



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno XV - n. 2-2020  
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

30



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XV – n. 2-2020  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto†, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre†

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

# Diritto e Religioni

## Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:  
per l'Italia, € 75,00  
per l'estero, € 120,00  
un fascicolo costa € 40,00  
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, € 50,00  
un fascicolo (Pdf) costa, € 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrineditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:  
Luigi Pellegrini Editore  
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrineditore.it](mailto:info@pellegrineditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:  
– versamento su conto corrente postale n. 11747870  
– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena  
– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

# *L'inquadramento dogmatico delle Organizzazioni non governative nel diritto internazionale pubblico*

## *The Dogmatic Framework of Non-Governmental Organizations in Public International Law*

GIANCARLO SCALESE

### RIASSUNTO

Esiste una profonda scollatura tra l'ordinamento giuridico internazionale e la società civile. Nel diritto internazionale pubblico le funzioni giuridiche fondamentali sono nelle mani dei governi e gli individui non godono di personalità giuridica. Tuttavia, una significativa trasformazione del diritto internazionale si è registrata recentemente con l'apparizione delle ONG sulla scena mondiale. Oggi le ONG operano spesso con successo nelle relazioni internazionali, condizionando la posizione degli Stati. In taluni casi esse possono essere configurate come una sorta di fondazioni internazionali dotate di una valida e autonoma soggettività internazionale, da misurarsi sulla base del principio di effettività.

### PAROLE CHIAVE

*Organizzazioni non governative- Fondazioni internazionali- Soggettività internazionale*

### ABSTRACT

A deep cleavage exists between international legal order and civil society. Fundamental powers are in the hands of Governments in public international law and individuals have not legal personality. Nevertheless a significant transformation of international law has happened recently with the arrival of NGOs on the world stage. Today, NGOs often operate successfully in international relation, thus affecting the position of States. In some cases they could be configured as a kind of international foundation endowed with a valid, autonomous international subjectivity, to be measured using the principle of effectiveness.

### KEY WORDS

*Non-Governmental Organizations (ONGs) -Foundation (international)-Subjectivity (international)*

SOMMARIO. 1. *Il contesto sociale nel quale operano le organizzazioni non-governative.* – 2. *L'apporto delle organizzazioni non-governative nella ge-*

*stione dell'ordinamento giuridico internazionale – 3. La questione della soggettività internazionale delle organizzazioni non-governative: un'ardita soluzione prospettabile (pure con riguardo alla Chiesa cattolica).*

*1. Il contesto sociale nel quale operano le organizzazioni non-governative.*

L'ordinamento giuridico internazionale, nella sua struttura di fondo, si caratterizza per l'evidente scollatura che esso presenta rispetto alla società civile.

Gli individui, infatti, pure se considerati nella loro dimensione collettiva di popoli sottoposti alla potestà di governo, sono del tutto privi di personalità giuridica internazionale<sup>1</sup>, non vantando un contatto diretto con le regole poste dalla Comunità degli Stati, che possono quindi ad essi riferirsi solo in forma mediata<sup>2</sup>. Cosicché, rispetto alle norme internazionali che sembrerebbero loro conferire dei “diritti”, essi in realtà risultano essere dei semplici beneficiari materiali di fatto di situazioni giuridiche soggettive che competono solo agli Stati interessati (si pensi, ad esempio, alle regole di diritto umanitario<sup>3</sup>, all'istituto della protezione diplomatica<sup>4</sup> o al principio di autodeterminazione dei popoli<sup>5</sup>). Simmetricamente dicasi per quelle norme internazionali che parrebbero loro imporre dei “doveri”, le quali a ben guardare si risolvono

---

<sup>1</sup> L'affermazione è tutt'altro che pacifica in dottrina, considerato come numerosi Autori sostengano, invece, la personalità giuridica internazionale degli individui, giungendo in qualche caso, come UMBERTO LEANZA, IDA CARACCILO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 108 ss., ad affermare la centralità dell'individuo nell'ordinamento internazionale contemporaneo. Per un'analisi aggiornata della rilevante prassi giurisprudenziale in materia, cfr. VINCENZO CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 321 ss. Tuttavia, considerati i caratteri salienti della Comunità internazionale sembra preferibile escludere del tutto la soggettività degli individui (persone fisiche o giuridiche) in un tale ambito. Sul tema esistono numerosissimi contributi. Tra le opere più significative sul tema basterà qui ricordare: GIUSEPPE SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1950; CLIVE PARRY, *Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haie*, 90, 1956, p. 657 ss.; FRANCESCO DURANTE, *Ricorsi individuali ad organi internazionali*, Giuffrè, Milano, 1958; CARL AAGE NOGAARD, *The Position of the Individual in International Law*, Bjar Munksgaard, Copenhagen, 1962; GAETANO ARANGIO RUIZ, *L'individuo e il diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1971, p. 561 ss.; ANTONIO CASSESE, *Individuo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 184 ss.

<sup>2</sup> Cfr. ROLANDO QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Liguori, Napoli, 1968, pp. 398 ss.

<sup>3</sup> È questa la conclusione cui perviene la dottrina prevalente; cfr. tra i tanti CARLO FOCARELLI, *Diritto internazionale*, V ed., Cedam, Padova 2019, p. 66.

<sup>4</sup> Per una approfondita analisi dell'istituto in parola, cfr. LUIGI CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application actuelle*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2003, p. 5 ss.

<sup>5</sup> Cfr. per tutti, GIANCARLO GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Jovene, Napoli, 1984.

nell'attribuzione di particolari, specifici poteri agli Stati di reprimere determinate condotte poste in essere dalle persone fisiche (come nel caso dei *crimina iuris gentium*<sup>6</sup>). Gli individui neppure sono in grado di condizionare i processi formativi del diritto internazionale, laddove l'esercizio della relativa funzione normativa rimane saldamente ancorata nelle mani dei Governi e in parte delle Organizzazioni internazionali (qui si seguito: le "OI"), le quali sono peraltro delle associazioni di Stati. Tutto ciò deriva dai caratteri di base della società internazionale che si presenta come una comunità anorganica costituita essenzialmente da Stati, con la conseguenza che è proprio lo Stato a porsi quale punto di partenza dell'elaborazione e del funzionamento dell'ordinamento giuridico internazionale e di cui costituisce senza dubbio l'*atomus*<sup>7</sup>.

In questo quadro – per la verità desolante dal punto di vista sociologico – si potrebbe tentare di sostenere che i bisogni delle popolazioni e, dunque, della società civile siano in ogni caso mediati dagli Stati quali entità riassuntive e di sintesi delle necessità delle comunità umane che ne costituiscono la popolazione; e su tal scia si potrebbe arrivare ad affermare che, almeno rispetto ai Governi di ispirazione democratica, le istanze politico-sociali fatte proprie dalle maggioranze che li sostengono riuscirebbero a condizionarne l'operato. Ma ciò è vero solo in minima parte. Ogni ulteriore sforzo di estremizzare questo discorso equivarrebbe a creare una suggestione eccessivamente utopistica delle dinamiche internazionali, sconfessata dalla storia che invece dimostra come gli Stati – anche quelli più democratici – non di rado agiscano all'insaputa dei propri cittadini o per bisogni tutt'altro che coincidenti con quelli delle popolazioni che rappresentano. Chiunque, del resto, abbia una minima dimestichezza con la fenomenologia delle relazioni internazionali ben sa come la volontà del corpo sociale internazionale risieda in meccanismi gelosamente custoditi dalle Cancellerie che pretermettono i cittadini del mondo dal loro funzionamento, senza che si possa neppure lontanamente configurare il diritto internazionale come l'ordinamento di una *magna civitas gentium*.

