
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Capitolo I

NOZIONE DI ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

di Gerardo Martino e Piero Pennetta*

SOMMARIO: 1. Lo studio dell'organizzazione internazionale. – 2. Considerazioni di metodo e di merito. – 3. Modelli di lettura dell'organizzazione internazionale: la teoria funzionale. – 4. (*Segue*): la teoria costituzionale. – 5. Lo studio delle diverse tipologie di organizzazioni. – 5.1. (*Segue*): le *soft organizations*. – 5.2. (*Segue*): le organizzazioni a base pattizia. – 6. Teoria funzionale e ipotesi di definizione dell'organizzazione internazionale.

1. Lo studio dell'organizzazione internazionale

Lo studio dell'organizzazione internazionale quale *ambito specialistico* del diritto internazionale inizia a svilupparsi significativamente con la fine del secondo conflitto mondiale, quando con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la cooperazione organizzata assunse un'autonoma rilevanza sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo. Tale esperienza, certamente ancora oggi fondamentale, mal si prestava, infatti, ad essere ricondotta ai semplici rapporti di cooperazione volontaria tra Stati sovrani secondo i canoni del diritto internazionale classico, per i quali lo Stato si poneva come il principale se non unico soggetto di riferimento di tale ordinamento. La dottrina, tuttavia, piuttosto che focalizzare l'attenzione sulla natura del nuovo soggetto cui la Carta delle Nazioni Unite aveva dato vita, si preoccupò di colmare il vuoto relativo alle origini del nuovo modello di cooperazione organizzata, ponendo in luce come esso avesse già trovato, fra la fine del 19° secolo e l'inizio del 20° secolo, le prime concrete forme di espressione e di sperimentazione in ambito tecnico (trasporti, navigazione, comunicazioni, etc.) e addirittura in ambito politico secondo la "nuova" ottica funzionalista fatta propria dagli Stati sovrani. Furono così poste le basi per una ricostruzione di carattere funzionalista del processo di organizzazione internazionale, come si avrà modo di riscontrare nel prosieguo. Gli Stati consideravano tali nuove forme di cooperazione istituzionalizzata come entità

* Il presente capitolo è frutto della collaborazione dei due autori (indicati in ordine alfabetico), sì che non può attribuirsi a ciascuno di essi una sua parte specifica (nonostante le regole burocratico-ministeriali esistenti in Italia!!).

strumentali o meglio funzionali alla realizzazione di determinati interessi comuni senza per questo intaccare la propria sovranità, in altri termini le ritenevano destinate ad assumere un ruolo servente nei confronti degli Stati membri¹.

Il ritardo con cui si prese atto della peculiare natura delle organizzazioni internazionali non deve stupire, in quanto, fino al secondo dopoguerra, il fenomeno risultava di fatto oscurato e mimetizzato dal pervicace e istintivo rifiuto degli Stati di riconoscere che i processi di cooperazione organizzata fossero destinati a realizzare centri decisionali tendenzialmente autonomi in grado di affiancarsi agli Stati per il perseguimento di alcuni obiettivi comuni, e che gli stessi non dovessero, né potessero, più essere inquadrati nelle tradizionali e rassicuranti categorie di un ordinamento giuridico a dimensione rigidamente interstatale e consensuale. La prova più evidente della resistenza degli Stati a riconoscere e accettare le peculiari connotazioni della istituzionalizzazione della cooperazione è offerta dalla vicenda della prima organizzazione politica a carattere universale, la Società delle Nazioni, che fu progressivamente condotta dai suoi stessi Paesi istitutori ad uno stato di paralisi, quando si concretizzò la possibilità che la SdN avesse un'autonoma capacità di interlocuzione nella gestione dell'ordine internazionale.

A ben vedere, ovviamente col senno del poi, l'indicato oscuramento del processo in atto era la prima manifestazione di un rapporto fortemente dialettico che naturalmente si instaurava tra la riaffermazione del principio della sovranità statale e la pretesa da parte delle organizzazioni internazionali di preservare, in quanto soggetti distinti dagli Stati, la propria autonomia nell'esercitare le competenze loro attribuite. Gli Stati, a loro volta, dopo la nascita delle NU consapevoli di questa contrapposizione si sforzarono di prevenirla o quantomeno di contenerla, in via liminare, elaborando sistemi di cooperazione organizzata che comportassero una ridotta istituzionalizzazione, ovvero, come ebbe a rilevare un grande studioso del diritto internazionale come Roberto Ago, ricercando la messa a punto di un modello di cooperazione efficiente che, al contempo, prevedesse solo uno “*schizzo di istituzionalizzazione*” (*esquisse d'institutionalisation*)².

