

Paola Aloisi

**Le Organizzazioni Internazionali
Non Governative e il loro status
consultivo presso le Nazioni Unite**

2014-4.5

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di marzo 2015

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 23048

L'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite dispone che le organizzazioni non governative possono essere coinvolte nelle attività delle Nazioni Unite tramite il riconoscimento di uno status consultivo presso il Consiglio Economico Sociale. Tale previsione ha suscitato numerosi problemi interpretativi e pratici, che sono affrontati con grande precisione e impegno in questo saggio di Paola Aloisi, che ringraziamo per averne reso possibile la pubblicazione.

La redazione

PAOLA ALOISI

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NON GOVERNATIVE E IL LORO STATUS CONSULTIVO PRESSO LE NAZIONI UNITE

SOMMARIO: Sezione Prima: Lo status consultivo delle NGO presso l'ONU. – 1. L'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite. - 2. Revoca e sospensione dello status consultivo. – 3. La commissione per le Organizzazioni non governative. – 4. Partecipazione alle conferenze internazionali. – Sezione Seconda: Per una ricostruzione dello status internazionale delle NGO.- 5. Nascita e sviluppo del fenomeno associativo internazionale non governativo. – 6. Differenze tra Organizzazioni internazionali non governative e Organizzazioni internazionali governative. – 7. Il problema della definizione e caratteristiche delle Organizzazioni internazionali non governative. – 8. Personalità giuridica. - 9. Struttura interna. - 10. Le attività. – Sezione Terza: La questione della soggettività delle NGO. - 11. a) la soggettività delle Organizzazioni internazionali interstatuali.- 12. segue: b) altri soggetti di diritto internazionale “sui generis”. – 13. Segue: c) La soggettività internazionale delle Organizzazioni internazionali non governative -14. Conclusioni

1. L'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite

Ai sensi dell' articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite :

“The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.”

Il Consiglio Economico e Sociale ha disciplinato i suoi rapporti con le organizzazioni internazionali non governative attraverso diverse risoluzioni tra cui quelle del 21 giugno 1946 e del 27 febbraio 1950 e ancora la risoluzione n. 1296 del 23

maggio 1968. Infatti tali relazioni furono disciplinati dal quadro normativo contenuto in quest'ultima risoluzione, fino all'adozione della risoluzione 1996/31¹

Lo status consultivo attualmente non è una prerogativa delle sole organizzazioni internazionali non governative, anzi relazioni consultive possono aversi pure con organizzazioni regionali, organizzazioni sub regionali e organizzazioni nazionali. Nel caso specifico di queste ultime va sentito preliminarmente lo stato membro di cui esse fanno parte.

Lo status consultivo viene concesso con decisione del Consiglio Economico e Sociale su raccomandazione del Comitato per le Organizzazioni non governative². Tralasciando in questa sede quali siano i requisiti per ottenere lo status consultivo, rinveniamo tre categorie di relazioni consultive:

- 1) Status consultivo generale: è riservato alle organizzazioni non governative la cui attività si esplica nella maggior parte dei settori di competenza del Consiglio Economico e Sociale:

“Organizations which are concerned with most of the activities of the Council and can demonstrate to the satisfaction of the Council that they have marked and sustained contributions to make to the achievement of the objectives of the United Nations in the fields set out in paragraph 1 above, and are closely involved with the economic and social life of the peoples of the areas they represent and whose membership, which should be considerable, is broadly representative of major segments of population in a

¹ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, par. 5.

² Il Comitato per le Organizzazioni non governative è un organo permanente del Consiglio Economico e Sociale istituito con la Risoluzione ECOSOC 3(II) del 21 giugno 1946.

large number of countries (to be known as organizations in general consultative status, category I)”³

- 2) Status consultivo speciale: Organizzazioni che hanno una specifica competenza in relazione ad alcuni settori di attività del Consiglio Economico e Sociale:

“Organizations which have a special competence in, and are concerned specifically with, only a few the fields of activity covered by the Council, which are known internationally within the fields for which they have or seek consultative status (to be known as organizations in special consultative status, category II)”

- 3) Roster: Organizzazioni che possono fornire un occasionale contributo ai lavori del Consiglio Economico e Sociale e ai suoi organi sussidiari:

“Other organizations which do not have general or special consultative status but which the Council, or the Secretary-General of the United Nations, in consultation with the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations, considers can make occasional and useful contributions to the work of the Council or its subsidiary bodies or other United Nations bodies within their competence shall be included in a list (to be known as the Roster). This list may also include organizations in consultative status or similar relationship with a specialized agency or a United Nations body. These organizations shall be available for consultation at the request of the Council or its subsidiary bodies. The fact that an organization is on the Roster shall not in itself be regarded as a qualification for general or special consultative should an organization seek such status.

³ E/RES/1968/1296 Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations Part III

Le organizzazioni non governative rientranti in tutte e tre le categorie hanno il diritto di essere informati sul contenuto dell'agenda ⁴ .

Le Organizzazioni appartenenti alla prima categoria, così come risulta dal paragrafo 27 parte V possono chiedere l'inserimento di materie di particolare interesse, ma tale potestà è subordinata a due condizioni:

- “An organization which intends to propose such an item shall inform the Secretary-General of the United Nations at least sixty-three days before the commencement of the session and before formally proposing an item shall give due consideration to any comments the Secretary-General may make”
- “The proposal shall be formally submitted with the relevant basic documentation not later than forty-nine days before the commencement of the session, The item shall be included in the agenda of the commission if it is adopted by a two-thirds majority of those present and voting.”

Le Organizzazioni appartenenti alle categorie I e II possono nominare dei rappresentanti che assistano alle riunioni del Consiglio Economico e Sociale e i suoi organi sussidiari e inoltre possono presentare relazioni scritte, nelle materie di loro competenza, al Segretario Generale e ai membri del Consiglio Economico e Sociale.⁵

⁴ E/RES/1968/1296 Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations Part V par. 26 “The provisional agenda of sessions of commissions and other subsidiary organs of the Council shall be communicated to organizations in categories I and II and those on the Roster.”

⁵ E/RES/1968/1296 Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations Part V par. 28 “Organizations in categories I and II may designate authorized representatives to sit as observers at public meetings of the commissions and other subsidiary organs of the Council. Organizations on the Roster may have representatives present at such meetings which are concerned with matters within their field of competence.” E/RES/1968/1296 Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations Part V par. 29 “Written statements relevant to the work of the commissions or other subsidiary organs may be submitted by organizations in categories I and II on subjects for which these organizations have a special competence. Such statements shall be circulated by the Secretary-General to members of the

Le organizzazioni iscritte al Roster possono nominare dei loro rappresentanti che partecipino a riunioni concernenti materie di loro competenza.

Inoltre le organizzazioni non governative appartenenti alla categoria I possono presentare relazioni orali al Consiglio su raccomandazione del Comitato per le Organizzazioni non governative, mentre il diritto di parola è attribuito alle organizzazioni rientranti nella seconda categoria solo davanti agli organi sussidiari. Tale diritto è però subordinato a certe condizioni e ed è possibile esercitarlo solo dopo l'approvazione del Comitato per le Organizzazioni non governative.⁶

Una volta completata la procedura per ottenere lo status consultivo le organizzazioni devono presentare una relazione ogni quattro anni, c.d. report quadriennale, circa le loro attività, al fine di verificare la persistenza delle condizioni legate allo status ottenuto. Nel caso in cui non soddisfatti tali criteri all'Organizzazione può essere revocato lo status consultivo oppure può essere

commission or other subsidiary organs, except those statements which have become obsolete, for example those dealing with matters already disposed of and those which have already been circulated in some other form to members of the commission or other subsidiary organs.”

⁶ E/RES/1968/1296 part. V par. 32 “(a) The Council Committee on Non-Governmental Organizations shall make recommendations to the Council as to which organizations in general consultative status should make an oral presentation to the Council and on which items they should be heard. Such organizations shall be entitled to make one statement to the Council, subject to the approval of the Council. In the absence of a subsidiary body of the Council with jurisdiction in a major field of interest to the Council and to organizations in special consultative status, the Committee may recommend that organizations in special consultative status be heard by the Council on the subject in its field of interest;

(b) Whenever the Council discusses the substance of an item proposed by a non-governmental organization in general consultative status and included in the agenda of the Council, such an organization shall be entitled to present orally to the Council, as appropriate, an introductory statement of an expository nature. Such an organization may be invited by the President of the Council, with the consent of the relevant body, to make, in the course of the discussion of the item before the Council, an additional statement for purposes of clarification.”

riclassificata ulteriormente rientrando così in un'altra delle tre categorie prospettate dalla risoluzione fin qui esaminata.

2. Revoca e sospensione dello status consultivo

Ai sensi della risoluzione del 25 luglio 1996⁷ in determinati casi, tassativamente previsti, lo status può essere sospeso o addirittura revocato:

- 1) If an organization, either directly or through its affiliates or representatives acting on its behalf, clearly abuses its status by engaging in a pattern of acts contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations including unsubstantiated or politically motivated acts against Member States of the United Nations incompatible with those purposes and principles;
- 2) If there exists substantiated evidence of influence from proceeds resulting from internationally recognized criminal activities such as the illicit drugs trade, money laundering or the illegal arms trade;
- 3) If, within the preceding three years, an organization did not make any positive or effective contribution to the work of the United Nations and, in particular, of the Council or its commissions or other subsidiary organs.”

La decisione definitiva spetta al Consiglio Economico e Sociale su raccomandazione della Commissione per le Organizzazioni non governative.

⁷ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, par. 57.

In presenza di disposizioni così generali, la Commissione per le Organizzazioni non governative esercita un'ampia discrezionalità ed è da alcuni provvedimenti della stessa che si può ricavare un'interpretazione di tali clausole.

Sono ad esempio state considerate violazioni il finanziamento ad attività sovversive o anche il solo supporto ad esse, o anche la distribuzione di “aggressive publications”⁸.