All'indomani però della fine della II Guerra mondiale, gli individui hanno incominciato ad assumere progressivamente una posizione più incisiva nei confronti dell'ordinamento internazionale, organizzandosi in *gruppi* capaci di operare al di fuori del diaframma statale e di influenzare l'opinione pubblica mondiale<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. per tutti, ANTONIO CASSESE, PAOLA GAETA, *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.

<sup>7</sup> Cfr. TULLIO TREVES, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 5 ss

<sup>8</sup> Il fenomeno trova le sue origini in Europa e negli USA, ove poi si è andato sempre più affermando. A tutt'oggi, il III mondo ne rimane completamente estraneo; cfr. NGUYEN QUOC DINH,

L'aspetto più rilevante di questa nuova tendenza, suscettibile in prospettiva di generare una profonda trasformazione della Comunità degli Stati ancora oggi dominata da una concezione prevalentemente diplomatica delle relazioni internazionali, è senza dubbio rappresentata dal fenomeno delle c.d. *organizzazioni non governative* (qui di seguito: le "ONG")<sup>9</sup>.

Le ONG possono innanzitutto definirsi, in termini generalissimi, come delle associazioni di diritto privato create per il perseguimento di un interesse esterno rispetto ai soggetti che ne costituiscono la base personale, i quali provengono da Paesi diversi<sup>10</sup>. Esse, quindi, da un punto di vista giuridico-formale, si presentano *prima faciae* come degli enti di diritto interno<sup>11</sup>, istituiti per iniziativa privata (o mista, comunque non prevalentemente statale), che raggruppano persone fisiche o giuridiche<sup>12</sup>. La loro azione, tuttavia, è improntata al perseguimento su scala transnazionale<sup>13</sup> di un fine morale – non di lucro – che può essere il più vario: umanitario, ambientale, scientifico, religioso,

---

*Droit international public*, VIII ed. (a cura di PATRICK DAILLIER, MATHIAS FORTEAU, ALAIN PELLET), L.G.D.J., Paris, 2009, p. 712.

<sup>9</sup> Sul tema esiste una vastissima letteratura di diritto internazionale. Oltre gli autori che verranno di volta in volta citati nel prosieguo del presente lavoro, cfr.: PAOLO BENVENUTI, *The Nature and Features of International Non-Governmental Organizations*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1978-1979, p. 84 ss.; Id., *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 408 ss.; ROBERTO SOCINI LEYENDECKER, *Osservazioni sulla rilevanza delle organizzazioni non governative nella comunità internazionale*, in *Studi Sperduti*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 695 ss.; SERGIO MARCHISIO, *Le Organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento" nel diritto internazionale*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1987, p. 9 ss.; JOST DELBRÜCK, *Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization*, in *Schweizerisches Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, 2001, p. 1 ss.; ANNA KARIN LINDBLOM, *Non-governmental Organisations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; ARMIN VON BOGDANY, *Democrazia, Globalizzazione e futuro del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, p. 317 ss.; STEVE CHARNOVITZ, *Non-governmental Organizations in International Law*, in *American Journal of International Law*, 2006, p. 3 ss.; DINAH SHELTON, *The International Court of Justice and Non-governmental Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly* 2007, p. 139 ss.; MASSIMO IOVANE, *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application application du droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 2008, p. 465 ss.; INGRID ROSSI, *Legal Status of Non-governmental. Organizations in International Law*, OR: Intersentia, Antwerpen, Portland, 2010.

<sup>10</sup> Cfr. *retro*.

<sup>11</sup> Ma vedi quanto di dirà *infra*, par. 3.

<sup>12</sup> Cfr. per tutti NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 711.

<sup>13</sup> Classifica le ONG in universali, intercontinentali e regionali a seconda dell'ambito spaziale nel quale si svolge la loro opera, SERGIO MARCHISIO, *Le organizzazioni non-governative internazionali e la cooperazione allo sviluppo*, Palombi editore, Roma, 1985. La dottrina propone comunque differenti criteri di classificazione delle ONG di tipo sociologico, funzionale etc. Per un'approfondimento della questione, cfr. LYMAN CROMWELL WHITE, MARIE RAGONETTI ZOCCA, *International Non-governmental Organizations, Their Purpose, Methods and Accomplishment*, Greenwood Press, New York, 1968.

politico culturale, sportivo *etc.*; basti pensare all'operato del Comitato Internazionale della Croce Rossa (qui di seguito: il "CICR"), del *World Wildlife Fund* o, ancora, di *Amnesty International*, giusto per citare solo alcune delle più note ONG sulla scena mondiale<sup>14</sup>.

Se si considerano, pertanto, gli scopi e l'attività di queste associazioni si comprende come esse risultino capaci di condizionare – se non correggere – l'azione degli Stati, talvolta creando seri imbarazzi agli stessi<sup>15</sup>. La loro forza di impatto senza dubbio è resa ancora più incisiva dalle ingenti risorse finanziarie di cui dispongono le più importanti ONG<sup>16</sup>. Le ONG si pongono, quindi, come degli efficacissimi strumenti di mobilitazione dell'opinione pubblica mondiale, attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione, suscettibili, in ultima analisi, di dar luogo a un penetrante controllo politico transnazionale sulla condotta dei Governi<sup>17</sup>. Attraverso le ONG la società civile si è ritrovata finalmente in grado di reclamare la soluzione di taluni dei più gravi problemi che affliggono la società internazionale contemporanea, facendo valere il proprio punto di vista<sup>18</sup>.

Non deve a questo punto meravigliare come spesso gli Stati abbiano fortemente osteggiato l'operato delle ONG<sup>19</sup>, mettendo tra l'altro in discussione la loro effettiva rappresentatività<sup>20</sup>. Ma alla fine sono stati gli stessi Governi a rendersi resi conto dell'*irrinunciabilità* della partecipazione della società civile e, dunque, delle ONG nell'affrontare quei fenomeni di portata globale come l'immigrazione, la povertà, l'inquinamento *etc.*, rispetto ai quali i tradizionali strumenti di cooperazione internazionale hanno dimostrato tutti i loro limiti<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Con riguardo al settore sportivo si consideri la rilevanza dell'operato del Comitato olimpico internazionale; al riguardo, cfr. ROSARIO SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato olimpico internazionale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, pp. 407 ss. In ambito religioso spicca, poi, la posizione della Chiesa cattolica, della quale si dirà *infra*, par. 3.

<sup>15</sup> Cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 712.