La comparsa, al fianco degli Stati, di nuovi soggetti delle relazioni internazionali che andranno a costituire la composita categoria delle organizzazioni internazionali suscita l'interesse, oltre che dei cultori del diritto internazionale,

¹ Sulla dinamica generale, sottesa allo sviluppo iniziale dell'organizzazione internazionale, cfr. AGO, *Communauté internationale et organisation internationale* e DUPUY R.-J., *Etat et organisation internationale*, in DUPUY R.-J. (dir.), rispettivamente, p. 3 ss. e p. 13 ss.

² Su tale orientamento degli Stati fin dall'avvio del processo di proliferazione delle organizzazioni internazionali, cfr. AGO, *Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale*, in *CI*, 1952, p. 527 ss.

anche quello degli studiosi di altre scienze sociali, come storici³, sociologi⁴, economisti, politologi e, a tal riguardo, va rimarcato come nel mondo anglosassone sia assolutamente prevalente lo studio dell'organizzazione internazionale nella prospettiva politologica delle relazioni internazionali⁵. Tali differenti approcci di studio alla materia della cooperazione organizzata, nel confermare la rilevanza della stessa, offrono al giurista e a tutti gli altri studiosi una più ampia gamma di strumenti conoscitivi per inquadrare e valutare correttamente la poliedrica realtà delle organizzazioni internazionali.

Allorché si affronta il problema dell'inquadramento giuridico dei rapporti di cooperazione istituzionalizzata nell'ambito delle organizzazioni internazionali, lo studioso si trova al cospetto di un catalogo molto ampio di fattispecie specifiche, che implicitamente appare recare la seguente nota esplicativa: il presente catalogo non propone un modello unico ma un elenco, non esaustivo, di fattispecie specifiche, tutte diverse, in quanto la nozione e la definizione delle caratteristiche delle organizzazioni internazionali sono il frutto di una ricostruzione

³ REINALDA, *Routledge History*. Più di recente, per considerazioni spaziali e temporali, cfr. MAERTENS *et al.*, *Time and space in the study of international organizations: An introduction*, in *Global Pol.*, 2022, p. 5 ss.

⁴ Cfr. BÖRZEL, RISSE (eds.), nonché, fra i tanti, DUINA, LENZ, *Regionalism and Diffusion Revisited: From Final Design towards Stages of Decision-making*, in *Rev. Int. St.*, 2016, p. 773 ss. e CHRISTIAN, *Working for World Peace: Between Idealism and Cynism in International Organizations*, in *SZS*, 2023, p. 21 ss. Sui rapporti con i media cfr. BRAEDENBACH *et al.* (eds.), *International Organizations and the Media in the Nineteenth and Twentieth Centuries. Exorbitant Expectations*, London/New York, 2020.

⁵ Per una analisi politologica, cfr. da ultimo, DIJKZEUL, SOLOMONS, *International Organizations Revisited. Agency and Pathology in a Multipolar World*, New York/Oxford, 2021; DEVIN, *Les organisations internationales entre integration et différenciation*, Paris, 2022; RITTBERGER *et al.*, *International Organization and Global Governance*, London-New York, 2023, 3rd ed. nonché, fra i tanti, SLAUGHTER, *International Relations, Principal Theories*, in *Max Planck EPIL*, 2011; MARTIN, SIMMONS, *International Organisations and Institutions*, in SIMMONS, MARTIN, *Handbook of International Relations*, London *et al.*, 2012, cap. 13, p. 326 ss. e, più di recente, LENZ *et al.*, *Discovering cooperation: Endogenous change in International Organizations*, in *Rev. Int. Org.*, 2022, p. 323 ss.; mentre sulle motivazioni della cooperazione istituzionalizzata, cfr. JOHNSON, URPELAINEN, *A Strategic Theory of Regime Integration and Separation*, in *IO*, 2012, p. 645 ss. e BLAKE, PAYTON, *Balancing Design Objectives: Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations*, in *Rev. Int. Org.*, 2015, p. 377 ss. con un'analisi quantitativa dei dati. Per un'analisi multidisciplinare di *political scientists and legal scholars*, cfr. i volumi di COGAN *et al.* (eds.) e di REINALDA (ed.), *Routledge Handbook*, ...mentre sulla "produttività" delle organizzazioni internazionali, cfr. PANKE *et al.*, *Why International Organizations Differ in Their Output Productivity: A Comparative Study*, in *Int. St. Persp.*, 2022, p. 398 ss.