Nel caso in cui la Commissione per le Organizzazioni non governative decida di raccomandare al Consiglio Economico e Sociale la sospensione o la revoca dello status consultivo di un'organizzazione, questa dovrà essere informata per iscritto delle motivazioni della decisione e potrà presentare considerazioni alla Commissione.⁹

In caso di revoca dello status l'Organizzazione potrà riavviare la procedura per l'ottenimento dello status consultivo non prima dei tre anni dalla data della revoca.¹⁰

⁸ Economic and Social Council, E/2000/88, Report of the Committee on Non-Governmental Organizations, 13 luglio 2000.

⁹Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, par. 56 “ In cases where the Committee on Non-Governmental Organizations has decided to recommend that the general or special consultative status of a non-governmental organization or its listing on the Roster be suspended or withdrawn, the non-governmental organization concerned shall be given written reasons for that decision and shall have an opportunity to present its response for appropriate consideration by the Committee as expeditiously as possible.”

¹⁰ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, par. 59 “An organization whose consultative status or whose listing on the Roster is withdrawn may be entitled to reapply for consultative status or for inclusion on the Roster not sooner than three years after the effective date of such withdrawal.”

3. La Commissione per le Organizzazioni non governative

Il ruolo svolto da tale Commissione è primario per quanto concerne lo status consultivo delle Organizzazioni internazionali non governative. Il Comitato è un organo intergovernativo istituito con una delibera del Consiglio 3 (II) il 21 giugno 1946 e composto da diciannove Stati membri.¹¹ I membri sono eletti prendendo in considerazione un'equa rappresentanza geografica:

- cinque membri provenienti dagli Stati africani;
- quattro membri provenienti dagli Stati asiatici;
- due membri provenienti dai paesi dell'Europa orientale ;
- quattro membri provenienti dall' America Latina e dai Caraibi;
- quattro membri dagli Stati europei occidentali.

In conformità con la decisione 70 ECOSOC (ORG - 75) del 28 gennaio 1975, la durata del mandato dei membri è di quattro anni.

I principali compiti della Commissione sono:

- 1) L' esame delle domande di status consultivo e richieste di riclassificazione delle Organizzazioni non governative;
- 2) L'analisi dei rapporti quadriennali predisposti dalle Organizzazioni non governative rientranti nelle categorie I e II;
- 3) L'attuazione delle disposizioni della risoluzione del Consiglio 1996/31 e il monitoraggio del rapporto consultivo;

¹¹ Risoluzione del Consiglio 1981/50 del 20 luglio 1981

4) Tutte le altre questioni che l' ECOSOC sottopone alla Commissione .

Spesso le implicazioni politiche nella concessione dello status consultivo ad alcune Organizzazioni internazionali non governative hanno riservato problematiche serie e ci hanno fornito casi poco trasparenti. Ricordiamo infatti che molto spesso le organizzazioni si pongono in contrasto con il governo di uno Stato e utilizzano i mezzi a loro disposizione per fare pressioni sulle politiche di quest'ultimo. Esempio è quanto successo alla sessione numero 693 del 4 Giugno 1999. In tale data fu discussa la concessione dello status consultivo alla Human Rights in China, un'organizzazione fondata nel 1989 da studiosi e scienziati cinesi, che controllava l'attuazione dei diritti umani nella Repubblica Popolare cinese compiendo attività di sensibilizzazione e educazione. Durante la riunione della Commissione il rappresentante cinese sostenne il rifiuto dello status consultivo affermando che:

“The overwhelming majority of the members of HRIC have never set foot on Chinese soil. And, though some of its members have, indeed, come from China, yet they have not gone back to China even once in recent years. Because of their total ignorance of the realities in China, they are totally disqualified to make any comments on the human rights situation in my country. What the organization has been up to since its establishment is not providing the Chinese authorities with bona fide suggestions and observations. Rather, it is bent on collecting so-called information based on hearsay, even lending credit to concocting and disseminating rumours, and using them as a basis to launch unjustifiable attacks on the Chinese Government. Among members of the Board of Directors of that organization are criminals who have been duly punished by judicial organs, criminals who have fled the country but have remained on the wanted list of the Chinese Government,

and prisoners who, because of their physical conditions, have been granted medical paroles. The so-called human rights activities they are engaged in have all been born out of their personal vendetta against the Chinese Government and have nothing whatsoever to do with the human rights of the Chinese people in general.”¹²

La proposta fu adottata con tredici voti a favore tra i quali quelli degli Stati Algeria, Cuba, Libano, Sudan e Turchia,¹³ accusati spesso di condividere una linea restrittiva nei confronti dei diritti umani.¹⁴

Successivamente all'adozione della proposta il rappresentante degli Stati Uniti d'America ha precisato:

“June 4, 1999 – a sad date – the tenth anniversary of the events in Tiananmen Square, which remains unexplained, and also a date we shall recall as one on which the Committee chose to overlook not just the United Nations Charter, the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action, but also the significant piece of human rights legislation – the Defenders Declaration. Today, this Committee chose to deny accreditation to a non-governmental organization which embodies and advances these objectives, despite the fact that this non-governmental organization meets all the technical criteria which this Committee is mandated to examine”.

Un caso analogo si può rintracciare nel 2000 quando la delegazione cubana chiese la sospensione dello status consultivo dell' International Council of the

¹² Economic and Social Council, E/1999/109, Report of the Committee of Non-governmental organizations on its 1999 session, 15 luglio 1999, par. 24

¹³ Economic and Social Council, E/1999/109, Report of the Committee of Non-governmental organizations on its 1999 session, 15 luglio 1999, par. 26.

¹⁴ LINDBLOM A. The Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law, Uppsala, 2001, p. 356; ALSTON J.D., The United Nations Committee on Non-Governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House, in European Journal of International Law, Vol. 12, n. 5, 2001, pp. 955.

Association for Peace in the Continents. Tale organizzazione fu infatti accusata di aver violato le disposizioni di cui alla risoluzione 1996/31 per aver finanziato e supportato attività sovversive a Cuba e in altri Paesi. L'organizzazione negò il proprio coinvolgimento e al suo rappresentante non fu data la possibilità di controbattere durante la sessione. Il Consiglio Economico e Sociale decise di seguire la raccomandazione della Commissione e lo status consultivo su sospeso.¹⁵

Il fatto che la Commissione sia un organo filtro e spetti al Consiglio Economico e Sociale prendere la decisione finale non ha comunque ostacolato le critiche a tale impostazione. Viene infatti considerata la possibilità per gli Stati che sollevino diverse questioni nell'ambito di una sessione di creare una sorta di scambio politico.¹⁶

4. Partecipazione alle conferenze internazionali

La risoluzione 31/1996 disciplina anche la partecipazione delle Organizzazioni internazionali non governative alle conferenze internazionali indette dalle Nazioni Unite.

In particolare il paragrafo 41 enuncia che :

“Where non-governmental organizations have been invited to participate in an international conference convened by the United Nations, their accreditation is the prerogative of Member States, exercised through the respective preparatory

¹⁵ ECOSOC Decision 2000/307, in E/2000/INF/2/Add.3, Resolution and Decisions Adopted by the Economic and Social Council, 1 December 2000, p.12, UN Press Release 367, Non-Governmental Organization Committee Recommends Status Suspension, 23 June 2000.

¹⁶ ALSTON J.D., The United Nations Committee on Non-Governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House, in European Journal of International Law, Vol. 12, n. 5, 2001,

committee. Such accreditation should be preceded by an appropriate process to determine their eligibility.”

Successivamente viene precisato che le Organizzazioni internazionali non governative rientranti nelle categorie I e II e quelle iscritte al Roster sono normalmente accreditate, mentre tutte le altre organizzazioni che non godono dello status consultivo dovranno rivolgersi al Segretario della Conferenza.¹⁷

Il segretario della conferenza inoltre ha il compito di svolgere una valutazione preliminare per accreditare quest’ultime organizzazioni e a tal fin è richiesta la presentazione di:

a) The purpose of the organization;

b) Information as to the programmes and activities of the organization in areas relevant to the conference and its preparatory process and the country or countries in which they are carried out. Non-governmental organizations seeking accreditation shall be asked to confirm their interest in the goals and objectives of the conference;

c) Confirmation of the activities of the organization at the national, regional or international level;

¹⁷ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996 paragrafo 42:

“Non-governmental organizations in general consultative status, special consultative status and on the Roster, that express their wish to attend the relevant international conferences convened by the United Nations and the meetings of the preparatory bodies of the said conferences shall as a rule be accredited for participation. Other non-governmental organizations wishing to be accredited may apply to the secretariat of the conference for this purpose in accordance with the following requirements.”

d) Copies of the annual or other reports of the organization with financial statements, and a list of financial sources and contributions, including governmental contributions;

e) A list of members of the governing body of the organization and their countries of nationality;

f) A description of the membership of the organization, indicating the total number of members, the names of organizations that are members and their geographical distribution;

g) A copy of the constitution and/or by-laws of the organization.¹⁸

Le Organizzazioni accreditate hanno uno status di osservatori, e non possono partecipare ai negoziati. Hanno tuttavia la possibilità di sottoporre alla Conferenza relazioni scritte e dialogare con il Preparatory Committee e all'Assemblea in seduta plenaria.¹⁹

La conferenza mondiale costituisce per le organizzazioni internazionali non governative un appuntamento importante non solo al fine di delineare le proprie strategie e iniziative, ma in particolar modo hanno la possibilità di entrare in contatto con i rappresentanti degli Stati e influenzare in modo decisivo i programmi delle organizzazioni interstatuali.

Prima di tale risoluzione la partecipazione delle Organizzazioni internazionali non governative era decisa discrezionalmente dagli organi della conferenza che decidevano sulla partecipazione o meno caso per caso.

¹⁸ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996 paragrafo 44

¹⁹ Economic and Social Council, E/RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996 paragrafi 50-51

Il “United Nations Conference on Environment and Development” (c.d. Rio Conference) ed in particolar modo le argomentazioni circa la partecipazione o meno delle Organizzazioni internazionali non governative hanno svolto un ruolo di primaria importanza nel modificare l’approccio all’intervento di tali soggetti a conferenze internazionali.

La risoluzione 44/228 demandava alla Conferenza la soluzione delle questioni ambientali più importanti, come quella dell’esaurimento delle risorse, del surriscaldamento globale, della lotta all’inquinamento, della protezione del patrimonio forestale, marino e della biodiversità naturale.

