

P. PENNETTA - S. CAFARO - A. DI STASI - I. INGRAVALLO - G. MARTINO - C. NOVI,  
*Diritto delle organizzazioni internazionali, Seconda edizione.*



**CEDAM SCIENZE GIURIDICHE**

---

**Piero Pennetta  
Susanna Cafaro  
Angela Di Stasi  
Ivan Ingravallo  
Gerardo Martino  
Criseide Novi**

# DIRITTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

**SECONDA EDIZIONE**

Copyright 2024 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via Bisceglie n. 66, 20152 Milano

---

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

Le 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, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Composizione: Integra Software Services Pvt.Ltd

Finito di stampare nel mese di gennaio 2024  
da LegoDigit S.r.l.  
Via Galileo Galilei, 15/1 - 38015 Lavis (TN)

## SOMMARIO

<i>Prefazione Prima edizione</i> .....	XIII
<i>Prefazione Seconda edizione</i> .....	XV
<i>Bibliografia generale</i> .....	XVII
<i>Elenco generale Atti normativi</i> .....	XXV
<i>Abbreviazioni Organizzazioni internazionali</i> .....	XLI
<i>Altre abbreviazioni</i> .....	XLIX
<i>Abbreviazioni periodici</i> .....	LIII

### **Capitolo I – Nozione di organizzazione internazionale**

*di Gerardo Martino e Piero Pennetta*

1. Lo studio dell'organizzazione internazionale .....	1
2. Considerazioni di metodo e di merito.....	9
3. Modelli di lettura dell'organizzazione internazionale: la teoria funzionale .....	12
4. ( <i>Segue</i> ): la teoria costituzionale .....	20
5. Lo studio delle diverse tipologie di organizzazioni .....	25
5.1. ( <i>Segue</i> ): le <i>soft organizations</i> .....	26
5.2. ( <i>Segue</i> ): le organizzazioni a base pattizia .....	30
6. Teoria funzionale e ipotesi di definizione dell'organizzazione internazionale.....	35

### **Capitolo II – Origine del fenomeno e sua evoluzione**

*di Gerardo Martino*

1. Premessa .....	45
2. All'origine del processo di sviluppo dell'organizzazione internazionale.....	48
3. Una cooperazione organizzata limitata <i>ratione materiae</i> e rudimentale nella struttura istituzionale.....	53
4. La Società delle Nazioni quale prototipo dell'organizzazione internazionale moderna.....	58
5. La nascita dell'organizzazione internazionale moderna.....	62
6. Il ruolo proattivo delle NU allo sviluppo della cooperazione internazionale organizzata a dimensione regionale .....	66

7. L'affermarsi del regionalismo e la contestuale proliferazione delle organizzazioni internazionali.....	69
8. La ridefinizione dei rapporti di cooperazione istituzionalizzata nelle diverse aree regionali dopo la fine della guerra fredda.....	74
9. Le <i>soft organizations</i> internazionali e loro ruolo nello sviluppo della funzione di organizzazione.....	81

### **Capitolo III – L'evoluzione delle organizzazioni internazionali: emendamenti, modifiche e revisione**

*di Gerardo Martino*

1. Considerazioni introduttive sulla natura del processo evolutivo dell'organizzazione internazionale: il principio normativo e quello del consenso.....	89
2. L'evoluzione informale delle NU.....	94
3. Emendamenti e revisione secondo il modello delle NU.....	95
4. La procedura di emendamento e revisione nelle organizzazioni appartenenti alla famiglia delle NU.....	99
5. La WTO e il pluralismo delle procedure di emendamento.....	102
6. I principi fissati dalle organizzazioni per le materie prime nella procedura di emendamento e revisione dello statuto.....	105
7. Principi e metodologie applicative delle procedure di emendamento e revisione nello statuto delle organizzazioni regionali: la costante oscillazione fra il principio normativo e quello del consenso.....	107
7.1. Il superamento del modello delle NU nelle organizzazioni regionali europee.....	107
7.1.1. La rinnovata declinazione del principio del consenso nell'UE.....	109
7.2. Il regionalismo latinoamericano e caraibico.....	111
7.2.1. Il consenso unanime degli Stati membri come condizione per l'entrata in vigore di modifiche o revisioni dei trattati...	112
7.2.2. L'applicazione esclusiva della modifica o della revisione agli Stati che l'hanno ratificata.....	112
7.2.3. L'assenza di disposizioni in materia come implicito rinvio all'accordo fra le parti.....	114
7.3. Il regionalismo africano.....	115
7.3.1. L'applicazione del principio normativo.....	116
7.3.2. L'applicazione della regola del consenso unanime.....	118
7.4. Il regionalismo arabo-islamico.....	118
7.5. Il regionalismo asiatico.....	119
7.6. Il regionalismo euro-asiatico nell'area ex sovietica.....	120
8. Conclusioni.....	121

## Capitolo IV – La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali

di Angela Di Stasi

1. Nozione, origine della questione e rilevanza attuale .....	123
2. Il (determinante) contributo della giurisprudenza internazionale e interna .....	127
3. L'apporto dottrinale in merito alla definizione del fondamento della personalità internazionale delle organizzazioni internazionali.....	132
4. La prassi normativa degli statuti delle organizzazioni internazionali e il valore dichiarativo di tali disposizioni.....	137
5. I requisiti minimi per la sussistenza della personalità giuridica internazionale.....	140
6. I contenuti della personalità giuridica internazionale e i suoi indicatori.....	142
7. Considerazioni conclusive .....	147

## Capitolo V – Le competenze e i poteri delle organizzazioni internazionali

di Criseide Novi

1. Premessa .....	151
2. I principi regolatori delle competenze .....	153
2.1. I principi di attribuzione e specialità.....	153
2.2. Il principio di sussidiarietà.....	155
3. Le modalità di attribuzione delle competenze .....	158
4. Le clausole limitatrici delle competenze .....	164
4.1. Le clausole sulla <i>domestic jurisdiction</i> .....	164
4.2. Le clausole che contengono eccezioni o deroghe .....	168
5. La dinamica delle competenze.....	171
6. ( <i>Segue</i> ): I poteri impliciti .....	173

## Capitolo VI – *Status* di membro di una organizzazione internazionale e altre modalità di partecipazione

di Susanna Cafaro

1. I membri degli enti internazionali.....	181
1.1. Gli Stati .....	182
1.2. Le organizzazioni internazionali.....	186
1.3. Le persone fisiche e giuridiche .....	188
1.4. La partecipazione a <i>soft organizations</i> .....	190
2. L'acquisizione e la perdita dello <i>status</i> di membro .....	191
2.1. Il processo di ammissione .....	191
2.2. La cessazione dello <i>status</i> di membro.....	194

2.3. L'impatto sulla <i>membership</i> degli eventi modificativi della statualità .....	196
3. Diritti e doveri dei membri .....	198
3.1. Diritto di voto e partecipazione.....	198
3.2. Doveri di contribuire e diritto di accedere alle risorse .....	199
3.3. Doveri di rispettare le regole comuni .....	200
3.4. Le sanzioni per il mancato rispetto dei doveri .....	202
4. Gli <i>status</i> particolari .....	206
4.1. Membri parziali e associati .....	207
4.2. Osservatori .....	208
4.3. Ospiti.....	208
4.4. Le modalità di partecipazione delle persone fisiche e giuridiche ...	209

## Capitolo VII – Apparato istituzionale

di Piero Pennetta

1. Ipotesi di classificazione: le organizzazioni a struttura semplice e a struttura complessa .....	213
2. Il dinamismo dell'apparato istituzionale, in particolare nelle organizzazioni regionali.....	219
3. Criterio temporale, in particolare gli organi complementari .....	224
3.1. ( <i>Segue</i> ): gli <i>organi sussidiari</i> .....	228
4. Criteri di classificazione degli organi .....	231
5. Organi rappresentativi degli Stati: organi plenari .....	233
5.1. ( <i>Segue</i> ): organi a composizione ristretta .....	237
5.2. ( <i>Segue</i> ): il livello apicale, il c.d. <i>Summit</i> .....	241
5.3. ( <i>Segue</i> ): i livelli ministeriali .....	245
5.4. ( <i>Segue</i> ): i livelli sub-ministeriali burocratici e amministrativi....	247
6. Organi di persone, monocratici o collegiali, rappresentativi dell'organizzazione: Segretariati e Commissioni .....	250
7. Organi rappresentativi di istanze non statali.....	256
7.1. ( <i>Segue</i> ): organi di rappresentanza politica .....	259
7.2. ( <i>Segue</i> ): organi rappresentativi di interessi economici e sociali ...	264
7.3. ( <i>Segue</i> ): organi rappresentativi di altri interessi, in particolare territoriali e culturali .....	267
8. Organi di controllo e garanzia ( <i>rinvio</i> ) .....	269
9. Organizzazioni e organismi autonomi con funzioni e competenze specialistiche.....	272
10. L'equilibrio istituzionale: leale collaborazione, gerarchia e separazione dei poteri .....	277



**Capitolo VIII – Atti normativi***di Piero Pennetta*

1. Complessità del sistema delle fonti di diritto derivato e tendenziale irrilevanza del <i>nomen juris</i> .....	283
2. I destinatari dell'attività normativa.....	288
3. Il diritto interno dell'organizzazione.....	292
3.1. ( <i>Segue</i> ): gli atti funzionali all'approvazione di un altro atto normativo.....	297
4. Il diritto derivato <i>in senso improprio</i> : convenzioni o protocolli conclusi per il perseguimento degli obiettivi istituzionali.....	301
5. Il diritto derivato <i>in senso proprio</i> . Gli atti imputabili all'organizzazione.....	306
5.1. ( <i>Segue</i> ): gli atti non obbligatori: raccomandazioni, risoluzioni, dichiarazioni, etc.....	307
5.2. ( <i>Segue</i> ): gli atti che consolidano il diritto consuetudinario, che contribuiscono alla sua affermazione o che specificano il significato di norme statutarie.....	311
5.3. ( <i>Segue</i> ): gli atti obbligatori.....	314
5.4. ( <i>Segue</i> ): gli atti obbligatori e le garanzie per la sovranità. L' <i>opting out</i> e la geometria variabile.....	320
5.5. ( <i>Segue</i> ): gli atti obbligatori di portata generale e direttamente applicabili.....	323
6. Relazione fra <i>tipologie</i> associative e <i>tipologie</i> degli atti normativi.....	327

**Capitolo IX – Il processo decisionale***di Piero Pennetta*

1. Il preminente ruolo degli organi interstatuali nel processo decisionale.....	337
2. Il processo decisionale: disciplina unica e disciplina differenziata <i>ratione materiae, personae</i> . Il potere di iniziativa.....	341
3. Il rapporto fra processo decisionale e tipologia della manifestazione della volontà.....	347
4. Eguaglianza e ponderazione degli Stati.....	352
5. La formazione della volontà: maggioranza, unanimità, <i>consensus</i> .....	355
6. ( <i>Segue</i> ): la geometria variabile.....	360

## Capitolo X – La soluzione delle controversie quale elemento strutturale delle organizzazioni internazionali

di Gerardo Martino

1. Il problema della soluzione delle controversie secondo l'ottica dell'organizzazione internazionale .....	365
2. Il principio del rispetto della sovranità degli Stati nella procedura di soluzione delle controversie.....	369
3. La soluzione delle controversie nelle organizzazioni internazionali che non prevedono una specifica disciplina della materia.....	372
4. Il sistema plurimo di soluzione delle controversie: il modello proposto dalla <i>Carta NU</i> .....	373
5. I sistemi di soluzione delle controversie adottati dagli istituti specializzati delle NU a carattere economico e da quelli a carattere non economico: riproposizione e revisione del modello NU .....	376
6. I sistemi di soluzione delle controversie adottati dalle organizzazioni per le materie prime .....	380
7. Il sistema di soluzione delle controversie dell'OMC.....	384
8. La soluzione delle controversie nell'UE e nelle altre organizzazioni dell'area europea.....	388
9. Le procedure di soluzione delle controversie negli altri contesti regionali .....	393
9.1. Organizzazioni africane .....	393
9.2. Organizzazioni dell'Asia-Pacifico .....	398
9.3. Organizzazioni euro-asiatiche/dell'area ex sovietica.....	401
9.4. Organizzazioni Arabo-Islamiche.....	402
9.5. Organizzazioni latinoamericane e caraibiche.....	404

## Capitolo XI – Le relazioni esterne delle organizzazioni internazionali

di Criseide Novi

1. Le relazioni esterne come mezzo di espressione di una identità unitaria in ambito internazionale .....	413
2. Il coordinamento tra gli Stati membri dell'organizzazione sulle questioni internazionali.....	416
3. L'attività declaratoria .....	418
4. I dialoghi .....	420
5. L'instaurazione di relazioni diplomatiche.....	423
6. La conclusione di accordi internazionali: il <i>Treaty Making Power</i> ....	427
6.1. I vari tipi di <i>Treaty Making Power</i> .....	427
6.2. ( <i>Segue</i> ): il <i>Treaty Making Power</i> in senso proprio .....	428

6.3. ( <i>Segue</i> ): gli organi competenti a concludere gli accordi dell'organizzazione .....	432
6.4. ( <i>Segue</i> ): gli effetti degli accordi per gli Stati membri .....	434
6.5. Le tipologie di accordi .....	435
7. Gli accordi multilaterali conclusi sotto l'auspicio di un'organizzazione internazionale.....	439
8. L'instaurazione di rapporti tra organizzazioni internazionali .....	440
8.1. I rapporti verticali: la partecipazione di organizzazioni internazionali ad altre organizzazioni internazionali .....	441
8.2. I rapporti orizzontali: il collegamento fra organizzazioni internazionali.....	441
8.3. Le "famiglie" di organizzazioni internazionali .....	444
9. Cenni sul fenomeno dell'interregionalismo.....	447

## **Capitolo XII – Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari**

*di Ivan Ingravallo*

1. Elementi introduttivi .....	453
2. Il fondamento giuridico del regime di immunità e privilegi.....	455
3. Le fonti normative in tema di immunità. Gli accordi di sede .....	457
4. Il contenuto della disciplina in tema di immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali.....	461
5. Il rapporto di impiego presso un'organizzazione internazionale e la soluzione delle controversie di lavoro dei funzionari internazionali ...	465
6. Le immunità dei funzionari internazionali .....	470
7. La revoca di immunità e privilegi.....	474
8. La disciplina su immunità e privilegi e il rispetto dei diritti umani.....	477

## **Capitolo XIII – Il finanziamento delle organizzazioni internazionali**

*di Susanna Cafaro*

1. Il diritto finanziario delle organizzazioni internazionali.....	485
2. Le spese dell'organizzazione .....	486
2.1. Le spese amministrative .....	486
2.2. Le spese operative .....	487
2.3. Gli investimenti delle istituzioni finanziarie internazionali .....	488
3. Le fonti di finanziamento.....	489
3.1. La contribuzione obbligatoria dei membri.....	489
3.2. La contribuzione volontaria e i doni .....	492
3.3. Il finanziamento di specifiche attività .....	493
3.4. Le risorse proprie .....	494

4. Il bilancio .....	496
4.1. I principi di bilancio .....	496
4.2. La procedura di adozione del bilancio .....	497
5. Il controllo sulle spese .....	498
6. Le sanzioni in caso di mancata contribuzione al bilancio .....	499

**Capitolo XIV – Adattamento: i rapporti tra il diritto delle organizzazioni internazionali e il diritto interno**

*di Ivan Ingravallo*

1. Nozioni introduttive .....	501
2. Le modalità di trasposizione degli atti delle organizzazioni internazionali negli ordinamenti interni dei loro membri. Gli atti istitutivi e quelli obbligatori di diritto derivato .....	503
3. ( <i>Segue</i> ): gli atti non obbligatori di diritto derivato .....	506
4. Il rango degli atti delle organizzazioni internazionali negli ordinamenti interni dei loro membri e il rapporto con le fonti giuridiche di diritto interno .....	508
5. L’adattamento agli atti delle organizzazioni internazionali secondo l’ordinamento giuridico italiano .....	510
6. ( <i>Segue</i> ): il rango degli atti delle organizzazioni internazionali nell’ordinamento giuridico italiano .....	512
7. La peculiare condizione dell’Unione europea. L’adattamento ai Trattati e agli atti di diritto UE. Il “primato” del diritto UE .....	514
8. ( <i>Segue</i> ): l’adattamento dell’ordinamento UE agli atti di altre organizzazioni internazionali .....	516

## Capitolo V

### LE COMPETENZE E I POTERI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

di Criseide Novi

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. I principi regolatori delle competenze. – 2.1. I principi di attribuzione e specialità. – 2.2. Il principio di sussidiarietà. – 3. Le modalità di attribuzione delle competenze. – 4. Le clausole limitatrici delle competenze. – 4.1. Le clausole sulla *domestic jurisdiction*. – 4.2. Le clausole che contengono eccezioni o deroghe. – 5. La dinamica delle competenze. – 6. (*Segue*): I poteri impliciti.

#### 1. Premessa

Per poter affrontare lo studio delle competenze delle organizzazioni internazionali sono necessarie, a titolo preliminare, due precisazioni.

La prima è di carattere terminologico. Non è raro infatti che la dottrina, specie di lingua inglese, utilizzi indifferentemente i termini “competenza” (*competence*) o “poteri” (*powers*) per indicare, in generale, in quali materie o ambiti un’organizzazione possa operare e con che strumenti<sup>1</sup>. Nel presente contesto invece, per maggiore chiarezza, si ritiene opportuno distinguere i due termini, utilizzando quello di competenza per indicare le materie e gli ambiti (in senso materiale) nei quali l’organizzazione svolge la propria attività e il termine potere per definire, in relazione alle varie competenze, gli strumenti di cui essa può disporre<sup>2</sup>, ovvero gli atti giuridici che può emanare e/o le attività che può svolgere. Non vi è dubbio comunque che i due termini identifichino concetti strettamente legati e

---

<sup>1</sup> V. ad esempio ENGSTRÖM, *Constructing the Powers of International Institutions*, Leiden, 2012, p. 6 e BLOKKER, *International Organizations or Institutions, Implied Powers*, in *Max Planck EPIL*, 2009. La distinzione tra competenze e poteri è invece frequente nella dottrina di lingua francese, v. ad esempio: VIRALLY, *La notion*, p. 277 ss., p. 294 ss.; BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l’articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Athènes-Bruxelles, 1999, p. 127 ss.; KLEIN, *Les compétences et pouvoirs de l’organisation internationale*, in LAGRANGE, SOREL (dir.), p. 714 ss., anche se fa eccezione DUBEY, *La répartition des compétences au sein de l’Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Bruxelles, 2002, p. 50.

<sup>2</sup> TSAGOURIAS, *Security Council Legislation, Article 2(7) of the UN Charter, and the Principle of Subsidiarity*, in *Leiden JIL*, 2011, p. 539 ss., p. 542.

imprescindibili l'uno dall'altro, considerato che i poteri rendono le competenze reali ed effettive e misurano l'intensità con cui queste ultime devono essere esercitate<sup>3</sup>. Spesso, inoltre, tra competenze e poteri esiste un rapporto inversamente proporzionale, nel senso che più un'organizzazione ha competenze ampie, meno di solito dispone di poteri incisivi per esercitarle e viceversa. Esistono però delle eccezioni tra cui la più rilevante è sicuramente data dall'UE.

Nel caso dell'UE, pressoché tutti i trattati di revisione, da un lato, hanno aggiunto sempre nuove competenze a quelle esistenti, dall'altro, hanno costantemente intensificato i poteri a disposizione delle istituzioni per esercitarle (ad esempio ampliando i casi di voto a maggioranza nel Consiglio e rafforzando il ruolo del PE). Naturalmente questo processo è stato spesso contrastato dagli Stati membri che hanno cercato di "compensare" il costante ampliamento materiale delle competenze dell'Unione con strumenti diretti a controllare e "imbrigliare" i poteri di questa e in particolare i poteri che dovevano essere esercitati dalle istituzioni non dipendenti dai governi (ovvero essenzialmente la Commissione europea). In questo senso, ad esempio, va letta la creazione e la progressiva istituzionalizzazione del Consiglio europeo quale principale organismo di indirizzo (anche legislativo) dell'Unione, o la creazione del COREPER come diretto e stabile interlocutore della Commissione nelle procedure di adozione degli atti. In modo ancora più evidente questo fenomeno si è presentato al momento della creazione dell'UE con il Trattato di Maastricht del 1992, quando l'estensione degli ambiti di competenza a settori quali la politica estera e di sicurezza comune e la giustizia e affari interni si è potuta realizzare solo escludendo questi ultimi dalla logica integrativa e disciplinandoli come forme di cooperazione intergovernativa. Come noto, in seguito alla revisione operata dal Trattato di Lisbona il secondo dei settori citati è stato "comunitarizzato" mentre la politica estera e di sicurezza comune rimane ancora caratterizzata da una logica intergovernativa.

Per quanto riguarda la seconda precisazione, va sottolineato che ciò di cui si tratterà nel prosieguo assume maggiore rilevanza nelle organizzazioni a struttura più complessa; ovvero organizzazioni dotate di competenze *proprie* che esercitano in modo autonomo rispetto agli Stati membri e a maggior ragione in quelle che, come l'UE, aspirando a una integrazione sempre più stretta tra gli Stati membri, esercitano le proprie competenze (o comunque parte di esse) *al posto* di questi ultimi. Per queste organizzazioni (in realtà la minoranza) diventano infatti centrali l'attribuzione stessa e specialmente il riparto verticale delle competenze, ovvero la delimitazione tra la propria sfera d'azione e quella nazionale, rendendo quindi necessaria una maggiore attenzione a tali questioni, in particolare negli atti istitutivi.

Nelle organizzazioni meno evolute, che non sono dotate di una reale autonomia ma si limitano a fornire una struttura istituzionale all'interno della quale

---

<sup>3</sup> CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes*, Paris, 1974, p. 82 ss. e VIRALLY, *op. cit.*, p. 294 ss.

gli Stati membri si concertano, l'individuazione degli ambiti nei quali queste possono o non possono agire, pur soggiacendo sempre ai medesimi principi e criteri (che verranno illustrati nel prosieguo), assume sicuramente minore rilevanza. Dato che le competenze attribuite all'organizzazione rimangono comunque saldamente in mano agli Stati membri, le stesse risultano oggetto di minore attenzione sia negli atti istitutivi (quando esistono), sia durante la vita dell'organizzazione stessa. Quanto appena descritto si presenta in modo particolarmente evidente nelle *soft organizations*, in cui la determinazione in termini sempre piuttosto generici degli ambiti d'attività contribuisce a garantire la flessibilità propria di tale tipo di forma associativa<sup>4</sup>. La stessa situazione è però frequente anche nelle organizzazioni di cooperazione economica tra PVS dove di solito, indipendentemente dall'esistenza o meno di un trattato istitutivo, le competenze sono definite in modo particolarmente ampio (e vago).

## 2. I principi regolatori delle competenze

### 2.1. I principi di attribuzione e specialità

Gli Stati, in quanto enti sovrani, possiedono a titolo originario (ovvero non conferita da altri soggetti) qualsiasi competenza essi decidano di esercitare per perseguire un dato fine. Le organizzazioni internazionali, invece, in quanto enti derivati e funzionali: *a*) possono esercitare solo le competenze che gli Stati che le hanno create hanno conferito loro, entro i limiti dei poteri concessi e *b*) possono farlo solo allo scopo di perseguire le finalità dell'organizzazione stessa.

Quanto affermato si sostanzia nei due principi che si pongono a fondamento delle competenze di qualsiasi organizzazione internazionale, ovvero i principi rispettivamente di attribuzione e di specialità. Secondo una parte della dottrina ciascuno di questi due principi descriverebbe interamente la natura delle competenze attribuite e pertanto dovrebbero ritenersi sinonimi<sup>5</sup>. Tuttavia, in questo contesto si è ritenuto più utile esaminarli separatamente, in quanto, benché indubitabilmente legati l'uno all'altro, ognuno di essi pone l'accento su un aspetto specifico della natura delle competenze attribuite che vale la pena mettere in evidenza.

Il principio di competenze di attribuzione e il principio di specialità sono stati compiutamente formulati per la prima volta dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel parere dell'8.12.1927, *Jurisdiction of the European Commission of the Danube between*

---

<sup>4</sup> Cfr. in argomento DI STASI, *Le soft international organizations: una sfida per le nostre categorie giuridiche?*, in *CI*, 2014, p. 39 ss.

<sup>5</sup> V. ad esempio SCHERMERS, BLOKKER, p. 158 ss.

*Galatz and Braïla*, senza peraltro operare una distinzione tra i due e dimostrando così di considerarli, anch'essa, come sinonimi. Secondo la Corte (p. 64) “*As the European Commission is not a State, but an international institution with a special purpose, it only has functions bestowed upon it by the Definitive Statute with a view to the fulfilment of that purpose, but it has power to exercise these functions to their full extent, in so far as the Statute does not impose restrictions upon it*”.

In modo ancora più esplicito, la CIG, nel parere dell'8.7.1996 sulla legittimità dell'uso delle armi nucleari nei conflitti armati (c.d. WHO Advisory Opinion, par. 25) ha ribadito che “*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*”.

Nello stabilire che le organizzazioni possono esercitare solo le competenze che gli Stati hanno conferito loro, il principio di attribuzione evidenzia che, anche quando particolarmente ampie, esse rimangono sempre limitate e rappresentano un'eccezione rispetto a quelle nazionali che sono invece la regola. In linea di principio, le competenze di un'organizzazione non si presumono<sup>6</sup> e devono essere interpretate restrittivamente, sebbene, in ogni caso, in modo da garantirne l'effetto utile<sup>7</sup>. Ulteriore corollario di quanto enunciato è che l'organizzazione non ha il potere di determinare da sé le proprie competenze, ovvero essa, a differenza degli Stati, non gode di quella che viene denominata la *Kompetenz-Kompetenz* (la competenza sulla competenza).

La Corte Costituzionale tedesca nella sentenza del 2009 sul Trattato di Lisbona (BVerfGE, Urteil 30.6.2009, *Lissabon*) ha considerato l'assenza della *Kompetenz-Kompetenz* come l'elemento determinante per poter ancora considerare l'UE un'organizzazione internazionale e non qualcosa di assimilabile a uno Stato. La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità della legge tedesca di ratifica del Trattato di Lisbona, che, secondo i ricorrenti, introducendo nell'ordinamento interno le modifiche operate dal nuovo testo avrebbe leso i poteri del Parlamento tedesco in quanto organo legislativo. Nel respingere su tale punto il ricorso, i giudici hanno puntualizzato che la Costituzione tedesca “... non autorizza gli organi statali tedeschi a conferire diritti di supremazia tali che nel loro esercizio si possano creare autonomamente ulteriori competenze per l'Unione europea. *È vietato il trasferimento della competenza sulla competenza*” (punto 233, corsivo aggiunto, traduzione dal testo tedesco del prof. Luther realizzata su incarico dell'Ufficio studi della Corte Costituzionale italiana).

Il principio di specialità, invece, nel precisare che le competenze attribuite devono essere esercitate in modo da perseguire le finalità dell'organizzazione, si concentra sul rapporto funzionale esistente tra competenze e obiettivi per sottolineare come questi ultimi siano al contempo fondamento e misura delle prime:

---

<sup>6</sup> CONSTANTINESCO, *op. cit.*, p. 80.

<sup>7</sup> BINDSCHIEDLER, *La délimitation des compétences des Nations Unies*, in *RdC*, 1963, p. 307 ss., p. 321.



fondamento in quanto ne giustificano la stessa esistenza e misura perché è in rapporto agli obiettivi che l'attività posta in essere per esercitare la competenza può considerarsi legittima o meno. In linea di principio infatti, ogni qual volta un'organizzazione internazionale agisce al di fuori dei suoi poteri, competenze (espliciti o impliciti, v. par. 6) o obiettivi, la sua azione assume natura *ultra vires*. Se l'attività svolta ha consistito nell'adozione di un atto, questo di regola è invalido per il diritto interno dell'organizzazione (sugli atti v. Cap. VIII), anche se l'atto istitutivo può prevedere diverse o ulteriori conseguenze.

Come anticipato, i principi di attribuzione e specialità operano in qualsiasi organizzazione internazionale, anche se la loro effettiva rilevanza è direttamente proporzionale alla complessità e al livello di evoluzione dell'organizzazione stessa. Pertanto, solo in poche di esse si è sentito l'esigenza di enunciare i suddetti principi negli atti istitutivi. A questo proposito, l'esempio sicuramente più rilevante è quello dell'UE, nei cui Trattati essi sono espressamente richiamati in diverse disposizioni. In particolare, l'art. 4 *TUE* fa riferimento al principio di attribuzione quando stabilisce che "... qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri", mentre il successivo art. 5 *TUE* al par. 2 ribadisce entrambi i principi enunciando che "... l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti".

Un ulteriore esempio è dato dall'*EAEU Treaty*, al cui art. 3, dedicato ai principi e al funzionamento dell'EAEU, si legge che "*The Union shall carry out its activities within the jurisdiction granted by the Member States in accordance with this Treaty ...*"; inoltre nell'art. 5, dedicato all'ambito di applicazione dell'accordo, si afferma che "*The Union shall jurisdiction within the scope and limits determined under this Treaty and international treaties within the Union*".