Il periodico *International Organizations* rappresenta l'espressione storica dell'approccio politologico, peraltro di non agevole lettura per il giurista di *civil law* per il riferimento a categorie concettuali estranee alla nostra cultura tecnico-giuridica; cfr. altresì, la *Review of International Organizations* e dal 2010, la rivista informatica *Journal of International Organization Studies*.

dottrinale, operata caso per caso per ogni singola fattispecie⁶. Così, mentre da un lato può agevolmente riconoscersi la pluralità e la varietà tipologica delle organizzazioni internazionali, dall'altro, per converso, bisogna prendere atto delle grandi difficoltà a ricondurre ad unità una realtà così diversificata. La vastità del catalogo delle organizzazioni internazionali e le loro multiformi articolazioni non valgono, evidentemente, ad esimerci dall'impegno a ricercare e a indicare almeno i criteri per una lettura unitaria del fenomeno.

Occorre altresì tener presente che l'attenzione e la sensibilità per l'organizzazione internazionale da parte degli Stati (e della dottrina internazionalistica) varia sensibilmente a seconda dell'area geografica considerata e, ovviamente, in diretta correlazione agli interessi coinvolti. Basti considerare come l'attenzione riservata all'organizzazione internazionale nel continente europeo non la si riscontra fuori dall'Europa, ove sovente la ricerca è limitata alle sole esperienze di dimensione universale⁷. Così, per quanto appena osservato, sarebbe un errore metodologico procedere per induzione muovendo "esclusivamente" o "prevalentemente" dall'analisi delle fattispecie più significative e qualitativamente rilevanti come ad esempio le NU, i suoi istituti specializzati o la WTO. Lo stesso discorso vale per un'analisi induttiva relativa alle esperienze regionali a partire da quelle più significative realizzate in Europa⁸. A tal proposito, si è correttamente osservato come sia necessario abbandonare la "casa-madre" costituita dalle NU e dal processo di integrazione europea e "... *s'aventurer dans les interstices de la multiplicité et de la variété des organisations*"⁹.

D'altra parte, lo studioso dell'organizzazione internazionale non può sottrarsi dal dare l'opportuno risalto alla rilevante influenza che lo sviluppo del fenomeno ha esercitato sull'adeguamento e il rinnovamento del diritto internazionale, non solo come fonte di terzo tipo, ma anche quale catalizzatore degli altri processi normativi previsti dall'ordinamento internazionale¹⁰.

⁶ In tal senso, per tutti, SCHERMERS, BLOKKER, ove già il sottotitolo: *Unity within Diversity* rileva lo sforzo di ridurre ad unità un numero eccezionalmente ampio ed eterogeneo di fattispecie associative.

⁷ Fra gli autori di paesi in via di sviluppo, si veda il volume di AGARWAL, dedicato quasi esclusivamente allo studio di NU e istituti specializzati, mentre solo poche pagine sono spese per le organizzazioni regionali (comprese quelle cui aderisce l'India) e per le ONG. Nella medesima logica, con sintetici riferimenti solo alla LAS, ABOU EL-WAFA e URUEÑA, ove brevissimi cenni alla CAn, analogamente l'opera di TRIVEDI, *Handbook of International Organizations*, New Delhi, 2005 è sostanzialmente una sintetica enciclopedia di diverse forme di cooperazione istituzionalizzata.

⁸ Esemplificativo di questo rischio il contributo di ÖSTERDAHL, *International Organizations – Institutions and Organs*, in KLABBERS, WALLEDAHL (eds.), p. 156 ss. ove il riferimento assolutamente prevalente ad alcune organizzazioni universali e all'UE e WHITE, p. ix ove le NU sono indicate *as the paradigmatic IGO*.

⁹ Così LAGRANGE, SOREL, *Introduction*, in LAGRANGE, SOREL (dir.), p. 5 ss.

¹⁰ VALTICOS, *La crise du droit international et l'avenir des organisations internationales*, in *Essays Abi-Saab*, Hague et al., 2001, rileva i ruoli differenti ma complementari del diritto internazionale e

Parimenti dovrà darsi conto dell'ulteriore evoluzione collegata allo sviluppo quantitativo e qualitativo del fenomeno organizzativo, che si coglie nel rapporto d'interazione fra diritto dell'organizzazione internazionale e diritto interno che assume particolare rilevanza in alcuni ambiti regionali. In passato, gli ordinamenti statuali erano *influenzati* solo in maniera marginale e indiretta dalla disciplina che trovava origine nell'attività normativa dell'organizzazione internazionale. Oggi, viceversa, l'ampliamento delle competenze di talune organizzazioni (diritti umani, diritti soggettivi in materia economico-commerciale, diritto umanitario, etc.), le caratteristiche ordinamentali degli Stati (democratici) e la stessa previsione di norme aventi efficacia diretta tendono a modificare le regole istituzionali e di funzionamento e, di conseguenza, i rapporti tradizionali fra ordinamento dell'organizzazione e ordinamento statale.