<sup>16</sup> Basti pensare che agli inizi del nuovo millennio il loro *budget* complessivo ha superato i circa 1600 miliardi di dollari, venendo a costituire di fatto la quinta potenza economica mondiale, come sottolinea DOMINIQUE CARREAU, *Droit International*, IX ed., Pedone, Paris, 2007, p. 47.

<sup>17</sup> Cfr. PIERRE MARIE DUPUY, YANN KERBRAT, *Droit International public*, II ed., Dalloz, Paris, 2016, pp. 270-271.

<sup>18</sup> Cfr. JEAN FREYSS, *La solidarité internationale, une profession? Ambivalence et ambiguïté de la professionnalisation*, in *Revue Tiers Monde*, n. 180, 2004, p. 738.

<sup>19</sup> Valga per tutti il caso dell'azione posta in essere nel porto di Auckland contro la nave di "Green Peace" *Rainbow Warrior*, che fu gravemente danneggiata dai servizi segreti francesi, nel 1985.

<sup>20</sup> Cfr. MARIA CLELIA CICIRIELLO, *Il ruolo delle organizzazioni non-governative nell'ordinamento internazionale contemporaneo*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Vol. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 105.

<sup>21</sup> In tal senso, vedi SERGIO MARIA CARBONE, *I soggetti e gli attori della Comunità internazionale*, in SERGIO MARIA CARBONE, RICCARDO LUZZATTO, ALBERTO SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto*

È apparso, infatti, evidente come le più accreditate ONG potessero fornire un apporto considerevole nella gestione di siffatte problematiche, in ragione delle conoscenze tecniche e delle *expertise* scientifica da esse vantate.

Tutto ciò ha finito con il favorire il coinvolgimento delle ONG nei processi di elaborazione ed attuazione delle norme internazionali, che ha portato ad una vera e propria ufficializzazione del contributo da esse prestato nell'ambito della cooperazione internazionale<sup>22</sup>. Così nei più importanti consessi intergovernativi non si esita oggi ad affermare che il contributo prestato delle ONG a tal riguardo costituisca un prerequisito indispensabile ai fini della realizzazione di uno sviluppo economico e sociale improntato al soddisfacimento delle istanze democratiche della società civile<sup>23</sup>.

## 2. *L'apporto delle organizzazioni non-governative nella gestione dell'ordinamento giuridico internazionale*

Nell'attuale stadio di sviluppo delle relazioni internazionali si assiste ad una non trascurabile e sempre maggiore partecipazione delle ONG all'espletamento delle funzioni giuridiche fondamentali del diritto internazionale (normativa, esecutiva e di accertamento del diritto).

Probabilmente, le più significative manifestazioni di questa tendenza si registrano nell'ambito della funzione normativa internazionale, con particolare riguardo ai processi di elaborazione di nuove regole, specie nei settori della tutela dei diritti dell'uomo, dell'ambiente e della cooperazione in favore dei Paesi in via di sviluppo<sup>24</sup>.

A tale proposito, deve essere in primo luogo sottolineato come le principali ONG prendano parte ai lavori di diverse OI, avendone acquisito lo *status* di "osservatore", condizionandone la relativa produzione normativa. Emblematica in tal senso appare la previsione contenuta nell'art. 71 Carta ONU, in forza del quale il Consiglio economico e sociale può intraprendere tutte le iniziative utili a coinvolgere le ONG competenti nello svolgimento delle pro-

---

*internazionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2011, pp. 36-37.

<sup>22</sup> Cfr. DOMINIQUE CARREAU, *op. cit.*, p. 47.

<sup>23</sup> Vedi *ex multis*: la Dichiarazione dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla cooperazione economica internazionale, del primo maggio 1990 (A/S-18/15); il *Millenium Report* del 2000, adottato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite. Sul punto, cfr. SERGIO MARIA CARBONE, *op. cit.* p. 39-40; MARIA CLELIA CICIRIELLO, *op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>24</sup> Specie con riguardo alla cooperazione allo sviluppo va segnalato il ruolo essenziale ormai svolto dalle ONG negli aiuti in favore dei PVS, che già alla fine degli anni '80 si attestava sul 15% delle somme complessivamente erogate; sul punto cfr., CARREAU, *op. cit.*, p. 47.

prie attività statutarie<sup>25</sup>. Analoghe disposizioni si rinvencono, poi, rispetto ad altre importanti OI quali l'OSA, l'OIL, l'UNESCO, la FAO, senza considerare tutte quelle ipotesi ove collaborazione con le ONG risulta istituzionalizzata pure nel silenzio del patto istitutivo dell'ente internazionale, come nel caso del Consiglio d'Europa<sup>26</sup> o dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale<sup>27</sup>.

Va evidenziato, peraltro, come nulla impedisca a una ONG di divenire a tutti gli effetti membro di una OI. Una simile possibilità risulta, infatti, indirettamente avvalorata dall'art. 2, lett. a), del Progetto di articoli sulla responsabilità delle OI, approvato in forma definitiva dalla Commissione di diritto internazionale nel 2011<sup>28</sup>, a norma del quale: "International organizations may include as members, in addition to States, *other entities*"<sup>29</sup>, tra cui ben possono essere annoverati gli enti in parola<sup>30</sup>.

Tuttavia, la rilevanza del ruolo svolto dalle ONG rispetto alla funzione normativa internazionale va ben oltre la produzione di fonti di terzo grado nell'ambito del fenomeno dell'organizzazione intergovernativa, che peraltro spesso si traduce nell'adozione di meri atti di *soft law*.

Ben più incisiva, invero, deve essere riguardata la presenza delle ONG nello svolgimento di talune conferenze internazionali, cui prendono parte in qualità di osservatori. Attraverso la partecipazione ai negoziati internazionali,

---

<sup>25</sup> A norma di questa disposizione: «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, quindi, ha disciplinato l'accreditamento delle ONG presso di esso con la risoluzione n. 288 B, del 1950; cfr. altresì le risoluzioni n. 1296 del 1968, n. 1553 del 1970 e n. 31 del 1996. Per un approfondimento della tematica si rinvia a: BORKO D. STOSIC, *Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, Droz, Genève, 1964; PETER WILLETS, *Consultative Status of NGO's at the United Nations, in The Conscience of the World: the Influence of Non-governmental Organizations in the U.N. System*, Brookings Institution Press, London, 1996, pp. 33 ss.

<sup>26</sup> Nell'ambito di questa organizzazione, le ONG partecipano attivamente alle attività dei relativi organi deliberativi. A tale riguardo, cfr. le risoluzioni del Comitato dei ministri: n. 93/38, del 18.10.1993 ("*Relations between the council of europe and International Non-governmental Organizations*") e n. 2003/8 del 19.11.2003, ("*Participatory Status for International Non-governmental Organizations with the Council of Europe*").

<sup>27</sup> Cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 721.

<sup>28</sup> Cfr. *Yearbook of the International law Commission*, II, Part Two, 2011, p. 6.