## 2.2. Il principio di sussidiarietà

In termini estremamente generali il principio di sussidiarietà regola l'esercizio del potere tra livelli diversi di autorità per determinare quale di essi possa raggiungere gli obiettivi di una determinata azione nel modo più efficiente. In questo senso, l'azione del livello più alto risulta giustificata solo se gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati ugualmente a un livello più basso e se essa non interferisce inutilmente con l'autorità di quest'ultimo<sup>8</sup>. Nell'ambito delle organizzazioni internazionali tale principio può essere chiamato a svolgere diverse funzioni<sup>9</sup>. Quand'è espressamente menzionato in relazione alle competenze, esso

<sup>8</sup> TSAGOURIAS, *op. cit.*, p. 547 ss.

<sup>9</sup> Ad esempio nell'EAC, il principio di sussidiarietà è previsto dall'art. 7 dell'atto istitutivo, dedicato ai principi operativi della Comunità, dove si legge che tra "*The principles that shall govern the practical achievement of the objectives of the Community shall include ... (d) the principle of subsidiarity with emphasis on multi-level participation and the involvement of a wide range of stake-holders in the process of integration*". La stessa organizzazione nel *EAC Dictionary* (un glossario dei termini, abbreviazioni e

diventa un principio regolatore dell'esercizio di queste ultime e più specificamente di quelle che l'organizzazione condivide con gli Stati membri, stabilendo, di volta in volta, quale sia il soggetto (Stato o organizzazione) legittimato ad agire. In questo senso però il principio di sussidiarietà è previsto in pochi atti istitutivi. Ciò si spiega facilmente in quanto la sua presenza risulta utile solo se vi sono due condizioni piuttosto difficili da trovare, specie insieme: la capacità dell'organizzazione di esercitare competenze *proprie* e la previsione che almeno parte di queste siano condivise con gli Stati membri.

L'esempio più noto e compiuto di questo modo di concepire la sussidiarietà, tanto da diventare il paradigma stesso del suo uso nell'ambito dei sistemi di competenze delle organizzazioni internazionali, nonché l'ispiratore dei (pochi) altri esempi esistenti, è ancora una volta quello dell'UE. Nel Trattato sull'Unione il principio di sussidiarietà è oggetto di una disciplina specifica e articolata, introdotta nel 1992 dal Trattato di Maastricht. Nel testo vigente, l'art. 5, par. 3 *TUE* prevede che nelle materie in cui l'Unione non ha la titolarità esclusiva essa possa esercitare la propria competenza "...soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". Così come formulato, il principio di sussidiarietà tende a privilegiare gli Stati membri e a relegare l'Unione in un ruolo, appunto,

---

acronimi usati dall'organizzazione) definisce tale principio come "*the principle which emphasises multi-level participation of a wide range of participants in the process of economic integration*" ([www.eac.int](http://www.eac.int)). In questo caso quindi, il principio in questione viene utilizzato al fine di evidenziare i vantaggi del coinvolgimento di soggetti di varia estrazione e livello, compresi i privati, nella realizzazione delle diverse attività. Cfr., anche per altri esempi, VON STADEN, *Subsidiarity in Regional Integration Regimes in Latin America and Africa*, disponibile al sito web [lcp.law.duke.edu](http://lcp.law.duke.edu). Nel caso invece del CoE e del sistema della ECHR, il principio di sussidiarietà è previsto dal Protocollo n. 15, firmato a Strasburgo il 24.6.2013 e non ancora in vigore, che nel modificare il testo della Convenzione introduce un nuovo considerando nel preambolo. Secondo quest'ultimo "... spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli..." e "... nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'uomo istituita dalla presente Convenzione". Non prevedendo la Convenzione nessuna ripartizione di competenza tra gli Stati e il CoE, il principio di sussidiarietà si limita qui a ribadire che la Convenzione pone in capo agli Stati degli obblighi che devono essere rispettati e che solo nel caso in cui lo Stato non ci riesca, interviene la Corte di Strasburgo. Esso quindi si collega direttamente alla condizione del previo esaurimento dei rimedi interni per la ricevibilità del ricorso da parte della Corte, sancito dall'art. 35 della Convenzione. Cfr. NARDONE, *Osservatorio: l'Italia e la CEDU*, in *OIDU*, 2016, p. 233 ss. e MORELLI, *Sussidiarietà e margine di apprezzamento nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte Costituzionale*, incontro di studio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20.9.2013, testo disponibile all'indirizzo web: [progettoinnocenti.it](http://progettoinnocenti.it).

sussidiario. Va però altresì ricordato che è all'Unione che spetta, in prima istanza, valutare l'esistenza dei requisiti necessari per poter agire, conservando in questo modo una certa discrezionalità che, a sua volta, è soggetta a un duplice controllo sia politico, sia giurisdizionale.

La valutazione circa l'esistenza o meno delle due condizioni dettate dall'art. 5, par. 3 TUE è affidata anzitutto alla Commissione europea che, secondo quanto previsto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato, quando presenta una proposta di atto legislativo in una materia di competenza non esclusiva deve giustificarla alla luce della sussidiarietà e deve predisporre una scheda dettagliata che fornisca tutti gli elementi atti a permettere di valutare se la proposta rispetta tale principio. Ciò permette alla CGUE di poter esercitare più efficacemente il proprio controllo (giurisdizionale) sul rispetto del principio e rappresenta il presupposto per l'attivazione della procedura di controllo (politico) del rispetto della sussidiarietà affidata ai Parlamenti nazionali. Sempre secondo il Protocollo n. 2, infatti, qualsiasi proposta di atto legislativo in una materia per la quale si applica il principio di sussidiarietà deve essere trasmesso ai Parlamenti degli Stati membri che hanno il potere di emanare un parere motivato con cui dichiarare la violazione del suddetto principio. Ai pareri motivati emanati dai Parlamenti monocamerali sono assegnati due voti, mentre a quelli emanati dai Parlamenti bicamerali (che possono emanarne due, uno per ciascuna camera), è assegnato un voto. Se in relazione a un determinata proposta i pareri motivati rappresentano almeno un terzo del totale dei voti attribuiti ai Parlamenti, la Commissione è tenuta a riesaminarla e può decidere se mantenerla, modificarla o ritirarla, motivando la sua decisione (c.d. procedura del *cartellino giallo*). Se i pareri motivati rappresentano la maggioranza dei voti e l'atto deve essere emanato secondo la procedura legislativa ordinaria, la Commissione deve ugualmente riesaminare la proposta e decidere se mantenerla, modificarla o ritirarla. Tuttavia, se decide di mantenerla, deve redigere un proprio parere motivato in cui spiega perché considera la proposta conforme al principio di sussidiarietà e inviarlo (insieme ai pareri dei Parlamenti nazionali) al Consiglio e al PE (c.d. procedura del *cartellino arancione*). In entrambi i casi se il PE o il Consiglio ritengono che la proposta sia in contrasto con il principio di sussidiarietà, possono farla decadere. Secondo quanto riportato dalla Commissione (al sito [commissione.europa.eu](http://commissione.europa.eu), consultato nel maggio 2023), a tutt'oggi la procedura del cartellino arancione non è mai stata attivata, mentre quella del cartellino giallo si è concretizzata tre volte. In un caso la Commissione ha ritirato la propria proposta mentre negli altri due l'ha mantenuta.

Nell'ambito dell'Unione il principio in parola si ricollega al principio di prossimità espresso nell'art. 1, par. 2 TUE e nell'art. 10, par. 3 TUE, secondo cui le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini, ed è completato dal principio di proporzionalità sancito dall'art. 5, par. 4 TUE, per il quale l'azione dell'Unione (in qualsiasi ambito di competenza, anche esclusiva) deve avere un contenuto e una forma che si limitino a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Come anticipato, dopo il 1992 il principio di sussidiarietà ha iniziato a trovare spazio negli statuti di altre organizzazioni internazionali, talora in seguito a un'attività di revisione e spesso con formulazioni del tutto simili a quella prevista nel TUE.

Ad esempio, il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel *Rev. Treaty of Basseterre*, entrato in vigore il 21.1.2011, che ha modificato l'originale *Treaty establishing the OECS-Economic Union*. L'art. 14 del nuovo Trattato, intitolato *Areas of Legislative Competence of the Organisation*, distingue tra competenze esclusive dell'organizzazione (par. 1) e competenze concorrenti (par. 2). In relazione a queste ultime il par. 3, pur senza citare espressamente il principio di sussidiarietà riprende in pieno il contenuto dell'art. 5, par. 3 *TUE*, stabilendo che "... *the Organisation shall enact Acts of the Organisation only if and so far as the objectives of the proposes action cannot, in the opinion of the OECS Authority, be sufficiently achieved by the Member States and can therefore by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by enacting Act of the Organisation*".

Va ricordato, infine, che in alcune organizzazioni il principio di sussidiarietà, pur non essendo previsto dall'atto istitutivo come principio generale diretto a regolare l'esercizio delle competenze, è comunque presente in documenti, vincolanti o meno, dedicati a specifici settori d'attività, diventando così un "principio guida"<sup>10</sup> per l'attività da svolgere in quell'ambito.

In questo senso si può citare l'ECOWAS, la cui l'Alta Autorità, organo apicale, in attuazione degli obiettivi previsti dal trattato istitutivo di operare "*the harmonisation and coordination of national policies, and promotion of programmes, projects and activities in the area of agriculture and natural resources ...*" e di "... *gives more recognition to the harmonisation and coordination of policies on environmental protection*", ha elaborato nel 2008, un documento dal titolo "*ECOWAS Environmental Policy*"<sup>11</sup>. Quest'ultimo, giuridicamente vincolante per gli Stati, tra i principi ha inserito anche quello di sussidiarietà secondo il quale "... *only what cannot be better addresses at the national or local level, will be treated at the regional level. It is agreed*" e "*National competence shall be the rule whereas community competence shall be the exception*".

### 3. Le modalità di attribuzione delle competenze

Per individuare in concreto le competenze attribuite a un'organizzazione internazionale bisogna fare riferimento alle disposizioni del suo atto istitutivo. Ciò comporta una varietà di situazioni che difficilmente può essere ricondotta a modelli predefiniti. In linea di principio, si può dire che è piuttosto raro che l'attribuzione avvenga secondo un approccio *materiale*, ovvero prevedendo disposizioni contenenti gli elenchi dei settori e materie di competenza dell'organizzazione<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> L'espressione, in riferimento al caso dell'ECOWAS è di VON STADEN, *op. cit.* a cui si rinvia anche per altri esempi.

<sup>11</sup> *ECOWAS Supplementary Act*, 19.12.2008, A/SA.4/12/08.

<sup>12</sup> Simili elenchi, sono invece piuttosto comuni nelle Costituzioni degli Stati federali per distinguere le competenze dell'ente centrale rispetto a quelle dei singoli Stati federati. Ad esempio la costituzione tedesca all'art. 73 elenca le materie di competenza legislativa esclusiva federale; all'art. 74 le materie di

L'esempio principale in questo senso è quello dell'UE dopo la revisione operata con il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo infatti, allo scopo di semplificare e razionalizzare il sistema di attribuzione originariamente previsto dai Trattati<sup>13</sup>, ha previsto che il titolo I del *TFUE* fosse dedicato alle categorie e ai settori di competenza dell'Unione. Negli articoli che compongono tale titolo sono descritte le diverse categorie di competenze (esclusive, concorrenti e di sostegno, coordinamento o completamento a cui si aggiunge, come categoria a sé, la politica estera e di sicurezza comune) e per ognuna di esse sono elencate le materie e i settori che vi rientrano. In ogni caso, però, va anche ricordato che per stabilire con esattezza cosa l'Unione possa o non possa fare non sono sufficienti gli articoli appena descritti ma bisogna necessariamente rifarsi anche alle disposizioni contenute nella parte III del *TFUE*, consacrato alle politiche e azioni interne dell'Unione, dove sono stabiliti i fini specifici dell'azione e i poteri affidati alle istituzioni.

Come anticipato, l'approccio materiale è attualmente presente anche nella *OECS Economic Union*. L'art. 14 del *Rev. Treaty of Baseterre* distingue tra competenze esclusive e concorrenti, indicando per ciascuna delle due tipologie il rispettivo elenco di materie.

Esso era altresì presente nella *Istanbul Declaration* che nel 1997 ha dato vita alla *D-8*. Quest'ultima all'art. 4 stabiliva un elenco, non esaustivo, di 13 aree di cooperazione, tra cui commercio; industria, comunicazione e informazione; sviluppo agricolo; ambiente; energia ecc. Nel 2012 durante il Summit di Islamabad è stata firmata la *Charter of D-8*, che di fatto ha rafforzato il quadro giuridico e istituzionale dell'organizzazione, codificando in un vero e proprio accordo internazionale i suoi principi, regole e valori. Nella Carta le aree di cooperazione sono cresciute di numero e sono attualmente elencate nel par. 5 dell'art. 2, dedicato ai principi e scopi della cooperazione, precisando tra l'altro la possibilità di aggiungere nuove aree, previa decisione del Consiglio dei Ministri o adottata durante un Summit.

Coerentemente con la natura stessa delle organizzazioni internazionali, di solito le competenze sono attribuite secondo un approccio *funzionale*, ovvero devono essere ricostruite partendo dai fini dell'organizzazione stessa. In quelle poco evolute e specialmente nelle *soft organizations*, in cui tutte le competenze rimangono sostanzialmente nelle mani degli Stati, spesso i fini sono indicati in modo generico rendendo di conseguenza anche le competenze molto vaghe. In questi casi, l'attività di attribuzione delle competenze si trasforma in una sorta di processo permanente che gli Stati membri continuano anche dopo la nascita dell'organizzazione stessa, attraverso l'approvazione di documenti (di solito più di uno) di varia natura (anche meramente politici) che specificano i settori nei quali si intende realizzare la cooperazione; oppure, in modo più pragmatico, stabilendo di volta in volta, in occasione dei loro incontri, gli argomenti di cui occuparsi, sulla

---

competenza concorrente con i Länder, infine all'art. 75 vengono indicate le materie nelle quali la federazione ha il diritto di emanare leggi quadro per la legislazione dei Länder.

<sup>13</sup> Il sistema di attribuzione precedente al Trattato di Lisbona è stato definito eterogeneo e lacunoso, in particolare da ISAAC, BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 10<sup>ème</sup> ed., Paris, 2012, p. 65. In realtà era un sistema che, come si vedrà subito dopo, al pari di altre organizzazioni internazionali era basato sui fini dell'organizzazione e sui poteri conferiti agli organi per raggiungerli.

base delle necessità contingenti e della probabilità di raggiungere un consenso. In entrambi in casi, comunque, una volta che un'organizzazione inizia ad occuparsi di una materia o di un settore essa tende ad acquisire stabilmente la relativa competenza, potendo così nel tempo accrescere sempre più la propria rilevanza.

A tale proposito si può citare l'APEC, il cui processo di costituzione ha preso l'avvio con il primo vertice ministeriale dei Paesi facenti parte della Regione di Asia e Pacifico tenutosi a Canberra il 6-7.11.1989 e il conseguente *Statement*. Quest'ultimo documento contiene generici riferimenti alla liberalizzazione degli scambi e alla necessità di focalizzare la cooperazione in una serie di settori quali investimenti; trasferimento di tecnologia; sviluppo di risorse umane, tutti finalizzati al perseguimento di uno sviluppo sostenibile dei Paesi della regione. Nello stesso documento si sottolinea l'accordo dei Ministri partecipanti al vertice sull'opportunità di estendere la cooperazione ad altre aree tra cui l'energia, la pesca, l'ambiente, la promozione degli scambi, il turismo, e si dà incarico a dei funzionari d'iniziare i lavori preparatori in vista dei vertici successivi. In effetti, attraverso i vertici che si sono susseguiti, l'ambito di cooperazione tra i Paesi partecipanti all'APEC è cresciuto notevolmente. Rilevante a questo proposito è stata anzitutto la c.d. *Osaka Action Agenda* del 1996 che ha stabilito tre obiettivi prioritari consistenti nella liberalizzazione di scambi e investimenti; nella facilitazione di scambi e investimenti e nella cooperazione economica e tecnica, indicando per il raggiungimento di questi una serie di azioni e attività da realizzare in un ampio numero di settori e materie. Tale *Agenda* è stata aggiornata nel 2001 e nel 2002. Nel 2020 con una dichiarazione dei leader dell'APEC è stata adottata la *APEC Putrajaya Vision 2040* che oltre a puntare l'attenzione ancora una volta su commercio e investimenti, ha aggiunto ulteriori temi quali l'innovazione e la digitalizzazione; la crescita equilibrata, sostenibile e inclusiva. Tutti i documenti citati sono rigorosamente di *soft law*.

Un altro caso che vale la pena ricordare è quello della BIMSTEC. Istituita nel 1997 come *soft organization* con la *BIMSTEC Declaration*, essa ha dato vita a un processo di progressiva formalizzazione che nel 2022 ha portato alla conclusione di un vero e proprio trattato istitutivo, la *BIMSTEC Charter*. Per quanto riguarda le competenze, la *BIMSTEC Declaration* tra le finalità faceva riferimento a una serie di settori tra cui commercio, investimenti, sviluppo, e turismo, mentre la *BIMSTEC Charter*, sempre tra le finalità, oltre a confermare gli ambiti nei quali già si è concentrata l'attività dell'organizzazione, annuncia l'intenzione di volerne aggiungere altri in campo economico, sociale e tecnico. Nel periodo intercorso tra i due documenti le competenze dell'organizzazione sono state specificate dai Capi di Stato e di governo e dai Ministri degli esteri degli Stati membri durante i *BIMSTEC Summit* e i *BIMSTEC Ministerial meeting*. Nel 1998 sono stati individuati sei settori prioritari: commercio e investimenti; trasporti e comunicazioni; energia; tecnologia; turismo e pesca cui nel 2005 si sono aggiunti: riduzione della povertà; agricoltura; cooperazione culturale; lotta al terrorismo e ai crimini transnazionali; ambiente e gestione dei disastri; salute pubblica e promozione dei contatti *people-to-people* tra università, istituti di ricerca, organizzazioni culturali. Nel 2021 il *BIMSTEC Ministerial Meeting* di Colombo in Sri Lanka ha ridefinito gli ambiti di cooperazione e li ha riorganizzati in settori e sotto-settori, affidando uno o più di essi a ciascun Stato membro, indicato come Paese capofila. Il Bangladesh è diventato capofila per commercio e investimenti e sviluppo; il Bhutan per ambiente e cambiamenti climatici; l'India per la sicurezza (sotto-settori: lotta al terrorismo, crimini transnazionali gestione dei disastri, energia); il Myanmar per agricoltura e sicurezza alimentare (sotto-settori: agricoltura, pesca, allevamento); il Nepal per i contatti

*people-to-people* (sotto-settori: cultura, turismo, forum di *think tanks*, media); lo Sri Lanka per scienza, tecnologia e innovazione (sotto-settori: tecnologia, salute umana, sviluppo delle risorse umane); la Thailandia per la connettività. Ogni Stato, per i settori e sotto settori affidatigli, deve promuovere la cooperazione anche attraverso la previsione di piani d'azione o programmi di lavoro, prevedere la creazione di meccanismi istituzionali quali gruppi di lavoro e gruppi di esperti e presentare ogni anno un rapporto annuale sulle attività che sono state intraprese.

Inevitabilmente più definite sono invece le competenze dei c.d. *Treaty Bodies*<sup>14</sup>, ovvero di quelle forme organizzative, sempre piuttosto semplici, che vengono create nell'ambito di accordi internazionali vertenti su temi d'interesse globale, quali l'ambiente o il disarmo, oppure diretti a regolare la produzione e il commercio di prodotti di base come zucchero, gomma, caffè, legno tropicale, allo scopo specifico di favorire e controllare l'attuazione degli impegni assunti da parte degli Stati partecipanti (v. il Cap. I, in particolare il par. 3). L'ambito materiale di attività di queste organizzazioni coincide necessariamente con l'oggetto dell'accordo che le ha create anche se non è raro che gli organi che le devono gestire godano di ampi poteri d'azione. Spesso infatti all'organo decisionale (organo invariabilmente di natura assembleare, per lo più denominato Conferenza o Commissione), oltre a essere affidate una serie di funzioni espressamente elencate, viene riconosciuta la possibilità di esercitare ogni azione o prendere ogni decisione ritenuta opportuna al fine dell'attuazione dell'accordo stesso. La stessa situazione si presenta anche per alcune organizzazioni tecniche o scientifiche, dotate di una struttura particolarmente semplice e di obiettivi e funzioni specifici.

Un primo esempio è dato dalla Convenzione sulla diversità biologica conclusa nel 1992 sotto gli auspici dell'UNDP, avente come obiettivi: la conservazione della diversità biologica; l'uso sostenibile delle sue componenti e l'equa divisione dei benefici provenienti dall'utilizzo di tali risorse attraverso un accesso giusto e un appropriato trasferimento delle tecnologie necessarie. La Convenzione si è dotata di una struttura organizzativa il cui organo principale è la "Conferenza delle parti" aventi il compito di monitorarne l'attuazione. Le competenze della Conferenza ovviamente coincidono con l'oggetto della Convenzione anche se è previsto che essa possa "*Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Convention in the light of experience gained in its operation*" (art. 23).

---

<sup>14</sup> Si deve specificare che a volte la dottrina utilizza per le forme associative descritte nel testo il termine *Treaty Organisation* (ad esempio SANDS, KLEIN, p. 115); mentre usa il termine *Treaty Bodies* per indicare i comitati di esperti indipendenti (attualmente 10) creati nell'ambito delle Convenzioni ONU in materia di diritti umani con il compito di monitorare il rispetto degli obblighi in essi previsti da parte degli Stati membri, come ad esempio il *Committee against torture* (CAT) previsto dall'art. 17 della Convenzione delle NU contro la tortura del 1984.



Per quanto riguarda gli accordi sui prodotti di base si può citare l'*ITTO Agreement* concluso nel 1983 e rinegoziato nel 1994, con il fine di creare un *Treaty Body* nel quadro della cooperazione tra Paesi produttori e consumatori di legno tropicale e che riunisce, per i primi, 33 Paesi e per i secondi 31<sup>15</sup>. L'ITTO ha lo scopo di controllare l'attuazione delle disposizioni dell'accordo stesso ed è dotata di un apparato istituzionale il cui organo supremo è denominato Consiglio. A quest'ultimo è demandato il compito di esercitare le funzioni necessarie all'applicazione delle disposizioni dell'*Agreement* e a tal fine esso può, tra le altre cose, "*Take such decisions as are necessary to ensure the effective and efficient functioning and operation of the Organization*" (art. 7, lett. b).

Infine, tra le organizzazioni di carattere tecnico si può fare riferimento all'*European Centre for Medium-Range Weather Forecasts*; organizzazione internazionale nata nel 1975 tra i Paesi europei con lo scopo di sviluppare la capacità di previsioni meteorologiche a medio termine e a tal fine dotata di una serie di competenze di carattere scientifico e tecnico. Tale organizzazione, che prevede come unico organo decisionale un Consiglio formato dai rappresentanti degli Stati membri, prevede all'art. 4, par. 1 della Convenzione che la istituisce che "il Consiglio dispone dei poteri e adotta i provvedimenti necessari all'esecuzione della Convenzione".

Anche organizzazioni maggiormente strutturate e dotate di una volontà autonoma rispetto agli Stati membri, per lo più di natura politica, mondiali o regionali, possono avere competenze definite in modo ampio e generico, rendendo così particolarmente complesso circoscrivere gli ambiti entro cui sono chiamate a svolgere le loro attività. Spesso in queste organizzazioni le disposizioni che definiscono il funzionamento e i poteri degli organi contengono indicazioni più specifiche circa le sfere di competenza; inoltre non è raro che un'ulteriore puntualizzazione dei settori d'attività (o di alcuni di essi) avvenga in momenti successivi rispetto a quello della costituzione, attraverso l'elaborazione di programmi, piani d'azione o altri strumenti.

L'esempio più rilevante a livello mondiale di quanto appena descritto è dato dalle NU. Partendo dai fini dell'art. 1 della Carta, ciò che si ricava sono settori d'attività descritti in modo così generico da rendere difficile anche solo ipotizzare ambiti esclusi a priori da una potenziale attività dell'organizzazione<sup>16</sup>. Ulteriori indicazioni derivano da altre disposizioni, come ad esempio l'art. 11 relativo al funzionamento dell'AG da cui si evince che tale organo possa esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e fare raccomandazioni agli Stati e al CdS anche nel settore del disarmo e della disciplina degli armamenti. Inoltre, l'art. 55, che apre il capitolo dedicato alla cooperazione internazionale economica e sociale, prevede che le NU debbano promuovere: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e le condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili e la collaborazione internazionale culturale

<sup>15</sup> PONTECORVO, *Il 'regime' internazionale per la protezione delle foreste*, Napoli, 2012, p. 144 ss.

<sup>16</sup> BINDSCHEDLER, *op. cit.*, p. 320.



ed educativa; 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.

Un ulteriore esempio, questa volta a livello regionale, è dato dall'AU. Il suo atto costitutivo prevede all'art. 3 una serie di obiettivi molto generici quali realizzare una più grande unità e solidarietà tra i Paesi africani; accelerare l'integrazione politica e socio-economica del Continente; promuovere la pace, la sicurezza e la stabilità del Continente. Indicazioni più specifiche sono contenute nell'art. 13 che elenca le attribuzioni del Consiglio esecutivo e che fa riferimento a un elenco di materie (non esaustivo) tra cui: commercio estero; energia, industria e risorse minerarie; alimentazione, agricoltura, risorse animali, allevamento e foreste; risorse idriche e irrigazione; protezione dell'ambiente, azione umanitaria e reazione e soccorso in caso di catastrofi; trasporti e telecomunicazioni; assicurazioni; educazione, cultura e sanità; scienza e tecnologia, ecc. Nel 2013 inoltre l'Assemblea dell'organizzazione (formata dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri) ha adottato il piano strategico 2014-2017, in cui ha ulteriormente specificato i settori di attività considerati prioritari come: sviluppo delle capacità umane, tecnologia e innovazione; agricoltura e processi agricoli; sviluppo di una economia inclusiva attraverso l'industrializzazione, sviluppo delle infrastrutture, ecc.

Solitamente, nelle organizzazioni che aspirano a creare un vincolo particolarmente stretto tra gli Stati membri e che presentano un campo prevalente di specializzazione, per lo più economico, le competenze sono oggetto di una particolare attenzione, che di regola si traduce in modalità di attribuzione complesse e articolate. Da un lato, infatti, negli atti istitutivi di queste organizzazioni sono sempre presenti disposizioni che elencano, in modo anche dettagliato, le finalità, permettendo così di definire gli ambiti generali d'attività; dall'altro, il compito di delineare e specificare questi ultimi è invariabilmente demandato ad altri gruppi di disposizioni che per ciascun ambito materiale stabiliscono nel dettaglio i singoli settori d'azione, gli obiettivi specifici che devono essere raggiunti e i poteri da utilizzare per farlo. Anche in queste organizzazioni le competenze possono essere oggetto di un processo di elaborazione progressiva che però di solito si concretizza attraverso procedure formali. Gli atti istitutivi possono prevedere clausole che permettono di aggiungere ambiti di competenza attraverso una decisione da parte dell'organo assembleare che può assumere natura di atto di diritto derivato, o rango di diritto primario integrante l'atto istitutivo. Oppure gli stessi atti istitutivi possono limitarsi a individuare in modo generico ambiti materiali di competenza rinviando esplicitamente a momenti e atti successivi il compito di concretizzare tale competenza e di definirne nello specifico il contenuto.

Rispetto a quanto descritto un caso particolare è quello del MERCOSUR. L'art. 1 del *Tratado de Asunción*, del 1991, dedicato a obiettivi, principi e strumenti, dopo aver stabilito l'istituzione del MERCOSUR precisa che questo implica: la libera circolazione di beni, servizi e fattori produttivi tra gli Stati membri, attraverso, tra gli altri, l'eliminazione dei diritti di dogana, delle restrizioni non tariffarie alla circolazione delle merci e di qualsiasi altro mezzo equivalente; la costituzione di una tariffa esterna doganale comune;

il coordinamento delle politiche macroeconomiche e settoriali tra gli Stati in materia di: commercio estero, agricoltura, industria, fisco, moneta, cambio, capitali, servizi, dogane, trasporti, comunicazioni. Tale elenco non è esaustivo in quanto è previsto che il coordinamento possa riguardare ogni altro settore utile per garantire uguali condizioni di concorrenza tra gli Stati. Partendo da ciò, la progressiva più specifica definizione dei settori di attività del MERCOSUR si è avuta attraverso la conclusione di protocolli aggiuntivi al *Tratado de Asunción*. Questi ultimi, benché di solito negoziati tra tutti gli Stati membri, a volte sono stati ratificati solo da alcuni di essi contribuendo a dare una natura “a geometria variabile” all’organizzazione. Ad esempio, nel 1995 è stato adottato un protocollo in materia di armonizzazione delle legislazioni nazionali sulla proprietà intellettuale ratificato ed entrato in vigore solo tra Paraguay e Uruguay; nel 1996 è stato previsto il protocollo di Santa Maria sulla giurisdizione internazionale in materia di rapporti di consumo, il cui processo di ratifica non è nemmeno iniziato, in quanto il suo art. 18 prevede che prima l’organo esecutivo del MERCOSUR debba approvare il regolamento comune per la difesa del consumatore, che a sua volta deve essere incorporato negli ordinamenti nazionali; sempre nel 1996 è stato invece ratificato da tutti gli Stati membri il protocollo che ha provveduto a inserire l’integrazione culturale tra le competenze del MERCOSUR. Più travagliata è stata invece la strada per giungere a dare vita a una politica ambientale. Inizialmente questa materia è entrata a far parte delle competenze dell’organizzazione in modo pragmatico, attraverso la creazione di una Commissione tematica che si occupasse d’ambiente nell’ambito di uno dei gruppi di lavoro. Dopo ulteriori passaggi, nel 2001 la materia è diventata oggetto di un accordo quadro, ratificato da tutti gli Stati membri, anche se non dotato del rango di diritto primario come i protocolli<sup>17</sup>. A questo nel 2004 è stato aggiunto un protocollo addizionale in materia di cooperazione e assistenza di fronte alle emergenze ambientali, che non è stato firmato dal Venezuela, in quanto sospeso dal 1998 da tutti i diritti e obblighi derivanti dalla partecipazione all’organizzazione. Infine, nel 2005 con il *Protocollo de Asunción* anche il tema dei diritti umani è formalmente entrato a far parte delle competenze del MERCOSUR. Il suo art. 1 definisce tali diritti condizione essenziale del processo d’integrazione tra le parti, mentre l’art. 2 prevede che queste ultime cooperino per la promozione e protezione di tali diritti attraverso i meccanismi istituzionali dell’organizzazione. Il protocollo è stato firmato e ratificato da tutti gli Stati membri (sempre tranne il Venezuela) e vi ha aderito anche il Cile in qualità di Stato membro associato. Esso è in vigore dal 2010. Gli stessi Paesi con l’aggiunta di Ecuador e Bolivia (anch’essi Stati membri associati) hanno firmato nel 2017 un memorandum d’intesa sullo scambio di documenti per il chiarimento di gravi violazioni dei diritti umani e nel 2022 un nuovo accordo relativo al reciproco riconoscimento dei mezzi di protezione per le donne in situazione di violenza di genere (non ancora in vigore).