Come detto, l'inquadramento dell'organizzazione internazionale quale "nuovo" soggetto autonomo dell'ordinamento internazionale è stato avviato a partire dal periodo postbellico, ma deve altresì osservarsi come, a tutt'oggi, la lettura del fenomeno sia rimasta sostanzialmente invariata. Infatti, nel noto Progetto di articoli sulla responsabilità dell'organizzazione internazionale, l'art. 2 specifica, come *ai fini della convenzione*, debba farsi riferimento a "... *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*"¹¹. Accanto alla natura internazionalistica dell'atto istitutivo¹², alla partecipazione di soggetti di diritto internazionale (Stati o organizzazioni internazionali) e alla personalità giuridica internazionale, è stata data rilevanza anche a: i) l'uguaglianza sovrana

delle organizzazioni internazionali e come (p. 720) "*la vie internationale ne peut plus se concevoir sans elles*"; cfr. ancora, ALVAREZ, *The Impact of International Organizations on International Law*, Leiden/Boston, 2017.

¹¹ *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (2011), adottato dalla CDI durante la 33ª sessione. Ancora, di recente, nell'ambito dei lavori de l'*Institut de Droit International* 2019 può leggersi "*Les organisations internationales sont instituées par traité multilatéral, dotées d'une personnalité juridique propre et distincte de celles de leurs Etats membres et chargées de certains objectifs et fonctions*".

¹² Va osservato come i trattati istitutivi di una organizzazione internazionale assumano di regola la tipologia di trattati in forma solenne ed entrino in vigore secondo le regole del diritto dei trattati (come talora integrato dallo stesso accordo istitutivo). Assolutamente eccezionale è l'istituzione di una organizzazione internazionale attraverso la sola sottoscrizione di un accordo in forma semplificata; in tal senso si veda la *GCC Charter* e il *Mekong River Agreement* e, pur con qualche dubbio, la *SAARC Charter*. Altrettanto eccezionale è l'istituzione dell'organizzazione attraverso risoluzioni degli Stati aderenti come per l'UNIDO e per l'OPEC.

Talora, come nel caso di Protocolli integrativi dell'ECOWAS, si stabilisce la loro entrata in vigore in via provvisoria, salvo successiva ratifica (peraltro non sempre compiuta in tempi brevi).

degli Stati membri, ii) le competenze d'attribuzione dell'organizzazione quale ente funzionale, iii) l'apparato istituzionale tendenzialmente intergovernativo e, soprattutto, a iv) l'imputabilità delle singole manifestazioni di volontà all'organizzazione, intesa come soggetto distinto dagli Stati che vi aderiscono (teoria degli atti). In buona sostanza si rileva lo sforzo di inquadrare l'organizzazione internazionale secondo i tradizionali requisiti che definiscono la soggettività internazionale degli Stati. Rispetto a tale impostazione "classica" corre l'obbligo di sottolineare la reale difficoltà ad attribuire la personalità giuridica internazionale alla singola organizzazione sulla base della concreta contemporanea presenza, dell'elemento soggettivo come di quello oggettivo (come meglio si dirà al Cap. IV). In tal senso sembra muoversi la recente definizione di organizzazione internazionale espressa nel *Reinisch Report* elaborato nell'ambito della Commissione di Diritto Internazionale¹³.

Sulla base di tali considerazioni, può ritenersi come, a nostro avviso, *non* rientrano nella definizione tradizionale la stragrande maggioranza delle centinaia di organizzazioni oggi attive nelle attuali relazioni internazionali¹⁴.

Viceversa, nella più accorta dottrina si è preso atto da tempo come risulti assai complesso applicare alla straordinaria molteplicità di forme associative esistenti l'indicato modello unitario o altri che, comunque, fissino *standards* definiti onde si può ipotizzare una crescente diversificazione del diritto dell'organizzazione internazionale. Si osserva, infatti, l'oggettiva difficoltà a "*contenir la tension entre la réduction à l'unité et la «prolifération des différences»*"¹⁵, sì che oggi

¹³ *First report on the settlement of international disputes to which international organizations are parties, by August Reinisch*, Special Rapporteur ILA Seventy-fourth session, Geneva, 3.2.2023 A/CN.4/756 (*Reinisch Report*) ove p. 35 può leggersi "*International organization refers to an entity established by States and/or other entities on the basis of a treaty or other instrument governed by international law and possessing at least one organ capable of expressing a will distinct from that of its members*". Com'è evidente in questa definizione manca l'elemento della distinta personalità giuridica internazionale che, comunque, secondo le più corrette ricostruzioni dottrinali va accertata caso per caso in relazione alla singola organizzazione.