<sup>29</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>30</sup> Ad esempio, in seno all'OMT talune ONG godono dello *status* di "membri affiliati", sia pure con poteri limita rispetto a quelli degli Stati membri; sul punto, cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 712. Ma vedi pure l'art. 3 del patto istitutivo dell'ILO, che prevede che rappresentanti dei prestatori e datori di lavoro siedano negli organi collegiali dell'organizzazione in posizione di parità con quelli degli Stati.

forti delle conoscenze tecnico-scientifiche possedute e della rappresentatività della società civile che deve essere loro tributata, le stesse riescono a incidere sui risultati finali della cooperazione pattizia e, dunque, sulla stesura delle relative norme, svolgendo una pervicace azione di *lobbying* sulle delegazioni governative ivi impegnate<sup>31</sup>. È quanto, ad esempio, è avvenuto nel corso della Conferenza di Roma del 1998, che ha portato all'approvazione dello Statuto della Corte penale internazionale, ottenuta nonostante la forte opposizione di alcuni Stati partecipanti, tra cui gli USA, grazie anche al determinante apporto delle ONG<sup>32</sup>. Lo stesso dicasi per la partecipazione di numerose ONG alla Conferenza di Rio de Janeiro sulla biodiversità, del 1992, così come auspicata dall'Assemblea generale dell'ONU<sup>33</sup> o al determinante contributo prestato da *Amnesty International*<sup>34</sup> in occasione dei lavori preparatori della Convenzione di New York contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli disumani o degradanti, del 1984. Considerata la ormai pressoché sistematica partecipazione alle principali conferenze internazionali indette negli ultimi anni in materia di diritti umani e protezione dell'ambiente, è possibile sostenere a questo punto che si è in presenza di un rinnovato modello di diplomazia<sup>35</sup> che, al di fuori degli schemi tradizionali di contrattazione e almeno in determinate materie, non può più prescindere dal coinvolgimento delle ONG quali enti esponenziali dei bisogni della società civile<sup>36</sup>.

Ma al di là della cospicua incidenza ormai assunta nello svolgimento di simili negoziati, va segnalato come talvolta le ONG concludano persino degli accordi con autorità governative, che, per quanto formalmente non paragonabili a dei veri e propri trattati, devono ritenersi comunque regolati da norme internazionali, come nel caso all'accordo di sede concluso nel 1996 dal CICR

---

<sup>31</sup> Cfr. TULLIO TREVES, *op. cit.*, p. 156.

<sup>32</sup> Cfr. *amplius*, MARIA CLELIA CICIRIELLO, *Il ruolo delle organizzazioni non-governative nell'ordinamento internazionale contemporaneo*, cit., pp. 99 ss.

<sup>33</sup> Vedi la risoluzione n. 44/228, del 22 dicembre 1989.

<sup>34</sup> Con i suoi circa due milioni di associati, si tratta probabilmente della più importante e rappresentativa ONG operante nel settore dei diritti dell'uomo, che nel 1977 è risultata vincitrice del Nobel per la pace

<sup>35</sup> Così, MARIA CLELIA CICIRIELLO, *op. cit.*, p. 101; analogamente vedi SERGIO MARIA CARBONE, *op. cit.*, p. 39, che si riferisce alle ONG come «enti privi di una struttura governativa, ma in grado di avviare e condurre un diverso procedimento di elaborazione normativa internazionale rispetto a quello tradizionale attraverso l'impiego a tal fine di *new forums*».

<sup>36</sup> Cfr. ANNE MARIE SLAUGHTER, *The Role of NGO in International Law Making*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haie*, 285, 2000, p. 96 ss.; MASSIMO IOVANE, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, p. 133 ss.

con la Svizzera<sup>37</sup>. Simili patti sembrerebbero allora attestare l'esistenza di una sorta di *ius contrahendi* in capo alle ONG, di indubbia rilevanza internazionale, come evidenziato dalla più accorta dottrina<sup>38</sup>.

Ad ogni modo, l'incidenza dell'operato delle ONG sui meccanismi di produzione giuridica internazionale non si limita alla cooperazione pattizia, finendo con l'involgere pure lo *ius non scriptum*. Le condotte da esse osservate possono infatti essere all'origine della formazione di talune regole consuetudinarie. Si pensi, ad esempio, a quelle norme che disciplinano *erga omnes* l'intervento del CICR nei conflitti armati<sup>39</sup>, da ricollegarsi in buona parte ai comportamenti nello specifico da questa stessa tenuti<sup>40</sup>.

Oltre le appena descritte forme di partecipazione all'esercizio della funzione normativa, le ONG svolgono un ruolo apprezzabile anche con riguardo ai meccanismi di garanzia del diritto internazionale<sup>41</sup>.

In merito, va prima di tutto sottolineato come taluni trattati, specie in materia ambientale<sup>42</sup>, attribuiscono loro dei compiti di verifica e monitoraggio circa l'adempimento degli obblighi pattizi incombenti sugli Stati contraenti, come nel caso della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie animali e vegetali a rischio, del 1973 o della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, del 1979<sup>43</sup>.

Deve, poi, ritenersi che le ONG operanti nel settore della tutela dei diritti dell'uomo, in occasione di crisi di rilevanza internazionale, godano, a certe condizioni, di un vero e proprio "diritto di assistenza umanitaria" in ambito sanitario ed alimentare<sup>44</sup>. Il I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, del 1977, stabilisce, ad esempio, all'art. 5, par. 4, l'obbligo a carico dei belligeranti, qualora non risultasse designata una Potenza protet-

---

<sup>37</sup> Cfr. PHILIPPE GAUTIER, *ONG et la personnalité internationale: a propos de l'accord conclu le 29 novembre 1996 entre la Suisse et la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, in *Revue belge de droit international*, 1997, p. 172 ss.

<sup>38</sup> Cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 712.

<sup>39</sup> Il Comitato internazionale della Croce Rossa, creato nel 1863 da Henry Dunant, che oggi coordina l'operato di numerose entità nazionali ad esso affiliate, ha fornito uno straordinario contributo allo sviluppo del diritto umanitario; cfr., a tale riguardo, PAOLO BENVENUTI, *Lineamenti e natura della Croce-Rossa internazionale e delle sue componenti*, Cedam, Padova, 1983.

<sup>40</sup> In tal senso, vedi NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 358, p. 1083 e p. 1086.

<sup>41</sup> Cfr. TULLIO TREVES, *op. cit.*, p. 158.

<sup>42</sup> Cfr. PIERRE MARIE DUPUY, YANN KERBRAT, *op. cit.*, p. 271.

<sup>43</sup> Cfr. MARIA CLELIA CICIRIELLO, *op. cit.*, p. 112.

<sup>44</sup> Cfr. MARIO BETTATI, *Le droit d'ingérence*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1996, pp. 384 ss.; FLAVIA LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino, 1997.

trice, di accettare l'offerta del CICR, o di un'organizzazione assimilabile, di agire come sostituto di detta Potenza. Inoltre, l'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione n. 43/31, dell'8 dicembre 1988, ha invitato tutti gli Stati a rendere possibile, senza meno, l'assistenza delle ONG in favore delle vittime di disastri naturali.