La stessa risoluzione prevedeva le sole “Requests relevant non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council to contribute to the Conference, as appropriate”²⁰. Non si era dunque in alcun modo prospettata l’eventuale partecipazione di organizzazioni internazionali non governative senza status consultivo, inoltre al primo paragrafo si prevedeva per la Commissione preparatoria che “Decides to establish the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, which shall be open to all States Members of the United Nations or members of the specialized agencies, with the participation of observers, in accordance with the established practice of the General Assembly”.

Nonostante ciò la commissione dei lavori preparatori alla prima sessione utile si esprime a favore dell’intervento delle organizzazioni e dopo un lungo dibattito gli fu permesso di partecipare. Alla seconda sessione più di 160 Organizzazioni

²⁰ A/RES/44/228, United Nations Conference on Environment and Development, 22 December 1989, Part II, para. 12.

internazionali non governative furono rappresentate ai lavori e 350 parteciparono alla terza sessione.²¹

In conclusione “172 governments were represented at the conference and some 2,400 representatives of around 650 accredited NGOs attended it.”

Alle Organizzazioni fu permesso di presentare relazioni orali all’Assemblea in seduta plenaria e su invito del presidente anche presso gli organi sussidiari. L’influenza del ruolo svolto dalle Organizzazioni internazionali è tangibile nel testo stesso dell’Agenda 21 che dedica il Capitolo 27 al ruolo delle stesse:

“Non-governmental organizations play a vital role in the shaping and implementation of participatory democracy. Their credibility lies in the responsible and constructive role they play in society. Formal and informal organizations, as well as grass-roots movements, should be recognized as partners in the implementation of Agenda 21. The nature of the independent role played by non-governmental organizations within a society calls for real participation; therefore, independence is a major attribute of non-governmental organizations and is the precondition of real participation”

E consapevoli del grande supporto e ruolo che rivestono sul piano internazionale al paragrafo 6 si dichiara che:

“With a view to strengthening the role of non-governmental organizations as social partners, the United Nations system and Governments should initiate a process, in consultation with non-governmental organizations, to review formal procedures and mechanisms for the involvement of these organizations at all levels from policy-making and decision-making to implementation.

²¹ A/46/48, Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, 1991, paras. 9–10

5. Nascita e sviluppo del fenomeno associativo internazionale non governativo

Come si è fin qui visto le Organizzazioni internazionali non governative giocano un ruolo non indifferente nella definizione degli indirizzi e delle linee operative delle grandi conferenze internazionali. E' il caso adesso di indagare più da vicino i problemi che la loro esistenza pone alla teoria e alla prassi del diritto internazionale.

In verità, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, le ONG hanno registrato uno sviluppo tale da divenire uno dei principali soggetti della cooperazione internazionale. Il fenomeno in sé non può dirsi però altrettanto recente, infatti il primo prototipo di Organizzazione internazionale non governativa riconosciuto storicamente, sebbene non manchino i dibattiti in dottrina²², risale al primo movimento contro la schiavitù nel 1783, che divenne solo successivamente la “Society for the Abolition of the Slave Trade”²³

Tra gli esempi più antichi di Organizzazione internazionale non governativa occorre citare il Comitato ginevrino di soccorso dei militari feriti fondato nel 1863 da Jean Henry Dunant, insieme ad altri quattro cittadini svizzeri, Gustave

²² Si veda a proposito Benvenuti P. *Organizzazioni internazionali non governative* in *Enciclopedia del diritto*, 31, Milano, 1981 pp 409 – 427. Tale autore sostiene che la più antica sia il “Rosicrucian Order”, fondato in Egitto nel 1500. Secondo invece Beigbeder in *The Role and the Status of International Humanitarian Volunteers. The Rights and Duty of Humanitarian Assistance*, Dordrecht, 1991, p. 81, la prima Ong fu “Les Soeurs de la Congrégation de Notre Dame”, fondata a Montreal, nel 1653.

²³ Si veda a riguardo ARCHER P., *Action by Unofficial Organization on Human Rights*, in LUARD E., (a cura di), *The International Protection of Human Rights*, New York, 1967, p. 162. RECHENBERG H.H.K., *Non-Governmental Organizations*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 2000, p. 614. KOREY W., *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights*, “A Curious Grapevine”, New York, 1998, pp. 118-11

Moynier, Guillaume-Henri Dufour, Louis Appia e Theodore Maunoir, precursore dell'ormai celebre "Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa".

Tuttavia per comprendere e spiegare i motivi di una così ampia proliferazione di Organizzazioni internazionali non governative non può essere utilizzato il solo approccio storico, ma vanno analizzati diversi aspetti che si sono posti alla base dell'attuale vita sociale. Per motivi di semplificazione ho ritenuto di dover affrontare il fenomeno da due punti di vista: sociologico e giuridico.

Dal punto di vista sociologico sono state sviluppate diverse tesi circa l'associazionismo e i motivi che ne hanno spinto un progressivo sviluppo a partire dal XIX. Alcuni autori sostengono che le Organizzazioni internazionali non governative siano una risposta dei cittadini all'isolamento degli Stati e in particolare un tentativo di riappropriarsi di un contatto con la realtà sociale che non sia strettamente politico²⁴.

Il diffuso avvertimento di un deficit democratico è stato il trampolino di lancio per un processo di autorganizzazione svincolato da legami fondati su appartenenze politico- culturali, fino a registrare un nuovo modello di partecipazione che non si limitasse a perseguire interessi inerenti al solo territorio dello Stato, ma coinvolgesse il maggior numero di individui.²⁵

²⁴ Per una lettura più approfondita si vedano a proposito Potter, Pittman "An introduction to the study of international organization" Appleton-Century-Crofts Inc., 5th edition New York 1948, p. 33. Stosic "Les org non gouv. et les N.U. » Droz, Geneve, 1964. In senso opposto è l'opinione di Lador/Lederer in "International non governmental organizations and Economic entities" Leyden, 1963, p. 27 infatti secondo questo autore la motivazione va rintracciata in un desiderio di ribellione nei confronti dello Stato.

²⁵ P. Ceri, 1996, Partecipazione sociale in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Vol. 6, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 508 -516.

La distinzione tra partecipazione politica e partecipazione sociale non ha alcun rilievo in tale contesto ed infatti *“in ambedue i casi l’agire partecipativo ha come scopo quello di esercitare un’influenza su decisioni collettivamente vincolanti all’interno di uno specifico sistema sociale”*²⁶.

Tale impegno democratico rafforza la società civile e permette una crescita in senso ampio, come dimostra lo studio di Robert Putnam nella società italiana che ripercorre la stessa strada già intrapresa da Alexis de Tocqueville in quella americana.²⁷

Esemplare e coerente è quindi la reazione della Banca Mondiale che nel 1995 chiese all’ International Center for Not-for-Profit Law di intraprendere uno studio sulla legislazione esistente avente ad oggetto le Organizzazioni non governative e stilare un manuale capace di indirizzare gli Stati verso una cooperazione più produttiva.

Dal punto di vista giuridico non è possibile non prendere in considerazione il ruolo che ha svolto l’erosione del c.d. domain réservé dal punto di vista di tale sviluppo. Lo stesso concetto è stato riformato nel tempo, oggi la dottrina è concorde nel ritenere che l’unico criterio per stabilire se una materia è di competenza

²⁶ Si veda F. Ramella “Gruppi sociali e cittadinanza democratica. L’associazionismo nella lettura sociologica” in Meridiana n. 20 1994

²⁷ Robert D. Putnam, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993, pp.89, 182. "il paese più democratico del mondo è anche quello in cui gli uomini hanno più perfezionato e applicato più frequentemente l'arte di perseguire in comune gli oggetti dei desideri comuni" A. Tocqueville, 1982, La democrazia in America, Milano, Rizzoli, p. 524 (ed. originale De la Démocratie en Amérique, pubblicata a Parigi fra il 1835 e il 1840).

esclusiva dello Stato o meno è nell'essere la materia concretamente disciplinata dal solo diritto interno.²⁸

Se precedentemente i rapporti bilaterali erano principalmente affidati dallo Stato alla diplomazia e alla stipulazione dei trattati, successivamente si è registrata la tendenza a costituire apposite organizzazioni a livello internazionale e a conferire loro poteri tali da poter incidere direttamente sulla regolamentazione interna. Anche le Organizzazioni internazionali non governative si inseriscono in questo processo, in quanto trovano in tali sedi i loro maggiori interlocutori.

La stessa locuzione “Organizzazione internazionale non governativa” fu utilizzata per la prima volta, come già detto, dall'art. 71 della Carta di San Francisco²⁹:

D'altro canto, avendo una struttura più flessibile e ponendosi al di fuori della fitta rete della burocrazia, le Organizzazioni internazionali non governative riescono a raggiungere i loro scopi più puntualmente ed efficacemente delle Organizzazioni internazionali interstatuali, ed è per questo motivo che gli Stati spesso ne cercano la collaborazione.

Poste in essere tali premesse è possibile analizzare come esempio il settore ambientalistico.

Gli shock del prezzo del petrolio a partire dal 1973³⁰ provocarono un forte interesse degli Stati verso altre fonti di energia quali il nucleare. Sono infatti le

²⁸ A. SINAGRA, P. BARGIACCHI lezioni di diritto internazionale pubblico, Giuffrè editore, 2009

²⁹ Durante i lavori preparatori non risultava alcun riferimento alle OING. È stata un'azione di lobbying delle stesse ad incidere sull'inserimento di tale articolo, nonché sull'approvazione di altri importanti emendamenti.

³⁰ I principali paesi produttori di petrolio hanno costituito l' Organization of Petroleum Exporting Countries c.d. OPEC attraverso la quale si sono fissate quote produttive restringendo così l'offerta mondiale BEGG, FISHER, DORNBUSCH Economia, McGrawHill, 2005.

mobilitazioni antinucleari che tra gli anni '70 e '80 internazionalizzarono la questione ambientale. Il culmine si avrà solo negli anni '90 con le grandi emergenze del buco dell'ozono e l'effetto serra³¹.

Saranno le scelte dei singoli governi a fomentare l'azione delle Organizzazioni internazionali non governative e a spingere le loro attività nello scenario internazionale, ma nello stesso tempo è anche grazie alla loro azione che molti trattati e convenzioni nel settore hanno visto la luce.