¹⁴ Cfr. a livello manualistico, per una lettura "molto tradizionale", CARREAU, MARRELLA, p. 502 che, dopo aver illustrato il caso Bernadotte/Riparazioni (di cui si dirà al Cap. IV) e aver preso atto dell'attribuzione da parte della CIG della personalità giuridica alle NU, affermano perentoriamente che questa è "una soluzione suscettibile di generalizzazione". In maniera analoga ma ben più prudente TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2023, 6ª ed., p. 221 si limita a dedurre che "in linea di principio le organizzazioni internazionali sono idonee..." a che sia loro attribuita personalità giuridica internazionale; cfr. ancora, di recente, FOCARELLI, *Diritto internazionale*, 7ª ed., Padova, 2023, pp. 69-73; WOLFRUM, *Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law*, in *RdC*, 2021, v. 416, p. 27 ss. in part. pp. 85-93; PELLET, *Le droit international à la lumière de la pratique: l'introuvable théorie de la réalité. Cours générale de droit international public*, in *RdC*, 2021, v. 474, p. 9 ss. in part. pp. 98-101.

¹⁵ LAGRANGE, *La catégorie «organisation internationale»*, in LAGRANGE, SOREL (dirr.), p. 35. Mentre, per una ricostruzione della nozione a partire dalla giurisprudenza della CIG (peraltro, a nostro avviso,

appare impraticabile una ricostruzione teorica che ricomprenda adeguatamente tale varietà e che come tale, sia applicabile al modello tipologico tradizionale (ancora *ampiamente* utilizzato), ma anche a tutte le altre forme di cooperazione istituzionalizzata che oggi arricchiscono con infinite varianti lo scenario delle relazioni internazionali. In proposito il pensiero corre, in primo luogo alle cd. *soft organizations* di natura politico-diplomatica, ma anche ad altre *entités mal identifiées* che rappresentano interessi pubblici internazionali, organizzazioni ibride/miste, ove talora risultano presenti e rappresentati soggetti e interessi diversi (statuali, sub-statali, ma talora anche privati)¹⁶.

Ci si intende riferire a fattispecie assolutamente o parzialmente atipiche rispetto al modello tradizionale ove, in ciascuna di esse, limitatamente alle competenze assegnatele, i soggetti partecipanti realizzano un equilibrio istituzionale e funzionale di volta in volta definito, sovente caratterizzato da dinamismo e informalità¹⁷. Si tratta non solo e non tanto delle forme associative particolari con una evidente caratterizzazione politica come l'ALBA¹⁸ ma, piuttosto, di quelle che operano a partire da un consenso dei soggetti partecipanti non espresso in un vero e proprio

non suscettibile di generalizzazione), si veda TORRES CAZORLA, *Las aportaciones de la Corte Internacional de Justicia al concepto (y elementos conformadores) de las organizaciones internacionales*, in BADIA MARTÍ, HUICHI SANCHO (dirs.), p. 75 ss. Nella stessa logica si pone il *Reinisch Report* ove prevalenti i riferimenti ad organizzazioni della famiglia delle NU.

¹⁶ Un esempio di organizzazione ibrida pubblico-privato è la *Sustainable Energy for All (SEforALL)* fondata sul *Sustainable Energy for All Statutes*, 28.10.2016 (rev. 6.7.2017, 15.6.2019 e 5.12.2019) e sul *Relationship Agreement by and between the UN and the SE4ALL Association*, 23.12.2016, su cui cfr. ÁLVAREZ VERDUGO, *Las asociaciones público-privadas y la consecución del OSD7: características de la organización SEforALL*, in BADIA MARTÍ, HUICHI SANCHO (dirs.), pp. 251-274. In dottrina sul tema LAGRANGE, *La catégorie...*, pp. 35-70; KAUFFMAN, MALYSHEV, *International Regulatory Co-operation: The Menu of Approaches, E 15 Initiative, ICTSD and World Economic Forum*, Geneva, 2015 e TANCREDI, *L'ibridazione pubblico-privato di alcune organizzazioni internazionali*, in VELLANO (cur.), p. 331 ss. Si ricorda, altresì, le storiche difficoltà della qualificazione giuridica della *Bank for International Settlements*.

Ulteriore esempio di organizzazione atipica è l'*International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), forma associativa che dal 1953 riunisce le istituzioni superiori di controllo (Corte dei Conti e organi analoghi degli Stati aderenti e dell'UE; per l'Italia la partecipazione è della Corte dei Conti) e che si qualifica come "*non-governmental organization with special consultative status with the ECOSOC of the UN*".

¹⁷ Ancora LAGRANGE, *La catégorie* che sottolinea le difficoltà definitorie. A titolo di esempio circa una graduale istituzionalizzazione, si veda FERNANDEZ ARRIBAS, *The institutionalization of a process: the development of the Kimberley process towards an international organization*, in IOLR, 2016, p. 308 ss.