## 4. Le clausole limitatrici delle competenze

### 4.1. Le clausole sulla domestic jurisdiction

Per le organizzazioni internazionali più evolute, che riescono ad esprimere una propria volontà distinta da quella degli Stati membri, può nascere il problema

---

<sup>17</sup> Cfr. GARBATELLO, *Una politica ambientale per il Mercosur?*, in CS, 2002, p. 669 ss.

di evitare che le loro attività vadano ad incidere in ambiti che gli Stati considerano di propria competenza esclusiva.

A tale scopo spesso negli atti istitutivi di tali organizzazioni sono inserite clausole che si riferiscono alle competenze in modo *negativo*, al fine cioè di escludere settori o materie.

Quando le organizzazioni sono di natura politica e presentano finalità molto ampie e generali, la clausola a cui si ricorre più spesso è quella che richiama il rispetto della *domestic jurisdiction* (dominio riservato). Lo scopo di tale clausola è fornire garanzie ulteriori rispetto a quelle già insite nel principio di attribuzione<sup>18</sup> che le competenze dell'organizzazione non possano essere interpretate in modo da interferire con l'esercizio delle competenze rimaste agli Stati<sup>19</sup>. Una clausola del genere era già presente nel *Pacte SdN*<sup>20</sup>, anche se il modello attualmente più rilevante lo si ritrova nell'art. 2 par. 7 della *Carta NU*. Esso prevede che "Nessuna disposizione del presente statuto autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato...". L'art. 2, par. 7 è stato interpretato in diversi modi<sup>21</sup>, anche se quello prevalente è che esso regoli i rapporti tra l'organizzazione e i propri membri agendo appunto come un limite *ratione materie* (limite in concreto dimostratosi piuttosto fragile, come si vedrà *infra* nel par. 5) all'attività della prima per quegli ambiti considerati rientrare nella competenza esclusiva dei secondi<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Come rileva TSAGOURIAS, *op. cit.*, p. 542 ss., in relazione alle NU, le organizzazioni caratterizzate da finalità ampie e indeterminate per poter operare effettivamente possono dover disporre di poteri ulteriori oltre quelli originariamente previsti dall'atto istitutivo. Ciò rende il principio di attribuzione non sufficiente a evitare eccessive espansioni dell'organizzazione a discapito degli Stati membri. Da cui la necessità di prevedere ulteriori strumenti.

<sup>19</sup> Cfr. SCHERMERS, BLOKKER, p. 162.

<sup>20</sup> In realtà i primi trattati che hanno consacrato la nozione di *domestic jurisdiction* risalgono all'inizio del secolo scorso. Si trattava di trattati di arbitrato che escludevano dal loro campo di applicazione i conflitti che riguardavano l'onore, gli interessi vitali o quelli essenziali dello Stato, come ad esempio il Trattato franco-inglese del 14.10.1903. Cfr. DAILLIER *et al.*, *Droit international public*, Paris, 1999, p. 484. Su tali clausole fu modellata quella che si ritrova nel *Pacte SdN* (che però, riguardava esclusivamente la competenza dell'organizzazione in materia di soluzione delle controversie) e poi quella contenuta nella Carta NU.

<sup>21</sup> Ad esempio Arangio-Ruiz vedeva nella *domestic jurisdiction* non tanto un limite *ratione materie* all'azione dell'organizzazione, quanto piuttosto, più in generale, un limite a una qualsiasi forma di ingerenza nelle attività dei governi nazionali quando regolano, all'interno del loro territorio, i rapporti interindividuali. ARANGIO-RUIZ, *Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, in *RdC*, 1990, p. 9 ss. In questo senso anche MARCHISIO, p. 70 ss. V. per tale visione subito dopo nel paragrafo. Essa è stata criticata, tra gli altri da CONFORTI, FOCARELLI, p. 204.

<sup>22</sup> Negli anni successivi alla redazione della Carta ci sono stati degli Stati che hanno cercato di interpretare la disposizione come rivolta anche agli Stati membri. A tali tentativi si è sempre però contrapposta l'idea che la disposizione regolamentasse solo l'azione dell'organizzazione. Cfr. CONFORTI,

Clausole sulla *domestic jurisdiction* sono presenti negli statuti di diverse organizzazioni internazionali sia mondiali (ad esempio una clausola di questo tipo è prevista dall'art. 3 della *UNESCO Constitution*), sia regionali. In queste ultime però spesso tali clausole si rivolgono non solo all'organizzazione ma anche agli Stati membri assumendo così un duplice significato. Nel tutelare le competenze nazionali esclusive infatti, esse operano non solo come limite all'attività dell'organizzazione, ma anche come principio di non ingerenza da parte di Stati negli affari interni di altri Stati<sup>23</sup>. Questo è il caso ad esempio delle organizzazioni regionali che assumono (o tentano di assumere) natura continentale<sup>24</sup> e che, almeno nel caso dell'AU, sono nate subito dopo il raggiungimento dell'indipendenza dal colonialismo dei loro Stati membri, anche allo scopo di proteggerne la ancora fragile sovranità da influenze esterne<sup>25</sup>. Per la stessa ragione, clausole di questo tipo sono spesso presenti anche negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali formate prevalentemente o esclusivamente da PVS.

A livello regionale la situazione è comunque articolata. Ad esempio la *Convenio SELA* contempla il riferimento al principio del "... *no interviento en los asuntos internos*", nell'art. 4 relativo ai principi che informano esclusivamente le azioni del SELA, limitando quindi il principio solo all'attività dell'organizzazione.

Nell'*ASEAN Charter* il principio di "... *non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States*" è sancito nell'art. 2, lett. e) tra quelli destinati a regolamentare l'azione sia dell'organizzazione sia degli Stati membri, rivolgendosi pertanto ad entrambi e assumendo la duplice valenza descritta. Lo stesso accade nella *BIMSTEC Charter*, dove

---

FOCARELLI, p. 192 ss. Quest'ultima posizione è stata ribadita anche durante i lavori preparatori della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli Stati emanata dall'AG del 1970. Su tali aspetti cfr. GUILLAUME, Art. 2. *Paragraphe 7*, in COT *et al.* (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, 2005, 3<sup>ème</sup> ed., p. 485 ss. Allo stesso modo anche il Rapporto dell'*Institut de Droit International* è giunto alla stessa conclusione nella sua Sessione di Aix-en-Provence del 1954, nel cui rapporto si legge: "*L'expression 'affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des Etats' a été employée en vue de délimiter, par rapport au domaine réservé, la compétence de certaines organisations internationales telle qu'elle est déterminée par la constitution propre à chacune de ces organisations*".

<sup>23</sup> Il principio di non ingerenza è ampiamente consacrato dal diritto internazionale generale come conseguenza necessaria e diretta dei principi di sovranità e di uguaglianza tra gli Stati. In argomento cfr. DAILLIER *et al.*, *op. cit.*, p. 487.

<sup>24</sup> In merito CONFORTI, *The Principle of Non-intervention*, in BEDJAOUI (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, The Hague, 1991, p. 467 ss., p. 475, ritiene che comunque, anche se non espressamente previsto, il divieto dell'organizzazione di intervenire in materie rientranti nel dominio riservato dei propri Stati membri deve considerarsi implicitamente valevole per ogni organizzazione internazionale. Questa posizione può essere considerata speculare a quella di KLEIN, *op. cit.*, p. 716, secondo cui la *domestic jurisdiction* non è altro che un modo alternativo per indicare il principio di attribuzione. Da questo punto di vista, quindi si può ritenere che il principio in parola assuma la natura di una sorta di enunciazione "in negativo" del principio di attribuzione.

<sup>25</sup> HELLQUIST, *Interpreting Sanctions in Africa and Southeast Asia*, in *Int. Rel.*, 2015, p. 319 ss., p. 319.

all'art. 2, nell'enunciare i principi che sia l'organizzazione sia gli Stati membri devono seguire, viene stabilito che la "*Cooperation within BIMSTEC will be based on respect for the principles of... non interference in internal affairs...*".

Nel caso invece dell'OAS il principio del rispetto della *domestic jurisdiction* e quello di non ingerenza sono presenti entrambi ma in due disposizioni distinte. L'art. 1, par. 2 dell'atto istitutivo è chiaramente rivolto all'organizzazione. Esso infatti dopo aver richiamato il principio di attribuzione aggiunge che "*... none of whose provisions authorizes to intervene in matters that are within the internal jurisdiction of the Member States*". Invece l'art. 3 lett. c) prevede il principio di non ingerenza stabilendo che "*Every State has the right to choose, without external interference, its political, economic, and social system and to organize itself in the way best suited to it, and has the duty to abstain from intervening in the affairs of another State*".

Caratteristica delle clausole sulla *domestic jurisdiction* è l'indeterminatezza della loro portata e contenuto. Per quanto riguarda la prima, in dottrina non c'è unanimità in merito a quali attività risultino precluse all'organizzazione nelle materie per le quali viene invocata la clausola. Sempre in riferimento all'art. 2 par. 7 della *Carta NU* (intorno al quale si è sviluppato il dibattito dottrinale), alcuni autori ritengono che la preclusione sia sempre e comunque totale<sup>26</sup>. Ciò significa che non sarebbe possibile emanare nessun tipo di atto, anche meramente raccomandatorio, né avviare una discussione (a meno che la discussione riguardi la natura di *domestic jurisdiction* o meno della questione stessa)<sup>27</sup>. Per altra parte della dottrina invece l'organizzazione conserverebbe qualche potere residuo, potendo sempre avviare una discussione o addirittura, per alcuni autori, adottare atti non vincolanti<sup>28</sup>.

Anche il contenuto della clausola risulta indeterminabile a priori in quanto lo stesso concetto di *domestic jurisdiction* è relativo<sup>29</sup>. Nel 1923 la Corte permanente di giustizia internazionale (in riferimento all'art. 15, par. 8 del *Pacte SdN*, ma con considerazioni valide in generale) ha stabilito che fossero da considerarsi rientranti nella suddetta nozione l'insieme delle materie in cui lo Stato è, in linea di principio, libero da obblighi internazionali.

La Corte permanente di giustizia internazionale si è pronunciata in merito al concetto di *domestic jurisdiction* nel parere sui *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (French Zone) on November 8<sup>th</sup>, 1921, 7.2.1923*. Il parere, richiesto dal Consiglio della Società delle Nazioni verteva su una controversia tra Francia e Gran Bretagna riguardante l'emanazione da parte della prima di decreti che concedevano la cittadinanza francese ai

---

<sup>26</sup> Sempre che non siano previste eccezioni espresse, come nel caso dell'art. 2, par. 7 in relazione alle misure coercitive previste dal Capo VII.

<sup>27</sup> In tal senso ad esempio BINDSCHEDLER, *op. cit.*, p. 391 e CONFORTI, FOCARELLI, p. 216.

<sup>28</sup> Così ad esempio DAILLIER *et al.*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>29</sup> CONFORTI, FOCARELLI, p. 196 ss.

cittadini stranieri nati in Tunisia e Marocco; la loro applicazione anche ai cittadini britannici nati in quei due Paesi e il rifiuto della Francia di sottoporre la questione a un arbitrato. Chiamata a pronunciarsi sulla questione se la controversia rientrasse o meno nel concetto di *domestic jurisdiction* la Corte ha stabilito che “*The words “solely within the domestic jurisdiction” seem rather to contemplate certain matters which, the interests of more than one State, are non, in principle, regulated by international law. As regards such matters, each State is sole judge. The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations*”.

Alla luce di quanto stabilito dalla Corte permanente di giustizia, l’ambito della *domestic jurisdiction* varia da Paese a Paese dipendendo in buona parte dagli accordi internazionali conclusi da ciascuno di essi. Inoltre va aggiunto che, data la natura dinamica ed evolutiva del diritto internazionale, non esistono settori o materie che a priori e definitivamente devono considerarsi rientranti nel dominio riservato degli Stati, ma solo settori e materie che possono ritenersi, tenendo conto del momento e delle circostanze, *prima facie* di competenza nazionale<sup>30</sup>.

Alcuni autori comunque hanno cercato di elencare materie che, almeno in linea di principio o comunque per tradizione, possano considerarsi il “nocciolo duro” della *domestic jurisdiction*. Esse coincidono con quelle in qualche modo legate agli elementi costitutivi dello Stato, come l’ammissione e il trattamento dei cittadini stranieri nel territorio nazionale; il trattamento dei propri cittadini; l’uso del territorio e il modo di strutturare il sistema politico<sup>31</sup>. Tale elenco rimane però meramente indicativo, considerato anche che, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo (par. 5), nel tempo la dinamica delle relazioni internazionali ha portato a una progressiva contrazione della *domestic jurisdiction* e a una crescente internazionalizzazione di alcune delle materie elencate.

## 4.2. Le clausole che contengono eccezioni o deroghe

Quando l’organizzazione presenta competenze specifiche in determinati settori, in particolare economici, ancora, ha un maggiore livello di complessità e autonomia o, ancora, aspira a dare vita a un’integrazione tra gli Stati membri particolarmente stretta, l’inserimento di clausole generiche quali quelle del rispetto della *domestic jurisdiction* risulta poco efficace. Può essere invece più utile prevedere altri tipi di clausole che, convenientemente disseminate nell’atto

<sup>30</sup> NOLTE, *Article 2 (7)*, in SIMMA *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2012, 3<sup>rd</sup> ed., p. 292 ss., e BINDSCHEDLER, *op. cit.*, p. 393.

<sup>31</sup> ZIEGLER, *Domaine Réservé*, in *Max Planck EPIL*, [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com). Altri tentativi di indicare materie tradizionalmente considerate rientranti nella *domestic jurisdiction* sono stati fatti da CONFORTI, FOCARELLI, p. 199; MARCHISIO, p. 71; ancora BINDSCHEDLER, *op. cit.*, p. 394.

istitutivo, definiscano in modo più puntuale i confini tra la sfera di competenze dell'organizzazione e quella degli Stati membri contribuendo anche a prevenire e risolvere sovrapposizioni e conflitti<sup>32</sup>.

Le clausole a cui si fa riferimento possono essere essenzialmente di due tipi. Anzitutto vi sono quelle comunemente denominate riserve di sovranità (o anche di clausole di delimitazione<sup>33</sup>), in quanto destinate a escludere espressamente e permanentemente dall'ambito di competenze dell'organizzazione determinati settori o materie, in modo che questi non possano venire in alcun modo "toccati", anche laddove se ne presentasse l'occasione durante l'attività svolta per il perseguimento dei fini comuni. Oggetto di tali clausole sono di solito materie particolarmente sensibili per gli Stati, quali la salvaguardia della salute e dell'ambiente o la sicurezza nazionale, interna ed esterna. Inoltre, proprio perché destinate a salvaguardare una competenza nazionale piena ed esclusiva, gli Stati, di solito, godono di un'ampia discrezionalità per quanto riguarda la possibilità d'invocare e le modalità con cui applicare le suddette clausole, non essendo di regola previste né autorizzazioni, né controlli contestuali o successivi.

Un esempio sicuramente rilevante delle clausole appena descritte è dato dal sistema di eccezioni generali del *GATT* formato dagli articoli XX e XXI. In particolare l'art. XXI prevede che nessuna disposizione dell'Accordo debba interpretarsi nel senso di: a) imporre a una parte contraente l'obbligo di fornire informazioni la cui divulgazione sarebbe, a suo giudizio, contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; b) impedire a una parte contraente di adottare tutte le misure che reputi necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza, ovvero misure: *i*) relative alle materie fissili o a quelle che servono per la loro fabbricazione; *ii*) relative al commercio di armi, munizioni e materiale di guerra e di qualsiasi altro articolo o materiale destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle forze armate; *iii*) applicate in tempo di guerra o di grave tensione internazionale; c) dirette a impedire a una parte contraente di adottare misure in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla *Carta NU*, per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

L'art. XXI del *GATT* ha fatto da modello a diverse disposizioni presenti in organizzazioni economiche regionali. Ad esempio il *Rev. Treaty of Chaguaramas* istitutivo del CARICOM, all'art. 225 prevede una clausola denominata *Security exception*, secondo cui "*Nothing in this Treaty shall be construed: (a) as requiring any Member State to furnish information, the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; (b) as preventing any Member State from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests: (i) relating to the supply of services carried out directly or indirectly for the purpose of provisioning a military establishment; (ii) in time of war or other emergency in international relations; or (c) as preventing any*

---

<sup>32</sup> Ancora, DAILLIER *et al.*, *op. cit.*, p. 489.

<sup>33</sup> In riferimento a quest'ultima espressione (in originale *Delimitation Clauses*) v. GEORGIADIS, *Dero-gation Clauses: The Protection of National Interests in EC Law*, Athens-Bruxelles, 2006, p. 12.



*Member State from taking any action in pursuance of its obligations for the maintenance of international peace and security”.*

Con una formula simile, nell’ambito dell’UE l’art. 346 *TFUE* prevede che “... ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico ...”.

Un esempio di riserva di sovranità particolarmente esplicita e concisa è quella contenuta nell’art. 1 del *CoE Statute* dove si legge che “le questioni della difesa sono escluse dalla competenza del Consiglio d’Europa”.

Il secondo tipo di clausole, che va tenuto distinto da quello appena considerato, consiste nelle c.d. clausole derogatorie (chiamate anche clausole di salvaguardia). Se le riserve di sovranità intervengono nelle competenze dell’organizzazione limitandole in modo permanente, le clausole derogatorie incidono invece su singoli poteri d’azione previsti dai trattati istitutivi trasferendone temporaneamente la titolarità a uno o più Stati membri affinché questo o questi, in presenza di determinate circostanze, possano utilizzarli per salvaguardare specifici interessi nazionali riconosciuti dalla stessa organizzazione meritevoli di tutela. In questo caso, dato che la clausola non incide sulla titolarità della competenza che rimane comunque all’organizzazione, l’azione nazionale è di solito soggetta ad autorizzazione da parte degli organi di quest’ultima, oppure a stringenti condizioni di applicazione o ancora a specifiche procedure.

Sempre nel caso del *GATT* sono previste una serie di clausole di salvaguardia in materia di commercio internazionale di merci. A tale proposito si può anzitutto citare l’art. XI relativo al divieto di restrizioni quantitative all’importazione ed esportazione che prevede, al suo secondo paragrafo, la possibilità per gli Stati di derogare a tale divieto (imponendo quindi restrizioni quantitative) in caso di penuria di prodotti alimentari o di sofferenza per quanto riguarda i prodotti agricoli e della pesca. L’art. XI stabilisce la possibilità di derogare sempre al divieto di restrizioni quantitative per permettere agli Stati di colmare eventuali *deficit* della loro bilancia dei pagamenti, mentre il successivo art. XII collega la deroga alla minaccia imminente di una diminuzione delle riserve monetarie. La clausola più rilevante è però sicuramente l’art. XIX che introduce la c.d. “clausola di salvaguardia generale” o “clausola d’emergenza” che prevede che gli Stati che si trovino in una situazione definita di “crisi di produzione” possano adottare misure urgenti in deroga agli obblighi derivanti dall’Accordo al fine di proteggere le imprese nazionali in difficoltà. Il ricorso a queste deroghe prevede obblighi di notifica e consultazioni preventive o immediatamente successive all’adozione, nonché il rispetto di procedure specifiche. Nel caso dell’art. XIX le condizioni per la sua applicazione sono state specificate nell’accordo sulle misure di salvaguardia concluso durante l’Uruguay Round<sup>34</sup>.

Anche nei Trattati istitutivi dell’UE vi sono numerose clausole come quelle descritte. Ad esempio l’art. 36 *TFUE* stabilisce che le disposizioni dell’Unione relative al divieto di

---

<sup>34</sup> Su queste e le altre clausole di salvaguardia del *GATT*, cfr. PICONE, LIGUSTRO, p. 268.



restrizioni quantitative nella circolazione delle merci "...lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni ... giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale o di tutela della proprietà industriale e commerciale". Disposizioni simili sono previste anche dall'art. 45, par. 3 *TFUE* e dall'art. 52, par. 1 *TFUE* rispettivamente in materia di libera circolazione dei lavoratori e diritto di stabilimento. L'adozione da parte di uno Stato membro di una delle deroghe descritte comporta un obbligo di comunicazione alla Commissione e una serie di altri obblighi descritti nel Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio, 7.12.1998, sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, p. 8.

Altri esempi di clausole del genere si trovano ad esempio nel Capitolo XI dell'*Acuerdo CAN/Dec.563*, istitutivo della CAN che disciplina una serie di clausole di salvaguardia (articoli da 95 a 97) destinate a far fronte a diversi possibili problemi quali squilibri della bilancia dei pagamenti, eccessi di importazioni di determinati prodotti o svalutazioni monetarie poste in essere da uno Stato membro. Tutte queste clausole prevedono un'autorizzazione o comunque un intervento del Segretario generale dell'organizzazione. Il procedimento per richiedere l'autorizzazione necessaria per l'attivazione della clausola relativa alla bilancia dei pagamenti (art. 95) è stato formalizzato nella Decisione n. 389 del 2.7.1996.

### 5. La dinamica delle competenze

Già si è anticipato come in diverse organizzazioni internazionali l'attribuzione delle competenze non si esaurisca al momento della loro costituzione, ma continui anche dopo l'inizio delle attività, completandosi in un momento successivo o addirittura rimanendo un processo sempre aperto (per le varie ipotesi, *supra* par. 3).

Più in generale, si deve ora aggiungere che in tutte le organizzazioni internazionali il sistema di competenze tende a mutare nel tempo. Non è raro infatti che, per rispondere a una volontà di ampliamento ed evoluzione dell'organizzazione stessa, per adattarsi a mutamenti dell'ambiente internazionale nella quale essa opera o al limite per non estinguersi, gli Stati membri possano ritenere necessario ampliare gli ambiti d'attività dell'ente che hanno creato o al limite anche ridurli, magari trasferendoli ad altre organizzazioni internazionali. Non è escluso infine che durante la sua vita un'organizzazione perda alcune competenze e ne acquisisca altre. Va però anche sottolineato che spesso un'espansione di competenze richiede che siano vinte resistenze da parte degli Stati membri, i quali possono temere crescenti limiti alla loro autonomia e sovranità. Questo timore è naturalmente più forte per le organizzazioni più evolute e in particolare per quelle d'integrazione, le cui competenze sono per lo più il risultato di una corrispondente limitazione di quelle degli Stati<sup>35</sup>. In ogni caso, le dinamiche descritte

---

<sup>35</sup> Questo accade in particolare per l'UE, v. a tale proposito quanto detto *supra* nel par. 1.

evidenziano la vitalità e quindi il “successo” dell’organizzazione, oppure, al contrario, possono certificarne l’inesorabile declino fino alla possibile estinzione.

Specie nelle organizzazioni maggiormente formalizzate, il metodo più “naturale” per modificare il sistema di competenze è procedere a una modifica dell’atto istitutivo, seguendo, laddove previste, le disposizioni che disciplinano le procedure formali di revisione (su tale argomento v. Cap. III).

Di solito però tali procedure richiedono tempo e sforzi per potersi concretizzare. In alternativa, la prassi può giocare un ruolo determinante nel garantire un processo di aggiustamento delle competenze più costante e tempestivo. In questo senso il suddetto processo può passare attraverso un’interpretazione delle disposizioni dell’atto istitutivo tale da portare a un’estensione dell’ambito di attività dell’organizzazione, come dimostra, ancora una volta, l’esempio dell’art. 2, par. 7 della *Carta NU*.

Secondo la ricostruzione di Conforti e Focarelli<sup>36</sup>, l’art. 2 par. 7 della *Carta NU* nel tempo è stato applicato e quindi interpretato in modo sempre più ristretto, in conseguenza di una spinta della stessa organizzazione (se non condivisa per lo meno accettata dalla gran parte dei suoi Stati membri) a intaccare i limiti fissati da quella disposizione per salvaguardare in modo più efficace i propri valori. Materie quali la decolonizzazione, la tutela dei diritti umani e la lotta contro i governi oppressivi e impostisi con la forza devono oramai considerarsi uscite dalla *domestic jurisdiction* e quindi a pieno titolo di competenza delle NU. Per arrivare a questo risultato l’AG ma anche il CdS hanno sempre respinto tutte le obiezioni degli Stati fondate sull’art. 2, par. 7 miranti a impedire loro di discutere questioni quali ad esempio il regime di *apartheid* in Sud Africa o il processo di decolonizzazione, quest’ultimo diventato anche oggetto della oramai risalente Dichiarazione sull’indipendenza dei popoli coloniali del 1960 (UNGA Res. 1514, 14.12.1960). Sempre secondo i due autori, in materia di tutela dei diritti fondamentali il limite della *domestic jurisdiction* sarebbe definitivamente venuto meno negli anni Novanta del secolo scorso, dopo la caduta dei regimi socialisti nei Paesi dell’Europa orientale che, in precedenza, lo avevano sempre strenuamente difeso.

La modifica delle competenze dell’organizzazione può anche essere il risultato dell’operato degli organi (o degli Stati membri), se questi scelgono di privilegiare in modo particolare determinati settori a discapito di altri, che vengono di fatto abbandonati cadendo in desuetudine. Caso estremo è quello in cui tutte le competenze attribuite dall’atto istitutivo all’organizzazione non vengano più esercitate, tanto da far entrare l’organizzazione stessa in una specie di “letargo” che può portare alla sua estinzione oppure dal quale essa può essere “risvegliata” dopo un certo periodo di tempo, per volontà dei suoi Stati membri, attraverso la riattivazione delle competenze stesse.

---

<sup>36</sup> CONFORTI, FOCARELLI, p. 209 ss.

A tale proposito si possono citare le vicende legate alla oramai non più esistente WEU, nata con il *WEU Treaty* quale meccanismo di legittima difesa collettiva ai sensi dell'art. 51 della *Carta NU*. Al momento della sua nascita la WEU era stata concepita come pilastro europeo della NATO al fine di salvaguardare le specificità europee in materia di difesa. Di fatto però essa non è mai riuscita a svolgere realmente tale compito, tanto che per molti anni ha avuto un ruolo del tutto marginale se non addirittura nullo. Le circostanze descritte sono cambiate agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso quando si è iniziato a considerare l'ipotesi di dotare la CE di una dimensione strategica e militare. A causa delle resistenze della Gran Bretagna (che all'epoca era uno Stato membro della Comunità europea, ma allo stesso tempo desiderava mantenere intatto il ruolo degli Stati Uniti nella difesa del Continente) si è pensato di utilizzare temporaneamente la WEU come ambito istituzionale nel quale gli Stati europei avrebbero potuto iniziare a trattare le questioni relative alla loro difesa senza intaccare i rapporti con la NATO, iniziando parallelamente a costruire un consenso politico funzionale all'instaurazione di un rapporto diretto tra il processo d'integrazione europeo e l'Alleanza Atlantica. A tal fine si è proceduto per tappe: anzitutto si è operata la riattivazione della WEU attraverso la Dichiarazione di Roma del 1984 e specialmente la Dichiarazione di Petersberg del 1992 provvedendo al contempo ad estendere le sue competenze originali. Attraverso infatti un'interpretazione particolarmente estensiva dell'art. VIII.3 del *WEU Treaty* e senza operare una revisione formale, quella che era nata come alleanza militare finalizzata a intervenire in caso di un'aggressione a uno dei suoi membri, ha visto riconoscersi la possibilità di effettuare interventi "fuori area", ovvero inviare missioni militari in Stati terzi per prevenire e contrastare crisi internazionali o predisporre missioni umanitarie (c.d. missioni Petersberg). Questa nuova competenza è stata poi "ceduta" all'UE. A tal fine nel 1999 con la Dichiarazione di Colonia (nonostante la terminologia utilizzata assimilabile a tutti gli effetti ad un accordo internazionale), da un lato la WEU ha deciso di cessare le proprie attività relative alle missioni Petersberg, mentre dall'altro l'UE ha provveduto ad estendere le proprie competenze alle stesse missioni<sup>37</sup>. A questo punto la WEU è nuovamente entrata in una fase "dormiente" e dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona dell'UE e la previsione in quest'ultimo di una clausola di legittima difesa collettiva, ha cessato anche formalmente di esistere il 30.6.2011.

## 6. (*Segue*): I poteri impliciti

Infine un discorso a parte meritano i poteri impliciti quale possibile ulteriore strumento per estendere l'ambito di attività di un'organizzazione internazionale. La teoria dei poteri impliciti trova origine nel diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America e, in particolare, nell'interpretazione data dalla Corte suprema dei rapporti esistenti tra Stato centrale e Stati federati. Essa è stata formalizzata nel 1819, nella famosa sentenza *McCulloch v. Maryland*<sup>38</sup>, che ha stabilito che il Governo federale per poter esercitare le proprie competenze possa ricorrere non solo ai poteri che gli sono stati esplicitamente attribuiti dalla Costituzione,

---

<sup>37</sup> Su tali aspetti Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2015, p. 317 ss.

<sup>38</sup> Supreme Court of the US, Decision 6.3.1819, *McCulloch v. Maryland et al.*

ma anche a tutti quelli che, benché non espressamente previsti, risultino tuttavia necessari per svolgere adeguatamente i suoi compiti e sempreché tali poteri non gli siano espressamente preclusi da specifiche disposizioni costituzionali.

Il caso *McCulloch v. Maryland* nasce dalla decisione dello Stato del Maryland di tassare le attività di tutte le banche non “statali”, con la precisa intenzione, però, di colpire in particolare la filiale di Baltimora della *Second Bank of the United States* (Banca centrale, privata ma operante nell’interesse pubblico, in funzione dal 1816 al 1836). In seguito al rifiuto del cassiere della filiale (James McCulloch) di pagare la tassa, la questione è giunta alla Corte suprema, di fronte alla quale lo Stato del Maryland ha sostenuto che, dato che la Costituzione non prevedeva che il Governo federale potesse creare banche, la *Second Bank* fosse di fatto incostituzionale. Per ricostruire la teoria dei poteri impliciti la Corte ha fatto riferimento all’art. 1, sezione 8, paragrafo 18 della Costituzione degli Stati Uniti, la c.d. *Necessary and Proper Clause*, secondo la quale: “*The Congress shall have power to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of United State, or in any department or officer thereof*”.

La formulazione della teoria dei poteri impliciti enunciata dalla Corte suprema presumeva un collegamento diretto tra una singola competenza espressa e i poteri implicitamente (e necessariamente) ricavabili da essa; nel senso che i secondi dovevano essere strumentali all’esercizio della prima<sup>39</sup>. Come evidenziato dalla dottrina, in questo contesto i poteri impliciti si configuravano semplicemente come il risultato di un’interpretazione estensiva<sup>40</sup> non in grado di incidere in modo effettivo sul sistema di competenze.

Pochi anni dopo la sentenza della Corte suprema statunitense, la teoria dei poteri impliciti è stata fatta propria dalle giurisdizioni internazionali in relazione alle competenze delle organizzazioni. Prima nel 1926, da parte della Corte permanente di giustizia in un parere relativo alle competenze dell’ILO<sup>41</sup> e poi, nel 1949, in modo più ampio e compiuto dalla CIG, in occasione del famoso parere *Reparation of Injured in the Service of the United Nations* sulla possibilità per le

---

<sup>39</sup> Cfr. BECH, *The New Jurisprudence of the Necessary and Proper Clause*, in *U Ill. L Rev.*, 2002, p. 581 ss., per la descrizione delle posizioni espresse all’epoca dalla dottrina e in merito all’evoluzione successivamente seguita dalla giurisprudenza della Corte suprema.

<sup>40</sup> SERENI, p. 978 ss., e più di recente KLABBERS, *An Introduction*, p. 56 ss.

<sup>41</sup> Nel parere *Competence of the International Labour Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer*, (Permanent Court of International Justice, Opinion 23.7.1926) veniva chiesto se l’ILO avesse competenza ad elaborare una proposta di regolamento che, per assicurare la protezione dei dipendenti che lavoravano nelle panetterie, vietava il lavoro notturno anche ai datori di lavoro che svolgevano personalmente la stessa attività. Nello stesso senso v. anche Permanent Court of International Justice, Opinion 28.8.1928, *Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1<sup>st</sup>*, 1926, p. 1 ss., p. 20.

NU di agire nei confronti di uno Stato per i danni subiti da membri del proprio personale nell'esercizio delle loro funzioni (su tale parere, v. anche Cap. IV).

Nel passaggio dal diritto costituzionale statunitense al diritto delle organizzazioni internazionali, la teoria dei poteri impliciti è entrata in un contesto dominato dal principio di specialità, in cui le competenze sono concepite esclusivamente come strumento per perseguire gli obiettivi comuni, i quali, a loro volta, sono visti come l'elemento centrale dell'intera organizzazione e quindi giustificazione e metro per tutte le sue attività. Ciò ha portato a formulare una versione della teoria più ampia e flessibile rispetto a quella enunciata dalla Corte suprema statunitense, in cui i poteri impliciti non solo possono trovare fondamento in una specifica competenza enunciata dal trattato istitutivo, ma possono anche essere più in generale giustificati dall'esigenza di assicurare il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

La più ampia prospettiva scelta dalla CIG è ancora più evidente se si considera l'opinione dissenziente del giudice Hackworth sul parere del 1949, il quale si è basato sulla versione più ristretta della teoria dei poteri impliciti quando ha sostenuto che i poteri di un'organizzazione internazionale erano delegati e, pertanto, quelli che non venivano espressamente attribuiti dall'atto costitutivo avrebbero potuto essere riconosciuti solo se e in quanto necessari all'esercizio delle competenze espressamente conferite.

La versione più ampia della teoria è stata sostanzialmente confermata dalla CIG negli anni successivi ed è stata ripresa anche da altri tribunali e corti internazionali. Non sono mancate però pronunce della stessa CIG che in qualche modo sono sembrate andare nella direzione opposta.

Nel 1996, nel parere *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, la CIG è sembrata almeno in parte ritornare sui suoi passi. Chiamata ad esprimersi sul fatto se l'utilizzazione da parte di uno Stato di armi nucleari rappresentasse oltre che una violazione del diritto internazionale anche una violazione della *WHO Constitution*, i giudici hanno negato ogni possibile collegamento. In tale occasione questi ultimi, pur senza disconoscere la formulazione precedente del principio in parola hanno però definito i poteri impliciti come "sussidiari" rispetto a quelli espliciti. La dottrina ha interpretato tale puntualizzazione come un "cambiamento di rotta" rispetto alle precedenti interpretazioni date dalla Corte, improntato a un maggiore rigore<sup>42</sup>.

Negli ampi termini in precedenza descritti si è invece pronunciato l'ICTY che nel 1995 ha considerato legittima la sua stessa esistenza ritenendo che il CdS avesse il potere (implicito) di crearlo, quale strumento per l'esercizio del fine principale del Consiglio stesso (e naturalmente delle NU), consistente nel garantire la pace e la sicurezza internazionale. ICTY, Decision 10.8.1995, *Tadic*, paragrafi 37 e 38.

---

<sup>42</sup> BLOKKER, *op. cit.*

Per quanto riguarda la CGUE, la teoria dei poteri impliciti ha avuto un'applicazione peculiare nel noto principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne. In merito basti citare la Sentenza 14.7.1976, *Kramer*, nella quale la Corte sottolinea come “la competenza ad impegnare la Comunità nei confronti degli Stati terzi deriva comunque, implicitamente dalle disposizioni del trattato relative alla competenza interna, nella misura in cui la partecipazione della Comunità all'accordo sia, come nel caso in esame, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità” (punti 19/20).

Anche nell'accezione più ampia, la teoria dei poteri implicita giustifica l'attribuzione di ulteriori poteri all'organizzazione e non di nuove competenze in senso materiale<sup>43</sup>. Tuttavia, non può essere escluso che in alcune sue applicazioni i nuovi poteri riconosciuti siano esercitati in settori diversi rispetto a quelli espressamente attribuiti giustificando così “sconfinamenti” in ambiti originariamente al di fuori della portata dell'organizzazione.

Alcuni esempi del modo appena descritto di utilizzare i poteri impliciti derivano dalla prassi di diverse Corti di organizzazioni sub-regionali africane rientranti nella famiglia dell'AU (sulle famiglie di organizzazione v. Cap. XI). In diversi casi infatti, sebbene i rispettivi trattati istitutivi non attribuissero a tali Corti la competenza a controllare il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri, esse sono partite dalle finalità generali dell'organizzazione di cui facevano parte per rivendicare la possibilità di pronunciarsi su tali questioni.

Limitandosi a uno di questi casi, si può fare riferimento al *SADC Tribunal*. Quest'ultimo aveva competenza a interpretare e applicare le disposizioni del *SADC Tribunal Protocol 2000*, inclusi i suoi protocolli e gli strumenti sussidiari, mentre sia Trattato istitutivo della SADC, sia il protocollo che ne disciplina più specificamente l'attività erano silenti sulla sua possibilità di ricevere e giudicare casi riguardanti la violazione dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri; diritti che sono menzionati solo nel preambolo del trattato e nell'art. 4 (c) tra i principi che devono informare l'attività dell'organizzazione e degli Stati. Ciò nonostante, il Tribunale della SADC nella sentenza sulla causa *Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v. Republic of Zimbabwe*, 28.11.2008, riguardante la legge sulla riforma agraria in Zimbabwe che autorizzando l'esproprio di terre senza pagamento di un indennizzo era accusata di violare i diritti fondamentali degli espropriati, ha ricostruito il proprio potere a pronunciarsi stabilendo che “*In deciding this issue, the Tribunal first referred to Article 21 (b) which, in addition to enjoining the Tribunal to develop its own jurisprudence, also instructs the Tribunal to do so «having regard to applicable treaties, general principles and rules of public international law» which are sources of law for the Tribunal. That settles the question whether the Tribunal can look elsewhere to find answers where it appears that the Treaty is silent. In any event, we do not consider that there should first be a Protocol on human rights in order to give effect to the principles set out in the Treaty, in the light of the express provision of Article 4 (c) of the Treaty which states as follows: «SADC and Member States are required to act in accordance with the following principles ... 3 human rights, democracy and the rule of law». It is clear to us that the Tribunal has jurisdiction*

<sup>43</sup> KLEIN, *op. cit.*, p. 731.

*in respect of any dispute concerning human rights, democracy and the rule of law, which are the very issues raised in the present application*". La sentenza appena descritta, insieme ad altre di contenuto simile, sono state accolte con critiche da una parte della dottrina, ma anche con soddisfazione da parte di quegli autori che hanno visto nelle varie pronunce un'applicazione della teoria dei poteri impliciti orientata a garantire particolare attenzione alle tematiche dei diritti umani. Del tutto ostili sono state invece le reazioni di molti Stati membri della SADC. Ad esempio, lo Zimbabwe, non solo si è rifiutato di applicare la sentenza, ma addirittura ha chiesto e ottenuto una sospensione dell'attività del Tribunale, a cui sono seguite molteplici richieste di revisioni dei suoi poteri<sup>44</sup>. Dal 2011 il Tribunale della SADC non è più operativo e sebbene nel 2014 sia stato adottato un nuovo protocollo che dovrebbe dare vita a un nuovo Tribunale con poteri più limitati, attualmente tale protocollo non è ancora in vigore ed è molto difficile che riesca a raggiungere il numero di ratifiche necessarie (in merito v. anche il Cap. I e il Cap. VII).

L'applicazione della teoria dei poteri impliciti alle organizzazioni internazionali si giustifica essenzialmente per due ragioni: anzitutto è impossibile che l'atto istitutivo di un'organizzazione possa descrivere in modo preciso e dettagliato tutti gli specifici poteri dell'ente che sta creando; inoltre, è ugualmente impossibile che gli Stati fondatori riescano a prevedere nel suddetto atto istitutivo tutti i poteri che si renderanno necessari per l'organizzazione in un futuro comunque incerto<sup>45</sup>. I poteri impliciti quindi sono uno strumento con cui l'organizzazione può operare concretamente nella Comunità internazionale e se necessario evolversi senza dover necessariamente ricorrere alle formali procedure di revisione (su cui v. Cap. III).

Il ricorso a tali poteri presuppone però che vengano rispettate due condizioni. La prima è che essi siano invocati per perseguire un determinato obiettivo solo se mancano poteri esplicitamente attribuiti a tale scopo. La seconda richiede che l'esercizio dei suddetti sia riconosciuto come necessario per permettere all'organizzazione di svolgere le sue funzioni<sup>46</sup>. Deriva da queste due condizioni che il ricorso a tali poteri sarà più frequente (e avrà più senso) in organizzazioni aventi finalità, funzioni e competenze particolarmente estese e definite in modo generico, mentre risulterà più difficile da giustificare (ovvero, di fatto, non vi si potrà ricorrere) in organizzazioni particolarmente specializzate e dotate di poche e ben definite funzioni da svolgere<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Sulla prassi riportata, anche per ulteriori approfondimenti cfr. PHOOKO, *No Longer in Suspence: Clarifying the Human Rights Jurisdictions of the SADC Tribunal*, in Potchefstroom El. LJ, 2015.

<sup>45</sup> Ancora BLOKKER, *op. cit.*

<sup>46</sup> In merito a tali condizioni cfr. BLOKKER, *Beyond "Dili": On the Powers and Practice of International Organizations*, in KREIJEN (ed.), *State Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2002, p. 299 ss.

<sup>47</sup> Cfr. ZANGHÌ, p. 65.



Va altresì ricordato che i poteri impliciti di un'organizzazione internazionale non possono evidentemente risultare in contrasto con norme fondamentali del diritto internazionale, né alterare l'equilibrio istituzionale dell'organizzazione.

Il rispetto delle condizioni appena descritte e in generale il riconoscimento che l'organizzazione possa esercitare un potere non previsto dal suo atto istitutivo nella maggior parte dei casi sono lasciati all'apprezzamento degli Stati membri (anche attraverso gli organi dell'organizzazione), mentre più rari sono i casi in cui tale valutazione viene svolta da un organo indipendente dagli Stati e di natura giurisdizionale, com'è accaduto ad esempio nell'UE, dove la Corte di giustizia ha stabilito l'esistenza dei c.d. *poteri esterni non espressi* per indicare quei casi in cui sia possibile concludere accordi internazionali in materie che, sebbene oggetto di una competenza sul piano interno, non prevedevano esplicitamente una tale possibilità.

Rispetto alla teoria dei poteri impliciti è rimasta del tutto minoritaria in dottrina la c.d. teoria dei poteri inerenti elaborata da F. Seyersted per la prima volta agli inizi degli anni '60 del secolo scorso<sup>48</sup>. Semplificando, secondo tale teoria le organizzazioni internazionali sono soggetti di diritto internazionale che esistono oggettivamente e indipendentemente dai loro creatori e che, pur all'interno dei loro limiti dati dalle proprie finalità, godono di una capacità simile a quelle degli Stati. Pertanto, sempre in questa visione, in particolare nei rapporti internazionali, esse risultano titolari di tutti i poteri inerenti a siffatta condizione (anche se non espressamente previsti), potendo sempre e comunque porre in essere atti "sovrani" come stipulare accordi internazionali, a meno che tali atti non siano loro espressamente preclusi da una disposizione dell'atto istitutivo. A differenza degli Stati però, le organizzazioni non possono concretamente esercitare buona parte di tali poteri per ragioni legate all'assenza di un territorio o di propri cittadini.

Va infine precisato che alcuni atti istitutivi di organizzazioni internazionali contengono disposizioni che vengono spesso interpretate come formalizzazioni della teoria dei poteri impliciti. In realtà tale interpretazione non può ritenersi corretta, dato che i poteri impliciti sono per definizione non previsti espressamente dall'atto istitutivo<sup>49</sup>. Le suddette disposizioni pertanto rappresentano più propriamente un'attribuzione esplicita di poteri, anche se indeterminata nel contenuto e la cui concretizzazione viene lasciata all'apprezzamento discrezionale dell'organo o degli organi deputati a esercitarli.

Un primo esempio che può essere fatto di queste disposizioni è contenuto nell'accordo del 1994 che dà attuazione alla parte undicesima della UNCLLOS dell'1982, dedicata ai fondi marini. La sezione prima dell'allegato dell'accordo provvede ad istituire l'ISA il cui

---

<sup>48</sup> Cfr. SEYERSTED, p. 357 ss.

<sup>49</sup> *Supra*, nel corso del presente paragrafo.



compito è quello di controllare, conformemente alla disciplina prevista dalla stessa Convenzione, le attività svolte nei fondi marini e nei sottosuoli marini che si trovano al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali. L'art. 1 di tale sezione stabilisce che “*The powers and functions of the Authority shall be those expressly conferred upon it by the Convention. The Authority shall have such incidental powers, consistent with the Convention, as are implicit in, and necessary for, the exercise of those powers and functions with respect to activities in the Area*”.

L'esempio però sicuramente più rilevante è dato dall'art. 352 del *TFUE* secondo cui “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 e su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate ...”. Alcuni autori hanno accostato questa disposizione ai poteri impliciti<sup>50</sup>, anche se, per le ragioni espresse in precedenza deve più opportunamente ritenersi, come ha fatto la Corte di Giustizia, una disposizione che attribuisce poteri ulteriori e indipendenti e che è destinata ad intervenire come estrema *ratio* per “... supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni ... da specifiche disposizioni dei trattati ...” (CGUE Parere 2/94 del 28.3.1996, punto 29).

### BIBLIOGRAFIA

Oltre agli autori citati nelle note vedi anche:

AKADE, *The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, in *EJIL*, 1998, p. 437 ss.; ARANGIO-RUIZ, *Le Domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, in *RdC*, 1990, v. 225, p. 9 ss.; ARATO, *Constitutionality and constitutionalism beyond the state: Two perspectives on the material constitutions of United Nations*, in *I Con.*, 2012, p. 627 ss.; BERNHARDT, *Ultra Vires Activities of International Organizations*, in *Essays Skubiszewski*, The Hague, 1996, p. 187 ss.; BERNSDORFF, *Actos y decisiones que exceden las competencias de una organización internacional: ¿nulidad o anulabilidad?*, in *ADCLA*, Montevideo, 2001, p. 273 ss.; BLOKKER, *International Organizations or institutions. Implied Powers*, in *MPEPIL*, 2009; BOLAY AKINYEMI, *The Organization of African Unity and the Concept of Non-Interference in Internal Affairs of Member-States*, in *BYIL*, 1972-1973, p. 393 ss.; BROSIG, *Governance between International Institutions: Conceptualising Competition, Division of Labour and Cooperation between the EU, Council of Europe and the OSCE*, Paper presented at GARNER conference “The EU in International Affairs”, Brussels 24.4.2008; CAMPBELL, *The Limits of the Powers of International Organisations*, in *ICLQ*, 1983, p. 523 ss.; CANÇADO TRINDAD e, *The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the United Nations and Regional Organisations*, in *ICLQ*, 1976, p. 715 ss.; CANNIZZARO, PALCHETTI, *Ultra vires acts of international organizations*, in KLABBERS, WALLENDahl (eds.), p. 365 ss.; CHAUMONT, *La signification du principe de spécialité des organisations internationales*, in *Mélanges Rolin*,

---

<sup>50</sup> Specie in passato la disposizione in parola è stata considerata una vera e propria “... materializzazione della teoria dei poteri impliciti ...”, ad esempio da FLAESCH-MOUGIN, *Article 235*, in CONSTANTINESCO *et al.* (dirr.), *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Paris, 1992, p. 1509 ss.

Paris, 1965, p. 55 ss.; CRUZ BARNEY, *Las salvaguardas arancelarias en tiempo de crisis*, in *AMDI*, 2012, p. 859 ss.; ENGSTRÖM, *Implied Powers of International Organizations: on the Character of a Legal Doctrine*, in *Finnish YIL*, 2003, p. 129 ss.; ENGSTRÖM, *Understanding Powers of International Organizations: a Study of the Doctrines of Attributed Powers, Implied Powers and Constitutionalism – With a Special Focus on the Human Rights Committee*, Abo, 2009; ENGSTRÖM, *Reasoning on Powers of Organizations*, in KLABBERS, WALLEND AHL (eds.), p. 33 ss.; ERNE, *Conferral of Powers by States as a Basis of Obligation of International Organizations*, in *Nordic JIL*, 2009, p. 177 ss.; FARMANESH *et al.*, *Speaking the Same Language within the International Organizations: A Proposal for Enhanced Evaluation Approach to Measure and Compare Success of International Organizations*, Maxwell School, June 2006, Syracuse University (reperibile on line); GADKOWSKI, *Limitations to the Implied Powers of International Organization*, in *Adam Mickiewicz ULR*, 2022, p. 103; GARBEN, GOAVERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017; KELLY, *Power, Linkage and Accomodation: The WTO as an International Actor and its Influence on Other Actors and Regimes*, in *Berkeley JIL*, 2006, (reperibile online); LENZ *et al.*, *Patterns of International Organization. Task Specific vs General Principles*, EUI Working Paper RSCAS 2014/128; LESGUILLONS, *L'extension des compétences de la C.E.E. par l'article 235 du traité de Rome*, in *AFDI*, 1974, p. 886 ss.; LINDSAY, *The Ambiguity of GATT article XXI: Subtle Success or Rampant Failure ?*, in *Duke LJ*, 2003, p. 1277 ss.; MONACO, *Lezioni*, pp. 29-42; ROUYER-HAMERAY, *Les competences implicites des organisations internationales*, Paris, 1962; SAROOSHI, *Conferrals by States of Powers on international organizations: the Case of Agency*, in *BYIL*, 2003, p. 291 ss.; SAROOSHI, *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford, 2005; SAROOSHI, *Some Preliminary Remarks on the Conferral by States of Powers on International Organizations*, Jean Monnet Working Paper, 4/03, NY School of Law, 2003; UMOZURIKE, *The Domestic Jurisdiction Clause in the OAU Charter*, in *African Aff.*, 1979, n. 311, p. 197 ss.; VERHOEVEN, *ONU et competences supranationales*, in CHEMIN, PELLET (dirr.), *La Charte des Nations Unies, Constitution Mondiale?*, Paris, 2005, p. 183 ss.; WEISS, *Kompetenzlehre internationaler Organisationen*, Dordrecht *et al.*; WOSTER, *Powers, in Cases and Materials on the Law of International Organizations*, London 2021, p. 131 ss.

## Capitolo XI

### LE RELAZIONI ESTERNE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

di Criseide Novi

**SOMMARIO:** 1. Le relazioni esterne come mezzo di espressione di una identità unitaria in ambito internazionale. – 2. Il coordinamento tra gli Stati membri dell'organizzazione sulle questioni internazionali. – 3. L'attività declaratoria. – 4. I dialoghi. – 5. L'instaurazione di relazioni diplomatiche. – 6. La conclusione di accordi internazionali: il *Treaty Making Power*. – 6.1. I vari tipi di *Treaty Making Power*. – 6.2. (*Segue*): il *Treaty Making Power* in senso proprio. – 6.3. (*Segue*): gli organi competenti a concludere gli accordi dell'organizzazione. – 6.4. (*Segue*): gli effetti degli accordi per gli Stati membri. – 6.5. Le tipologie di accordi. – 7. Gli accordi multilaterali conclusi sotto l'auspicio di un'organizzazione internazionale. – 8. L'instaurazione di rapporti tra organizzazioni internazionali. – 8.1. I rapporti verticali: la partecipazione di organizzazioni internazionali ad altre organizzazioni internazionali. – 8.2. I rapporti orizzontali: il collegamento fra organizzazioni internazionali. – 8.3. Le "famiglie" di organizzazioni internazionali. – 9. Cenni sul fenomeno dell'interregionalismo.

#### 1. Le relazioni esterne come mezzo di espressione di una identità unitaria in ambito internazionale

In prima approssimazione, le relazioni esterne di un'organizzazione internazionale coincidono con tutte le attività attraverso cui essa proietta all'esterno la sua identità unitaria, allo scopo di perseguire i propri fini.

Prima di entrare nel merito di tali attività però sono necessarie alcune considerazioni di carattere generale.

Anzitutto va sottolineato che, in linea di principio, l'esigenza di dare vita a relazioni esterne assume valenza per lo più nelle organizzazioni a carattere regionale (anche se naturalmente non in tutte). Le organizzazioni a vocazione universale infatti concepiscono tali relazioni tutt'al più come mezzo per avviare rapporti con Stati non ancora membri ma presumibilmente destinati a diventare tali, oppure per creare forme di collegamento con altri enti che, sempre a livello universale o anche regionale, presentino affinità nelle attività svolte<sup>1</sup>. Le organizzazioni

---

<sup>1</sup> V. *infra* par. 8.

regionali, invece, sono considerate dai propri Stati membri (anche) un mezzo per coordinare la loro azione a livello continentale o sub-continentale, in modo da aumentarne il “peso”, specie nelle relazioni con quei terzi (altri Stati o gruppi di Stati) percepiti come potenze politiche e/o economiche<sup>2</sup> e garantire così una maggiore pace, prosperità e sicurezza alla regione cui appartengono.

Specie per le organizzazioni più risalenti è frequente che la versione originaria dei loro atti costitutivi non prevedesse disposizioni relative all’instaurazione di relazioni esterne e che queste siano state introdotte solo in un secondo momento, in seguito al raggiungimento di una fase di maturità.

Naturalmente non mancano eccezioni in cui l’instaurazione di relazioni con altri soggetti della Comunità internazionale ha rappresentato, fin dall’inizio, un obiettivo primario dell’organizzazione. Questo è il caso ad esempio del SELA, nato nel 1975 allo scopo di dare vita a un sistema di cooperazione permanente economica e sociale dove gli Stati membri possano consultarsi e coordinare le loro posizioni di fronte a organismi internazionali, Paesi terzi o gruppi di Paesi terzi. Nel preambolo del suo atto istitutivo (*Convenio SELA*) è stato chiaramente previsto che la cooperazione avesse come obiettivi: garantire azioni solidali nella cooperazione economica e sociale intra-regionale; aggregare il potere negoziale della regione e assicurare che l’America Latina occupi il posto che le spetta nella Comunità internazionale<sup>3</sup>.

Altra eccezione è stata la CEE che fin da quando è nata è stata dotata di alcune competenze esterne considerate funzionali all’instaurazione del mercato comune, quali in particolare una politica commerciale, da attuarsi anche attraverso la conclusione di accordi tariffari e commerciali con Stati terzi ed ex colonie.

Lo sviluppo di relazioni esterne da parte di una organizzazione regionale può essere il risultato di un’evoluzione interna e/o di pressioni della Comunità internazionale. In alcuni casi esso è preceduto da una modifica del trattato istitutivo nel senso di attribuire formalmente competenze esterne all’ente, in altri invece è in tutto o in parte il risultato di una prassi. Secondo una parte della dottrina, infatti, ogni organizzazione internazionale dotata di personalità giuridica ha sempre il potere di entrare in relazione con gli altri membri della Comunità internazionale, a prescindere dal suo atto istitutivo<sup>4</sup>. Naturalmente esiste un limite invalicabile dato dal fatto che un’organizzazione, in quanto ente di natura funzionale, può agire esclusivamente nel quadro delle competenze e degli obiettivi attribuitigli dagli Stati membri (in merito v. cap. V).

---

<sup>2</sup> Cfr. PENNETTA, p. 844 ss., p. 859.

<sup>3</sup> Cfr. QUISPE REMÓN, *The Economic System in Latin America and the Caribbean: A Commitment to the Development of the Region’s Nations*, in ODELLO, SEATZU (eds.), *Latin American and Caribbean International Institutional Law*, The Hague, 2015, p. 1 ss. Si deve però ricordare che in quasi cinquant’anni di attività il SELA non ha, se non marginalmente e solo nei primissimi anni di vita, svolto la funzione istituzionale di rappresentare i Paesi latino-americani e caraibici nelle relazioni internazionali.

<sup>4</sup> Ad esempio SEYERSTED, p. 405. Su tale teoria v. il cap. V, par. 6. In un senso simile anche MONACO, *Lezioni*, p. 257.

L'aspetto più importante e delicato da mettere in rilievo riguarda però il rapporto tra le relazioni esterne di un'organizzazione internazionale e la sua eventuale personalità giuridica (su cui v. cap. IV). La maggioranza della dottrina considera le prime esclusivamente alla luce della seconda, in quanto indice e allo stesso tempo espressione di organizzazioni dotate di diritti e obblighi autonomi rispetto a quelli dei loro Stati membri e in grado quindi d'instaurare direttamente relazioni con gli altri soggetti della Comunità internazionale<sup>5</sup>.

Questo modo di concepire le relazioni esterne tuttavia non solo non trova piena corrispondenza nella prassi, ma tende anche a sottovalutare e marginalizzare un fenomeno che nella realtà assume forme e valenze molto più ampie e articolate di quelle di solito oggetto di studio.