Attualmente tali Organizzazioni hanno assunto un'importanza tale da poter individuare in capo ad esse interessi ed iniziative anche in ambito processuale. Non sempre tuttavia le Organizzazioni internazionali non governative sono viste completamente sotto una luce positiva.

Molti si interrogano circa la loro legittimazione ad operare nello scenario politico e ad influenzare l'opinione globale. Gli stessi Stati guardano con timore tale fenomeno come se fosse un'ingerenza nella loro sovranità. Nel 2003 viene istituito il progetto "NGO Watch" per analizzare gli effetti di tali Organizzazioni nella vita civile, in modo da controllarne gli eventuali risvolti negativi.

Non mancano certo le accuse di frode, di poca trasparenza né quelle circa la democraticità all'interno delle stesse organizzazioni, di cui l'organo direttivo spesso non è eletto dai soci.

È possibile riportare una considerazione di Kenneth Anderson che partendo dalla struttura dell'organizzazione Human Right Watch pone un concetto generale rilevabile in tutte le organizzazioni di tal genere. Egli ritiene infatti che Human Right Watch sia guidata da un gruppo relativamente piccolo di individui, con

³¹ ROBERTO DELLA SETA La difesa dell'ambiente in Italia: storia e cultura del movimento ecologista, Franco Angeli, 2000, Milano.

elevate capacità professionali ed è composta da soggetti benestanti appartenenti alle democrazie occidentali. Per tali motivi non si può riferire la loro legittimazione alla volontà popolare.³²

A tali critiche va condotta la presa di posizione di alcune Organizzazioni internazionali non governative che hanno reagito adottando codici di comportamento o selezionando il personale con criteri maggiormente restrittivi, in modo da accentuare il profilo della professionalità e trasparenza.

Oesterle scrive che:

“pretendendo di essere i veri rappresentanti della società civile e addirittura anche delle generazioni future, le NGO hanno affermato il loro diritto di essere incluse nella gestione del potere a livello internazionale. Ma è una pretesa basata sulla presunzione che esse sono più rappresentative della società civile che i governi che la società civile liberamente elegge”.³³

Si è dunque nuovamente davanti un problema di deficit democratico, come in un labirinto senza vie d'uscita.

6. Differenze tra organizzazione internazionale non governativa e organizzazione internazionale governativa

³² ANDERSON K., The Ottawa Convention Banning the Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society, in *European Journal of International Law*, Vol. 11, N.1, pp 112.

³³ DALE A. OESTERLE, A Clear-Headed Look at NGOs, in *Colorado Journal of International Law and Policy*, 2002 pag.129; STEFANO NESPOR organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione, *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, vol. 27, fascicolo 6

Come abbiamo già accennato l'introduzione di tale locuzione si deve all'art. 71 della Carta di San Francisco, ma non è possibile ricavare dalla stessa fonte le caratteristiche che deve avere un'organizzazione internazionale non governativa.

Per cominciare bisognerebbe compiere una distinzione tra organizzazioni internazionali governative e quelle non governative.

Le prime sono effettivamente volute dai governi e costituite tramite trattati internazionali (c.d. trattato istitutivo) , in modo da raggiungere gli scopi che si sono prefissati (che figurano nel documento istitutivo) e vi appartengono soggetti di diritto internazionale.

Tali organizzazioni sono regolate dal diritto internazionale e funzionano mediante organi propri.

Generalmente le Organizzazioni internazionali governative sono dotate³⁴ di:

- 1) Un'assemblea in cui vengono rappresentati i membri
- 2) Un Comitato, la cui rappresentanza è più ristretta e ha funzioni normalmente esecutive

³⁴ Anna Caffarena, *Le organizzazioni internazionali*. Bologna, Il Mulino, 2009. (264. XIII. 59) Regional cooperation and international organizations: the nordic model in transnational alignment, a cura di Norbert Gotz and Heidi Haggren. London, New York, Routledge, 2009. Bob Reinalda, *Routledge History of international organizations: from 1815 to the present day*. London, Routledge, 2009. Ugo Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano, Giuffrè, 2006 Evelyne Lagrange, *représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution a la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*. The Hague-New York, Kluwer Law International, 2002 Konrad G. Buhler, *State succession and membership in international organizations: legal theories "versus" political pragmatism*. The Hague-Boston, Kluwer Law International, 2001. Claudio Zanghi, *Diritto delle organizzazioni internazionali*. Torino, Giappichelli, 2001.

- 3) Un organo amministrativo al cui vertice vi è un Direttore o un Segretario che ne coordina l'attività

È possibile compiere una classificazione di tali organizzazioni prendendo in considerazione diversi aspetti:

- 1) In funzione della partecipazione: Si distinguono in Organizzazioni internazionali governative aperte e chiuse a seconda che abbiano carattere universale o meno
- 2) In funzione delle competenze: da cui si può ricavare la distinzione tra organizzazione internazionali di competenza generale e quelle di competenza specifica
- 3) In funzione della durata: tali organizzazioni infatti possono essere a carattere permanente o temporaneo.

Sono fornite di personalità giuridica, distinta da quella degli Stati che ne fanno parte, limitata alle competenze ad esse attribuite.

Le Organizzazioni internazionali non governative sono invece delle entità private, volute dai singoli individui e non dagli Stati e rispondono ad altre esigenze e classificazioni.

Prima di tutto va evidenziato il concetto che le organizzazioni internazionali non governative sono essenzialmente degli enti nazionali, infatti il requisito dell'internazionalità, che approfondiremo successivamente, si somma e non esclude gli altri requisiti che caratterizzerebbero un'organizzazione non governativa "nazionale". Esse sono sottoposte alla sovranità statale da cui però sono indipendenti ed utilizzano gli strumenti stessi del diritto interno per raggiungere i loro scopi.

Esistono tuttavia delle zone grigie, ossia delle Organizzazioni internazionali che

si collocano tra le organizzazioni internazionali interstatuali e le Organizzazioni internazionali non governative. Un possibile esempio è l'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (IUCN). L'unione è stata istituita nel 1948 e i suoi membri hanno sia natura governativa (Stati ed enti governativi) sia natura non governativa (Organizzazioni internazionali non governative, Organizzazioni nazionali non governative e gli affiliati)

7. Il problema della definizione e caratteristiche delle organizzazioni internazionali non governative

Per poter tracciare il profilo di un'organizzazione internazionale non governativa è possibile prendere le mosse dalla Risoluzione 288 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite³⁵, avente ad oggetto il regime di consultazione, la quale adotta un metodo ad esclusione, ovvero ci fornisce gli elementi per dire ciò che tali enti non sono:

“any international organization which is not created by inter-governmental agreement shall be considered as a non-governmental organization for the purpose of these arrangements”

Tale definizione non offre alcun chiaro elemento per individuarle ma contribuisce a porre un primo filtro e ad escludere che queste siano costituite tramite un trattato internazionale delimitando quindi il confine tra Organizzazioni internazionali non governative e interstatuali.

³⁵ Economic and Social Council, E/RES/288(X), Review of consultative arrangements with non-governmental organizations, 27 febbraio 1950, par. 8.

Una seconda Risoluzione del 25 luglio 1996³⁶ ci fornisce invece maggiori elementi sia dal punto di vista delle caratteristiche che occorrono per acquisire lo status consultivo sia per quanto riguarda gli elementi che le Nazioni Unite adottano per l'individuazione delle Organizzazioni.

1. "the aims and purposes of the organization shall be in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations;"
2. "the organization shall be of recognized standing within the particular field of its competence or of a representative character;"
3. "the organization shall have an established headquarters, with an executive officer;"
4. "it shall have a democratically adopted constitution;"
5. "the organization shall have a representative structure and possess appropriate mechanisms of accountability to its members."

Tali requisiti si possono suddividere in due categorie a seconda della ratio che li ispira: i primi sono strettamente concepiti in relazione agli interessi delle Nazioni Unite tali da selezionare le Organizzazioni che siano maggiormente rappresentative degli interessi della collettività nell'ambito della categoria in cui rientra l'attività da loro espletata; i secondi invece delineano un profilo di democraticità.

Tentando di prendere in considerazione il maggior numero di profili considerati, sia in dottrina che in giurisprudenza, ritengo che le caratteristiche vadano esaminate e trattate separatamente in modo da poter avere una visuale d'insieme.

³⁶ /RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, paragrafo 12.

1) Carattere internazionale:

Tale requisito è stato preso in considerazione sia dal punto di vista dell'attività delle Organizzazioni sia dal punto di vista dei membri e dei finanziamenti. Spesso viene richiesto che le persone fisiche o giuridiche che la costituiscono abbiano la propria nazionalità in differenti Stati. A volte non se ne determina un numero specifico, ma si fa semplicemente riferimento a "più Stati", mentre altre volte si pone uno sbarramento al riconoscimento di tale status individuando un numero determinato di Stati da prendere in considerazione. Nel "Draft Convention Aiming to Facilitating the Work of International Non Governmental Organizations", si fa riferimenti a ben sei Stati mentre l'Annuaire des Organisations internationales, per fare un ulteriore esempio, richiede che comprendano membri appartenenti ad almeno tre Stati.³⁷

Non si richiede invece un particolare tipo di attività, anche perché farlo escluderebbe numerose Organizzazioni internazionali non governative essendo queste inserite nei più disparati ambiti, ci si limita piuttosto a richiederne il carattere internazionale nell'atto pratico. Infatti non devono perseguire interessi soltanto e unicamente nazionali, ma devono effettivamente svolgere le loro attività in più Paesi.

Per quanto riguarda l'acquisizione dei fondi per poter perseguire i propri fini, talvolta è richiesto che provengano da più Stati, anche se potrebbe sembrar scontato considerando che è richiesta una struttura partecipativa di tipo aperta di carattere

³⁷ Si possono distinguere le organizzazioni a membership universale i cui membri sono distribuiti in maniera omogenea tra i cinque continenti. Organizzazioni a composizione intercontinentale, che comprendono membri di almeno due regioni continentali ed infine le organizzazioni con composizione regionale unica. Sergio MARCHISIO S. Le Organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento" nel diritto internazionale, I Quaderni di Cooperazione n. 8, Roma, 1985

internazionale e le quote associative sono parte delle entrate di un'Organizzazione internazionale non governativa.