¹⁸ Fra gli esempi di tipologie in qualche modo atipiche si ricorda quella a base pattizia dell'ALBA sorta per iniziativa di Venezuela e Cuba e caratterizzata da una evidente valenza politica; cfr., da ultimo, *Declaración de la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ALBA-TCP*, Caracas, 24.6.2021 e, in dottrina, fra i tanti cfr. APONTE GARCÍA, AMÉZQUITA PUNTIÉL, (comp.), *El ALBA-TCP. Orygen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*, Buenos Aires, 2015 e, ai nostri fini, le stimolanti osservazioni di SANTULLI, *Retour à la théorie de l'organe commun. Réflexions sur la nature juridique des*

trattato internazionale, Si tratta del modello della cd. *soft organization* che opera, come si avrà modo di vedere, sia in ambito universale (G 7, G 20, BRICS, etc.) sia in ambito regionale (CSCE/OSCE, APEC, CELAC, etc.) nonché, in particolare *ratione materiae* nella regolamentazione del sistema finanziario globale (FSB, BCBS, IOSCO, IAIS, etc.) di cui si dirà ove, fra l'altro, la terminologia innovativa di *Standard-Setting Bodies* e di *Transnational Networks*¹⁹.

Nell'ampia prospettiva già indicata ma in relazione a fattispecie fondate su strumenti di natura pattizia, non può essere trascurata l'ampia diffusione dei cd. *Treaty Bodies* (di cui si dirà), cioè di forme associative il cui apparato istituzionale è definito nell'ambito di una convenzione internazionale di carattere sostanziale (talora in materia commerciale) rispetto alla quale è istituito un apparato che svolge funzione strumentale. In buona sostanza, le istituzioni (di regola, assemblea degli Stati e segretariato) risultano essere funzionali e serventi rispetto alla convenzione multilaterale che si intende supportare.

Invero in ciascuna fattispecie, quale che siano le sue specificità e le sue funzioni, opera una disciplina varia e differenziata che è da considerare assolutamente lecita in quanto espressione dell'autonomia normativa propria degli Stati e della naturale flessibilità che caratterizza il diritto internazionale (*infinite variety*)²⁰. Tuttavia, la riconduzione di tale varietà ad un modello unitario può risultare di limitata utilità pratica (e ricostruttiva), sì che sono da condividere pienamente le considerazioni circa la grande difficoltà (se non l'impossibilità) di definire un unico diritto delle organizzazioni internazionali, ove si possano riconoscere principi e modelli generali comuni²¹. In proposito va rimarcato come gli Stati, abbandonando (ove opportuno) il modello classico e con il ricorso a differenti tipologie, dimostrino di non voler ricorrere più esclusivamente a modelli di cooperazione rigidi e precostituiti che si ritiene definiscano un rapporto costi/benefici non sempre favorevole. Esemplificativo in tal senso è la regolamentazione del sistema

organisations internationales à partir du cas de l'Alba et de la Celac, comparées notamment à l'Union européenne et à l'ONU, in *RGDIP*, 2012, p. 565 ss.

¹⁹ Per una ricostruzione storica del processo di definizione della disciplina in materia finanziaria, cfr. SALERNO M.E., *Il Sistema di Regolamentazione Finanziaria Globale: potenziali scenari dopo la crisi finanziaria internazionale*, in *Riv. Banca Mer. Fin.*, 2013, n. 1, p. 122 ss., DE VIDO, *Soft Organisations, Hard Powers: The FATF and the FSB as Standard Setting Bodies*, in *Global Jur.*, 2019, n. 2, p. 2018 e, ancora, BRUMMER, *Why Soft Law Dominates International Finance – And Not Trade*, in *Jou. Int. Ec. Law*, 2010, p. 623 ss.

²⁰ Cfr. l'ormai classico contributo di BAXTER, *International Law in "Her Infinite Variety"*, in *ICLQ*, 1980, p. 549 ss. e la replica di WEIL, *Towards Relative Normativity in International Law?*, in *RGDIP*, 1982, p. 5 ss. (e in *AJIL*, 1983, p. 413 ss.) e ancora D'ASPROMONT, *Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials*, in *EJIL*, 2008, p. 1075 e ss. In maniera esemplare LAGRANGE, SOREL, pp. 1-7 osservano con scetticismo le costruzioni teoriche e riconoscono come l'organizzazione internazionale agisca in funzione della volontà degli Stati nell'ambito di un quadro giuridico particolarmente malleabile.

²¹ LAGRANGE, SOREL, pp. 4-5.

finanziario globale che, per le sue peculiarità, mal si colloca in una disciplina rigida di carattere pattizio.