Va infatti sottolineato che il fenomeno delle relazioni esterne delle organizzazioni trascende la mera questione dell'esistenza della personalità internazionale. Da un lato, molte organizzazioni che non riescono a esprimere una volontà autonoma (ovvero imputabile a loro in quanto tali) fanno comunque sentire la propria presenza nella Comunità internazionale attraverso l'azione congiunta e coordinata dei loro Stati membri. In tal caso si dà vita a una sorta di "finzione" in cui la percezione è che ad agire sia l'organizzazione anche se dal punto di vista strettamente giuridico le attività da essa poste in essere sono da imputare singolarmente e simultaneamente a ciascuno degli Stati membri. Peraltro non è raro che tale percezione sia rafforzata dal fatto che le organizzazioni che agiscono in tal modo predispongano procedure che permettono agli Stati membri di operare comunque attraverso il loro apparato istituzionale, in modo da rendere più semplici il coordinamento e il perseguimento dei fini comuni<sup>6</sup>.

Dall'altro lato, spesso e volentieri anche organizzazioni internazionali comunemente ritenute in possesso di una personalità autonoma e che svolgono una propria attività internazionale in determinate materie o in specifiche circostanze coinvolgono i propri Stati membri o addirittura lasciano loro il compito di agire in ambito esterno. In molti di questi casi l'intervento nazionale è una modalità d'azione prevista e disciplinata nell'atto istitutivo, anche se non mancano esempi in cui gli Stati membri agiscono non in accordo bensì in alternativa (se non in

---

<sup>5</sup> V. ad esempio RENSMANN, *International Organizations or Institutions, External Relations and Co-operation*, in *Max Planck EPIL*, 2009, che inizia il suo scritto affermando che "*International organizations and institutions are by definition endowed with international legal personality. By virtue of this status they have the capacity to enter into legal relations with States and other subjects of international law*", dando quindi per scontato che le relazioni esterne siano espressione univoca della personalità.

<sup>6</sup> In questo senso già CAPOTORTI, *Sulla competenza a stipulare degli organi di unioni*, in *CS*, 1955, p. 144 ss., p. 150. Si può fare qui riferimento anche a QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 524 ss., e sostenere che in questi casi (in realtà per Quadri sempre) l'organizzazione non agisce come soggetto bensì come *organo* che opera sulla scena internazionale, ma con effetti che ricadono direttamente ed esclusivamente sugli Stati membri.

violazione) alle regole statutarie, con forme di coordinamento “spontaneo” che si sostituiscono o si intersecano alle procedure previste dallo statuto stesso e che permettono loro di agire accanto o direttamente al posto dell’organizzazione, anche se di fatto a suo nome, mantenendo il pieno controllo dell’attività internazionale svolta.

Va però aggiunto che la questione dell’esatta imputabilità dell’azione esterna di un’organizzazione internazionale spesso non assume una particolare rilevanza pratica, risolvendosi più in una disquisizione di carattere teorico/dottrinale che in un problema in grado d’influenzare effettivamente la sua capacità di perseguire efficacemente gli obiettivi previsti dall’atto istitutivo attraverso l’instaurazione di rapporti stabili e duraturi con soggetti terzi. Le relazioni esterne di un’organizzazione internazionale, infatti, oltre a una indubbia valenza giuridica hanno sempre una non secondaria rilevanza politica, incentrata sull’obiettivo di dare comunque la percezione di una “presenza” nella Comunità internazionale e quindi dell’esistenza di una “identità” che, al di là della personalità giuridica in senso proprio, sia espressione e fattore catalizzatore degli interessi della comunità degli Stati che la costituiscono. È in questo senso, ad esempio, che va letta la tendenza, sviluppata da quasi tutte le organizzazioni, indipendentemente dal loro effettivo *status*, a dotarsi di segni distintivi quali una denominazione, una sigla, un emblema e in alcuni casi una bandiera e addirittura un inno, che offrano ai terzi un’espressione concreta della suddetta identità.

Data la varietà delle organizzazioni internazionali esistenti, per quanto riguarda natura, finalità e competenze, gli argomenti trattati nel prosieguo sono necessariamente frutto di una scelta. Verranno considerate solo quelle attività che vedono in qualche modo coinvolti soggetti esterni all’organizzazione mentre saranno escluse quelle che, pur facendo uso degli stessi strumenti, specialmente accordi, riguardano i rapporti tra l’organizzazione e i suoi membri (in particolare in riferimento alla conclusione di accordi di sede o per la concessione di privilegi e immunità, su cui v. cap. XII). L’attenzione sarà quindi concentrata su: coordinamento tra gli Stati membri su questioni internazionali; attività dichiaratoria; avvio di dialoghi; instaurazione di relazioni diplomatiche; conclusione di accordi internazionali e instaurazione di relazioni tra organizzazioni internazionali.

## **2. Il coordinamento tra gli Stati membri dell’organizzazione sulle questioni internazionali**

Il modo più semplice attraverso cui un’organizzazione può dare vita a relazioni esterne è attraverso il coordinamento tra gli Stati membri. In buona sostanza, l’azione internazionale dell’organizzazione coincide con la definizione di una linea di condotta unitaria tra i suoi membri, accompagnata dall’impegno politico,

più raramente l'obbligo giuridico, per ognuno di essi di conformarvi la propria attività internazionale.

Il coordinamento tra gli Stati membri è espressamente previsto e disciplinato in alcuni atti istitutivi come l'unico strumento deputato a permettere all'organizzazione di agire in ambito internazionale. In questi casi non è raro che esso venga realizzato con l'ausilio e il supporto degli organi dell'organizzazione, incaricati di promuoverlo e facilitarlo.

Un esempio in questo senso si ritrova nella CAn. L'art. 50 del suo trattato istitutivo (l'*Auerdo CAn/Dec.563* del 1969 come emendato), che apre il capitolo III dedicato alle relazioni esterne dell'organizzazione, prevede che il Consiglio andino dei Ministri degli esteri formuli la politica estera della Comunità concertando posizioni politiche congiunte tra gli Stati, in modo da permettere loro una partecipazione effettiva in *forum* e organizzazioni internazionali. A questa disposizione è stata data attuazione con la Decisione n. 458 del 1999 che individua quali concrete modalità d'azione: l'adozione di posizioni comuni e azioni congiunte compresa la concertazione di votazioni e candidature; il coordinamento regolare tra missioni diplomatiche e rappresentanze dei Paesi membri in Stati terzi e organismi internazionali ed eventualmente la creazione di rappresentanze diplomatiche congiunte. Va comunque segnalato che non sempre gli Stati membri della CAn riescono a raggiungere l'auspicato coordinamento. Ad esempio, per quanto riguarda i rapporti con l'UE, se nel 2003 tutti gli Stati membri della CAn hanno firmato un accordo incentrato sul dialogo politico e la cooperazione, mentre nel 2010 Perù e Colombia hanno concluso un accordo di natura commerciale, al quale solo nel 2017 ha aderito anche l'Equador. Esso, attualmente applicato in via provvisoria, rimane comunque aperto all'eventuale adesione della Bolivia.

Un altro esempio è dato dall'ASEAN che nel tempo, attraverso la prassi, ha sviluppato crescenti relazioni esterne con Stati terzi e gruppi di Stati terzi così come con altre organizzazioni internazionali<sup>7</sup>. Tale prassi, formatasi in maniera significativa prima della sua istituzionalizzazione, è stata poi formalizzata nell'art. 41, par. 5 della *ASEAN Charter* dove però le suddette relazioni esterne rimangono comunque sempre e solo il risultato dell'impegno degli Stati membri, su una base di unità e solidarietà reciproca, a cercare di sviluppare posizioni comuni e di perseguire azioni comuni<sup>8</sup>.

In altre organizzazioni, invece, il coordinamento tra gli Stati è solo uno degli strumenti attraverso cui esse danno vita alle relazioni esterne, in quanto si affianca e si aggiunge ad altri strumenti che sono diretta espressione della loro volontà. In questi casi il coordinamento è funzionale a permettere all'organizzazione di gestire

---

<sup>7</sup> CREMONA *et al.*, *ASEAN's External Agreements*, Cambridge, 2015.

<sup>8</sup> Art. 41, par. 4: "*In the conduct of external relations of Asean, member States shall, on the basis of unity and solidarity, coordinate and endeavour to develop common positions and pursue joint actions*". Tale situazione ha portato diversi autori in dottrina a ritenere che l'ASEAN sia un semplice *forum* di concertazione e che risulti privo di una propria personalità autonoma. In merito cfr. CHESTERMAN, *Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person*, in *Singapore YILC*, 2008, p. 199 ss.



le relazioni esterne in materie di sua competenza, ma particolarmente sensibili e quindi tali da poter essere trattate in modo collettivo solo se a farlo sono direttamente gli Stati; oppure a garantirle un modo per essere presente in contesti dove vengono affrontate questioni che rientrano nelle sue competenze o che rivestono per essa un qualche interesse, ma che per una qualche ragione le sono preclusi. Questo è il caso di conferenze internazionali cui non è stata invitata, oppure di attività svolte da altre organizzazioni cui non può aderire direttamente perché i trattati istitutivi di queste ultime non le permettono di acquisire alcun tipo di *status*.

L'esempio più rilevante in tal senso è sicuramente quello dell'UE dove la concertazione tra Stati membri è prevista in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC), in generale, come uno degli strumenti attraverso cui dare vita alla politica stessa (art. 25 *TUE*); e, più in particolare, come obbligo gravante sugli Stati membri dell'Unione che sono anche membri del CdS (permanenti, come la Francia o eletti per due anni) (art. 34, par. 2 *TUE*). In quest'ultimo caso è previsto che ogni qual volta un tema trattato dall'organo delle NU rientri tra le materie di competenza PESC, gli Stati dell'Unione che temporalmente o permanentemente ne fanno parte ne discutano con gli altri membri dell'UE cercando di raggiungere una posizione unitaria. Se ciò accade, i suddetti Stati devono fare in modo che tale posizione possa essere espressa in seno al CdS da un rappresentante dell'Unione e devono sostenerla.

Di solito, l'attività di coordinamento si svolge nel contesto di uno degli organi dell'organizzazione, prevalentemente quello dove sono rappresentati tutti gli Stati. Tuttavia per marcare la differenza con l'attività diretta dell'organizzazione può essere altresì previsto che in tali circostanze l'organo, per quanto riguarda i criteri di votazione o più in generale le modalità di adozione delle decisioni, non operi secondo le sue normali regole di funzionamento, ma piuttosto assuma la veste di una conferenza di Stati in cui le posizioni concertate sono raggiunte per lo più attraverso la pratica del *consensus*. In alternativa, il coordinamento può svolgersi nell'ambito dell'organizzazione ma al di fuori del suo normale apparato istituzionale, ovvero in incontri convocati *ad hoc* e destinati a svolgersi secondo modalità decise di volta in volta. Non è infine escluso che anche nell'ambito della stessa organizzazione si ricorra ad entrambe le modalità, a seconda delle circostanze.

### 3. L'attività declaratoria

La maggior parte delle organizzazioni che partecipa alla vita della Comunità internazionale lo fa anche (se non esclusivamente) attraverso l'emanazione di dichiarazioni<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ancora una volta, vale la pena ricordare che, laddove un'organizzazione sia priva di una propria volontà autonoma rispetto a quella degli Stati, la dichiarazione, come qualunque altro atto da essa emanato, dal punto di vista giuridico si sostanzia in una pluralità di atti identici di contenuto e paralleli



In quanto strumento delle relazioni esterne e in modo non dissimile da quanto accade per gli Stati, la dichiarazione di un'organizzazione internazionale è di solito un atto di natura politico-diplomatica. In alcuni casi essa viene emanata dall'organizzazione per pronunciarsi in merito ad un determinato evento, situazione o mero fatto, al fine di comunicare alla Comunità internazionale la propria posizione e a volte anche la conseguente condotta. In altri invece la dichiarazione diventa lo strumento attraverso cui l'organizzazione si esprime congiuntamente con uno o più Stati terzi o anche altre organizzazioni internazionali, al fine di rendere noto il raggiungimento di un'intesa su una determinata attività comune o, più in generale, lo stato delle relazioni reciproche<sup>10</sup>.

Nel primo caso si è di fronte ad atti unilaterali, mentre nel secondo il termine dichiarazione può essere utilizzato per indicare quelli che, specie in passato, venivano denominati atti concertati non convenzionali e che oggi sono fatti rientrare nell'ampia categoria dei *Gentlemen's Agreements*. In questo secondo tipo di dichiarazione l'aspetto prevalente è quello della concertazione e, indipendentemente dalla natura giuridica, il contenuto può essere assimilato a quello di un accordo. Per questa ragione la sua trattazione è rinviata al paragrafo sul *Treaty Making Power* delle organizzazioni internazionali (*infra* par. 6).

Soffermandosi sulle dichiarazioni del primo tipo, la loro natura meramente politica, nonché la circostanza che di solito i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali non le menzionino, né tantomeno le disciplinino<sup>11</sup>, rendono tali atti uno strumento particolarmente flessibile e informale e quindi in grado di assumere i contenuti e le funzioni più disparati. Attraverso di esse l'organizzazione o anche solo un suo singolo organo possono esprimere biasimo o plauso, avanzare proteste, fare proposte, appelli, auspicare o addirittura esortare un determinato comportamento da parte di uno Stato o entità.

Le dichiarazioni infine possono essere usate allo scopo di comunicare all'esterno che l'organizzazione ha posto in essere una determinata attività o ha tenuto un particolare comportamento per dare attuazione a una disposizione del proprio statuto o a una norma di diritto internazionale. È possibile che in questi

---

imputabili ai singoli Stati membri. Nel caso invece di un'organizzazione dotata di personalità ogni dichiarazione che essa emana è una sua espressione diretta, anche se non è escluso che in una stessa organizzazione possano coesistere dichiarazioni proprie e degli Stati membri.

<sup>10</sup> A seconda dell'organizzazione possono anche essere utilizzate denominazioni diverse per atti che, in ogni caso, hanno natura declaratoria. Ad esempio risoluzioni, comunicati, ecc.

<sup>11</sup> Parte della dottrina tende a ritenere che la possibilità per un'organizzazione di emanare dichiarazioni si affermi molto facilmente per prassi grazie anche a una generale acquiescenza degli Stati membri che ben difficilmente sollevano contestazioni su tali attività; un'altra parte invece ritiene che l'emanaione di dichiarazioni sia in ogni caso espressione di un potere implicito dell'organo che emana la dichiarazione. Sui poteri impliciti vedi il cap. V.

casi si producano effetti giuridici e nascano diritti e obblighi, che però discendono da quanto previsto dallo statuto o dal diritto internazionale e non della dichiarazione in quanto tale, che quei comportamenti o attività si limita ad enunciare.

Per quanto riguarda le dichiarazioni di organizzazioni legate all'applicazione di disposizioni del proprio statuto, un esempio rilevante è quello delle dichiarazioni sistematicamente emanate dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza per annunciare che l'UE ha istituito o modificato un regime sanzionatorio rivolto contro Stati o soggetti terzi secondo la procedura stabilita dall'art. 215 TFUE.

Per quanto riguarda le dichiarazioni che annunciano l'applicazione di norme di diritto internazionale, un esempio recente è dato dalla guerra iniziata nel febbraio 2022 con l'invasione dell'Ucraina perpetrata dalla Russia. In seguito all'occupazione da parte di quest'ultima delle provincie di Lugansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia, nel settembre 2022 sono stati organizzati dei referendum per la loro annessione alla Federazione russa e in seguito alla schiacciante vittoria dei sì, il Presidente russo Vladimir Putin, a fine settembre 2022, ha firmato i relativi decreti. Buona parte degli osservatori e della dottrina hanno ritenuto che il diritto internazionale imponesse a tutti i soggetti della Comunità internazionale di disconoscere i risultati dei referendum e le successive annessioni, in quanto conseguenze dell'illecita occupazione del territorio ucraino. Tale obbligo, proveniente direttamente dal diritto internazionale, è stato richiamato in numerosi atti di organizzazioni internazionali di natura declaratoria. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a causa del veto russo, il 30.9.2022 non è riuscito ad adottare una risoluzione nella cui bozza affermava che l'annessione dei quattro territori fosse avvenuta in violazione del diritto internazionale e chiedeva a tutti gli Stati, organizzazioni internazionali e agenzie di non riconoscerli come parte della Russia (S/2022/720). Quanto previsto dall'atto del Consiglio di Sicurezza è quindi stato fatto confluire in una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Risoluzione ES-11/4) che, non prevedendo il diritto di veto, si è potuta adottare il 12.10.2022. L'UE ha emanato una dichiarazione il 28.9.2022 in cui ha considerato i referendum fittizi e non ne ha riconosciuto i risultati e così hanno fatto il Consiglio d'Europa, il 23.9.2022 e la NATO, il 22.9.2022.

#### 4. I dialoghi

Una particolare e peculiare espressione dell'attività internazionale posta in essere dalle organizzazioni, che nel tempo ha assunto sempre maggiore diffusione, è data dai c.d. "dialoghi".

Questi si sostanziano in incontri periodici che un'organizzazione (molto spesso insieme ai suoi Stati membri) instaura con altri soggetti della Comunità internazionale allo scopo di creare un canale di collegamento stabile, che permetta ai partecipanti di sviluppare un'abitudine al confronto e alla discussione con una crescente confidenza e fiducia reciproche. In tal modo risulta più semplice ravvicinare il rispettivo modo di vedere, interpretare e reagire agli eventi internazionali, favorendo rapporti sempre più stretti. Benché di solito alla fine di questi incontri vengano diffusi solo comunicati stampa o tutt'al più dichiarazioni,

non è escluso che essi, occasionalmente, possano portare a risultati più “concreti”, come la decisione di svolgere attività comuni o perfino l’avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di veri e propri accordi internazionali.

I dialoghi possono venire instaurati tra l’organizzazione e uno Stato terzo o un gruppo di Stati terzi, considerati *partner* particolarmente importanti e “strategici”; inoltre è frequente anche l’instaurazione di dialoghi tra organizzazioni internazionali, appartenenti alla stessa regione o a regioni differenti del mondo ma con obiettivi e competenze affini (v. quanto si dirà *infra* par. 7).

In ogni caso, si tratta di strumenti concepiti sempre in modo particolarmente flessibile e pragmatico che favoriscono contatti tra soggetti anche molto diversi tra loro e rendono possibili discussioni su questioni complesse e delicate che difficilmente potrebbero essere affrontate in occasioni “formali”. Per garantire un tale risultato i dialoghi trovano fondamento per lo più in intese politiche e anche quando sono previsti nell’ambito di accordi internazionali che regolano in modo più ampio i rapporti tra due o più *partner*, le disposizioni loro dedicate sono sempre piuttosto vaghe, limitandosi a definire livello e frequenza delle riunioni o poco altro. Sono quindi gli stessi partecipanti a decidere, di volta in volta e per lo più alla luce di valutazioni politiche contingenti, quali argomenti affrontare e il tipo di risultati eventualmente da perseguire. Raramente i dialoghi sono oggetto di accordi internazionali *ad hoc*, specificamente predisposti per istituirli e regolarne il funzionamento e anche in quel caso le disposizioni in essi previste sono espresse in termini generici.

La maggior parte dei più importanti accordi internazionali conclusi dall’Unione europea con Stati terzi, gruppi di Stati terzi e organizzazioni internazionali contengono disposizioni che stabiliscono l’instaurazione di forme di dialogo tra le parti. Gli accordi di libero scambio dell’Unione, diretti principalmente a regolare rapporti di carattere economico e commerciale, di solito prevedono dialoghi da svolgersi a livello di gruppi di lavoro o comitati e finalizzati ad agevolare la cooperazione tra le parti in settori come gli investimenti, lo sviluppo sostenibile, il commercio elettronico. Questo è il caso ad esempio degli accordi di libero scambio con la Corea del Sud, in vigore dal 13.12.2015, con Singapore, in vigore dal 21.11.2019 e con il Vietnam in vigore dall’1.8.2020. Lo stesso accade per gli Accordi di Partenariato Economico conclusi rispettivamente con gli Stati del CARIFORUM, firmato il 15.7.2008 e attualmente in applicazione provvisoria e con gli Stati della SADC aderenti all’APE, firmato il 10.6.2016, anch’esso in applicazione provvisoria.

Gli Accordi di associazione dell’Unione, che si presentano come accordi diretti ad instaurare rapporti di più ampio respiro tra le parti, prevedono di solito l’istituzione di un dialogo politico, su questioni di reciproco interesse a livello regionale e internazionale relative alla politica estera, alla sicurezza internazionale e a quella interna, con riunioni periodiche anche a livello di capi di Stato e di governo e di ministri. Questo è il caso dell’accordo concluso con l’Ucraina, in vigore dall’1.9.2017, o di quello firmato il 29.6.2012 con gli Stati dell’America centrale, attualmente in applicazione provvisoria.

L'Unione ha concluso anche accordi che hanno come oggetto principale l'instaurazione di un dialogo politico, come gli accordi di dialogo politico e di cooperazione con le repubbliche di Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama (tutti membri del SICA), in vigore dall'1.5.2014 e con la Repubblica di Cuba, firmato il 12.12.2016 e attualmente applicato in via provvisoria. Entrambi questi accordi perseguono l'obiettivo di consolidare e sviluppare le relazioni reciproche attraverso il dialogo e la cooperazione e a tal fine predispongono un articolato sistema di incontri regolari da svolgersi a più livelli e su diversi temi. Principalmente incentrati sull'instaurazione di un dialogo politico sono anche gli accordi di partenariato strategico. Essi sono riservati a *partner* particolarmente importanti e sono negoziati parallelamente ad accordi di partenariato economico insieme ai quali definiscono il quadro completo delle relazioni con quel *partner*. Attualmente sono stati firmati due accordi di partenariato strategico: con il Canada, firmato il 30.10.2016, e attualmente in applicazione provvisoria e con il Giappone, firmato il 17.7.2018 e anch'esso in applicazione provvisoria.

Infine, sempre l'UE fornisce anche l'esempio opposto di un dialogo a cui è stato dato un grande valore politico, ma nessun quadro giuridico di riferimento. Il 6.10.2022 è stata tenuta a Praga la prima riunione della *European Political Community* (EPC) a cui hanno partecipato: l'Unione (rappresentata dal Presidente dal Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione), i suoi Stati membri e quasi tutti gli altri Paesi del Continente europeo (i sei Paesi dei Balcani occidentali, ovvero Georgia, Moldavia, Ucraina; Armenia e Azerbaigian; i quattro Stati dell'EFTA; Gran Bretagna e Turchia), fino ad arrivare a 44 Stati, rappresentati a livello di capi di Stato e di governo. L'EPC consiste in una piattaforma di coordinamento finalizzata al dialogo politico e alla cooperazione su questioni di interesse comune per il rafforzamento della sicurezza, della stabilità e della prosperità dell'Europa nel suo insieme. Gli argomenti scelti per il primo incontro hanno riguardato: la pace e la sicurezza, l'energia, il clima, la migrazione e la mobilità, la situazione economica e sono stati discussi in una sola giornata, sia in riunioni plenarie (di apertura e di chiusura), sia in riunioni a composizione più ristretta. L'EPC nasce da un'iniziativa del Presidente della Repubblica francese Macron (all'epoca Presidente di turno dell'Unione), presentata al Parlamento europeo il 9.5.2022 e successivamente fatta propria del Consiglio europeo nella riunione del 23 e 24.6.2022. Essa non avrà necessariamente una composizione fissa, in quanto alla prima riunione gli Stati partecipanti diversi da quelli membri dell'Unione sono stati semplicemente *invitati* dagli organizzatori (il Consiglio europeo e la Repubblica Ceca, in quel momento Presidente di turno dell'Unione). Alla seconda riunione, che ha avuto luogo in Moldavia il 1.6.2023, hanno partecipato 45 Stati che hanno trattato i temi della pace e sicurezza; resilienza energetica e connettività e mobilità nel Continente europeo. Il terzo incontro si è svolto il 5.10.2023 a Granada e vi hanno partecipato 44 Stati. I temi trattati sono stati il covid, il cambiamento climatico, la sicurezza energetica, le minacce informatiche e specialmente la guerra in Ucraina. Il prossimo incontro dovrebbe tenersi in Gran Bretagna nel 2024.

In merito ai possibili contenuti, esistono dialoghi politici e dialoghi economici; limitati a specifici settori o che spaziano su più materie. Spesso tra due o più partecipanti non viene instaurato un solo dialogo ma più dialoghi, le cui riunioni e incontri possono svolgersi in parallelo, a diversi livelli e su vari argomenti. Per quanto riguarda i livelli, di solito vengono previsti incontri annuali tra i capi di

Stato e di governo (c.d. *summit*) e riunioni, più frequenti, a livello di Ministri o di Ambasciatori. Data la loro informalità, lo strumento del dialogo ben si presta a permettere la partecipazione anche di soggetti provenienti dalla società civile come rappresentanti dei lavoratori, dei consumatori, di associazioni di categoria ecc.

Un tipo particolare di dialogo è quello posto in essere nell'ambito di alcune organizzazioni universali, che offrono a Stati, altre organizzazioni internazionali ma anche esponenti della società civile, un contesto entro cui svolgere incontri e discussioni su grandi temi di interesse generale. Di solito questi incontri portano alla definizione di raccomandazioni su linee di condotta da adottare a livello globale.

L'IOM, avente come missione quella di contribuire affinché i fenomeni migratori si svolgano in modo ordinato e nel pieno rispetto dei diritti umani, offre servizi e consigli ai governi e un aiuto umanitario ai migranti. Nel 2001 essa ha dato l'avvio al dialogo internazionale sulla migrazione (IDM) offrendo uno spazio entro cui Stati, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, esponenti del mondo accademico ed esperti, oltre che migranti e rappresentanti dei media si incontrano periodicamente per analizzare e discutere le questioni riguardanti la migrazione, scambiandosi esperienze e lavorando per l'elaborazione di buone pratiche.

## 5. L'instaurazione di relazioni diplomatiche

Tra le attività esterne delle organizzazioni internazionali vi è anche l'instaurazione di relazioni diplomatiche.

Generalmente in dottrina questo tipo di attività viene intesa come comprendente i rapporti che l'organizzazione instaura con i propri Stati membri oltre che con Stati terzi (con i quali ha o desidera instaurare relazioni per lo meno amichevoli) e altre organizzazioni internazionali (con cui ha interessi in comune). Rinviano la trattazione dei rapporti con gli Stati membri al capitolo sulle immunità e privilegi (cap. XII), nel prosieguo si considereranno solo quelli con terzi, Stati o altre organizzazioni internazionali.

La maggior parte delle organizzazioni instaura relazioni diplomatiche limitate ai c.d. scambi di visite. Questi ultimi consistono in incontri, visite ufficiali, cerimonie o eventi conviviali in cui i rappresentanti di un'organizzazione si recano in Stati terzi e presso altre organizzazioni internazionali o, viceversa, in cui rappresentanti di questi ultimi vengono ricevuti presso la sua sede. A svolgere queste attività per l'organizzazione è di solito, laddove esiste, il segretario generale o comunque la figura che incarna il momento unitario dell'organizzazione stessa. Spesso però, nei casi di visite particolarmente importanti, viene preferita una delegazione composta di più soggetti, tra cui i rappresentanti di tutti o di alcuni Stati membri.

Caratteristica solo delle organizzazioni più evolute è invece la presenza di un vero e proprio diritto di legazione, nelle sue componenti: passiva e attiva. Per diritto di legazione passivo si intende la possibilità dell'organizzazione di ricevere e accreditare missioni diplomatiche di Stati terzi o di altre organizzazioni internazionali, mentre per diritto di legazione attivo si intende la capacità della stessa di inviare e accreditare proprie missioni diplomatiche presso Stati terzi o altre organizzazioni internazionali.

La capacità di un'organizzazione di stabilire rapporti di legazione può essere espressamente prevista e disciplinata dal suo atto istitutivo oppure può ricavarsi implicitamente dai poteri dei suoi organi o dai fini che essa persegue. Le modalità attraverso cui questi rapporti si instaurano tendono a ricalcare quelle previste dalle consuetudini internazionali in materia di diritto diplomatico e codificate nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961<sup>12</sup>. Dato però che quella convenzione, così come il diritto internazionale consuetudinario che codifica, riguardano esclusivamente gli Stati, le relazioni diplomatiche instaurate da organizzazioni internazionali richiedono sempre la previa conclusione di un accordo tra gli interessati che regoli le questioni necessarie, come ad esempio le immunità e i privilegi richiesti per i propri rappresentanti o concesse ai rappresentanti della controparte (v. cap. XII).

Più nello specifico, per quanto riguarda il diritto di legazione passivo, l'accreditamento di una missione ha lo scopo di permettere allo Stato o all'organizzazione accreditanti di salvaguardare i propri interessi presso l'organizzazione accreditataria, ma anche d'informarsi sulle attività di quest'ultima e promuovere l'avvio di forme di collaborazione. Di solito se ad accreditarsi presso un'organizzazione è uno Stato terzo o un'altra organizzazione internazionale si parla di *missione di osservazione*, per distinguerla da quelle dei suoi Stati membri, per le quali viene usato il termine di missione permanente<sup>13</sup>. Le procedure d'accreditamento

---

<sup>12</sup> La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche è stata predisposta dalla CDI delle NU e firmata il 18.4.1961. Essa è in vigore dal 1964. Va altresì aggiunto che nel 1975 la stessa CDI ha portato a termine la stesura di una Convenzione di codificazione sulle rappresentanze degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni internazionali (universali) che, tra le diverse disposizioni, prevede anche la possibilità che l'organizzazione, se il suo atto istitutivo lo prevede, possa accreditare missioni di Stati terzi. La Convenzione non è ancora entrata in vigore per mancanza del numero sufficiente di ratifiche. Essa fa parte di un progetto di codificazione del diritto internazionale più ambizioso, iniziato nel 1958 quando l'AG ha chiesto alla CDI di predisporre un progetto di articoli riguardante le relazioni tra gli Stati e le organizzazioni internazionali. La Commissione ha suddiviso il lavoro in due parti: la prima, dedicata alla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni, ha dato vita alla Convenzione del 1975; la seconda, che avrebbe dovuto essere dedicata alle rappresentanze delle organizzazioni internazionali presso gli Stati e tra loro, non ha mai visto la luce.