2) Indipendenza dallo Stato:

tale requisito ha suscitato diversi problemi in dottrina, in particolar modo se si ritiene che molti ammettono una partecipazione di enti controllati dallo Stato nelle Organizzazioni internazionali non governative.

Esistono diverse posizioni che ritengo possano essere collocate in tre categorie:

- Teoria restrittiva: impone che le Organizzazioni internazionali non governative siano esclusivamente costituite da persone fisiche o enti privati e che svolgano le loro attività in completa indipendenza dallo Stato in cui svolgono la stessa.³⁸
- Teoria intermedia: per cui alle Organizzazioni internazionali non governative possono partecipare pure enti governativi purché non vi sia alcun vincolo di dipendenza
- Teoria estensiva: alle Organizzazioni internazionali non governative possono partecipare enti governativi purché l'organizzazione possa essere influenzata anche da altri membri.³⁹

³⁸ MACALISTER-SMITH P. Non-Governmental organizations, Humanitarian Action and Human Rights, in BEYERLIN U., BOTHE M., HOFFMANN R., PETERSMANN E.U., (a cura di), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, Berlino, 1995, pp. 480-481. Si veda anche BENVENUTI P. The Nature and Features of International Non Governmental Organizations, in *Italian Yearbook of International Law*, 1978/79, pp. 85-86

3) Struttura non gerarchica e permanente

La struttura di un'organizzazione internazionale non governativa non deve essere gerarchica ma fondata sul criterio della rappresentatività democratica. Gli enti strutturati gerarchicamente non possono essere annoverati nella categoria delle Organizzazioni internazionali non governative pur potendo avere caratteri di internazionalità legate non solo alla provenienza dei membri ma anche alle loro attività come ad esempio accade per gli ordini militari o religiosi. Inoltre è generalmente richiesta una struttura permanente, escludendo dunque comitati ad hoc o comitati organizzatori di riunioni uniche, poiché l'attività che si richiede per poter parlare di Organizzazione internazionale non governativa è continuativa.⁴⁰

4) fine non lucrativo

quest'ultima caratteristica richiede che le Organizzazioni internazionali non governative non abbiano come scopo ultimo il fine di lucro proprio delle società industriali e commerciali e quindi la redistribuzione degli utili ai componenti delle organizzazioni stesse.

Di tale carattere non si ha riscontro nella già menzionata Risoluzione del 25 luglio 1996, ma si può ricavare implicitamente non solo dallo stesso paragrafo 12 che richiede :

“the aims and purposes of the organization shall be in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations”

ma anche dal successivo paragrafo 13 per l'attribuzione dello status consultivo.

⁴⁰ A tal riguardo ad esempio l'UIA richiede un quartier generale permanente. UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, Yearbook of International Organizations, Brussels, 2002, p. 38

Tentativi di dare una definizione completa ed omogenea dello status giuridico internazionale delle Organizzazioni internazionali non governative sono stati compiuti all'interno del settore non governativo stesso. Nel 1910 Institut de Droit International intraprese tale iniziativa, il progetto fu discusso e riformulato a lungo fino a sfociare in una proposta concreta per determinare le condizioni circa l'attribuzione di tale status nel 1950⁴¹. Il testo finale si proponeva di suggerire agli Stati di collegare lo status di "associations d'initiative privée" al riconoscimento di determinati diritti.⁴²

Tale status è definito dall'art. 2

“Les associations internationales visées à l'article 1er sont des groupements de personnes ou de collectivités, librement créés par l'initiative privée, qui exercent, sans esprit de lucre, une activité internationale d'intérêt général, en dehors de toute préoccupation d'ordre exclusivement national.”

Un ulteriore sforzo definitorio si è realizzato con la Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative entrata in vigore nel 1990.

⁴¹ Annuaire de l'Institut de Droit International, 1950, Tome I, pp.547–548. Nello specifico l'Institut de droit international si occupò del problema fin dalle sessioni di Madrid (1911) e di Oslo (1912) e l'elaborazione del progetto “Draft Convention relating to the Legal Position of International Associations” fu infine revisionato nel 1950 alla sessione di Bath.

⁴² All'articolo 1 definisce il campo di azione della proposta di convenzione: « Chacune des Parties contractantes s'engage à reconnaître aux associations internationales et aux fondations d'intérêt international les droits définis dans la présente Convention » Annuaire de l'Institut de Droit International, 1950, Tome II, pp.384–386. Addirittura un membro della commissione di lavoro criticò la proposta ritenendo i diritti sopracitati troppo limitati. Annuaire de l'Institut de Droit International 1950, Tome I, pp.623–624

Il preambolo precisa che :

“[...]organizzazioni internazionali non governative svolgono un’attività utile alla comunità internazionale, in particolare nel settore scientifico, culturale, caritativo, filantropico, della salute e dell’educazione e contribuiscono all’attuazione degli scopi e dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e dello Statuto del Consiglio d’Europa [...]”

All’art. 1 infine vengono dettati dei requisiti minimi per identificare gli enti ai quali la Convenzione si riferisce:

“La presente Convenzione si applica alle associazioni, fondazioni e altre istituzioni private (qui di seguito ONG) che adempiono le seguenti condizioni:

- a. perseguono uno scopo non lucrativo di utilità internazionale;
- b. sono state istituite mediante un atto fondato sul diritto interno di una Parte;
- c. esercitano un’attività effettiva in almeno due Stati;
- d. hanno la loro sede statutaria sul territorio di una Parte e la loro sede effettiva sul territorio di detta Parte o di un’altra Parte.”

La relazione esplicativa della Convenzione chiarisce che il termine “privato” in tale contesto significa che l’Organizzazione internazionale non governativa non deve esercitare prerogative di un’autorità pubblica. Inoltre viene precisato che le Organizzazioni internazionali non governative possono realizzare dei profitti solo

se finalizzati all'attività primaria che al contrario non deve essere lucrativa , ma di utilità internazionale.⁴³

Un altro tentativo di delineare i profili di un'organizzazione internazionale non governativa in ambito europeo si ebbe nel 2002, quando il Consiglio d'Europa adottò the Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe⁴⁴.

Tale testo esplica in cinque punti cosa si debba intendere per Organizzazione internazionale non governativa:

1. NGOs are essentially voluntary self-governing bodies and are not therefore subject to direction by public authorities. The terms used to describe them in national law may vary, but they include associations, charities, foundations, funds, non-profit corporations, societies and trusts. They do not include bodies which act as political parties.
2. NGOs encompass bodies established by individual persons (natural and legal) and groups of such persons. They may be national or international in their composition and sphere of operation.
3. NGOs are usually organizations which have a membership but this is not necessarily the case

⁴³ Per utilità internazionale si intende che tale attività si deve porre a vantaggio dell'intera comunità internazionale e per tale motivo vengono esclusi dalla nozione i partiti politici che al contrario hanno interessi prettamente nazionali. Explanatory Report on the European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations, Strasbourg, 1986, pp.7–8

⁴⁴ Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organizations in Europe and Explanatory Memorandum, Council of Europe, May 2003

4. NGOs do not have the primary aim of making a profit. They do not distribute profits arising from their activities to their members or founders, but use them for the pursuit of their objectives.
5. NGOs can be either informal bodies or organizations which have legal personality. They may enjoy different statuses under national law in order to reflect differences in the financial or other benefits which they are accorded in addition to legal personality.

In definitiva, non esiste una definizione chiara e univoca da poter utilizzare per delineare tali organizzazioni in quanto i requisiti richiesti variano in funzione dello scopo per cui è necessaria la definizione stessa. Molto spesso infatti l'esclusione o l'inclusione di alcune organizzazioni nell'ambito delle Organizzazioni internazionali non governative è prettamente a discrezionalità del legislatore o della giurisprudenza.

È ricorrente l'affermazione per cui le Organizzazioni internazionali non governative siano “non violente” e quindi non utilizzino la violenza per raggiungere i loro scopi⁴⁵.

Tale formulazione porta sicuramente ad escludere le organizzazioni terroristiche internazionali, le organizzazioni internazionali criminali, paracriminali e segrete. Questi gruppi non vanno considerati non solo per il carattere socialmente negativo

⁴⁵ BENVENUTI P. The Nature and Features of International Non Governmental Organizations, in Italian Yearbook of International Law, 1978/79, p. 89. /RES/1996/31, Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 luglio 1996, par. 57(a). MARTENS K., Mission Impossible? Defining Non-governmental Organizations, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 13, N. 3, settembre 2002, p. 279. HOBE S., Global Challenges to Statehood: the Increasing Importance of Nongovernmental Organizations, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 5, 1997, pp. 192-193.

dei loro scopi, ma anche perché gli stessi membri che ne fanno parte rifiutano il controllo del diritto interno e qualsiasi riconoscimento.⁴⁶

Anna-Karin Lindblom in “Non-Governmental Organisations in International Law” evidenzia che la minaccia del terrorismo ha avuto una grande importanza nel tracciare una distinzione tra Organizzazioni internazionali non governative pacifiche e gruppi violenti, sottolineando pure il rischio che venga usato come pretesto per limitare l’accesso al foro intergovernativo.⁴⁷

8. Personalità giuridica

La maggior parte delle organizzazioni internazionali non governative godono di personalità giuridica all’interno dello Stato in cui sono state costituite. Il riconoscimento della personalità giuridica statale tuttavia non risulta essere un requisito per divenire un’Organizzazione internazionale non governativa, basti ricordare che molti paesi non compiono alcuna differenziazione tra enti che ottengano la personalità giuridica ed enti de facto. Piuttosto in ambito internazionale è richiesta alle Organizzazioni una struttura formale, che non richiede necessariamente tale riconoscimento⁴⁸. Da non sottovalutare inoltre che un’eventuale richiesta di tale requisito escluderebbe tutte quelle Organizzazioni o gruppi a cui viene leso il

⁴⁶ BENVENUTI P. *Organizzazioni internazionali non governative* in *Enciclopedia del diritto*, 31, Milano, 1981 pp 409 – 427.

⁴⁷ LINDBLOM A. *The Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Uppsala, 2001

⁴⁸ La giurisprudenza degli organi di controllo della Convenzione europea dei diritti umani ammette che un’Organizzazione internazionale non governativa de facto possa ricorrere alla Corte europea dei diritti dell’uomo. *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey*, 8 December 1999 oppure *Stankov and United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29 June 1998

diritto di associazione attraverso ad esempio lo scioglimento coattivo da parte delle autorità.

Abbiamo già accennato alla Convenzione europea sul riconoscimento della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali non governative adottata dal Comitato dei Ministri il 24 ottobre 1985 e aperta alla firma nel 1986 e a ciò che in tale documento si intende per organizzazione internazionale non governativa.

Ai fini dell'applicazione della Convenzione alle Organizzazioni non governative si richiede il possesso in via permanente di specifici requisiti che si riferiscono sia alla natura dell'Ente, alle attività perseguite e il luoghi in cui si esplica tale attività; alla disciplina che ne regola la costituzione, scopi e la sede legale.

Il venir meno di tali requisiti comporta l'impossibilità per l'organizzazione di invocare la Convenzione stessa.

La Convenzione richiede che le organizzazioni abbiano una personalità giuridica di diritto interno attribuita da uno stato contraente in base alla propria legislazione interna e alle procedure amministrative ivi previste.

Dall'attribuzione di tale personalità giuridica consegue l'automatico riconoscimento da parte di tutti gli altri stati contraenti, senza che sia necessaria alcuna procedura ad hoc se non la sola prova dell'esistenza giuridica dell'organizzazione e del riconoscimento ottenuto.

È tuttavia prevista una clausola di salvaguardia che permette la non applicazione della Convenzione in determinate ipotesi tra cui:

- In caso di pericoli interni che possono essere causati dalle attività delle organizzazioni internazionali non governative che potrebbero pregiudicare la sicurezza nazionale, sicurezza pubblica, difesa dell'ordine e prevenzione dei crimini, protezione della salute e della morale o tutela dei diritti e delle libertà altrui.
- I pericoli esterni che possono essere causati dalle attività delle organizzazioni internazionali non governative, se possono compromettere le

relazioni con un altro Stato, o il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

9. Struttura interna

Per quanto concerne la composizione è possibile compiere una tripartizione⁴⁹:

- a) Associazioni o organizzazioni *semplici*, composta unicamente da persone fisiche
- b) Associazioni o organizzazioni *composte*, di cui fanno parte gruppi di individui organizzati, le c.d. associazioni di associazioni.
- c) Associazioni o organizzazioni *miste*, di cui fanno parte sia individui che gruppi di individui.

Generalmente coloro che fanno parte delle Organizzazioni internazionali non governative lo fanno a titolo volontario, nonostante il crescente professionismo abbia portato le organizzazioni a dotarsi di dipendenti con elevate capacità professionali specifiche.⁵⁰ Infatti lo sviluppo delle relazioni con i soggetti di diritto internazionale ha portato le Organizzazioni a munirsi di uno staff permanente e retribuito con la conseguenza di ricercare un alto livello professionale.

⁴⁹ ROBERTO SOCINI LEYENDECKER, Osservazioni sulla rilevanza delle organizzazioni non governative nella Comunità Internazionale, in Studi in onore di Giuseppe Sperduti. Fonti internazionali e rapporti fra ordinamenti; l'individuo nel diritto internazionale; altri contributi; Giuffrè, Milano 1984

⁵⁰ BEIGBEDER Y., Le Rôle International des Organisations Non Gouvernementales, Bruxelles, 1992, p. 168. MARTENS K., The Ngo in the UN system, Institutionalization, Professionalization and Adaptation, Hampshire, 2005, p. 7.

La struttura interna è grosso modo simile a quella riscontrabile nelle Organizzazioni internazionali interstatuali e dunque composta fundamentalmente da tre organi le cui funzioni sono regolate negli statuti.⁵¹

È possibile dunque riscontrare:

- a) Un'Assemblea: un organo rappresentativo nei confronti del quale è responsabile un organo esecutivo. Determina le linee generali della politica dell'Organizzazione e ad esso è demandata la competenza circa la revisione dello statuto, l'approvazione del bilancio, la nomina dei componenti degli altri organi dei quali controlla gli atti.
- b) Un Consiglio: anch'esso un organo rappresentativo, ma più ristretto, che svolge funzioni di natura esecutiva⁵²

⁵¹ Naturalmente esistono organizzazioni dalla struttura più complessa. Roberto Socini Leyendecker in Osservazioni sulla rilevanza delle Organizzazioni non governative nella Comunità internazionale ci fornisce l'esempio del Rotary International, in quanto comprende:

- a) Il Congresso annuale detto La Convention;
- b) Il Consiglio di legislazione, triennale;
- c) il Consiglio centrale detto Board of Directors
- d) il Consiglio direttivo
- e) il Segretariato

D'altro canto esistono organizzazioni dalla struttura più snella.

SOCINI R. Osservazioni sulla rilevanza delle Organizzazioni non governative nella Comunità internazionale in Studi in onore di Giuseppe Sperduti. Fonti internazionali e rapporti tra gli ordinamenti; l'individuo nel diritto internazionale; altri contributi. Giuffrè, Milano, 1984

⁵² L'UIA richiede che lo statuto dell'organizzazione preveda un quartier generale permanente e delle disposizioni che disciplinino l'appartenenza all'associazione e i diritti dei soci; inoltre la direzione deve ruotare tra i membri dei diversi Paesi, in modo da prevenire il controllo da parte di un determinato gruppo nazionale. UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, Yearbook of International Organization, Brussels, 2002, p. 38.

c) Segretariato: un organo a carattere burocratico che assicura la continuità del funzionamento dell'Organizzazione stessa⁵³

Le associazioni o organizzazioni composte a causa della peculiarità della loro composizione assumono invece una struttura a carattere federale. Da ricordare che l'eventuale struttura gerarchica non ci permette di configurare l'ente come un'Organizzazione internazionale non governativa, in quanto è richiesta una struttura formale democratica.

10. Le attività

Le attività svolte dalle Organizzazioni internazionali non governative sono varie e articolate. Si richiede che l'attività riguardi un numero ampio di Stati e che comunque non si discosti da certi principi, ma nessun testo suggerisce il contenuto di tali attività che le Organizzazioni sono chiamate a svolgere.

Un'organizzazione può porre in essere varie attività strumentali o principali che siano ed è improprio parlare di funzioni, piuttosto si può evidenziare che ciascuna organizzazione svolge un'attività prioritaria rispetto alle altre, ed è questa che caratterizza la fisionomia dell'ente.

L'Annuaire des Organisations internationales elenca ventitré possibili attività delle organizzazioni: 1) bibliografia, documentazione e stampa; 2) educazione, religione e morale; 3) scienze sociali e scienze umane; 4) relazioni internazionali; 5) politiche; 6) diritto e amministrazione; 7) aiuti sociali; 8) professioni e impieghi; 9) sindacati; 10) economia e finanza; 11) commercio e industria; 12) agricoltura; 13) comunicazioni e turismo; 14) tecniche; 15) scienze esatte; 16) sanità; 17)

⁵³ BENVENUTI P. *Organizzazioni internazionali non governative* in *Enciclopedia del diritto*, 31, Milano, 1981 pp 409 – 427

educazione e gioventù; 18) arte, letteratura, radio cinema e televisione; 19) sport e tempo libero; 20) gruppi commerciali e professionali del Mercato Comune; 21) gruppi commerciali e professionali della Zona Europea di Libero Scambio 22) ambiente; 23) sviluppo.

Lo scopo tipico è comunque quello di portare avanti le istanze politico-sociali dei propri membri attraverso le istituzioni permanenti di cui sono dotate ed agiscono in modo tale da pressare le politiche dei governi nell'interesse del settore che si propongono di difendere.

11. a) la soggettività delle Organizzazioni internazionali interstatuali.

Per poter analizzare meglio la questione dell'attribuibilità o meno della soggettività internazionale alle organizzazioni internazionali non governative bisogna prima affrontare l'argomento guardando alle Organizzazioni internazionali interstatuali e a come è stata estesa a queste tale soggettività.

Precedentemente al 1945 si riteneva che solo gli Stati fossero soggetti di diritto internazionale ed infatti dottrina e giurisprudenza era concordi nel ritenere che gli Stati non avevano inteso attribuire una soggettività distinta alle organizzazioni internazionali interstatuali che costituivano.

Un esemplare cambio di rotta si è avuto soltanto dal 1945 in poi e principalmente grazie al celebre caso Bernadotte del 1949.

Il 17 settembre del 1948 il conte Folke Bernadotte, cittadino svedese, e il colonnello André P. Serot, cittadino francese, furono uccisi a Gerusalemme mentre svolgevano le funzioni di mediatore e osservatore per conto dell'Onu al fine di negoziare la tregua tra Israele e gli Stati Arabi. Il Segretario Generale accusò Israele di non aver adottato tutte le misure idonee per prevenire i due delitti⁵⁴ e l'Assemblea generale chiese⁵⁵ un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia⁵⁶.

Alla Corte internazionale di Giustizia venne sottoposto tale quesito:

⁵⁴ Gli omicidi furono attribuiti alla Banda Stern, un'organizzazione armata di matrice sionista.

⁵⁵ Risoluzione 3 dicembre 1948

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 96 della Carta: "L'Assemblea Generale o il Consiglio di Sicurezza possono chiedere alla Corte Internazionale di Giustizia un parere consultivo su qualunque questione giuridica. Gli altri organi delle Nazioni Unite e le Agenzie specializzate, che siano a ciò autorizzati in qualunque momento dall'Assemblea Generale, hanno anch'essi la facoltà di chiedere alla Corte pareri su questioni giuridiche che sorgano nell'ambito delle loro attività."

“I. cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un Etat , l'organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement de jure ou de facto responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés a) aux Nations Unies, b) à la victime ou à ses ayants droit ?

II. En cas de réponse affirmative sur le point 1 b), comment l'action de l'organisation des Nations Unies doit-elle se concilier avec les droits que l'Etat dont la victime est ressortissant pourrait posséder ?”⁵⁷.

L'11 aprile 1949, la Corte precisa che “ la competenza ad avanzare un reclamo internazionale è, per quelli che la possiedono, la capacità di far ricorso ai metodi abituali riconosciuti dal diritto internazionale per la definizione, la presentazione e la soluzione delle controversie” precisa inoltre che “ questa competenza appartiene certamente allo Stato” e dunque “ uno Stato può avanzare un reclamo internazionale contro un altro Stato” ed in tal caso il “reclamo assume la forma di un reclamo tra due entità politiche, uguali in diritto, di analoga struttura ed entrambe soggetti diretti di diritto internazionale.”

Fatte tali premesse la corte ha ritenuto di dover stabilire se “ l'Organizzazione ha natura tale da comportare la capacità di avanzare un reclamo internazionale”.

⁵⁷ “ I. Nel caso in cui un agente delle Nazioni Unite subisca, nell'esercizio delle sue funzioni, un danno in condizioni tali da impegnare la responsabilità di uno Stato, L'Organizzazione delle nazioni Unite ha la qualità per presentare contro il governo de jure o de facto responsabile un reclamo allo scopo di ottenere la riparazione dei danni causati a) alle Nazioni Unite, b) alla vittima o i suoi aventi causa?

II. Nel caso di risposta affermativa al punto I come si concilierà l'azione dell'Organizzazione delle nazioni Unite con i diritti che potrebbero spettare allo Stato del quale la vittima è cittadino?”

Per prima cosa si è reso necessario indagare se “ La Carta abbia conferito all’Organizzazione una condizione che le permette di possedere, nei confronti dei suoi Membri, diritti per i quali sia competente al chiedere loro il rispetto” e quindi se possiede una personalità internazionale.

La Corte è partita dal presupposto che “ i soggetti di diritto, in ogni ordinamento giuridico, non sono necessariamente identici quanto alla loro natura o all’estensione dei loro diritti; e la loro natura dipende dalle necessità della comunità” e che “ lo sviluppo del diritto internazionale è stato influenzato dalle esigenze della vita internazionale” oltre al fatto che “ il progressivo accrescersi delle attività collettive degli Stati ha già proposto esempi di azione sul piano internazionale da parte di alcune entità che non sono Stati”.

“L’attribuzione della personalità internazionale” ha continuato la Corte era “indispensabile” per raggiungere “ gli scopi specificati nella Carta delle Nazioni Unite”.

La personalità delle Nazioni Unite poteva inoltre essere desunta dal fatto che “ la Carta non si è limitata a fare dell’Organizzazione da essa creata semplicemente un centro “per l’armonizzazione delle azioni delle nazioni volto al conseguimento di tali fini comuni” . Infatti, la Carta “ ha dotato tale centro di organi assegnando loro specifici compiti” e “ ha definito la posizione dei membri in rapporto all’Organizzazione, prescrivendo loro di darle ogni assistenza in qualsiasi azione che essa intraprenda” nonché “ di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza”.

Inoltre, la Carta ha autorizzato “ l’Assemblea Generale ad indirizzare raccomandazioni ai Membri” oltre ad aver conferito “ all’Organizzazione la capacità giuridica, i privilegi e le immunità nel territorio di ciascuno dei suoi Membri” prevedendo inoltre “ la conclusione di accordi tra l’Organizzazione e i suoi Membri”.

Questo aspetto, e “in particolare la conclusione di convenzioni delle quali l’Organizzazione è parte”, secondo la Corte, confermava la personalità internazionale della stessa.

In sintesi, la Corte affermava che “l’Organizzazione è stata intesa ad esercitare e a godere, e di fatto sta esercitando e godendo, di funzioni e diritti che possono spiegarsi solo sul presupposto del possesso di una larga misura di personalità internazionale e della capacità di agire sul piano internazionale”. In altri termini, “si deve riconoscere che i suoi Membri, assegnandole certe funzioni, con i doveri e le responsabilità che le accompagnano, l’hanno rivestita della competenza necessaria per permetterle di svolgere effettivamente tali funzioni”.

In conclusione la Corte ha affermato che “l’Organizzazione è un soggetto internazionale” precisando che “ciò non equivale a dire che sia uno Stato, che certamente non è” e “meno ancora ciò equivale a dire che essa sia un “super-Stato”. Più semplicemente “ciò che si vuole dire è che essa è un soggetto di diritto internazionale, capace di possedere diritti e doveri internazionali” nonché “che essa ha la capacità di far valere i suoi diritti avanzando reclami internazionali”.

La Corte di giustizia internazionale non ha riconosciuto la personalità giuridica delle Nazioni Unite a priori ma sulla base dell’effettiva esistenza delle sue funzioni, scopi e pratiche e ha inoltre dichiarato che la maggioranza degli Stati le ha conferito tale soggettività, opponibile anche agli altri Stati.

Considerando infine la posizione della Croce Rossa e dell’Ordine di Malta, che approfondiremo a breve, sembra possibile che alcune Organizzazioni internazionali non governative possano godere di soggettività internazionale.

12. segue: b) altri soggetti di diritto internazionale “sui generis”

Esistono entità riconosciute come persone giuridiche dagli Stati e dalle Organizzazioni internazionali non governative, anche se non possono essere definite Stati, non sono state istituite dagli stessi né hanno territorialità.

Tale soggettività “sui generis” ci dimostra che il concetto è estensibile e non vi dovrebbero essere ostacoli al suo sviluppo essendo comunemente accettato. Inoltre non deriva dalla volontà degli Stati di conferire al soggetto la soggettività né tantomeno dall’attribuzione ad esse di funzioni che non prescindono dall’attribuzione di una personalità giuridica. Per fare degli esempi l’Ordine di Malta e la Croce Rossa hanno molti elementi comuni alla definizione che generalmente viene attribuita alle organizzazioni internazionali non governative.

La posizione del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme, di Rodi e di Malta⁵⁸ è del tutto peculiare. L’ordine ha esercitato in passato autorità di governo. Inizialmente si stabilì a Gerusalemme ed in seguito a San Giovanni d’Acri e poi a Cipro e a Rodi. Nacque come ordine militare religioso per difendere i pellegrini e i propri ospedali in Terrasanta. Dal 1530 e fino al 1798 ebbe il feudo di Malta, da cui fu cacciato da Napoleone. Da quel momento non ebbe più alcun dominio territoriale, ma nonostante ciò continuò la sua attività umanitaria. Nel 1834 ha stabilito il suo quartier generale a Roma. L’Ordine ha circa 12.000 Cavalieri e Dame e più di un milione di membri associati, e il suo lavoro umanitario comprende il funzionamento di circa 200 ospedali, dispensari e scuole materne. È interessante notare da un punto di vista giuridico internazionale che l’Ordine di Malta, pur essendo un ente privato attualmente privo di territorio, è generalmente considerato come un soggetto di diritto internazionale.

⁵⁸ Da qui in poi Ordine di Malta

Infatti i suoi rappresentanti sono accreditati presso alcune Organizzazioni internazionali come ad esempio l'organizzazione Mondiale della Sanità e nel 1994 è stato ammesso come osservatore presso l'Assemblea generale⁵⁹. possiede una propria bandiera, una costituzione⁶⁰, un rappresentante, organi esecutivi e giuridici, ed emette passaporti e francobolli, intrattenendo anche autonome relazioni diplomatiche con oltre cento nazioni e con le organizzazioni internazionali.

La giurisprudenza interna di alcuni Stati riconosce all'Ordine di Malta l'immunità dalla giurisdizione civile sul presupposto della sua soggettività internazionale.

La stessa giurisprudenza italiana ha riconosciuto tale soggettività e partendo da tale presupposto ne ha riconosciuto l'immunità sulla base del principio consuetudinario del diritto internazionale “ par in parem non habet iurisdictionem” .⁶¹

Ed infatti nella Sentenza della Corte di cassazione italiana del 3 maggio 1978 n. 2051 nel caso Ministero delle finanze c. Associazione dei Cavalieri Italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta (A.C.I.S.M.O.M.), la Suprema Corte ha dichiarato che “il Sovrano Militare Ordine di Malta è un soggetto sovrano di diritto internazionale, riconosciuto come tale dagli altri soggetti della comunità internazionale in base alla regola fondamentale di tale comunità che attribuisce ipso jure la soggettività internazionale a qualsiasi organizzazione sociale effettivamente

⁵⁹ A/RES/48/265, Observer Status for the Sovereign Military Order of Malta in the General Assembly, 24 August 1994.

⁶⁰ La Carta Costituzionale è stata promulgata il 27 giugno 1961 e riformata dal capitolo generale straordinario del 28-30 aprile 1997. Lo stesso art. 3 della carta dichiara la soggettività internazionale.

Art.

3:

Parag. 1 -L'Ordine è soggetto di diritto internazionale ed esercita le funzioni sovrane.

Parag. 2 -Le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria sono riservate ai competenti organi melitensi, secondo le disposizioni della Carta Costituzionale e del Codice.

⁶¹ Per fare degli esempi: Sentenza della Corte di cassazione italiana del 5 novembre 1991 n. 11788 nel caso Sovrano militare Ordine di Malta c. Amministrazione delle finanze dello Stato; sentenza della Corte di cassazione del Regno d'Italia del 13 marzo 1935 nel caso Nanni e Pace c. Sovrano Militare Ordine di Malta;

indipendente; in tutto equiparato, anche se privo di territorio, a uno Stato, sicchè ad esso compete il trattamento giuridico spettante agli Stati, compresa l'immunità tributaria, relativamente a quelle attività che siano preordinate all'attuazione di alcuna delle sue finalità istituzionali.”

La dottrina che si discosta dal riconoscimento della soggettività internazionale all'Ordine di Malta⁶² adduce una serie di motivi quali la dipendenza dalla Santa Sede come ha affermato il Tribunale cardinalizio della Santa Sede in una sentenza del 24 gennaio 1953⁶³. Oppure per quanto concerne le Convenzioni che l'Ordine conclude, in quanto, si sostiene, non possano essere definiti Accordi internazionali in senso stretto, soprattutto in materia di assistenza ospedaliera e in materia postale per via della specificità della materia.

Abbastanza esplicativo e interessante a proposito non solo della posizione dell'Ordine, ma anche dell'atteggiamento generale degli altri Stati nei confronti di questo, è la documentazione riguardo la concessione dello status di osservatore all'Ordine di Malta.

Nel giugno del 1994, ben ventotto Stati⁶⁴ proposero di inserire all'ordine del giorno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite una voce aggiuntiva per

⁶² Possiamo citare Benedetto Conforti "Sui privilegi e le immunità dell'Ordine di Malta", in: "Il foro italiano", 1990, I, col. 2597 oppure Giuliano-Scovazzi-Treves, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, pag. 160 ss.

⁶³ 'l'Ordine è soggetto alla Sacra Congregazione dei Religiosi, in quanto Ordine religioso' e che la qualità di Ordine Sovrano ... ripetutamente riconosciuta dalla Santa Sede ..., consiste nel godimento di alcune prerogative inerenti all'Ordine stesso come soggetto di diritto internazionale. Tali prerogative, che sono proprie della sovranità – a norma dei principi del diritto internazionale – e che, dietro l'esempio della Santa Sede, sono state riconosciute anche da alcuni Stati, non costituiscono tuttavia nell'Ordine quel complesso di poteri e prerogative, che è proprio degli Enti sovrani nel senso pieno della parola'

⁶⁴ In June,(11) 28 Member States requested that the General Assembly include in the agenda of its resumed forty-eighth session an item on observer status for the Sovereign Military Order of Malta in the Assembly.

conferire lo status di osservatore all'Ordine di Malta. Ben sessantaquattro membri delle Nazioni Unite hanno riconosciuto l'Ordine come membro paritario della comunità internazionale.

L'Ordine di Malta fornisce dunque una valida dimostrazione dell'elasticità che ha ormai assunto il concetto di soggettività internazionale da cui non si può a priori escludere le organizzazioni internazionali non governative, con le quali l'ordine ha una certa affinità nei caratteri.

13.segue: c) la soggettività internazionale delle Organizzazioni internazionali non governative

Il riconoscimento più o meno consolidato di soggettività internazionale a tali entità assume comunque caratteristiche atipiche rispetto al tradizionale concetto di personalità giuridica internazionale.

Per quanto riguarda prettamente le organizzazioni internazionali non governative abbiamo già citato gli sforzi dell'Istitute de droit International di delineare la personalità giuridica di tali figure, così come quelli dell'Union of International Association.

An explanatory memorandum stated that the Order was the oldest institution in the world whose mission was to provide humanitarian assistance and that 64 Member States of the United Nations recognized its full sovereignty as an equal member of the international community. Its primary objective was to alleviate suffering and bring charity to the afflicted. It had been instrumental in organizing emergency humanitarian assistance, in coordination with all the other organizations involved in humanitarian activities.

Il testo è consultabile dal sito: <http://unyearbook.un.org/isysquery/b504c798-a5c9-4749-a541-1307d6d76db9/37/doc/>

Il problema circa la loro natura si è iniziato a porre quando il fenomeno non governativo ha assunto proporzioni non trascurabili sia dal punto di vista numerico che qualitativo.

La dottrina si è divisa tra chi rifiuta la soggettività di tali organizzazioni basandosi su una nozione tradizionale di personalità giuridica internazionale e chi la ammette a particolari condizioni.

Una parte di essa ritiene che quando un'organizzazione internazionale non governativa acquisisce lo status consultivo, contemporaneamente acquisisce anche uno status giuridico internazionale, ma non la soggettività internazionale stessa⁶⁵. In tale caso inoltre lo Stato in cui l'organizzazione internazionale non governativa è stata costituita, o comunque in cui ha sede, rimane estraneo.

Sono state poi elaborate dottrine che cercano di delineare la personalità giuridica degli attori non statali. Tanto per fornire alcuni esempi si può fare riferimento al "rule oriented approach" e al "process approach".⁶⁶

Il primo orientamento si distingue per una premessa di ordine generale. All'attribuzione di un diritto, dovere o capacità a livello internazionale non consegue l'attribuzione dell'intera gamma di diritti, doveri e capacità previsti per i soggetti di diritto internazionale.

⁶⁵ RECHENBERG H.H.K., Non-Governmental Organizations, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 2000, p. 617. Tale autore ritiene che: "...if an NGO is granted consultative or observer status by an IGO, it simultaneously acquire a certain international legal status (albeit not that of a subject of international law). This may occur either by a unilateral act on the part of the IGO or by a treaty concluded between the IGO and the NGO....In both cases, the NGO's State of origin is not affected and participates only if the rules of the IGO expressly require this."

⁶⁶ LINDBLOM A., *The Legal Status of Non Governmental Organizations in International Law*, Uppsala, 2001; MOSLER H., *Subjects of International Law*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol 4., North-Holland, 2000. Si veda anche SHAW M.N., *International law*, Cambridge, 1997

In alcuni casi anche gli individui possono essere considerati soggetti di diritto internazionale, in quanto destinatari di obblighi e diritti, ma questo non attribuisce loro ad esempio la capacità di stipulare trattati.⁶⁷

Inoltre, secondo questa teoria, l'acquisto della capacità giuridica è subordinato al riconoscimento da parte degli Stati. Più che indagare la natura di tale soggettività, questo approccio dottrinale è funzionale a fornire il giudice di strumenti idonei per la soluzione di problemi sul piano concreto.

La seconda teoria non compie distinzioni tra soggetti e oggetti del diritto internazionale, piuttosto guarda ad esso come ad un processo dinamico decisionale all'interno del quale vi sono numerosi partecipanti.

Il processo di globalizzazione del diritto è la causa di tale multi partecipazione⁶⁸ e benché siano gli Stati i soggetti di diritto internazionale per eccellenza gli attori non statali risultano destinatari di diritti e obblighi.

In genere coloro che negano la soggettività delle organizzazioni internazionali non governative pongono alla base delle loro argomentazioni il fatto che tali enti non riescono ad essere completamente indipendenti dagli Stati in cui hanno la

⁶⁷ BROWNLIE ., *Principles of Public International Law*, Clarendon, Oxford, 1998, p. 68.

⁶⁸ TEUBNER G., *Foreword: Legal Regimes of Global Non-State Actors*, in TEUBNER G., (a cura di), *Global Law without a State*, Dartmouth, 1997, p. xiii. Secondo Teubner: "Technical standardization, professional rule production, human rights, intra-organizational regulation in international enterprises, contracting, arbitration and other institution of *lex mercatoria* are forms of rule-making by 'private governments' which have appeared on a massive global scale."

sede, e non riescano a porsi su un piano paritario rispetto ad essi o alle organizzazioni internazionali interstatuali.⁶⁹

Oppure si pone in rilievo la natura dell'ordinamento giuridico⁷⁰ o ancora l'impossibilità di concludere veri e propri accordi internazionali.⁷¹

Per quanto riguarda la territorialità, pare ormai chiaro ritenere, che non sia un elemento indispensabile per affermare la sussistenza della personalità giuridica internazionale in capo a soggetti non statali.

Tuttavia tali considerazioni non escludono la possibilità che un ente possa porsi in una situazione paritaria con gli Stati e le organizzazioni internazionali interstatuali e nel contempo soddisfi l'indipendenza richiesta per divenire soggetto nell'ordinamento internazionale.

Ricordiamo infatti che seppure la maggior parte delle organizzazioni internazionali non governative più importanti accettino finanziamenti pubblici per poter perseguire le proprie attività, questi sono limitati a determinate percentuali in modo da non ricevere influenze e ingerenze da parte dell'autorità pubblica.

Dunque in considerazione delle osservazioni compiute dalla stessa Corte Internazionale di giustizia ossia che “i soggetti di diritto, in ogni ordinamento giuridico, non sono necessariamente identici quanto alla loro natura o all'estensione dei loro diritti; e la loro natura dipende dalle necessità della comunità”.

⁶⁹ BENVENUTI P. The Nature and Features of International Non Governmental Organizations, in Ital. YIL, 1979, vol. IV, 84 ss. BENVENUTI P. Organizzazioni internazionali non governative in Enciclopedia del diritto vol. XXXI Milano, 1981; DOMINICE, La Personnalité juridique dans le système du droit des gens, in MAKARCYK, Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski, The Hague, 1996.

⁷⁰ HENKIN, International Law: Politics, Values and Functions, in Rec. des Cours vol. 216, 1989

⁷¹ OKEKE, Controversial subjects of Contemporary International Law, Rotterdam, 1974

Si può giungere alla conclusione che a determinate condizioni e in corrispondenza di determinati requisiti si potrebbe accettare una soggettività internazionale limitata alle organizzazioni internazionali non governative.

14. Conclusioni

Le Organizzazioni internazionali non governative qualunque sia la denominazione che si attribuisce loro o comunque i criteri che le rendono tali, hanno svolto e svolgono tuttora un ruolo non secondario sul piano internazionale. Non solo rispetto ai loro rapporti con gli Stati, che siano quelli in cui hanno sede o altri, ma soprattutto il ruolo che svolgono all'interno della comunità internazionale anche grazie al loro impegno nelle organizzazioni internazionali governative. Negli ultimi anni si è registrata anche un'apertura nei loro confronti in quanto guardate come meccanismi di democraticità e fonti di esperienze dirette all'interno della società.

Le loro competenze specifiche, addirittura professionali agevolano il compito dei produttori di norme internazionali, e li coadiuvano ad avere una visuale completa della realtà che ci circonda.

Nonostante vi siano ancora degli Stati che guardano alle loro attività con diffidenza e pongono in essere ostacoli alla loro diffusione è innegabile il loro ruolo, non solo nel campo dei diritti umani. Per tale motivo si auspica un riconoscimento più incisivo all'interno della comunità internazionale.

Per concludere faccio mie le parole dell'ex segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan per il quale il contributo delle Organizzazioni internazionali non governative è talmente rilevante da ritenere che "la loro partecipazione all'elaborazione e attuazione del diritto internazionale attribuisca un nuovo significato all'espressione "Noi popoli delle Nazioni Unite" contenuta nel Preambolo

della Carta di San Francisco, dimostrando che la disciplina della governance della società globale non è un gioco a somma zero: tutti i partecipanti (a vario titolo) a tale sistema vedono aumentare la loro influenza.”⁷²

⁷² KOFI ANNAN, *we the people: the role of the United Nations in the 21st Century*, New York, 2000.