2. Considerazioni di metodo e di merito

Il presente volume si caratterizza per il metodo induttivo, esteso “per quanto possibile”, al più ampio numero di organizzazioni internazionali e per il ricorso ad un diverso e più ampio criterio definitorio (di cui si dirà).

Per quanto riguarda il primo punto, oltre quarant'anni fa Riccardo Monaco, grande studioso della prassi delle organizzazioni internazionali, osservava “*ciascuna organizzazione possiede il suo proprio ordinamento giuridico, i cui elementi sono una struttura autonoma, degli organi, dei mezzi d'azione e delle norme giuridiche. In maniera tale che nel quadro dell'ordinamento giuridico internazionale un'organizzazione internazionale si identifica come un ordinamento giuridico particolare*”²² e continuava “*fissare dei principi generali, soprattutto in materia di struttura e di funzionamento delle organizzazioni internazionali, incontra degli ostacoli pressoché insormontabili. Molti tentativi sono stati fatti per costruire una teoria generale delle organizzazioni internazionali, ma si deve riconoscere che vi è ancora un lungo cammino da percorrere*”²³.

Queste osservazioni risultano ancor più vere e calzanti oggi in presenza di una ulteriore moltiplicazione di organizzazioni e di modalità di cooperazione istituzionalizzata sempre nuove e sempre diverse. Così, “*il lungo cammino da percorrere*”, già arduo oltre quarant'anni or sono, è reso oggi ancor più complesso. Sicuramente però lo studioso attuale ha la consapevolezza che la multiforme articolazione dei processi istituzionalizzati di cooperazione si sviluppa, come osservato, lungo una scala di variazioni infinita e rappresenta un dato ormai “stabile” dell'ordinamento internazionale attuale. Rispetto a tale constatazione, occorre ribadire l'oggettiva difficoltà a definire la realtà varia e composita dell'organizzazione internazionale, che non risulta agevolmente riconducibile ad unità sia per quanto riguarda la struttura istituzionale che per le regole di funzionamento oltre che per la loro stessa composizione.

Quale ulteriore elemento di novità nell'ordinamento internazionale, corre l'obbligo di rilevare la sempre più ampia presenza, accanto ai tradizionali soggetti statuali, di organizzazioni regionali come soggetti partecipanti a più ampie forme associative (di cui peraltro il progetto di articoli prende atto). In proposito, il pensiero va in primo luogo alla nota e ormai codificata partecipazione dell'UE a organizzazioni universali, talora in sostituzione degli Stati membri (FAO, OMC,

²² MONACO, *Les principes*, p. 93.

²³ MONACO, *Les principes*, p. 99.

G 20, etc.). Ma, di recente, quale ulteriore sviluppo della prassi sono state istituite talune forme associative, al momento ancora embrionali e anch'esse assolutamente atipiche, che vedono come partecipanti esclusivi ovvero ampiamente maggioritari altre organizzazioni internazionali. Si tratta di forme associative ove non è presente una qualsivoglia partecipazione diretta delle tradizionali entità statali, come il *Council of Regional Organisations of the Pacific* (CROP)²⁴ e la *Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking* (IO Partnership)²⁵. La prima – CROP – vede la partecipazione esclusiva di organizzazioni parziali regionali e/o tecnico-funzionali, sì che all'organo assembleare partecipano non i rappresentanti di Stati ma i Segretari delle organizzazioni, in rappresentanza delle singole forme associative, mentre la presidenza è assegnata al Segretario del PIF (considerata l'organizzazione più significativa dell'area). In maniera parzialmente diversa, la IO Partnership, sorta su sollecitazione dell'OCDE, vede la partecipazione ampiamente maggioritaria di organizzazioni internazionali (variamente rappresentate) accanto a soggetti privati e ad enti, ancora una volta, di ambigua o difficile qualificazione. Rispetto a tali due fattispecie, peraltro ancora in fase embrionale, al momento ci si deve prudentemente limitare a prendere atto della loro assoluta novità e, in particolare, dell'esclusione dall'apparato istituzionale e dalle sue regole di funzionamento degli Stati, storicamente gli unici soggetti partecipanti all'organizzazione internazionale. Nelle due organizzazioni in esame, gli Stati sono rappresentati solo in via indiretta e collettiva, dai Segretariati delle entità “minori” ove, viceversa e tradizionalmente, nell'organo assembleare sono presenti le singole entità statuali aderenti.