<sup>13</sup> In argomento cfr. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, 6<sup>a</sup> ed., Torino, 2022, p. 257 ss. e GHEBALI, *Le rôle des missions permanentes auprès des organisations*

possono essere più o meno articolate anche se, di solito, è previsto che il capo missione presenti le proprie credenziali, a seconda dell'organizzazione, al segretario generale (laddove esiste) oppure all'organo dove siedono i rappresentanti di tutti gli Stati membri.

Quando a chiedere l'accreditamento è uno Stato, se questo ha già una propria missione diplomatica installata presso il Paese in cui l'organizzazione ha sede (c.d. Stato ospite), di solito i membri delle due missioni vengono fatti coincidere. Questa pratica trova giustificazione nel fatto che l'accreditamento di una missione diplomatica presso un'organizzazione internazionale presuppone sempre l'instaurazione di un rapporto trilaterale, comprendente anche lo Stato ospite a cui, in concreto, spetta l'onere di permettere la presenza dei membri della missione sul suo territorio, provvedere alla loro protezione e assicurare le necessarie immunità e privilegi<sup>14</sup>. Non è raro, inoltre, che i membri delle missioni diplomatiche presenti in un determinato Stato siano accreditati presso tutte le organizzazioni internazionali che hanno sede in quello Stato (c.d. duplice o plurimo accreditamento)<sup>15</sup>.

In materia di diritto di legazione passivo l'UE rappresenta sicuramente un'eccezione che l'avvicina notevolmente a quanto di solito accade per gli Stati. Essa ha accreditato più di 150 missioni di Stati terzi e circa 40 rappresentanze di organizzazioni internazionali, attraverso una procedura articolata che dura in genere 8 settimane e che prevede anzitutto che lo Stato o l'organizzazione che chiede l'accreditamento invii una richiesta alla Commissione europea che la trasmette al Consiglio dell'Unione insieme al suo nullaosta. A sua volta il Consiglio invia la richiesta agli Stati membri e, se entro 30 giorni non pervengono obiezioni, informa la Commissione dell'esito positivo della procedura, che a sua volta informa lo Stato o l'organizzazione richiedenti. Questi ultimi renderanno noto il nome del capo missione designato che quindi potrà andare a Bruxelles a presentare le sue credenziali al Presidente della Commissione e al Presidente del Consiglio europeo. Va inoltre sottolineato che le missioni accreditate presso l'UE non hanno alcun diritto di partecipare alle riunioni dei suoi organi e non è previsto alcuno *status* di osservatore.

Il diritto di legazione passivo è previsto anche nell'ASEAN. L'art. 46 dell'*ASEAN Charter* prevede la possibilità di accreditare Ambasciatori di Paesi non membri e di organizzazioni internazionali, affidando al Consiglio dei Ministri degli esteri il compito di decidere in merito a tale accreditamento. Nel 2014 circa 80 Paesi avevano accreditato un proprio Ambasciatore presso l'ASEAN, a cui vanno aggiunte l'UE e la Santa Sede.

---

*internationales universelles*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Colloque de Tours de la SFDI, Paris, 1989, p. 173 ss. I termini utilizzati per indicare i rappresentanti di soggetti terzi presso un'organizzazione o dell'organizzazione presso terzi possono variare da organizzazione a organizzazione. Quelli più utilizzati, oltre a *missione*, sono *rappresentanza* o *delegazione*. Questi ultimi due sono in uso specie nell'UE.

<sup>14</sup> V. ancora CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 243 ss.

<sup>15</sup> Questa pratica è frequente ad esempio in Svizzera dove hanno sede numerose organizzazioni internazionali. Inoltre per prassi gli Stati (membri e terzi) accreditano presso l'UE il loro Ambasciatore in Belgio.



In merito al diritto di legazione attivo, come anticipato, è abbastanza frequente che un'organizzazione internazionale che ha uno *status* in un'altra organizzazione invii una propria missione presso quest'ultima, allo scopo di favorire scambi di documenti e informazioni e per creare e mantenere un collegamento diretto.

Molto raramente, invece, le organizzazioni internazionali installano proprie missioni diplomatiche o delegazioni presso Stati terzi, allo scopo di svolgere le funzioni di rappresentanza solitamente affidate alle Ambasciate<sup>16</sup>. In alternativa, il compito di promuovere gli interessi di un'organizzazione negli Stati terzi può essere affidato alle missioni diplomatiche degli Stati membri presenti sul territorio di questi ultimi, attraverso la previsione di strutture di coordinamento che agiscano da canale di collegamento tra l'organizzazione e le autorità nazionali.

Ancora una volta l'UE rappresenta un'eccezione. Con l'istituzione nel 2011 del SEAE è nato un vero e proprio servizio diplomatico dell'UE posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il SEAE comprende un'amministrazione centrale avente sede a Bruxelles e una struttura periferica formata dalle delegazioni dell'UE presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali. Le delegazioni (attualmente sono circa 140 presso Stati terzi e poco meno di una decina presso organizzazioni internazionali) sono espressamente previste dall'art. 221 *TUE* che regola il diritto di legazione attivo e attribuisce loro il compito di assicurare la rappresentanza dell'Unione; mentre la disciplina relativa al funzionamento del SEAE è contenuta nella decisione 2010/427/UE del Consiglio, 26.7.2010<sup>17</sup>. Le delegazioni sono costituite con una decisione dell'Alto rappresentante adottata di concerto con il Consiglio e la Commissione. Il capo delegazione è nominato dall'Alto rappresentante anche se le lettere credenziali che questo presenterà al Capo di Stato del Paese ospite (o all'organo preposto dell'ente internazionale) sono firmate dai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione. Infine, sempre all'Alto rappresentante spetta il compito di concludere con il Paese ospitante gli accordi necessari affinché al personale e ai beni della delegazione siano attribuiti privilegi e immunità equivalenti a quelli previsti dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961. Una volta costituite, l'art. 221 *TUE* stabilisce che le delegazioni dell'Unione debbano agire in stretta collaborazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri. Si ritiene inoltre che di propria iniziativa e autonomamente, l'Alto Rappresentante possa aprire in Paesi terzi semplici uffici o rappresentanze oppure mandare propri inviati. Questa soluzione è preferita quando, ad esempio, lo Stato terzo ha concluso da poco un periodo di conflitto o in presenza di dubbi sulla sua struttura democratica. Non è escluso però che, superati i problemi, l'ufficio o la rappresentanza si trasformino in una delegazione vera e propria<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Ovviamente non viene qui fatto riferimento agli uffici di promozione che alcune organizzazioni internazionali hanno aperto in Stati terzi a scopi commerciali o turistici. Ad esempio nel 2005 il MERCOSUR ha aperto un ufficio a Tokyo al fine di promuovere il turismo in Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay.

<sup>17</sup> Sul processo che ha portato il SEAE ad essere pienamente operativo v. PALADINI, *Il servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017, p. 26 ss.

<sup>18</sup> In questo senso BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni*, in CDT, 2014, p. 68 ss., p. 75.



Il sistema del coordinamento tra le delegazioni degli Stati membri è invece previsto dall'art. 43 dell'*ASEAN Charter*, che stabilisce che nei Paesi terzi o presso organizzazioni internazionali possano essere istituiti dei comitati formati dai capi delle missioni degli Stati membri dell'ASEAN in quello Stato o presso quell'ente, aventi il compito di promuovere gli interessi e l'identità dell'ASEAN. Attualmente il numero di tali comitati supera la cinquantina.

Simile a quello dell'ASEAN, anche se non previsto dall'atto istitutivo, è il sistema di *Contact Point Embassies (CPEs)* della NATO, sviluppatosi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. Nei vari Paesi terzi con i quali la NATO intrattiene relazioni più o meno strette, un'Ambasciata di uno degli Stati membri può offrirsi come punto di contatto con quel Paese per un periodo di 2 anni, rinnovabili fino a 4. La decisione finale sull'assegnazione viene presa dal Consiglio del Nord Atlantico. L'attività svolta dai punti di contatto non è equiparabile a quella delle missioni diplomatiche, limitandosi allo scambio di informazioni, al supporto per l'organizzazione delle visite nel Paese del Segretario Generale della NATO e di vari di tipi di eventi culturali e ad altre attività di collaborazione. La rete di CPEs è coordinata dalla *Public Diplomacy Division* della NATO. Per il biennio 2017-2018 le Ambasciate italiane in Turkmenistan, Kuwait e Tunisia hanno svolto il ruolo di punto di contatto con i rispettivi Paesi.

## 6. La conclusione di accordi internazionali: il *Treaty Making Power*

### 6.1. I vari tipi di *Treaty Making Power*

L'attività più rilevante che un'organizzazione può svolgere in ambito internazionale è stipulare accordi internazionali esercitando il c.d. *Treaty Making Power*, al fine d'instaurare relazioni più o meno strutturate e durature con Stati, gruppi di Stati e altre organizzazioni internazionali, creando diritti e obblighi reciproci.

In principio, di *Treaty Making Power* vero e proprio si dovrebbe parlare solo quando l'organizzazione, sulla base del suo trattato istitutivo, di atti di diritto derivato o al limite della prassi, ricorre al proprio apparato organico per concludere accordi internazionali a essa direttamente imputabili. Una tale situazione, però, si presenta piuttosto raramente. Molto più frequenti sono le forme di *Treaty Making Power* in cui l'organizzazione per concludere l'accordo si affida in modo più o meno esplicito ai propri Stati membri, spesso rendendo difficile stabilire con certezza a chi, una volta concluso, questo debba essere giuridicamente imputato. In alcuni casi è lo stesso atto istitutivo dell'organizzazione internazionale a stabilire espressamente che il compito di concludere accordi internazionali con soggetti terzi spetti agli Stati membri; anche se, per dare comunque un segnale di maggiore unità, può essere altresì previsto che tale conclusione avvenga nell'ambito dell'organizzazione e/o con il coinvolgimento di qualche suo organo, incaricato di supportare e facilitare il coordinamento nazionale o addirittura di farsi carico di determinate fasi dell'*iter* di conclusione, di solito i negoziati.

La BIMSTEC *Charter* al suo art. 24 prevede che il BIMSTEC possa concludere accordi internazionali con Stati terzi, organizzazioni internazionali o istituzioni internazionali, secondo una procedura che dovrà essere stabilita dal BIMSTEC *Ministerial Meeting*. A quanto è dato di sapere, a tutt'oggi non vi è stata alcuna determinazione in questo senso.

Nel caso dell'EFTA l'art. 43 del suo trattato istitutivo prevede che gli accordi commerciali e di cooperazione vengano negoziati nell'ambito del Consiglio (organo che si riunisce due volte l'anno a livello ministeriale) e poi conclusi dagli Stati membri.

Più originale è la situazione della CARICOM. Tra gli obiettivi dell'organizzazione previsti dall'art. 6 del *Rev. Treaty of Chaguaramas* del 2001 vi è l'espansione del commercio e delle relazioni economiche con gli Stati terzi, da realizzare attraverso il miglioramento del coordinamento delle politiche estere economiche degli Stati membri. A tal fine nel 2009, nell'ambito del Segretariato, è stato creato un organismo *ad hoc*, il *Caricom Office of Trade Negotiation*, avente come missione quella di aiutare gli Stati membri a massimizzare i benefici della loro partecipazione nei negoziati di accordi commerciali, fornendo consulenze, coordinando la formulazione di strategie negoziali uniche e, quando appropriato, conducendo i negoziati.

Alcune volte però gli Stati membri di un'organizzazione negoziano e concludono accordi internazionali quale gruppo che in qualche modo si identifica con l'organizzazione stessa, pur agendo completamente al di fuori del suo quadro normativo.

Ciò può accadere sia perché tale quadro non prevede né esplicitamente, né implicitamente il *Treaty Making Power*, sia perché, pur esistendo una disciplina, questa volutamente non viene applicata. In questi casi non vi è dubbio che sul piano internazionale sono gli Stati che gestiscono i rapporti con i terzi, agendo al posto dell'organizzazione stessa.

Nel SICA l'art. 31 del *Protocolo de Tegucigalpa* attribuisce all'organizzazione il potere di concludere accordi internazionali. Di fatto però questa disposizione è utilizzata quasi solo esclusivamente per concedere lo *status* di osservatore a Stati terzi oppure a organizzazioni internazionali. Invece gli accordi più importanti sono invariabilmente conclusi al di fuori del quadro normativo dell'organizzazione, come ad esempio il già citato accordo su dialogo politico e cooperazione del 2003 tra i Paesi del Centroamerica e l'UE, che tra l'altro, pur non coinvolgendo direttamente il SICA prevedeva però che ai dialoghi in esso previsti partecipasse il Segretario dell'organizzazione (per i dialoghi v. *supra* par. 4). Lo stesso è accaduto per gli accordi commerciali conclusi dal gruppo degli Stati membri del SICA, come ad esempio l'accordo di associazione con l'UE del 2012.

## 6.2. (Segue): *il Treaty Making Power in senso proprio*

Benché, come anticipato, le organizzazioni internazionali che godono di un vero e proprio *Treaty Making Power* e che riescono ad esercitarlo concludendo accordi internazionali con soggetti terzi non siano molto numerose, è comunque importante soffermarsi brevemente anche su tali casi.

Similmente a quanto accaduto per gli accordi internazionali conclusi esclusivamente tra Stati con la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 (in vigore dal 1980)<sup>19</sup>, la CDI ha avviato un'attività di codificazione che ha portato, il 21.3.1986, alla firma della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali.

Quest'ultima Convenzione non ha ancora raggiunto le 35 firme necessarie per entrare in vigore<sup>20</sup>, tuttavia dato che le sue disposizioni sono in buona parte identiche a quelle della Convenzione del 1969, si ritiene che nel frattempo quest'ultima sia applicabile (laddove compatibile) anche agli accordi conclusi da organizzazioni internazionali<sup>21</sup>.

Caposaldo della Convenzione di Vienna del 1986 è che la capacità di un'organizzazione di concludere accordi sia ricavabile dalle regole dell'organizzazione stessa<sup>22</sup>. L'esistenza di tale capacità, così come la sua estensione, possono essere espressamente previste e disciplinate nell'atto istitutivo o in atti successivi dell'organizzazione oppure ricavarsi implicitamente dalle finalità e dalle disposizioni dello statuto. Inoltre, come anticipato, un importante ruolo è quasi sempre svolto dalla prassi che, oltre a provvedere a concretizzare il *Treaty Making Power* quando questo è ricavabile solo implicitamente, spesso in presenza di disposizioni esplicite estende il loro ambito d'applicazione originale. Naturalmente in quest'ultimo caso la capacità espansiva della prassi incontra il limite invalicabile della natura funzionale dell'organizzazione e quindi delle sue competenze e finalità.

Molte organizzazioni dotate di un proprio *Treaty Making Power* hanno la tendenza a concludere accordi di cui diventano parte anche i propri Stati membri, dando vita alla c.d. pratica degli *accordi misti*. Con tale termine si intendono

---

<sup>19</sup> L'art. 1 di questa Convenzione stabilisce che: "La presente convenzione si applica ai trattati tra Stati". La scelta di escludere esplicitamente i trattati che vedono la partecipazione di organizzazioni internazionali è stata presa dopo che per molto tempo durante i lavori della Commissione si era discusso sulla possibilità di includerli. Su tale questione cfr. BRÖLMANN, *The Institutional Veil in Public International Law*, Oxford, 2007, p. 144 ss.

<sup>20</sup> La Convenzione è stata aperta alla firma e alla ratifica di Stati e di organizzazioni internazionali. A tutt'oggi 17 organizzazioni sono parte della Convenzione e di queste 12 hanno completato l'iter. Tuttavia ai sensi del suo art. 85 le ratifiche delle organizzazioni internazionali non sono conteggiate nelle 35 necessarie per l'entrata in vigore. Se lo fossero il numero sarebbe stato già raggiunto. L'Italia ha ratificato con la L. 91 del 15.2.1989.

<sup>21</sup> Questa posizione è stata autorevolmente sostenuta dall'*Istitut de droit international* in una risoluzione adottata durante la sessione di Roma del 1973 dove si è stabilito che "*Les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, sont en principe applicables aux accords internationaux conclus par les Organisations internationales, soit avec d'autres Organisations internationales, soit avec l'un ou plusieurs États*".

<sup>22</sup> Art. 6 della Convenzione.

gli accordi a cui l'organizzazione e i suoi Stati partecipano in modo distinto ma congiunto formando un'unica parte contraente che si contrappone alla o alle altre parti contraenti che, a loro volta, possono consistere in altre organizzazioni internazionali e nei loro Stati membri<sup>23</sup>. Non sono invece da considerarsi misti quegli accordi in cui si fa esplicito riferimento all'organizzazione come parte contraente dell'accordo stesso e ai suoi Stati membri come parti firmatarie. In questi casi infatti si deve ritenere che l'accordo sia giuridicamente imputabile esclusivamente agli Stati e che il riferimento all'organizzazione sia solo un modo per caratterizzare questi ultimi quali componenti di un gruppo corrispondente a una delle parti dell'accordo.

Un esempio di accordo misto in senso proprio è l'accordo quadro interregionale di cooperazione concluso nel 1995 tra il MERCOSUR e i suoi Stati membri da un lato e dalla CE e i suoi Stati membri dall'altro. Questo all'art. 32 dichiara espressamente come "parti" dell'accordo: da un lato, la Comunità o i suoi Stati membri oppure la Comunità e i suoi Stati membri, in base alle rispettive competenze; dall'altro, il MERCOSUR o i suoi Stati membri, a norma del *Tratado de Asunción*. Tale accordo è destinato ad essere sostituito da un accordo interregionale di associazione i cui negoziati sono iniziati nel 2000 e proseguono da allora, alternando fasi di stallo e di accelerazione. Sebbene il testo non sia stato ancora finalizzato, nel 2019 è stato raggiunto un accordo politico di massima sugli aspetti commerciali, seguito nel 2020 da un accordo sulle parti relative al dialogo politico e alla cooperazione. Nel 2004 il servizio giuridico del Consiglio dell'UE ha precisato che tale accordo dovrebbe vedere come parti l'Unione o i suoi Stati membri oppure l'Unione e i suoi Stati membri, in base alle rispettive competenze, da un lato, e il MERCOSUR e i suoi Stati membri, dall'altro (doc. n. 8161/04, del 2.4.2004). Tale aspetto sarà definitivamente stabilito solo quando l'accordo verrà finalizzato e firmato, tuttavia fin da ora è evidente che, da parte europea, sia l'UE sia i suoi Stati membri saranno firmatari dell'accordo, mentre per quanto riguarda l'altra parte non è chiaro se il MERCOSUR sarà solo parte contraente o anche firmataria, accanto ai singoli Stati (che sicuramente lo firmeranno).

Sempre il MERCOSUR e i suoi Stati membri nel 2004 hanno concluso un accordo commerciale preferenziale con la SACU e i suoi Stati membri che non rientra tra gli accordi misti. All'art. 1 infatti le due organizzazioni sono esplicitamente definite come parti contraenti dell'accordo (che quindi è da considerarsi un accordo bilaterale) e i rispettivi singoli Stati membri come parti firmatarie. Per distinguere il ruolo affidato a ciascuna di queste differenti parti basti sottolineare che, tra le disposizioni finali, l'art. 36 prevede che l'accordo entri in vigore dopo la firma e la ratifica da parte (solo) degli Stati, anche se l'art. 38 specifica che lo Stato membro che dovesse decidere di recedere dalla SACU o dal MERCOSUR cesserebbe anche di essere parte dell'accordo preferenziale commerciale.

---

<sup>23</sup> Pertanto, a differenza di quanto visto *supra*, nel par. 6.1, dove gli Stati agiscono a nome o al posto dell'organizzazione dando luogo a un problema di imputabilità dell'accordo (all'organizzazione oppure agli Stati), qui tale problema non sussiste dato che l'accordo misto è sicuramente imputabile all'organizzazione e ad ogni suo Stato membro che lo conclude. Cfr. in merito in particolare agli accordi misti conclusi dall'UE, NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne: aspects communautaires et internationaux*, Bruxelles, 2007, p. 4 ss.

Anche il ricorso agli accordi misti (in senso proprio) può essere previsto e disciplinato dall'atto istitutivo, oppure derivare dalla prassi. In ogni caso, esso è di solito giustificato da due tipi di esigenze. Le prime sono esigenze politiche, per lo più legate alla particolare importanza della materia (o delle materie) destinate a diventare oggetto dell'accordo, che spinge, da un lato, gli Stati membri a voler partecipare da vicino a tutte le fasi del negoziato fino alla conclusione e, dall'altra, gli Stati terzi a considerare tale partecipazione come auspicabile o addirittura indispensabile per accettare di entrare in relazione con l'organizzazione. Le seconde sono esigenze legate alle competenze che, essendo in un'organizzazione internazionale naturalmente limitate (v. cap. V), impongono la partecipazione degli Stati membri quando l'accordo che si vuole concludere comprende materie estranee a quelle attribuite all'organizzazione. Attualmente, il ricorso all'accordo misto sta diventando sempre più una scelta obbligata, conseguenza della tendenza sviluppatasi nell'ambito delle relazioni internazionali di dare vita ad accordi di vasta portata che regolano una grande quantità di aspetti dei rapporti tra i partecipanti e che rendono piuttosto improbabile che una qualsiasi organizzazione internazionale possa concluderli autonomamente rimanendo nell'esclusivo ambito delle sue competenze<sup>24</sup>.

Quando un'organizzazione internazionale e i suoi Stati membri concludono un accordo misto di solito la ripartizione delle competenze necessarie per stipularlo rimane una questione interna nella quale non vengono coinvolte l'altra o le altre parti contraenti. Tuttavia, in particolare nel caso di accordi multilaterali, è possibile che nel testo venga inserita una c.d. *clausola di competenza* in cui sia previsto che se un'organizzazione internazionale vuole diventare parte dell'accordo insieme ai suoi Stati membri (o a parte di essi), questa debba formalmente e anticipatamente dichiarare di possedere le competenze necessarie per concluderlo, specificandone la natura e il contenuto. Le suddette clausole possono essere più o meno dettagliate ma in ogni caso il loro fine è quello di dare alle altre parti contraenti una maggiore certezza sul ruolo che l'organizzazione potrà svolgere nell'ambito dell'accordo, relativamente all'esercizio del diritto di voto in eventuali organi comuni, all'attuazione degli impegni previsti e specialmente alla responsabilità per eventuali violazioni di questi ultimi.

Per ottemperare a quanto richiesto nella clausola di competenza l'organizzazione è tenuta a presentare una *dichiarazione di competenza*, che di solito è depositata insieme agli strumenti di adesione all'accordo. Come la clausola anche la dichiarazione può essere più o meno dettagliata, mentre per quanto riguarda il suo valore giuridico essa è di solito considerata alla stregua di un possibile ausilio

---

<sup>24</sup> A riprova di quest'ultima affermazione basti rilevare che finanche nell'UE, nonostante l'ormai indiscussa personalità e l'ampiezza delle competenze, la conclusione di accordi misti è oramai la regola.

interpretativo, ai sensi dell'art. 31, par. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

Il primo caso di clausola di competenza è quella inserita nell'UNCLOS del 1982. L'art. 305 della Convenzione prevede che tra i firmatari possano esserci anche le organizzazioni internazionali, alle condizioni previste dal suo Allegato IX. Quest'ultimo, dopo aver stabilito che possano divenire parte dell'UNCLOS solo le c.d. REIO, ovvero le organizzazioni regionali dotate di personalità giuridica a cui gli Stati hanno conferito competenze nelle materie che rientrano nella Convenzione, compreso il potere di aderirvi e quello di assumere in prima persona i relativi impegni (v. cap. VI), introducono una serie di ulteriori condizioni, tra cui: *a*) la possibilità per un'organizzazione di firmare la Convenzione e depositare il relativo strumento di conferma formale o di adesione solo se la maggioranza dei suoi Stati membri è a sua volta firmataria e deposita o ha depositato gli strumenti di ratifica; *b*) l'impossibilità per l'organizzazione di avere nell'ambito della Convenzione e in particolare in relazione all'adozione delle decisioni una rappresentanza superiore a quella a cui avrebbero altrimenti diritto i suoi Stati membri che sono parte della Convenzione e *d*) la presentazione di una dichiarazione di competenza. Il contenuto di quest'ultima è disciplinato dall'art. 5 dell'Allegato IX, secondo il quale l'organizzazione deve indicare i settori regolati dalla Convenzione che rientrano nella sua competenza specificandone la natura e l'estensione. Inoltre sempre l'art. 5 prevede che ogni parte contraente possa chiedere all'organizzazione e a suoi Stati membri (e debba ricevere entro un tempo ragionevole) informazioni circa il titolare della competenza per specifiche questioni che siano sorte e che l'organizzazione e i suoi Stati membri debbano comunicare prontamente ogni nuovo trasferimento o modifica di competenze che riguardi i settori regolati dalla Convenzione.

Molti accordi e convenzioni (anche accordi istitutivi di organizzazioni internazionali, v. *infra* par. 7) si sono ispirate all'allegato IX dell'UNCLOS per le proprie clausole di competenza. Questo è il caso, ad esempio, dell'art. 24 del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle NU sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC).

Non è raro che in una stessa organizzazione possano convivere accordi conclusi solo dall'organizzazione, accordi misti, accordi conclusi solo dagli Stati membri. In tali casi, invariabilmente, gli accordi espressione esclusiva del *Treaty Making Power* dell'organizzazione sono quelli il cui contenuto è meno importante o di carattere tecnico.

### **6.3. (Segue): gli organi competenti a concludere gli accordi dell'organizzazione**

Quando un'organizzazione internazionale gode di un proprio *Treaty Making Power*, per individuare le modalità attraverso cui essa possa legittimamente esercitarlo e gli organi deputati a farlo bisogna ancora una volta fare riferimento anzitutto al suo ordinamento interno e in particolare alle disposizioni dell'atto istitutivo<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Come previsto sempre dall'art. 6 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 1986.

Al netto delle peculiarità proprie di ogni organizzazione, di solito tali disposizioni sono l'applicazione di un principio di carattere generale secondo cui la capacità di concludere un accordo internazionale in una specifica materia è un aspetto particolare del più generale potere di regolamentare quella materia, per cui l'organo dotato di siffatto potere è anche competente a concludere gli accordi<sup>26</sup>. Questo principio è anche di aiuto nel caso, piuttosto frequente, che l'atto istitutivo non contenga indicazioni in merito agli organi competenti a stipulare.

Consegue da ciò che nelle organizzazioni internazionali dotate di apparati istituzionali semplici e poco articolati, il titolare del potere di stipulare gli accordi internazionali sia di solito l'organo di natura assembleare, rappresentativo di tutti gli Stati membri e dotato dei principali poteri decisionali<sup>27</sup>.

Nelle organizzazioni più avanzate, invece, dove il processo decisionale è il risultato di una collaborazione tra più organi, ognuno dei quali vi partecipa esercitando propri specifici poteri, la procedura di conclusione degli accordi è a sua volta un'attività complessa, che coinvolge, con diverse responsabilità, tali organi.

Questo è il caso, principalmente, dell'UE in cui il *TFUE*, coerentemente con il principio enunciato, prevede che gli accordi più importanti e dotati di una rilevante componente economica siano conclusi da Commissione, Consiglio e PE, ovvero le tre istituzioni che formano anche il c.d. triangolo istituzionale a cui è affidato l'esercizio della funzione legislativa interna. Secondo l'art. 218 *TFUE* il Consiglio autorizza i negoziati con una propria decisione presa su raccomandazione della Commissione, nomina i negoziatori che di solito derivano sempre dalla compagine della Commissione e conclude l'accordo con una decisione che nella maggioranza dei casi richiede un voto d'approvazione del PE.

Fermo restando quando considerato, va comunque rilevato che, anche nelle organizzazioni in cui il *Treaty Making Power* è affidato all'organo assembleare, ragioni di praticità, in alcuni casi derivanti dall'elevato numero di Stati membri, possono portare al ricorso all'istituto della delega.

---

<sup>26</sup> SCHERMERS, BLOKKER, p. 1136. Per la dottrina più risalente v. REUTER, *Cours d'organisations européennes*, *Les Cours de droit*, Paris, 1959/60, p. 143 ss.

<sup>27</sup> A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso la dottrina si è spesso soffermata sulla questione dell'individuazione dell'organo competente a stipulare in caso di silenzio dell'atto istitutivo. Nella molteplicità di teorie e posizioni (riportate in particolare da CHIU, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, The Hague, 1966, p. 84 ss.), quella forse più diffusa affidava tale compito in ogni caso all'organo assembleare. Essa era però conseguenza di una visione tradizionale delle organizzazioni internazionali, caratterizzate da una struttura organica tripartita in cui l'ente assembleare risultava quello fornito dei maggiori poteri. V. ad esempio DUPUY R.-J., *Le droit des relations entre les organisations internationales*, in *RdC*, 1960, p. 457 ss., p. 502 ss. Tra l'altro, la stessa posizione è stata sostenuta anche dal Relatore speciale Brierly nel 1950 nel suo rapporto sul diritto dei trattati alla CDI nel 1950, UN Doc. A/CN.4/23, 14.4.1950.



Quest'ultima, che può essere prevista dall'atto istitutivo o affermarsi per prassi, di solito comporta che l'organo formalmente titolare del potere di concludere l'accordo trasferisca tale potere ad un altro organo, attraverso il rilascio di un'autorizzazione che conferisce a quest'ultimo la necessaria competenza per agire a nome dell'organizzazione<sup>28</sup>. Per gli accordi particolarmente importanti la delega può anche essere parziale, nel senso che si limita solo alle fasi iniziali della procedura, di solito i negoziati, che vengono affidati all'organo delegato, mentre quello delegante si riserva la fase finale di conclusione dell'accordo e in particolare quella che fa sorgere gli impegni sul piano internazionale. Ad essere delegati possono essere, a seconda dell'organizzazione, altri organi di natura assembleare, ma con un livello di rappresentanza inferiore a quello del titolare del potere, oppure organi che esprimono il momento unitario dell'organizzazione, come ad esempio il segretario generale.

Nel caso del MERCOSUR l'art. 8.IV del *Protocollo de Ouro Preto* del 1994 attribuisce al CMC, formato dai Ministri degli esteri e dell'economia degli Stati membri, il potere di negoziare e concludere accordi internazionali. La stessa disposizione prevede che la suddetta funzione possa essere delegata, con mandato espresso, al GMC, organo sempre formato da rappresentanti degli Stati membri, ma a livello di Ambasciatori che, secondo l'art. 14.VII, negozia e conclude l'accordo con la partecipazione dei rappresentanti di tutti gli Stati membri. Se autorizzato dal CMC, il GMC può a sua volta trasferire la delega alla Commissione del commercio del MERCOSUR. Quest'ultima è formata da quattro membri titolari e quattro supplenti provenienti dai Ministeri degli esteri degli Stati membri ed è assistita nelle sue attività da organismi e gruppi indipendenti denominati Comitati tecnici.

Il segretario generale dell'organizzazione, o comunque l'organo posto a capo della struttura amministrativa dell'organizzazione stessa, può anche godere di un proprio potere di concludere accordi internazionali. Questi ultimi tuttavia sono sempre di natura tecnica o amministrativa (v. *infra* par. 6.5).

#### **6.4. (Segue): gli effetti degli accordi per gli Stati membri**

La questione degli effetti per gli Stati membri degli accordi conclusi da un'organizzazione internazionale emerge solo se l'organizzazione stipula accordi ad essa direttamente imputabili. In caso contrario, infatti, va ancora una volta ricordato che ci si trova di fronte a un accordo concluso dagli Stati stessi, che quindi sono direttamente destinatari dei diritti e degli obblighi in esso previsti.

---

<sup>28</sup> Su tali autorizzazioni, anche se datate, cfr. le osservazioni di DETTER, *The Organs of International Organizations Exercising their Treaty-Making Power*, in *BYIL*, 1962, p. 421 ss.



Nel primo caso invece vale la regola per cui l'accordo sul piano internazionale vincola solo l'organizzazione e non anche i suoi Stati membri che, da questo punto di vista, devono essere considerati alla stregua di parti terze<sup>29</sup>.

Quando detto non esclude però che sul piano dell'ordinamento interno dell'organizzazione specifiche disposizioni dell'atto istitutivo possano prevedere ulteriori effetti per l'accordo, come quello di essere vincolante per gli Stati membri.

Questo accade per esempio nell'UE, il cui *TFUE* all'art. 216, par. 2 prevede espressamente che gli accordi conclusi dall'Unione vincolino gli Stati membri.

In ogni caso, anche in assenza di disposizioni specifiche, si può ritenere che il principio di leale cooperazione comporti per lo meno l'obbligo per gli Stati membri di astenersi da qualsiasi comportamento che risulti in esplicito contrasto con quanto previsto dall'accordo o che ostacoli il perseguimento dei suoi obiettivi.

### **6.5. Le tipologie di accordi**

Per regolare i rapporti con i terzi le organizzazioni internazionali ricorrono (direttamente o attraverso i loro Stati membri) a diversi tipi di accordi, per natura, denominazione e valenza giuridica.

Anzitutto, esse possono dare vita ad accordi formali, produttivi di diritti e obblighi giuridici e caratterizzati da un testo scritto che viene negoziato e firmato tra le parti. Al pari di quanto accade per gli Stati, la loro conclusione può avvenire in forma solenne, ovvero con un atto assimilabile a una ratifica che nel gergo delle organizzazioni internazionali di solito viene denominato conclusione o approvazione; oppure in forma semplificata, mediante la semplice apposizione della firma da parte dei negoziatori. A entrambi tali tipi di accordi le organizzazioni ricorrono quando vogliono instaurare relazioni stabili, ampie e approfondite con Stati terzi, gruppi di Stati terzi o, più raramente, con altre organizzazioni internazionali.

---

<sup>29</sup> Durante il negoziato della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali del 1986 era stata proposta una disposizione (l'art. 36-bis) che si occupava della questione degli effetti sugli Stati membri degli accordi conclusi dall'organizzazione internazionale. Pur oggetto di diverse versioni, la disposizione in buona sostanza prevedeva che un accordo concluso da un'organizzazione internazionale potesse comportare diritti e obblighi anche per i suoi Stati membri se si verificavano due circostanze: tutti gli Stati membri dovevano aver acconsentito alla produzione di tale effetto, a priori nel trattato istitutivo o in altro modo; tale consenso doveva essere portato a conoscenza delle altre parti dell'accordo. L'art. 36-bis ha però sollevato molte perplessità e alla fine è stato escluso. In argomento cfr. TAMS *et al.* (eds.), *Research Handbook on the Law of Treaties*, Cheltenham, 2014, p. 572 ss., e BRÖLMAN, *op. cit.*, p. 213 ss.

La prassi più rilevante per quanto riguarda gli accordi formali è sicuramente quella dell'UE, che ha concluso un numero particolarmente rilevante di accordi internazionali finalizzati a instaurare forme di associazione con Stati terzi e gruppi di Stati terzi. Tali accordi sono conclusi in forma semplificata o solenne. Nel primo caso viene emanata una decisione del Consiglio, su proposta del negoziatore, che delega un soggetto (di solito il Commissario competente per la materia prevalente dell'accordo) a firmare l'accordo a nome dell'Unione. Nel secondo caso, alla decisione precedente si somma un ulteriore atto, spesso adottato contestualmente, che conclude formalmente l'accordo.

Tutto sommato però l'accordo formale è poco presente nella prassi delle organizzazioni internazionali che, nei loro rapporti internazionali, preferiscono di gran lunga ricorrere a strumenti più semplici quali: *i*) gli scambi di note o di lettere *ii*) le decisioni, dichiarazioni o risoluzioni parallele e *iii*) i *memorandum d'intesa* (MoU).

In principio, tutti questi strumenti potrebbero essere utilizzati per dare vita a diritti e obblighi giuridici per le parti, sostanziandosi quindi a tutti gli effetti in accordi internazionali, anche se denominati in modo diverso. Di solito però con tali termini si indicano dei *Gentlemen's Agreements*<sup>30</sup>; ovvero, accordi di natura politica che, com'è stato efficacemente osservato, "valgono finché valgono"<sup>31</sup>, in quanto la loro osservanza si basa esclusivamente sulla buona fede. In buona sostanza, ogni parte di un siffatto accordo rispetta e si aspetta che l'altra rispetti quanto convenuto in comune, ma solo fino a quando continuano a sussistere le circostanze politiche che hanno portato all'intesa, fermo restando che, laddove queste circostanze dovessero cambiare, ogni parte sarà libera di agire di conseguenza e modificare il proprio comportamento<sup>32</sup>. È comunque opportuno aggiungere che in non pochi casi la natura giuridica di tali strumenti risulta particolarmente ambigua, rendendo difficile definire con sicurezza quali tipi di impegni essi producano. Ciò in quanto pochi di essi la dichiarano, come ad esempio nel caso del *memorandum d'intesa* adottato il 21 aprile 1992 dal UNCED intitolato: *Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forest*. Più spesso, la loro natura giuridica deve essere definita a partire dalle intenzioni dei redattori, ricostruite sulla base della formulazione del testo.

<sup>30</sup> Su tali atti cfr. SCHACHTER, *Non-Conventional Concerted Acts*, in BEDJAOUI (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, Paris, 1991, p. 265 ss., e in particolare sui *memorandum d'intesa*, cfr. FITZMAURICE, MERKOURIS, *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge, 2020, p. 59 ss.

<sup>31</sup> L'espressione è di CONFORTI, *Diritto internazionale*, 12<sup>a</sup> ed., Napoli, 2021, p. 83.

<sup>32</sup> Come sottolinea KOLB, *Good Faith in International Law*, London, 2017, p. 23, Il principio di buona fede è principalmente legato all'idea della tutela delle legittime aspettative create da un soggetto e sul quale un altro soggetto avrebbe potuto e dovuto fare affidamento.

A tale proposito, e solo in linea di principio, si può dire che, di solito, l'uso di termini come "dovere", "obbligo", "diritto", "entrata in vigore", insieme al ricorso all'indicativo in senso assertivo sono indice di accordi giuridicamente vincolanti; mentre l'assenza dei suddetti termini, insieme a un esteso ricorso a verbi quali "potere", di solito accompagnati dall'uso del congiuntivo o del condizionale, caratterizzano i *gentlemen's agreements*. Ulteriori indicazioni possono ricavarsi dalle disposizioni finali, più numerose e dettagliate negli accordi giuridicamente vincolanti, meno numerose se non quasi del tutto assenti negli accordi di natura politica. Infine, se necessario, si possono considerare anche le circostanze che hanno portato alla redazione dell'atto, oppure l'esistenza o meno di attività successive come la registrazione presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 102 della Carta (che di solito viene effettuata per gli accordi giuridicamente vincolanti)<sup>33</sup>.

Gli scambi di note o di lettere sono definiti "strumenti bipartiti", ovvero composti da due documenti, il primo dei quali contiene una proposta d'intesa predisposta da una parte e inviata all'altra che, se l'accetta, deve a sua volta emanare un secondo documento che riproduce lo stesso testo o comunque lo approva esplicitamente e inviarlo alla controparte. Una volta che quest'ultimo documento arriva a destinazione l'intesa si considera raggiunta<sup>34</sup>. Le organizzazioni internazionali utilizzano gli scambi di note o di lettere in molteplici circostanze, anche come alternativa agli accordi formali.

Un esempio di questo tipo di accordi è l'accordo di sede concluso tra le NU e la Svizzera. Sebbene quest'ultima sia diventata membro dell'organizzazione universale nel 2012, anche prima essa ne era comunque la sede europea, dato che le NU avevano acquisito le proprietà che la Società delle Nazioni aveva a Ginevra. Nel 1946 il Consiglio federale svizzero e il SG delle NU avevano firmato un accordo *ad interim* sui privilegi e le immunità (delle NU) da concedere all'organizzazione in territorio elvetico, seguito nel 1955 da un accordo definitivo concluso sotto forma di scambio di lettere.

Anche le decisioni, dichiarazioni (v. anche *supra* par. 3) o risoluzioni parallele consistono in due strumenti distinti, ognuno dei quali emanato dagli organi competenti di ciascuna delle due parti. A stretto rigore essi non hanno natura convenzionale, in quanto non vengono scambiati, anche se dal loro contenuto e dal comportamento conseguente dei soggetti coinvolti si evince comunque l'esistenza di una intesa. Le decisioni, dichiarazioni o risoluzioni parallele sono utilizzate per lo più nei rapporti tra organizzazioni internazionali, ad esempio per operare trasferimenti di competenze o funzioni da un'organizzazione ad un'altra.

---

<sup>33</sup> HILL, *Aust's Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, 2023, p. 45 ss.

<sup>34</sup> CHIU, *op. cit.*, p. 52.

Nel 1959 la WEU, organizzazione prevalentemente militare europea ma originariamente anche dotata di competenze economiche, sociali e culturali (attualmente estinta), ha trasferito le ultime due al CoE attraverso due decisioni parallele: la prima del Consiglio WEU a cui è immediatamente seguita la decisione del Comitato dei Ministri del CoE.

Sempre la WEU, nel 2000, ha ceduto all'UE parte delle sue competenze militari, e più precisamente quelle relative alla possibilità di effettuare missioni di pace internazionale. Anche tale trasferimento è avvenuto attraverso l'emanazione di due dichiarazioni: con la prima, il Consiglio ministeriale WEU ha riconosciuto formalmente la nascita della Politica europea di sicurezza e difesa dell'UE e ha ridefinito le sue funzioni escludendo le missioni di pace; con la seconda, il Consiglio europeo UE ha preso atto di quanto dichiarato dal Consiglio ministeriale WEU e ha confermato la sua intenzione di garantire ai propri Stati membri la possibilità di esercitare le competenze dismesse dall'WEU nel quadro della propria politica di sicurezza e difesa.

Infine, i *memorandum* d'intesa sono accordi conclusi in modo pragmatico e informale, molto diffusi nella prassi delle organizzazioni internazionali, dove assumono una grande quantità di contenuti e funzioni. Essi sono utilizzati specialmente in due modi: *i*) per dare vita e regolare forme di collaborazione e scambi tra organizzazioni, di solito attraverso i rispettivi segretariati<sup>35</sup>; *ii*) per permettere a un'organizzazione di instaurare rapporti con singole entità statali che di solito non hanno né una propria soggettività internazionale autonoma, né il potere di impegnare internazionalmente lo Stato cui appartengono, come Ministeri o enti locali.

Per quanto riguarda il primo tipo di *memorandum*, si può citare quello firmato il 5.3.2003 tra il SG del CARICOM e il Direttore generale dell'UNESCO per rafforzare la cooperazione tra le due organizzazioni nei campi dell'educazione, della cultura e delle scienze naturali e sociali. *memorandum* di questo tipo vengono frequentemente firmati anche dalla Commissione UE sempre per dare vita a forme di collaborazione con altre organizzazioni internazionali, come previsto dall'art. 220 *TFUE*. In questi casi, però, la dottrina tende a ritenere che, a differenza di quanto accade di solito, ci si trovi di fronte ad accordi giuridicamente vincolanti<sup>36</sup>.

Un esempio del secondo tipo di *memorandum* è quello concluso il 5.7.1994 tra gli Stati membri dell'UE e della WEU da un lato e un insieme di soggetti particolarmente eterogeneo dall'altra parte, quali: la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, l'Amministrazione locale di Mostar est, l'Amministrazione locale di Mostar ovest e i Croati di Bosnia ed Erzegovina. Attraverso questo *memorandum*, l'UE ha assunto per un periodo di tempo l'amministrazione della città di Mostar nella Bosnia Erzegovina, durante la guerra che dal 1993 al 1994 ha visto contrapposti i mussulmani e i croati bosniaci e che ha lasciato la suddetta città devastata e divisa in due parti: quella ovest, croata e quella est, mussulmana.

---

<sup>35</sup> V. *infra* par. 8.2.

<sup>36</sup> Cfr. BARONCINI, *Il treaty-making power della commissione europea*, Napoli, 2008.

## 7. Gli accordi multilaterali conclusi sotto l'auspicio di un'organizzazione internazionale

Diversi dagli accordi conclusi *da* un'organizzazione internazionale (o dai suoi Stati membri) sono gli accordi conclusi *sotto gli auspici* di un'organizzazione internazionale. Sebbene questi ultimi siano stati in precedenza trattati come una particolare forma di diritto derivato in senso improprio (nel cap. VIII), la forma (di accordo internazionale) che assumono e la circostanza che spesso vi partecipano soggetti terzi rispetto ai membri dell'organizzazione sotto i cui auspici vengono conclusi rendono opportuno trattarli anche nel presente contesto.

Gli accordi che verranno qui considerati sono quelli per i quali viene spesso utilizzato il termine convenzione e che hanno a che fare con temi di interesse "globale" come il clima, l'ambiente o i diritti fondamentali, diventando oggetto di grandi negoziati internazionali avviati grazie all'intervento spesso delle NU o di un'altra organizzazione della sua famiglia (v. *infra* par. 8.3). In buona sostanza, queste organizzazioni agiscono da promotrici e facilitatrici, offrendo al numero più ampio possibile di Stati (come detto anche non membri dell'organizzazione stessa)<sup>37</sup> un contesto autorevole e visibile e spesso anche un "supporto tecnico" nel quale l'accordo può prendere più facilmente forma.

Il suddetto contesto può essere quello di un organo dell'organizzazione, di una conferenza internazionale convocata *ad hoc* da quest'ultima, oppure consistere in una qualche combinazione dei due.

Un esempio molto rilevante nel quale l'organizzazione promotrice di un accordo concluso sotto i suoi auspici fornisce anche un supporto tecnico ai negoziati è dato dalla CDI. Quest'ultima è nata nel 1947 come organo sussidiario dell'AG, al fine di concretizzare il ruolo che a quest'ultima affida l'art. 13 della *Carta NU*, ovvero promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione. La CDI studia determinate consuetudini internazionali per poi stabilire, anche con l'ausilio dei governi nazionali, una bozza di articoli di convenzioni di codificazione raccomandando al contempo all'AG di convocare una conferenza intergovernativa in cui gli Stati possano decidere se trasformare tali bozze in accordi internazionali<sup>38</sup>.

Di regola, l'organizzazione promotrice non diviene parte delle convenzioni che contribuisce a creare; anche se sempre più frequentemente queste ultime sono aperte all'adesione di altre organizzazioni internazionali attraverso le già citate clausole

<sup>37</sup> I grandi trattati multilaterali realizzati sotto gli auspici di un'organizzazione internazionale come le NU sono aperti a tutti gli Stati membri e la prassi vuole che vengano invitati anche i (pochi) Stati non membri, favorendo così una partecipazione realmente "globale". V. a tale proposito le differenze evidenziate da ALVAREZ, p. 276 ss., con le conferenze diplomatiche di due secoli fa come la Conferenza di pace organizzata dallo Zar Nicola II nel 1899, a cui parteciparono solo gli Stati invitati dalla Russia (in tutto 26, di cui 20 europei).

<sup>38</sup> In argomento ancora ALVAREZ, p. 304 ss.

REIO (v. *supra* par. 6.2). Per il momento l'UE è l'unica organizzazione internazionale ad essere diventata parte di questi particolari tipi di accordi multilaterali. Ad altre organizzazioni è stato riconosciuto lo *status* di osservatore. Non è raro inoltre che ad acquisire siffatto *status* siano singoli organi, come ad esempio i segretariati.

La già citata Convenzione quadro delle NU sul cambiamento climatico (UNFCCC, firmata il 9.5.1992 ed entrata in vigore il 21.3.1994) rappresenta una delle tre convenzioni (insieme alla Convenzione delle NU sulla biodiversità e la Convenzione contro la desertificazione) previste durante la Conferenza sull'ambiente e sviluppo del 1992 tenutasi a Rio de Janeiro. Per giungere alla UNFCCC il 21.12.1990 l'AG ha emanato la Risoluzione 45/212 che, sotto i suoi auspici e con il supporto dell'UNEP e della WMO, ha dato l'avvio al processo negoziale con la preparazione di un comitato intergovernativo incaricato dei negoziati. Quest'ultimo in 5 sessioni di lavoro è giunto alla definizione del testo finale. Secondo il suo art. 20 la convenzione è aperta alla firma oltre che degli Stati membri delle NU, dei suoi Istituti specializzati o parti dello Statuto CIG, anche alle REIO, cosa che ha permesso (solo) all'UE di entrare a farne parte. Per le stesse NU, i suoi Istituti specializzati e l'IAEA, la Convenzione riconosce solo il potere di inviare propri osservatori durante le riunioni della conferenza delle parti. Infine sempre la Convenzione prevede che alle altre organizzazioni che ne facciano richiesta possa riconoscersi lo *status* di osservatore. Numerose organizzazioni internazionali hanno acquisito tale *status* tra cui la CDB; la *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo* (CCAD); la IOM e la LAS.

Anche alcune organizzazioni regionali svolgono funzioni simili a quelle appena descritte facendosi promotrici di accordi internazionali che, una volta conclusi, vengono aperti alla firma non solo dei propri Stati membri ma anche di altri Stati (a volte perfino al di fuori della regione di appartenenza) e di altre organizzazioni internazionali.

In questo senso si deve segnalare l'azione del CoE che tra le sue attività principali ha anche quella di farsi promotrice di accordi internazionali che vengono negoziati e aperti alla firma da parte dei suoi Stati membri, come ad esempio la ECHR del 1950. Tra le molteplici convenzioni negoziate e concluse sotto i suoi auspici, diverse sono state aperte alla firma anche di Stati terzi e di altre organizzazioni internazionali. Si può ricordare ad esempio la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 1966 a cui ha aderito la CEE e la Santa sede; la Convenzione concernente la mutua assistenza amministrativa in materia fiscale del 1988 aperta alla firma dei Paesi membri dell'OECD; la Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 1983 e il protocollo addizionale del 1997, a cui hanno aderito gli Stati Uniti.

## **8. L'instaurazione di rapporti tra organizzazioni internazionali**

Attualmente quasi tutte le organizzazioni internazionali, sia universali, sia regionali, anche quando prive di un vero e proprio sistema di relazioni esterne tendono comunque a instaurare rapporti tra di loro, laddove esistano affinità per competenza o localizzazione geografica. Questi rapporti hanno un duplice scopo,

consistente sia nell'evitare duplicazioni o sovrapposizioni nelle attività svolte, sia nel permettere forme di collaborazione e sono di due tipi: verticali e orizzontali.

### **8.1. I rapporti verticali: la partecipazione di organizzazioni internazionali ad altre organizzazioni internazionali**

I rapporti verticali tra organizzazioni internazionali si sostanziano nella possibilità che un'organizzazione (necessariamente dotata di personalità giuridica) entri a far parte di un'altra organizzazione acquisendo lo *status* di membro oppure partecipi ai suoi lavori con uno *status* minore quale, ad esempio, quello di osservatore (in questo caso la personalità internazionale non è indispensabile).

Tali aspetti sono stati già trattati nel capitolo VI relativo alle diverse forme di partecipazione a una organizzazione internazionale a cui si fa pertanto rinvio.

### **8.2. I rapporti orizzontali: il collegamento fra organizzazioni internazionali**

Rispetto a quelli appena descritti, molto più comuni sono i rapporti consistenti nella previsione di forme di collegamento orizzontale tra organizzazioni internazionali.

Il collegamento più semplice nasce dalla necessità di gestire possibili situazioni di sovrapposizioni di competenze e si risolve nella previsione di specifiche clausole del trattato istitutivo che sanciscono la prevalenza o la compatibilità degli obblighi in esso contenuti rispetto a quelli che, per i propri Stati membri, derivano dalla partecipazione ad altre organizzazioni o più in generale ad altri trattati. Il caso della prevalenza è molto raro e l'esempio più conosciuto, se non l'unico, è quello dato dall'art. 103 della *Carta NU*<sup>39</sup>.

Più frequente è il caso opposto, quello in cui lo statuto di un'organizzazione preveda una clausola di compatibilità<sup>40</sup>, ovvero una disposizione che riconosce per i propri Stati membri la prevalenza degli obblighi derivanti dall'appartenenza ad altre organizzazioni rispetto ai propri. Spesso tali clausole sono "speculari"

---

<sup>39</sup> Secondo tale articolo: "in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da esso assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente statuto". Ritiene che quello dato dall'art. 103 della Carta sia l'unico esempio di clausola di prevalenza CONFORTI, *Consistency among Treaty Obligations*, in CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, p. 187 ss., p. 189.

<sup>40</sup> A questo proposito assume una certa rilevanza l'art. 30 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, il cui secondo paragrafo sancisce che quando un trattato dichiara di essere subordinato a un altro trattato, anteriore o posteriore o di non dover essere considerato con esso incompatibile, significa che le disposizioni di quest'ultimo trattato prevalgono. Cfr. DÖRR, SCHMALENBACH, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Heidelberg, 2012, p. 505 ss.



all'art. 103 della *Carta NU* perché stabiliscono, in specifiche aree di attività, il primato degli obblighi scaturenti dall'appartenenza alle NU.

Giusto per fare qualche esempio, nell'ambito dell'UE gli artt. 3, par. 5, e 21, par. 1 *TUE* prevedono la prevalenza dei principi della *Carta NU*; l'art. 34 *TUE* sancisce la prevalenza degli obblighi derivanti dall'essere membro del CdS e l'art. 42 *TUE* stabilisce che l'Unione rispetta gli obblighi assunti da quegli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO.

L'art. 24 della *OAS Charter* prevede la prevalenza degli artt. 34 e 35 della *Carta NU* in materia di soluzione delle controversie.

Un'altra forma di collegamento è quella che si realizza quando lo statuto di un'organizzazione internazionale prevede che possano diventare membri solo gli Stati che già partecipano ad un'altra organizzazione (per esempi v. *supra* cap. VI).

Più frequentemente, il collegamento tra organizzazioni internazionali assume le forme dello scambio d'informazioni e documenti, delle consultazioni, delle riunioni congiunte di organi e della cooperazione a livello di esperti. L'instaurazione di tali collegamenti può essere prevista o anche solo auspicata dall'atto istitutivo di almeno una delle organizzazioni coinvolte, come nel caso dell'art. 220 TFUE, in cui si stabilisce che l'Unione europea debba attuare ogni utile forma di cooperazione con gli organi e gli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'OCSE. In ogni caso però previsioni di questo tipo per concretizzarsi necessitano comunque della stipula di un accordo tra le organizzazioni, che spesso assume la forma del *memorandum d'intesa* (*supra* par. 6.5). La collaborazione può riguardare tutte le attività svolte dalle organizzazioni coinvolte o solo quelle realizzate in una o più aree di interesse comune; inoltre non è rara la previsione di organi comuni formati da personale (se si tratta di un organo tecnico) o rappresentanti (se si tratta di un organo politico) provenienti dalle organizzazioni partecipanti.

Nell'ambito del programma congiunto elaborato dalla FAO e dalla WHO *Codex Alimentarius*, diretto a promuovere l'elaborazione di *standard* internazionali in materia di sicurezza alimentare, è stata istituita una Commissione incaricata di gestire e portare avanti il programma che può a tutti gli effetti essere considerata un organo comune delle due organizzazioni.

Un caso parzialmente diverso è quello rappresentato dal rapporto esistente tra UE ed Euratom, che si risolve in una vera e propria unione istituzionale. Infatti, pur rimanendo due organizzazioni formalmente distinte, ognuna delle quali dotata di un proprio trattato istitutivo esse condividono le stesse istituzioni che, a seconda dell'ambito, operano seguendo le procedure ed esercitando le prerogative e i poteri conferiti loro dai rispettivi trattati. Originariamente ognuna delle due organizzazioni presentava un proprio apparato istituzionale. Questo è diventato unico nel 1965 con la firma del Trattato di fusione degli esecutivi, a



sua volta rimasto in vigore fino al 1999, quando il Trattato di Amsterdam ha previsto nel *Trattato Euratom* una serie di norme di rinvio alle disposizioni dei Trattati dell'UE relative alle istituzioni.

I collegamenti tra organizzazioni possono anche essere di natura operativa e riguardare lo svolgimento di specifiche attività o programmi. Anche in questo caso possono essere conclusi degli accordi, al fine di definire le varie azioni da svolgere e le procedure da seguire.

Un esempio in questo senso, che coinvolge un'organizzazione regionale e una mondiale, è quello del *memorandum* d'intesa firmato il 27.12.2018 tra il Segretario generale dell'OSCE e il Vicedirettore esecutivo di UN Woman, con cui è stato definito un quadro di cooperazione in materia di parità di genere, che prevede undici aree di lavoro congiunto (che vanno dalla pace e sicurezza alla lotta contro la violenza verso le donne e le ragazze e contro il traffico di esseri umani), nelle quali scambiarsi conoscenze, buone pratiche e lezioni apprese, anche al fine di sostenere gli Stati membri dell'OSCE nell'attuazione dei loro impegni internazionali in tale materia.

Infine, esistono forme di collaborazione tra organizzazioni internazionali particolarmente intense che danno vita a rapporti strutturati e permanenti finalizzati allo svolgimento di attività in comune. Tra queste possono essere fatte rientrare quelle particolari forme associative che si caratterizzano per avere come partecipanti esclusivamente (o prevalentemente) organizzazioni internazionali (per le quali v. *supra* cap. I, par. 2). Tali enti possono avere come finalità principale il miglioramento del coordinamento e della collaborazione tra le organizzazioni che vi partecipano oppure prevedere, in modo più concreto, lo svolgimento di determinate attività.

A tale proposito si possono richiamare le due forme associative citate *supra* nel cap. II, par. 2. Anzitutto quindi la *CROP*, che è stata creata nel 1998 dai leader del *Pacific Island Forum* allo scopo di migliorare la collaborazione tra le varie organizzazioni intergovernative della regione del Pacifico. Essa funziona come un meccanismo di coordinamento e come organo consultivo di alto livello tra, attualmente, nove organizzazioni (definite *CROP Agencies*), che prevede un incontro annuale tra i rappresentanti delle organizzazioni partecipanti, un incontro con i leader del *Pacific Island Forum* e una serie di *taskforce* e gruppi di lavoro. Nel 2018 è stata elaborata la *CROP Charter* il cui art. 1, formalizza quale obiettivo principale della *CROP* "...improving cooperation, coordination and collaboration between Pacific inter-governmental organizations".

Inoltre la *IO Partnership*, nata nel 2014 come iniziativa del *OECD Regulatory Policy Committee*, si definisce una piattaforma volontaria per promuovere un'azione collettiva tra organizzazioni internazionali (circa 50, prevalentemente universali, ma partecipano anche esponenti della società civile e del settore privato) in vario modo coinvolte nell'elaborazione di norme internazionali al fine di migliorarne la qualità. Ogni anno viene organizzato un *meeting* e durante l'ottavo di questi, nel 2021, è stato presentato il *Compendium*

of *International Organization's Practices*, un documento informale che esamina l'attività svolta dalle varie organizzazioni coinvolte al fine, tra le altre cose, di massimizzare le opportunità di coordinamento tra loro.

Infine un ulteriore esempio è il *Collaborative Partnership on Forest (CPF)*, consistente in una intesa tra 14 organizzazioni internazionali e segretariati che hanno programmi per la salvaguardia delle foreste. La *partnership* ha lo scopo di permettere a queste organizzazioni di condividere le rispettive esperienze e di collaborare nella gestione e nella tutela di tutti i tipi di foreste. Essa si è formata in seguito all'ECOSOC Res. 2000/35, 18.10.2000, che ha istituito il *Forum* intergovernativo sulle foreste<sup>41</sup>.

### 8.3. Le "famiglie" di organizzazioni internazionali

In alcuni casi, l'instaurazione di relazioni tra organizzazioni internazionali implica la creazione di una struttura complessa e con elementi gerarchici. Tale struttura prevede un'organizzazione principale, di solito dotata di una competenza generale o di una *membership* più ampia, intorno alla quale gravitano altre organizzazioni che, oltre a condividere con quella principale tutta o buona parte degli Stati membri, in qualche modo sono anche soggette alla sua autorità e al suo controllo, formando con quest'ultima una c.d. famiglia.

L'esempio più noto e rilevante a livello mondiale è senz'altro dato dalla famiglia delle NU, formata dalle NU vere e proprie e da una serie di istituti specializzati con competenza settoriale<sup>42</sup>. Gli istituti specializzati hanno autonomia finanziaria, una struttura istituzionale indipendente e una propria *membership* (per lo più coincidente con quella delle NU), ma sono anche collegati all'organizzazione madre attraverso accordi<sup>43</sup> in cui le NU riconoscono l'organizzazione stipulante come proprio istituto specializzato e definiscono le condizioni del collegamento. Gli accordi, tutti piuttosto simili tra di loro, di solito prevedono che l'istituto specializzato debba tenere conto delle raccomandazioni che gli possono essere rivolte dall'AG e dall'ECOSOC e debba sottoporre, in particolare

<sup>41</sup> Su tale processo PONTECORVO, *Il 'regime' internazionale per la protezione delle foreste*, Napoli, 2012, p. 276 ss.

<sup>42</sup> SCHERMERS, BLOKKER, p. 1085, parlano a questo proposito di decentramento funzionale. Attualmente gli istituti specializzati dell'ONU sono: la FAO; l'ILO; l'UNESCO; l'ICAO; l'IMO; l'ITU; l'UPU; l'IMF; l'IBRD; l'IFC; l'IDA; la WIPO; l'IFAD; l'UNIDO. La famiglia delle NU è poi completata dagli organi sussidiari dell'AG, che godono anch'essi di un certo grado di autonomia anche se più limitata rispetto agli istituti specializzati. Tra questi si possono citare: l'UNICEF; l'UNHCR; WFP, ecc. A volte organi sussidiari si sono trasformati in istituti specializzati come ad esempio l'UNIDO, diventato istituto specializzato nel 1979.

<sup>43</sup> Gli accordi sono conclusi dall'ECOSOC e approvati dall'AG. Essi sono previsti dall'art. 63 della *Carta NU* anche se sulla loro natura vi è stato un certo dibattito in dottrina. Una parte degli autori infatti non li ritiene veri e propri accordi internazionali, bensì un complesso di norme che collegano ed integrano la Carta e i trattati istitutivi dei vari istituti specializzati. Così CONFORTI, FOCARELLI, p. 430 ss., *contra* MENG, Art. 63, in SIMMA *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, 2012.

a quest'ultimo, dei rapporti periodici sulla propria attività. A questo si aggiunge lo scambio d'informazioni e di documenti e la trasmissione alle NU del proprio *budget*. Infine, la maggior parte di questi accordi prevede anche che l'AG possa autorizzare gli istituti specializzati a chiedere pareri alla CIG per questioni riguardanti i loro settori d'attività<sup>44</sup>. I rapporti all'interno della famiglia delle NU sono ulteriormente rafforzati dal fatto che anche gli istituti specializzati, tra loro, concludono accordi<sup>45</sup>.

Anche a livello regionale, sebbene con alterne fortune e in modo non uniforme in tutti i Continenti, si è assistito al tentativo di dare vita a famiglie di organizzazioni internazionali con al vertice un'organizzazione a vocazione continentale dotata di ampie competenze di natura politica, economica e strategica, intorno a cui orbitassero organizzazioni dotate di competenze più limitate o geograficamente più circoscritte, assoggettate a quella principale da forme di controllo o indirizzo (cfr. anche cap. VII, par. 9 sulle organizzazioni e organismi autonomi creati soprattutto nell'ambito delle organizzazioni dei paesi arabo-islamici e asiatici).

Una situazione di questo tipo è ad esempio presente nel Continente africano dove esiste un'organizzazione di dimensioni continentali, l'AU, dotata di competenze che spaziano dal settore politico a quello economico. Per quanto riguarda quest'ultimo settore, nel 1991 con il *AEC Treaty* firmato ad Abuja, gli Stati membri dell'AU hanno dato vita alla *African Economic Community (AEC)* con l'obiettivo ultimo di creare un mercato comune africano. A tal fine essi hanno virtualmente suddiviso il Continente africano in regioni e per ognuna di esse hanno individuato (o creato *ex novo*) un'organizzazione sub-regionale che la rappresentasse e che diventasse uno dei "pilastri" costitutivi dell'AEC, orientando la propria attività alla realizzazione dell'obiettivo finale di quest'ultima. Le organizzazioni sub-regionali sono definite Comunità economiche regionali (*Regional Economic Communities – RECs*. Art. 6 del *AEC Treaty*) e considerate blocchi di Stati operanti come componenti dell'AU (*building blocks*)<sup>46</sup>, fondati su propri trattati e dotati di autonomia organizzativa, ma collegati tra loro e all'AU secondo quanto disciplinato da un protocollo del 2008 (*Protocol on Relations between the RECs and the AU*), che prevede che le RECs coordinino le proprie attività e condividano informazioni ed esperienze tra loro e con l'AU. Le RECs hanno un ruolo di primo piano anche nel nuovo accordo firmato nel 2018 da tutti gli Stati membri dell'UA: l'*Afr. CFTA* che, almeno nelle intenzioni, si pone in linea con i principi dell'*AEC Treaty*, dovendo realizzarne concretamente gli obiettivi, anche se non manca chi ritiene che in realtà i due accordi siano tra loro più in conflitto che complementari<sup>47</sup>. L'*Afr. CFTA*

<sup>44</sup> V. per tutti l'accordo concluso nel 2003 con l'UNWTO, allegato alla UNGA Res. 58/232, 11.3.2004 che approva il suddetto accordo.

<sup>45</sup> Cfr. ancora SCHERMERS, BLOKKER, p. 1090.

<sup>46</sup> Le RECs riconosciute dall'AU sono 8 (anche se originariamente l'*AEC Treaty* ne prevedeva 5): UMA; COMESA; CEN-SAD; EAC; ECCAS; ECOWAS; IGAD; SADC.

<sup>47</sup> NALULE, *The Treaty Establishing the African Economic Community and the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area: Some Relational Aspects and Concerns*, 14 agosto 2018, [Afronomicslaw.org](http://Afronomicslaw.org).

è entrato in vigore nel 2018 e al 2023 è stato ratificato da 46 dei 54 Stati firmatari. Più in generale, nonostante la creazione delle RECs e la conclusione dei vari trattati, è stato sottolineato come gli Stati africani incontrino notevoli difficoltà ad impegnarsi, in particolare in materia economica e commerciale. Ad esempio, è frequente che alcuni di essi siano membri contemporaneamente di due o più organizzazioni a carattere regionale, anche potenzialmente concorrenti tra di loro, come nel caso della Repubblica Democratica del Congo che nel 2020 era simultaneamente membro della *Economic Community of Central African State (ECCAS)*; della *Common Market of East and Southern Africa (COMESA)* e della *Southern Africa Development Community (SADC)*<sup>48</sup> e, di recente, anche della *East African Community (EAC)*.

Sempre le NU hanno creato un particolare rapporto, caratterizzato da elementi gerarchici, anche con una serie di organizzazioni regionali, al fine di dare applicazione al Capitolo VIII della Carta NU in materia di tutela della pace e della sicurezza internazionale. L'art. 52 della Carta affida alle organizzazioni regionali il compito di fare ogni sforzo per giungere a una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale prima di deferirle al CdS, mentre gli artt. 53 e 54 prevedono che quest'ultimo possa utilizzare gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni militari coercitive in zone di crisi, previa sua autorizzazione e sotto il suo controllo e la sua direzione. Le disposizioni che formano il Cap. VIII prevedono uno stretto rapporto tra organizzazione mondiale e organizzazioni regionali che, specialmente in relazione agli artt. 53 e 54, risulta basato sulla subordinazione e complementarietà delle seconde alla prima<sup>49</sup>, dato che esse agiscono come meri esecutori materiali della volontà del CdS, o meglio, come è stato ritenuto, quali organi decentrati delle NU<sup>50</sup>. Va aggiunto però che nel tempo il rapporto tra organizzazione mondiale e organizzazioni regionali si è riequilibrato e ampliato<sup>51</sup>, risultando attualmente improntato alla collaborazione e alla condivisione<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> SIMO, *Trade in Services in the African Continental Free Trade Area: Prospects, Challenges and WTO Compatibility*, in *Jou. Int. Ec. Law*, 2020, p. 65 ss.

<sup>49</sup> Mentre in virtù dell'art. 52 l'intervento del CdS è considerato sussidiario a quello delle organizzazioni regionali che hanno la responsabilità principale di risolvere le controversie localizzate nella loro regione, nel caso degli artt. 53 e 54, il CdS ha la responsabilità principale in merito ad ogni intervento di carattere coercitivo. Così VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *RdC*, 2001, p. 317 ss., p. 326.

<sup>50</sup> Questa è una posizione ampiamente diffusa in dottrina. V. per tutti ancora VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 317 ss.

<sup>51</sup> Basti qui ricordare la tendenza degli ultimi anni del CdS di servirsi delle organizzazioni regionali durante crisi internazionali ricorrendo al Cap. VII e non al Cap. VIII. Su questa questione cfr. CELLAMARE, *The Activities for the Maintenance of International Peace in the Relationship between the United Nations and Regional Organizations*, in VIRZO, INGRAVALLO (eds.), p. 132 ss., p. 159 ss.

<sup>52</sup> Secondo ancora VILLANI, *Les rapports*, cit., p. 417 ad influenzare questa evoluzione ha contribuito la mancata attuazione del modello di missione militare originariamente disciplinata dalla Carta NU e della sua sostituzione con un modello alternativo quale quello delle *peace-keeping operations*. Fin dal 1994 in seno

## 9. Cenni sul fenomeno dell'interregionalismo

Il coordinamento orizzontale tra organizzazioni internazionali assume una rilevanza particolare quando riguarda organizzazioni regionali localizzate in diversi Continenti. Questo fenomeno attualmente ha assunto dimensioni tali da coinvolgere l'intero pianeta, diventando una componente particolarmente rilevante del c.d. *interregionalismo*.

L'interregionalismo si è affermato negli anni Novanta del secolo scorso, dopo la fine della guerra fredda, come naturale evoluzione della globalizzazione e del regionalismo. In un simile contesto esso rappresenta la risposta a un crescente bisogno di instaurare relazioni stabili tra Stati e gruppi di Stati che fanno parte dei diversi Continenti, allo scopo di garantire che, in una società sempre più interdipendente e complessa, i rapporti tra le diverse regioni del mondo siano più bilanciati e risultino scoraggiate eventuali ambizioni egemoni<sup>53</sup>.

In questo processo un ruolo fondamentale è svolto dalle organizzazioni regionali che permettono, specialmente ai Paesi più piccoli, più poveri o comunque dotati di un minor "peso" nelle relazioni internazionali, di unirsi tra loro o con Paesi più importanti della stessa regione, al fine di rapportarsi con il resto del mondo partendo da una situazione di maggiore forza. Non a caso l'interregionalismo posto in essere dalle organizzazioni internazionali viene spesso inteso come diretto a creare rapporti nord-sud, ovvero a far cooperare organizzazioni formate da Paesi sviluppati (il c.d. nord del Mondo) e organizzazioni che raggruppano PVS (il c.d. sud del Mondo).

Nella maggior parte dei casi i rapporti che si vengono ad instaurare assumono la forma del partenariato. Con tale termine si intende un metodo di strutturazione delle relazioni internazionali incentrato sulla ricerca della coesione tra i *partner*, pur nel pieno rispetto delle peculiarità individuali. Ciò si traduce in due elementi: l'individuazione di una serie di valori condivisi su cui basare la collaborazione e un'organizzazione di quest'ultima che rispetti e valorizzi le peculiarità di ciascun *partner*. Più concretamente, i rapporti di partenariato sono sempre costituiti da un *mix* di strumenti "modellato" sui partecipanti che può comprendere: l'istituzione di dialoghi, la creazione di relazioni istituzionali, l'instaurazione di relazioni commerciali ed economiche, forme di collaborazione tecnica o finanziaria e azioni da svolgere in comune. Tali attività trovano spesso fondamento in documenti di *soft law* che possono assumere il nome di intese, programmi d'azione

---

al CdS è iniziato un dibattito che, coinvolgendo i segretari e i rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali che collaborano con le NU sui temi della tutela della pace e della sicurezza internazionale, ha come oggetto l'individuazione dei mezzi più opportuni per rafforzare sempre di più la cooperazione. V. il rapporto del SG "A Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities", del 28.7.2006. Nel maggio del 2015 si è tenuto un dibattito ad alto livello sullo stesso tema in seno all'AG.

<sup>53</sup> DOIDGE, *The European Union and Interregionalism, Patterns of Engagement*, Farnham, 2011, p. 18.

ecc., anche se per determinati aspetti e forme di collaborazione possono essere conclusi accordi formali. Non è raro infine che con l'instaurazione di un partenariato si vengano a creare degli organi deputati a gestirlo<sup>54</sup>.

Nella diffusione dei partenariati l'UE svolge un ruolo dominante di precursore<sup>55</sup> e propulsore, percependo sé stessa come potenza regionale in grado e desiderosa di dare vita a una vasta rete di relazioni con le altre regioni del mondo per finalità legate alla cooperazione allo sviluppo, ma non solo<sup>56</sup>. Ciò le ha permesso di diventare in poco tempo (e di rimanere, almeno fino ai primi anni del Duemila) lo "snodo" fondamentale nella rete mondiale di rapporti tra organizzazioni internazionali. Successivamente anche l'ASEAN ha iniziato a svolgere la stessa funzione, stringendo rapporti non solo con la stessa UE, ma anche con molte altre organizzazioni e gruppi regionali<sup>57</sup>.

Le relazioni tra l'ASEAN e l'UE (e in precedenza la CE) sono state il primo caso di rapporti interregionali tra organizzazioni internazionali e a tutt'oggi rimane uno dei più strutturati. La loro data di inizio può essere fatta risalire al 1972 quando sono iniziati dei contatti che, nel novembre 1978, hanno portato alla convocazione della prima riunione a livello ministeriale tra la CEE, i suoi Stati membri e gli Stati membri dell'ASEAN, da allora susseguitesi regolarmente. Nel 1980 vi è stata una parziale formalizzazione giuridica con la firma di un accordo di cooperazione che, tra le altre cose, ha previsto la costituzione di un comitato misto al quale nel tempo si sono aggiunti una serie di sub-comitati. Pure tra alti e bassi, i rapporti tra le due organizzazioni si sono sviluppati anche grazie all'istituzione di una serie di dialoghi che hanno dato vita a numerose dichiarazioni. Dopo una fase di relativa inattività, a partire dal 2000 i rapporti tra le due organizzazioni si sono nuovamente intensificati: nel 2003 è iniziata una collaborazione in materia di lotta al terrorismo e nel 2007, con la Dichiarazione di Norimberga, è stata avviata la *EU-ASEAN Enhanced Partnership* con il relativo piano d'azione, entrambi finalizzati al rilancio delle relazioni tra le due organizzazioni e i loro Stati membri. Quest'ultima nel 2012 è stata sostituita con il

<sup>54</sup> A tale proposito NOVI, *Il concetto di partenariato e le relazioni esterne economiche dell'Unione europea*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (cur.), *Studi Picone*, Napoli, 2011, p. 79 ss.

<sup>55</sup> Se come detto il fenomeno dell'interregionalismo si è affermato negli anni Novanta del secolo scorso, l'UE (all'epoca CEE) già negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso aveva iniziato, pressoché unica, una politica di relazioni internazionali con gruppi di Paesi terzi in diverse regioni del mondo. Ad esempio, risale al 1963 la firma della prima Convenzione di Yaoundé tra la CEE e il SAMA ovvero un'associazione di 18 paesi africani (prevalentemente ex colonie dei Paesi membri della Comunità). Questo rapporto, poi evolutosi negli accordi di Lomé e successivamente in quelli di Cotonou con i c.d. Paesi ACP, rappresenta l'esempio principale dell'interregionalismo nord-sud. Cfr. CARBONE, *The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement: Process, Outcome, Contestations*, in *EFAR*, 2021, p. 243 ss.

<sup>56</sup> Questa attività dell'UE è ora espressamente prevista come obiettivo dell'azione esterna dell'Unione dal secondo capoverso dell'art. 21 TUE, secondo cui: "l'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali...".

<sup>57</sup> Cfr. HÄNGGI, *Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology*, in HÄNGGI et al. (eds.), *Interregionalism and International Relations*, London, 2006, p. 31 ss., p. 34.

*Bandar Seri Begawan Plan of Action*, 2013-2017, a sua volta sostituito nel 2017 dall'*ASEAN-EU Plan of Action*, 2018-2022, ulteriormente sostituito nel 2022 dal *Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership 2023-2027*. Per quanto riguarda i rapporti convenzionali, nel 2007 sono iniziati i negoziati per giungere a un accordo di libero scambio tra l'UE, i suoi Stati membri e gli Stati membri dell'ASEAN. Nel 2009 tuttavia si è dovuto prendere atto dell'esistenza di una situazione di stallo imputabile per lo più a contrasti tra gli stessi Paesi ASEAN e procedere con la conclusione di accordi separati. Nel 2010 sono stati iniziati i negoziati con Singapore e Malesia; nel 2012 con il Vietnam; nel 2013 con la Thailandia; nel 2015 con le Filippine e nel 2016 con l'Indonesia. A tutt'oggi sono entrati in vigore l'accordo con Singapore, nel 2019 (anche se con un oggetto più limitato rispetto a quello originariamente negoziato) e quello con il Vietnam, nel 2020<sup>58</sup>. Infine si può ricordare che nel 2012 l'Unione europea ha aderito al Trattato di amicizia e cooperazione nel Sud Est asiatico. Quest'ultimo era stato concluso nel 1976 dai membri fondatori dell'ASEAN come primo strumento vincolante finalizzato a promuovere la pace, l'amicizia e la cooperazione tra i rispettivi popoli. Dal 1998 esso è stato emendato con un protocollo che permette l'adesione anche di soggetti terzi. Nel 2020 le parti firmatarie erano 39, compresa l'Unione europea<sup>59</sup>.

Più di recente l'interregionalismo ha iniziato a trasformarsi in un fenomeno sempre più poliedrico e policentrico con la crescente instaurazione di relazioni tra organizzazioni regionali ma anche con o tra gruppi regionali di Stati variamente strutturati<sup>60</sup>, a volte formati esclusivamente da PVS (c.d. interregionalismo sud-sud). Le principali peculiarità di queste nuove relazioni consistono in un grande rispetto per la sovranità nazionale e nella conseguente preferenza accordata ai rapporti informali e all'uso di strumenti di *soft law*. Ciò comporta che i contatti tra le diverse organizzazioni regionali o gruppi regionali avvengano quasi esclusivamente sotto forma di dialoghi, più o meno istituzionalizzati, tra rappresentanti, a vari livelli, degli Stati membri delle rispettive parti.

Un esempio in questo senso è dato dal *South American and Arab Countries Summit*, che vede vertici periodici<sup>61</sup> tra gli Stati che compongono la LAS e i Paesi latino-americani membri dell'UNASUR. Esso si definisce come un *forum* di coordinamento politico tra i Paesi delle due regioni e come un meccanismo di cooperazione in ambito economico,

---

<sup>58</sup> Per una descrizione dei rapporti tra UE e ASEAN v. DOIDGE, *op. cit.*, p. 57 ss. Per quanto riguarda le vicende legate agli accordi di libero scambio con i Paesi ASEAN v. NOVI, *Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell'Unione europea*, in *OIDU*, 2020, p. 65 ss.

<sup>59</sup> Più in esteso cfr. YONG JOONG LEE, *Legal Development of the ASEAN Community Building*, in YONG JOONG LEE (Ed.), *ASEAN International Law*, Singapore, 2022, p. 1 ss., p. 4.

<sup>60</sup> Per sottolineare la tendenza alla creazione di relazioni tra regioni del mondo che non necessariamente passano attraverso organizzazioni regionali istituzionalizzate, in dottrina viene utilizzato il termine di "transregionalismo". V. BAERT *et al.* (Eds), *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, Berlin, 2014, p. 4 ss.

<sup>61</sup> Al momento si sono svolti quattro *Summit*: Brasilia 10-11.5.2005; Doha 31.3.2009; Lima 1-2.10.2012 e Riyad 10-11.11.2015. Ognuno di questi ha visto la costituzione di un segretariato *pro tempore* nel paese ospitante.



culturale, educativo, scientifico, tecnologico, ambientale e in tutti gli altri settori rilevanti per garantire uno sviluppo sostenibile.

Un ulteriore e più recente esempio può essere trovato nel *memorandum* d'intesa firmato il 15 settembre 2022 tra il Segretario della SCO e il Segretario della LAS. Anche se la SCO in precedenza ha firmato altri *memorandum* con organizzazioni regionali come l'ASEAN e la CIS nel 2005; la ECO e la CSTO nel 2007; oppure con forum regionali come *Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia* nel 2014, quello con la LAS è il primo *memorandum* firmato con un'organizzazione in cui la maggior parte degli Stati membri non sono asiatici.

Benché più rari esistono però anche casi di relazioni più formali tra organizzazioni internazionali che riuniscono PVS di diverse regioni del mondo. A tale proposito si possono citare le relazioni tra il MERCOSUR e la SACU, formalizzate nel 2008 in un accordo commerciale preferenziale, che dovrebbe essere seguito da altri accordi settoriali.

Infine, un caso particolare che merita alcuni cenni è quello dell'articolato rapporto che l'Unione europea attualmente intrattiene con 79 Stati di Africa, Caraibi e Pacifico (essenzialmente in via di sviluppo) denominati collettivamente Stati ACP. Con essi fin dal 1975 (all'epoca gli Stati ACP erano 46) l'Unione ha concluso una serie di accordi di partnership, tra cui l'ultimo è l'accordo di Cotonou, firmato il 23/6/2000. Accanto all'accordo di Cotonou è stata prevista altresì la conclusione di accordi di partenariato economico (EPA) che vedono gli Stati ACP divisi in 7 sotto-gruppi, alcuni dei quali strutturati a loro volta in organizzazioni internazionali: la Regione CARIFORUM (*Caribbean Forum*); l'Africa occidentale, l'Africa centrale, l'Africa orientale e australe, la Comunità dell'Africa orientale (EAC), la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), la Regione del Pacifico. Ciò al fine di tenere conto delle diverse specificità geografiche e dei differenti livelli di sviluppo dei partecipanti. A causa di processi di ratifica spesso complicati, attualmente i sette EPA sono complessivamente in vigore solo per 32 Stati ACP. Da parte loro gli Stati ACP già nel 1975 si erano costituiti in gruppo attraverso la conclusione del *Georgetown Agreement* che dava vita a una organizzazione internazionale nata specificamente allo scopo di coordinare la cooperazione tra loro e con l'Unione europea, negoziando e attuando insieme gli accordi conclusi con quest'ultima. Nel 2020 l'organizzazione creata con l'accordo di Georgetown ha lasciato il posto a una nuova denominata *The Organisation of African, Caribbean and Pacific State (OACPS)*, maggiormente strutturata e con obiettivi più ambiziosi quali promuovere lo sviluppo sostenibile dei suoi membri e la loro progressiva integrazione nell'economia mondiale. La nuova organizzazione e l'Unione europea hanno negoziato un nuovo accordo di partenariato destinato a sostituire quello di Cotonou, il cui testo è stato finalizzato nell'aprile del 2021. L'accordo dovrebbe essere firmato ed entrare in applicazione provvisoria tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024.

## BIBLIOGRAFIA

Oltre agli autori citati nelle note v. anche:

ALIOUNE, *Les relations extérieures de la CEDEAO*, Paris, 2016; BARBÉ, *La Unión europea en las relaciones internacionales*, Madrid, 2014; BARONCINI *et al.*, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; BLAVOUKOS, BOURANTONIS (eds.), *The EU Presence in International Organizations*,



London, 2011; BOISSON DE CHAZOURNES, *Interaction between Regional and Universal Organizations. A Legal Prospective*, Leiden/Boston, 2017; BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020; CANO LINARES *et al.*, *La acción exterior des Sistema de la integración centroamericana*, Madrid, 2012; BUTLER, *The European Union and Diplomatic Law*, in BEHRENS (Edited by), *Diplomatic Law in a New Millennium*, Oxford, 2017, p. 319 ss.; CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; CIENFUEGOS, *Las relaciones exteriores del Mercosur*, in *Rev. CIDOB*, 2001, n. 54-55, p. 139 ss.; CRETELLA NETO, pp. 665-710; CZECHOWSKA *et al.* (eds.), *States, International Organizations and Strategic Partnerships*, Cheltenham/Northampton, 2019; ELIAS, *Who Can Make Treaties? International Organizations*, in HOLLIS (edited by), *The Oxford Guide to Treaties*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford, 2020, p. 97 ss.; FAHEY *et al.* (eds.), *Understanding the EU as a Good Global Actor*, Cheltenham/Northampton, 2022; HAO DUY PHAN, *The Association of Southeast Asian Nations. International Legal Personality and Its Treaty-Making Power*, in *IOLR*, 2016, p. 273 ss.; GADKOWSKI, *Treaty-Making Powers of International Organizations*, Poznań, 2018; GANESAN, *ASEAN's Relations with Major External Powers*, in *Contemp. Southeast Asia*, 2000, p. 258 ss.; GOVAERE *et al.* (eds.), *Essays Maresceau*, Leiden/Boston, 2014; HARTMANN, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties*, in ZEMANEK *et al.* (eds.), *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, 1971, p. 127 ss.; JØRGENSEN (ed.), *The European Union and International Organization*, London, 2009; KLABBERS, *An Introduction...*, pp. 267-284; KLABBERS, *Advanced...*, pp. 100-112; LACHS, *Les conventions multilatérales et les organisations internationales contemporaines*, in *AFDI*, 1956, p. 334 ss.; MATTHEIS *et al.* (eds.), *Interegionalism across the Atlantic Space*, Clam, Springer, 2018; MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO (cur.), p. 43 ss.; MUNTSCHICK, *The Southern African Development Community /SADC) and the European Union (EU): Regionalism and External Influences*, London, 2017; PARRY, *The Treaty-Making Power of the United Nations*, in *BYIL*, 1949, p. 108 ss.; PENNETTA, *I rapporti dell'Unione europea con le organizzazioni regionali dei Paesi in via di sviluppo*, in RISI (cur.), *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, 3<sup>a</sup> ed., Napoli, 2010, p. 173 ss.; PETERS, *Treaty Making Power*, *Max Planck EPIL*, 2009; RAČIĆ, *The Treaty-Making Capacity of International Organizations: Practice vs. Codification Efforts*, in *Essays Vukas*, Leiden-Boston, 2015, pp. 116 ss.; RASCH (ed.), *The European Union at the United Nations*, vol. 1, Leiden/Boston, 2008; SCISO *et al.*, *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016; SCOBBIIE revising EL-ERIAN, *Les organisations internationales et les relations internationales*, in DUPUY R.-J. (dirr.), p. 626 ss.; SEYERSTED, pp. 65-69, pp. 401-414; SONNENFELD, *International Organizations as Parties to Treaties*, in *Polish YIL*, 1982, p. 177 ss.; VAN VOOREN *et al.*, *EU External Relations Law*, Cambridge, 2014; VENEROSO YODA, *As organizações internacionais e o poder de celebrar tratados*, in *Rev. Jur.* (Brasilia), 2005, n. 75, p. 1 ss.; VENZKE, *The Internal Effects of ASEAN External Relations*, Cambridge, 2016; ZANGHÌ, pp. 385-432.