Alla luce di queste disposizioni complessivamente considerate, si profila un non marginale coinvolgimento delle ONG nell'esercizio della funzione esecutiva del diritto internazionale. Simili fattispecie si traducono, infatti, in una *legittima ingerenza* delle stesse negli affari altrui, idonea quantomeno a favorire il rispetto di norme e principi accettati dalla Comunità internazionale<sup>45</sup>.

Analoghe considerazioni possono infine essere svolte pure con riguardo specifico alla funzione di accertamento del diritto internazionale<sup>46</sup>. Per quanto debba escludersi che le ONG – peraltro al pari delle OI – siano legittimate a prendere parte al processo internazionale, come chiaramente confermato dall'art 34 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia<sup>47</sup>, non può però negarsi la tendenza a riconoscere alle stesse la posizione di *amicus curiae*, ossia la qualità di soggetto terzo autorizzato dall'organo giudicante a intervenire nella causa, al fine di fornire elementi di fatto o di diritto utili per la decisione<sup>48</sup>. È quanto, ad esempio, si verifica nel sistema del WTO, i cui organi decisionali in tutti i gradi di giudizio possono, qualora lo ritengano opportuno, abilitare le ONG alla presentazione di memorie<sup>49</sup>. Una simile facoltà processuale, ammessa del pari dalla giurisprudenza dell'ICSID<sup>50</sup> ed in ambito NAFTA<sup>51</sup>, si risolve, a ben guardare, nella possibilità che le ONG si avvalgano di un concreto *locus standi* nel processo internazionale pur senza divenirne parte, condizionando così la decisione autoritativa della controversia sottoposta alla cognizione del tribunale competente<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Vedi, *amplius*, RAYMOND RANIEVA, *Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haie*, 270, 1997, p. 50 ss.

<sup>46</sup> Cfr. DINAH SHELDON, *The Participation of Non-governmental Organizations in international Judicial Proceedings*, in *American Journal of International Law*, 1994, p. 615 ss.

<sup>47</sup> Il par. 1 di questa disposizione stabilisce, infatti: «Only States may be parties in cases before the Court».

<sup>48</sup> Cfr. HERVÉ ASCENSIO, *L'amicus curiae devant les juridictions internationales*, in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 897 ss.

<sup>49</sup> Cfr. ROBERTO BARATTA, *La legittimazione dell'amicus curiae dinnanzi agli organi giurisdizionali della Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, pp. 549 ss.

<sup>50</sup> Vedi, in tal senso, quanto stabilito nel corso del procedimento n. ARB/03/19, sul caso *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. and Vivendi Universal S.A v. Argentine*, a tutt'oggi pendente.

<sup>51</sup> Cfr. *Third Party Participation (NAFTA Chapter XI)*, p. 249 ss.

<sup>52</sup> Circa la possibilità di ammettere il medesimo istituto nella procedura innanzi alla CIG, cfr.

### *3. La questione della soggettività internazionale delle organizzazioni non-governative: un'ardita soluzione prospettabile (pure con riguardo alla Chiesa cattolica).*

L'indagine sin qui svolta testimonia una sempre più cospicua partecipazione delle ONG alla vita di relazione internazionale, che ha indotto la dottrina ad interrogarsi circa la reale natura di questi enti, con particolare riguardo alla possibilità di attribuire ad essi la qualifica di soggetti di diritto internazionale.

La stragrande maggioranza degli Autori, pur senza mai disconoscere l'evidente rilevanza internazionale dell'azione posta in essere dalle ONG, propende per una soluzione negativa del problema, evidenziando la natura meramente domestica degli enti in questione<sup>53</sup>. Si tratterebbe, in altri termini, di mere associazioni di diritto interno costituite in forza di un ordinamento nazionale, che andrebbero considerate alla stregua di "attori non ancora dotati di una vera e propria personalità giuridica internazionale"<sup>54</sup>. Le ONG, così, non vantando una piena partecipazione all'esercizio delle funzioni giuridiche fondamentali del diritto internazionale, non rappresenterebbero degli autonomi centri di imputazione giuridica. Pertanto, le norme internazionali che ad esse sembrerebbero riferirsi finirebbero solo con il creare nei loro riguardi delle mere situazioni giuridiche "riflesse"<sup>55</sup>, delle quali le stesse ONG non disporrebbero di titolarità alcuna. Seguendo una simile impostazione, si individuerrebbero con riguardo al fenomeno delle ONG al più delle mere tendenze della Comunità internazionale, suscettibili *de iure condendo* di sortire ulteriori sviluppi in un prossimo futuro.

Una parte della dottrina, poi, sembra spingersi sino ad ipotizzare, sia pure con estrema cautela, una capacità giuridica dalle ONG limitata dai trattati che le riguardano e, dunque, valevole non *erga omnes*, ma solo rispetto agli Stati contraenti<sup>56</sup>.

---

MARIA CLELIA CICIRIELLO, *op. cit.*, p. 111, nota 75. Le ONG possono invece fornire informazioni al Procuratore della Corte penale internazionale; cfr. SERGIO MARIA CARBONE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>53</sup> Cfr., per tutti, PAOLO BENVENUTI, *Organizzazioni internazionali non governative cit.*, p. 110 ss., il quale nega la soggettività delle ONG sul presupposto che esse «si caratterizzano, quindi, per il fatto di non staccarsi, in principio, dal guscio della sovranità statale», *ibidem*, p. 110.

<sup>54</sup> Così, SERGIO MARIA CARBONE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>55</sup> Più precisamente i c.d. *diritti riflessi* consistono in mere posizioni di vantaggio di cui il beneficiario si ritrova a godere quale effetto mediato e riflesso di ulteriori rapporti giuridici intercorrenti tra diversi soggetti, che si caratterizzano per risultare assolutamente revocabili da parte di questi ultimi e per la mancanza di qualsiasi rimedio azionabile da parte del titolare (*rectius*, beneficiario) per pretendere l'adempimento; sul punto cfr. ROLANDO QUADRI, *op. cit.*, p. 181, per il quale i «diritti c.d. *riflessi*... non sono in realtà diritti soggettivi, ma semplici *situazioni favorevoli*».

<sup>56</sup> Cfr. MARIA CLELIA CICIRIELLO, *La soggettività internazionale delle organizzazioni non-*

Queste teorie, pur contenendo degli innegabili elementi di verità, non appaiono del tutto condivisibili nelle loro conclusioni.

In primo luogo, perché il negare *tout court* la personalità giuridica delle ONG equivale ad escludere, in contrasto con le risultanze della prassi, il cospicuo ruolo di *attore* nella vita di relazione internazionale da esse svolto, peraltro ammesso dalla dottrina intera<sup>57</sup>.

Bisogna rammentare che nel diritto internazionale, trattandosi dell'ordinamento di una comunità anorganica le cui funzioni giuridiche fondamentali risultano in buona parte svolte direttamente dal corpo sociale<sup>58</sup>, la personalità giuridica presuppone l'effettiva partecipazione dei soggetti alla vita di relazione internazionale. Neppure è detto, inoltre, che una simile partecipazione debba necessariamente rivestire le medesime caratteristiche di quella propria degli Stati. Basti pensare alle OI, della cui personalità oggi nessuno più dubita<sup>59</sup>, le quali, ad esempio, vanno ritenute precluse dalla possibilità di esercitare una vera protezione diplomatica nei riguardi dei propri individui-organismi<sup>60</sup>.

In merito, va ricordato comunque che a non tutti i suoi soggetti l'ordinamento attribuisce necessariamente la medesima capacità giuridica. I concetti, infatti, di personalità e capacità non sono affatto coincidenti nella teoria generale del diritto. Mentre la *personalità giuridica* indica l'astratta idoneità di un soggetto a divenire titolare di rapporti, la *capacità giuridica* designa la misura di una tale idoneità che definisce in concreto i contorni della prima. Ne discende che differenti tipologie di soggetti ben possono vantare una diversa capacità.

Pertanto, prendere atto di un rilevante coinvolgimento delle ONG nell'espletamento di tutte le funzioni giuridiche fondamentali dell'ordinamento in-

---

*governative: un problema aperto*, in *La Comunità Internazionale*, 2008, p. 43 ss.

<sup>57</sup> Vedi *supra*, par. 2.

<sup>58</sup> Vedi *supra*, par. 1.

<sup>59</sup> La giurisprudenza internazionale conferma in pieno questo dato; cfr. il parere della CIG, del 20 dicembre 1980, sul caso dell'*Intepretazione dell'accordo del 25 maggio 1951 tra l'OMS e l'Egitto*, in *I.C.J. Reports*, 1980, p. 155. Sulla personalità internazionale delle OI, cfr. per tutti GIUSEPPE BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971; MANUEL DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, XIII ed., Tecnos, Madrid, 2003.

<sup>60</sup> Il diritto di agire per la protezione degli interessi personali e patrimoniali di un individuo lesi all'estero non può che competere al solo Stato nazionale, presupponendo il vincolo della cittadinanza. Ne consegue che una OI, in caso di mancata protezione di un suo individuo-organo, potrebbe agire esclusivamente per la reintegrazione dei danni arrecati alla funzione e dunque in "protezione funzionale"; *contra*, il parere della CIG dell'11 aprile 1949, sul caso della *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni unite*, in *I.C.J. Reports*, 1949, p. 176 ss.; per una corretta valutazione della fattispecie, cfr. BENEDETTO CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed., Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 288 ss.

ternazionale – come di fatto avviene<sup>61</sup> – senza ammetterne in linea di principio la personalità, risulta non del tutto agevole; ed il fatto che si tratti di un coinvolgimento che non riveste la pienezza di quello posto in essere dagli Stati non costituisce di per sé un elemento sufficiente ad escludere la personalità delle ONG, potendo per contro rappresentare solo l'indice di una differente capacità, come appena precisato.

Sostenere, poi, una capacità giuridica delle ONG strettamente limitata dalle norme pattizie che ad esse si riferiscono, significherebbe accedere ad una visione rigidamente contrattualistica del diritto internazionale<sup>62</sup>, con dei risultati inaccettabili dal punto di vista logico e teorico. Accogliendo una tale impostazione, non esisterebbe, infatti, una personalità internazionale delle ONG, bensì tante personalità quante sono gli Stati contraenti le norme in questione. Il che porterebbe semplicemente ad escludere ogni capacità degli enti in parola e la correlata personalità (che ne costituisce il presupposto), la quale, se esistesse, non potrebbe che avere una rilevanza *erga omnes*, come invece accade per qualunque altro soggetto di diritto internazionale.

Invero, occorre riconoscere che l'esatta qualificazione delle ONG dal punto di vista del diritto internazionale rappresenta una questione di non facile soluzione, considerato che ci si ritrova al cospetto di enti che, sebbene costituiti in forza di un atto di diritto interno, finiscono con lo svolgere un non trascurabile ruolo di "attori" sulla scena internazionale.

Che le ONG siano innanzitutto delle associazioni a carattere nazionale non può negarsi<sup>63</sup>. A tale riguardo, va segnalata la Convenzione di Strasburgo sul reciproco riconoscimento delle ONG, del 1986, promossa dal Consiglio d'Europa, che impone agli Stati firmatari di attribuire personalità giuridica di diritto interno alle ONG regolarmente costituite in forza dell'ordinamento di una delle altre parti contraenti<sup>64</sup>. Si tratta ovviamente di una disciplina pattizia di

---

<sup>61</sup> Vedi *supra*, par. 2.

<sup>62</sup> È questo il modo di intendere della c.d. teorie "positiviste" che individuano nei trattati il fondamento giuridico del diritto internazionale, riducendo questo ordinamento ad un diritto di coordinazione od associazione e negando, così, l'esistenza di norme internazionali eteronome (rispetto alla volontà negoziale degli Stati). Questa impostazione, per quanto sostenuta da autorevoli esponenti quali Triepel, Anzilotti e Perassi, deve ritenersi pienamente sconfessata dalla prassi e, dunque, del tutto sorpassata. Per una sagace critica di un simile orientamento, cfr. ROLANDO QUADRI, *op. cit.*, p. 25 ss.

<sup>63</sup> Vedi *supra*, par. 1.

<sup>64</sup> Per beneficiare di questo meccanismo di riconoscimento "esteso" della propria soggettività, le ONG, che possono rivestire indistintamente la forma dell'associazione, della fondazione o di altra istituzione, devono soddisfare taluni requisiti. Precisamente, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, si richiede che gli enti in questione: siano stati istituiti mediante un atto del diritto interno di una parte contraente (di natura pubblica o privata); perseguano uno scopo non lucrativo di rilevanza internazionale; svolgano la propria attività coinvolgendo almeno due distinti Stati (pure se non contraenti);

stampo internazionalprivatistico, che nulla rileva in ordine alla ricostruzione di un'eventuale soggettività internazionale delle ONG<sup>65</sup> e che potrebbe al più rappresentare un'ulteriore conferma della non trascurabilità del fenomeno in esame su scala transnazionale.

Sarebbe d'altronde assolutamente fuorviante cimentarsi nella soluzione del problema della soggettività internazionale di tali enti basandosi esclusivamente sul dato formale dell'atto costitutivo o, ancor peggio, andando alla ricerca di norme internazionali attributive della stessa. Nell'ordinamento internazionale, infatti, a differenza di quanto accade in quelli interni ove i soggetti di diritto vengono accuratamente censiti per legge, non esistono norme giuridiche attributive della personalità. Non è necessario in realtà che un ordinamento definisca in astratto i suoi soggetti, risultando sufficiente che esso contenga quegli elementi di fatto e di diritto che ne consentano – sia pure indirettamente – l'individuazione.

In diritto internazionale, per tutte le ragioni anzidette, la rilevazione della soggettività di un qualunque ente deve quindi necessariamente poggiare sulla ricerca di dati sostanziali che ne attestino l'effettiva e indipendente partecipazione all'espletamento delle funzioni giuridiche fondamentali<sup>66</sup>. È quanto avviene, innanzitutto, per lo Stato la cui personalità giuridica internazionale prescinde del tutto dal dato formale della sua costituzione o dell'eventuale riconoscimento ottenuto dagli altri membri della Comunità internazionale. Lo Stato, infatti, per poter vantare una propria soggettività, deve essere in grado

---

abbiano localizzato tanto la sede legale quanto quella principale presso il territorio di Stati contraenti, che non devono neppure coincidere. Per una dettagliata analisi di questo strumento convenzionale, si rinvia a JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA, *La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa*, in *Revista española de derecho internacional*, 1990, p. 101.

<sup>65</sup> Il tema delle ONG rileva, ovviamente, anche dal punto di vista del diritto internazionale privato; cfr., al riguardo, YVON LOUSSOUARN, *La condition des personnes morales un droit international privé*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 96, I, 1959, p. 443 ss.; PAOLO BERTOLI, *The Legal Status of Non-governmental Organizations in Private International Law*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, p. 103 ss. È appena il caso di rammentare che rispetto all'ordinamento giuridico italiano viene in rilievo l'art. 25 della legge di riforma del diritto internazionale privato, del 31 maggio 1995, n. 218, a norma del quale: «Le società, le associazioni, le fondazioni ed ogni altro ente pubblico o privato, anche se privo di natura associativa, sono disciplinati dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione». Si tratta di una disciplina che non dovrebbe porre particolari problemi interpretativi, specie nelle ipotesi di multi-localizzazione delle attività di simili soggetti, considerato che il criterio di collegamento per l'individuazione della legge applicabile – il luogo di costituzione dell'ente – è fisso e, dunque, immutabile nel tempo, con l'unica eccezione nell'ipotesi in cui lo stesso ente svolga prevalentemente in Italia la propria attività, poiché, in questo caso sarà la *lex fori* ad avere precedenza.

<sup>66</sup> Sul tema della soggettività internazionale si veda l'importante contributo di GAETANO ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951; ID., *Stati ed altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. XVIII, Utet, Torino, 1971, p. 277 ss.

di agire come un'organizzazione sovrana di una determinata comunità territoriale, effettivamente capace di prendere parte alla vita di relazione internazionale in piena indipendenza<sup>67</sup>. Analogamente dicasi per le OI la cui personalità non può certo riconnettersi al relativo patto istitutivo, ma va considerata il frutto di un processo di autoderminazione storica che le porta ad agire quali attori indipendenti sulla scena internazionale<sup>68</sup>.

In definitiva, sarà solo la capacità di un ente di imporsi sul piano delle relazioni internazionali e di operare a livello di gestore dell'ordinamento internazionale a decretarne la soggettività.

Potrebbe pertanto affermarsi che una ONG acquista personalità internazionale, divenendo così autonomo centro di imputazione giuridica, solo nel momento in cui riesca a partecipare in modo non trascurabile e in piena indipendenza – senza condizionamento alcuno da parte dei Governi o di altri soggetti – all'esercizio delle fondamentali funzioni giuridiche della Comunità degli Stati.

Non rappresenta, allora, un'ipotesi peregrina sostenere che ciò potrebbe verificarsi rispetto alle più incisive e importanti ONG le quali, come riconosciuto dalla più attenta dottrina, in ragione dell'entità delle proprie dimensioni, organizzazione interna e patrimonio<sup>69</sup>, nonché del loro concreto influsso sulla vita giuridica internazionale, finiscono con l'acquisire una totale indipendenza dai Governi, ponendosi su di un piano paritario rispetto ad essi<sup>70</sup>. Così, non tutte le ONG, ma solo quelle dotate di simili caratteristiche (come, ad esempio, il CICR) assurgerebbero al rango di persone giuridiche internazionali.

Un discorso particolarissimo va svolto, poi, con riguardo alla Chiesa cat-

---

<sup>67</sup> Cfr. ROLANDO QUADRI, *op. cit.*, pp. 423 ss.

<sup>68</sup> Può allora ben sostenersi, come evidenziato da UGO DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 127 ss., che da questo punto di vista «La personalità delle organizzazioni internazionali presenta analogie... con quella degli Stati» e che, dunque, «È alla luce del principio di effettività che può determinarsi se una organizzazione internazionale, come anche uno Stato, è un soggetto di diritto internazionale» (*ibidem*, p. 124). Il che presuppone l'accoglimento della c.d. teoria "istituzionalista" della soggettività delle OI, secondo cui la nascita di un nuovo ente-organizzazione in ambito internazionale sarebbe l'effetto di un processo fattuale, piuttosto che l'effetto contrattuale del relativo patto istitutivo, come invece sostenuto dalla opposta teoria c.d. "contrattualista" che quindi va respinta. Per una approfondita presentazione di questi due differenti modi di intendere la soggettività delle OI, cfr. TITO BALLARINO, *Organizzazione internazionale*, III ed., Giuffrè, Milano, 1998, p. 87 ss.

<sup>69</sup> A tale ultimo riguardo vengono in rilievo specialmente quelle ONG che si avvalgono di ingenti risorse finanziarie a prevalenza privata e solo in parte residuale di provenienza pubblica; ciò costituisce una evidente garanzia di indipendenza delle stesse dai Governi, che ne rafforza l'autonomia della condotta. Si tratta, inoltre di ulteriore elemento di differenziazione delle ONG rispetto alle OI, che risultano invece prima di tutto sostenute dalle contribuzioni degli Stati membri.

<sup>70</sup> Cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, p. 711.

tolica che, con il suo oltre un miliardo di fedeli, sembrerebbe porsi come la più potente ONG al mondo e della quale nessuno mette in discussione la soggettività internazionale. Le autorità ecclesiastiche che ne sono a capo confluiscono, come è noto, nella Santa sede che costituisce a sua volta il Governo dello Stato della Città del Vaticano. Tuttavia, l'indiscutibile rilievo internazionale rivestito da questo ente e la sua incontrastata personalità giuridica a ben guardare difficilmente potrebbero essere relazionati ad un tale microscopico Stato, il cui territorio è di appena 0,44 kq<sup>2</sup> – compreso nella cinta delle Mura vaticane – e la cui popolazione è rappresentata solo da coloro che vantano un rapporto di servizio con la medesima amministrazione (poco più di 800 unità). L'effettivo peso che nella realtà questo "soggetto" riveste nella CI<sup>71</sup> va senza dubbio ricollegato all'enorme numero dei cattolici che lo sostengono, dando vita, in ultima analisi, a una vera e propria ONG, come riconosciuto dalla più attenta dottrina<sup>72</sup>. Può, allora, verosimilmente considerarsi la natura e la posizione rivestita dalla Santa sede nella CI quale ulteriore argomento in favore della possibile ricostruzione di una (eventuale) soggettività internazionale delle ONG.

A questo punto l'esatta qualificazione di una simile tipologia di enti dotati di personalità giuridica non potrebbe, però, avvenire facendo ricorso ai classici schemi della soggettività internazionale. Le ONG, infatti, per le loro caratteristiche strutturali e funzionali non possono minimamente paragonarsi ad uno Stato o ad una OI. Rispetto agli Stati, la differenza è di tale palmaria evidenza che non merita neppure di essere commentata. Con riguardo alle OI, invece, basta rilevare la differente base personale delle ONG. Mentre le OI sono, infatti, delle unioni di Stati, ciascuno dotato di un'autonoma soggettività, le ONG si presentano come delle associazioni di individui, i quali, come già chiarito, sono del tutto privi di personalità giuridica internazionale<sup>73</sup>, talché, solo le prime – e non certo le seconde – potrebbero essere qualificate dal punto di vista del diritto internazionale come enti collettivi (o associativi)<sup>74</sup>.

In definitiva, le ONG si presentano come degli *enti non collettivi*, diversi dai soggetti base dell'ordinamento internazionale (gli Stati) o da qualunque ipotesi di unione internazionale (comprese le OI) consistenti in una struttura

---

<sup>71</sup> Il punto è ben evidenziato da PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Chiesa cattolica (diritto internazionale)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano 1960, p. 968 ss.

<sup>72</sup> Cfr. NGUYEN QUOC DINH, *op. cit.*, pp. 507-508; DOMINIQUE CARREAU, *op. cit.*, p. 47.

<sup>73</sup> Vedi *supra*, par. 1. Il fenomeno dell'associazionismo, di regola alla base della nascita di una ONG, riveste, in questo caso, una portata meramente interna, a nulla rilevando per il diritto internazionale, dal momento che per il diritto internazionale trattasi, come appena chiarito, di fenomeni di aggregazione di soggetti privi di personalità giuridica internazionale.

<sup>74</sup> Cfr. UGO DRAETTA, *op. cit.*, p. 24 ss.

indipendente organizzata per la gestione di un proprio autonomo patrimonio, finalizzato alla tutela di un interesse non lucrativo considerato degno di rilievo dalla Comunità degli Stati.

Ciò posto, una possibile soluzione al problema dell'eventuale inquadramento dommatico delle ONG quali soggetti di diritto internazionale, potrebbe essere utilmente ricostruita facendo ricorso alla teoria generale del diritto, con particolare riguardo allo schema delle *fondazioni*. Significativamente, infatti, tutti i principali sistemi giuridici nazionali attribuiscono soggettività a degli enti immateriali di tipo non associativo che comportano un'organizzazione amministrativa dotate di un patrimonio per il perseguimento di determinate attività non lucrative, denominati "fondazioni" (*fundacion, Stiftung, foundation*)<sup>75</sup>. Una simile personificazione risponde in tutta evidenza al soddisfacimento di elementari istanze solidaristiche dell'ordinamento, peraltro già riscontrabile in applicazioni risalenti al diritto romano e, ancor prima, alla Grecia classica<sup>77</sup>.

Se, dunque, gli ordinamenti interni tendono a riconoscere personalità alle fondazioni in funzione del rilievo sociale accordato allo scopo che esse si prefiggono, ben potrebbe allora ipotizzarsi che analogamente l'ordinamento internazionale conferisca soggettività alle ONG quali enti non associativi esponenziali di interessi pubblicistici<sup>78</sup>, sempre nella misura in cui esse riescano a imporsi sulla scena delle relazioni internazionali. In tal modo, il diritto internazionale attribuirebbe alla struttura gestionale del relativo patrimonio le competenze necessarie per il conseguimento dello scopo socialmente utile dalla stessa perseguito e ritenuto dalla Comunità degli Stati degno di considerazione; e la capacità giuridica delle ONG andrebbe così determinata in ragione delle competenze di attribuzione che l'ordinamento internazionale loro assegna<sup>79</sup>. Le ONG si configurerebbero, quindi, come una sorta di *fondazione*

---

<sup>75</sup> Per una analisi comparativistica delle fondazioni, si rinvia a GIULIO PONZANELLI, *Fondazione in diritto comparato*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, VIII, Utet, Torino, 1992, p. 367 ss. Nell'ordinamento giuridico italiano la disciplina generale delle fondazioni si rinviene agli artt. 14-35 cod. civ. Per un'analisi dettagliata di questa disciplina, cfr. per tutti CESARE MASSIMO BIANCA, *Diritto civile*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 1987, p. 308 ss.

<sup>76</sup> Per una analisi comparativistica delle fondazioni, si rinvia a GIULIO PONZANELLI, *Fondazione in diritto comparato*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1992, pp. 367 ss. Nell'ordinamento giuridico italiano la disciplina generale delle fondazioni si rinviene agli artt. 14-35 cod. civ. Per un'analisi dettagliata di questa disciplina, cfr. per tutti CESARE MASSIMO BIANCA, *Diritto civile*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 1987, p. 308 ss.

<sup>77</sup> Cfr. *amplius*, JEAN IMBERT, *Aperçu historique sur les fondations en droit français*, in GUIDO ALPA (a cura di), *Le fondazioni*, Cedam, Padova, 1988, p. 36 ss.

<sup>78</sup> In tal senso, cfr. SERGIO MARIA CARBONE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>79</sup> Ciò giustificerebbe la non piena partecipazione delle ONG all'espletamento delle funzioni

*internazionale*, dotata di un' autonoma soggettività valevole *erga omnes*. L'archetipo dommatico delle fondazioni potrebbe fornire, così, la base teorica per una possibile attribuzione della personalità giuridica delle ONG, da misurarsi sempre e comunque alla luce del criterio di effettività, divenendo in questo caso un utile strumento per la ricostruzione di un corrispondente istituto nel diritto internazionale<sup>80</sup>. Ciò, in definitiva, risulterebbe perfettamente in linea con quella innegabile tendenza della moderna società internazionale ad ampliare la sfera dei suoi protagonisti, che si va registrando negli ultimi anni<sup>81</sup>.

---

giuridiche fondamentali dell'ordinamento internazionale, quali enti funzionalmente collegati alla tutela di una interesse sostenuto dalla *communis opinio* internazionale.

<sup>80</sup> Il richiamo all'istituto della *fondazione* potrebbe sembrare a prima vista ardito. Tuttavia, occorre considerare che, come acutamente rilevato da ROLANDO QUADRI, *op. cit.*, p. 126, «non è facile separare in modo netto le concezioni giuridiche interne dalle concezioni giuridiche internazionali quando vi è analogia o meglio somiglianza di situazioni. La coscienza giuridica interna e la coscienza giuridica internazionale sono, per così dire, interpenetrabili, esse si compenetrano in quanto sostenute dalle medesime entità: gli Stati». Del resto, l'utilità della metodologia basata sul raffronto del diritto internazionale con il diritto interno è stata da sempre riconosciuta dalla dottrina internazionalistica; cfr. URlich SCHEUNER, *L'influence du droit interne sur la formation du droit international*, in *Recueil des Cuors de l'Académie de droit international de La Haie*, 1939, 68, II, p. 100 ss.; UGO FORTI, *Lezioni di diritto internazionale Pubblico e Privato*, III ed., Umus, Napoli, 1945, p. 103.

<sup>81</sup> A tale ultimo riguardo, cfr. per tutti TULLIO TREVES, *op. cit.*, p. 137.