Quale ulteriore approfondimento della ricerca, occorre prendere atto come la *ratio* della cooperazione istituzionalizzata internazionale sia da ricercarsi, in primo luogo, nella volontà degli Stati di attribuire alla singola forma associativa una particolare funzione. Funzione che si collega a principi e a obiettivi

²⁴ Alla CROP Charter aderiscono sette organizzazioni regionali e subregionali dell'area: *Forum Fisheries Agency*, *Pacific Aviation Safety Office*, *Pacific Power Association*, *Pacific Islands Development Programme*, *Pacific Community*, *Secretariat of the Pacific Environmental Programme*, *South Pacific Tourism Organization*, *University of South Pacific*, *Pacific Island Forum*. In generale sulla cooperazione nel Pacifico, cfr. FRY, TARTE (eds.), *The New Pacific Diplomacy*, Acton, ANU Press, 2015.

²⁵ Alla IO Partnership, sorta su iniziativa dell'OECD, aderiscono una molteplicità (oltre 50) di soggetti variamente qualificati: si tratta di vere e proprie organizzazioni internazionali a base pattizia (peraltro talora rappresentate da organi sussidiari, caratterizzati da una tendenziale autonomia) ma anche di *Soft organization*, di *Inter-governmental organisations*, di *Treaty Bodies*, nonché di oggetti privati (*Private standards setters*) e di enti substatali incaricati di funzioni pubbliche (*Trans-governamental networks of regulators*). Sul tema, cfr. ancora BONUCCI, KARTTUNEN, *Le partenariat pour l'efficacité des instruments internationaux: efforts collectifs pour l'amélioration des processus normatifs internationaux* e CAHIN, *Codification au bête à outils? Ecrire la pratique des organisations internationales*, in RGDIP, 2022, p. 411 ss. e p. 437 ss.

comuni nonché a specifiche competenze che la contraddistinguono. L'organizzazione internazionale, quali che siano le sue specifiche peculiarità, è intesa dai suoi membri (in primo luogo Stati sovrani) come una *entità di carattere strumentale*, mezzo d'azione comune votato all'azione cui i partecipanti attribuiscono il *potere di svolgere collettivamente particolari funzioni (di volta in volta definite)*. Pertanto, le organizzazioni internazionali si caratterizzano per la loro molteplicità e diversità, così come per la loro varietà, estensione, attività, etc., in sintesi per il loro *polimorfismo*²⁶. Tale strumentalità finisce per esaltare le peculiarità tipologiche tecnico-giuridiche, sì che ciascuna organizzazione internazionale, quali che siano le sue caratteristiche, si presenta come un *unicum* e, come detto, si qualifica per la sua natura strumentale. In altri termini, ciascuna organizzazione con le sue specifiche caratteristiche tipologiche, risponde alle funzioni che, in un particolare momento storico, gli Stati (e gli altri soggetti partecipanti) hanno inteso attribuirle, salvo successivi interventi modificativi nel corso del tempo che, come si vedrà, definiscono lo sviluppo dell'organizzazione.

Alla luce dell'approccio appena indicato e ai fini di contribuire ad una ricostruzione del fenomeno associativo internazionale, risulta opportuna, per quanto possibile, una lettura ampia, documentata e critica delle diverse molteplici fattispecie attive nelle relazioni internazionali organizzate. Si intende così operare secondo il metodo induttivo che, a partire dal particolare della singola forma associativa (ovvero dai molti particolari), miri al generale²⁷. In tale prospettiva, particolare attenzione sarà, logicamente e in primo luogo, spesa nello studio delle organizzazioni universali, attive sia nella famiglia delle NU sia fuori di essa (di cui al par. 5). Una analoga attenzione sarà dedicata alle organizzazioni regionali a base pattizia (con competenze soprattutto in materia economica, ivi comprese ovviamente le organizzazioni sovranazionali o di integrazione), nonché alle altrettanto diffuse *soft organizations* di natura politico-diplomatica. Vista la loro (relativamente ridotta) diffusione, minore attenzione sarà comprensibilmente dedicata alle altre tipologie su indicate (*Treaty bodies*, anche in materia commerciale) e alle organizzazioni atipiche. Sulla base di una tale ricerca di ampio spettro, ma con un evidente margine d'incompletezza, di fatto assolutamente ineliminabile visto l'attuale eccezionale proliferazione di forme associative, si potrà contribuire ad una meno imperfetta ricostruzione del fenomeno dell'organizzazione internazionale.

²⁶ VIRALLY, *La notion*, p. 280 ss. in contrapposizione con la “...relative unité de style de l'Etat”.

²⁷ In tale prospettiva, ulteriore peculiare elemento è il riferimento allo studio della *prassi successiva* che risulta strettamente collegata all'oggettiva capacità di svolgere le funzioni assegnate e di esercitare le competenze d'attribuzione. Evidentemente, ai fini di una compiuta indagine dell'organizzazione internazionale, rileva una lettura dinamica del fenomeno che tenga conto delle evoluzioni realizzate nel tempo.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer