy of Legislative and Executive Actions of International Institutions*, in Wolfrum, Röben (eds), *Legitimacy in International Law*, 2008, Berlin, p. 63 ss.
- PEYRO LLOPIS, *Le régime applicable à l'emblème des organisations internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 2007, p. 515 ss.
- PENNETTA, *Zona di libero scambio euro-mediterranea, regionalismo europeo, regionalismi arabi*, in Panella, Spatafora (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, vol. III, *Organizzazione internazionale e Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 277 ss.
- REINISCH (ed.), *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, Oxford, 2010.
- RIDEAU, *Jurisdictions internationales et contrôles du respect des traités constitutifs des organisations internationales*, Paris, 1969.
- RUIZ FABRI, SICILIANOS, SOREL (sous la dir. de), *L'effectivité des organisations internationales: mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, 2000.
- RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in Connection with Acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 997 ss.
- SAROOSHI, *Conferrals by States of Powers on International Organizations: the case of Agency*, in *The British Yearbook of International Law*, 2003, p. 291 ss.
- SCHEFFLER, *Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen*, Heidelberg, 2011.
- SHRAGA, *La qualité de membre non représenté: le cas du siège vacant*, in *Annuaire français de droit international*, 1999, p. 649 ss.
- SICILIANOS, *Les mécanismes de suivi au sein du Conseil de l'Europe*, in Ruiz Fabri, Sicilianos, Sorel (sous la dir. de), *L'effectivité des organisations internationales: mécanismes de suivi et de contrôle*, Athenes/Paris, 2000, p. 247 ss.

- STUMER, *Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections*, in *Harvard International Law Journal*, 2007, p. 553 ss.
- SUY, *The Status of Observers in International Organizations*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1978, II, p. 75 ss.
- VILLALPANDO, *The Legal Dimension of the International Community: How Community Interests are Protected in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2010, p. 387 ss.
- VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2001, III, p. 225 ss.
- VON BOGDANDY, *Lawmaking by International Organizations. Some Thoughts on Non-Binding Instruments and Democratic Legitimacy*, in Wolfrum, Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin/New York, 2005, p. 171 ss.
- WELLENS, *Remedies Against International Organizations*, Cambridge, 2002.
- WHITE, *Separate but Connected: Inter-Governmental Organizations and International Law*, in *International Organizations Law Review*, 2008, p. 175 ss.
- ZANGHÌ, *Gli status giuridici negli enti internazionali*, Milano, 1975.
- ZANGHÌ, *La funzione di controllo negli enti internazionali*, Milano, 1965.



Questo volume è stato impresso
nel mese di settembre dell'anno 2012
presso la Legatoria Industriale Mediterranea s.r.l. - Salerno
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli
Stampato in Italia / Printed in Italy

Per informazioni ed acquisti

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: www.edizioniesi.it

