

Le Organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, “riconoscimento” nel diritto internazionale

1. Non esagerava certo L.C. White affermando, nel 1951, che le organizzazioni non governative internazionali costituiscono un grande, inesplorato “continente” nel mondo delle relazioni internazionali. Ancora oggi, infatti, esse rappresentano le articolazioni di un inestricabile labirinto largamente inafferrabile dal punto di vista giuridico. Eppure le organizzazioni non governative, associazioni private senza fini di lucro create in conformità ai diritti interni degli Stati, espandono attualmente in misura crescente le loro attività su scala multinazionale, spesso occupando spazi lasciati vuoti dalla cooperazione intergovernativa tradizionale e dalla azione dei singoli Stati. In tal senso, esse costituiscono attori sempre più presenti sulla scena dei rapporti internazionali e, insieme, fattori di partecipazione e di affioramento degli individui al livello della cooperazione internazionale, livello normalmente loro precluso dalle strette maglie delle sovranità statali.

Le organizzazioni non governative come protagoniste delle relazioni internazionali e come fattori di partecipazione di gruppi di individui alle varie forme della cooperazione internazionale sono in effetti presenti in molteplici settori di intervento. Basti qui ricordare il settore tecnico, quello del controllo internazionale, dell'assistenza umanitaria, dell'aiuto allo sviluppo, della cooperazione culturale e scientifica, della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. E non si tratta che di esempi. È lecito anzi affermare che in alcuni campi le organizzazioni non governative sono riuscite ad intervenire positivamente proprio laddove organizzazioni intergovernative e agenzie nazionali incontrano difficoltà d'azione e impedimenti di natura politica.

Ma, nonostante l'accresciuto ruolo che le associazioni private svolgono a livello di rapporti internazionali, non v'è dubbio che esse continuano largamente a sottrarsi alle maglie del diritto internazionale; i loro caratteri, infatti, e la loro stessa natura sembrano a prima vista incompatibili con i caratteri e la natura del diritto che è destinato a regolare i rapporti *inter-nationes*.

E non a caso, infatti, l'attribuzione alle associazioni private – o ad alcune di

* Ordinario di Diritto internazionale, Università di Perugia.

esse – dell'appellativo di "organizzazioni internazionali" non comporta un loro "riconoscimento" formale nell'ambito del sistema giuridico internazionale. Eppure, a ben vedere, l'associazionismo privato "internazionale" è nato forse prima di quello intergovernativo.

2. Va considerato infatti che, storicamente, lo strumento utilizzato dagli Stati per favorire lo sviluppo della cooperazione internazionale è stato quello dell'unione di Stati. Si tratta di un fenomeno la cui origine rimonta a non più di un secolo e mezzo fa. Le prime forme della cooperazione intergovernativa sono sorte con l'esperienza delle unioni amministrative internazionali del secolo scorso, come le commissioni fluviali, le commissioni sanitarie e gli uffici internazionali per la posta, il telegrafo, i pesi e le misure. Alcune di tali unioni sopravvivono ancora oggi: si pensi all'Organizzazione internazionale per la protezione civile (Parigi, 1831); all'Ufficio internazionale dei pesi e misure (20 marzo 1875); all'Ufficio centrale dei trasporti per ferrovia (14 ottobre 1890); all'Unione internazionale per la pubblicazione delle tariffe doganali (5 luglio 1890). La nozione di unione di Stati, come è stata configurata nei suoi termini classici, appare caratterizzata da tre requisiti: un accordo internazionale alla base dell'unione; la cooperazione come mezzo per la realizzazione di un interesse comune agli Stati parti all'accordo; la presenza di norme internazionali dirette a disciplinare tale cooperazione.

Nell'ambito delle unioni di Stati, considerate come categoria più ampia, si è poi identificata una distinzione fra unioni semplici e unioni istituzionali o organizzate. Le prime sono quelle che si limitano a coordinare le attività degli Stati membri, che vengono però compiute da organi propri di questi ultimi; le seconde, invece, si caratterizzano per il fatto di provvedere all'attività unitaria mediante organi propri, creati dal trattato istitutivo o sulla base di esso (organi collettivi). A questa seconda categoria di unioni vengono ricondotte più specificatamente le organizzazioni internazionali, il cui numero è andato progressivamente crescendo dopo il secondo conflitto mondiale e la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

È evidente, quindi, che l'espressione "organizzazioni internazionali" si riferisce attualmente alle unioni istituzionali di Stati o, se si vuole, alle organizzazioni intergovernative, create sulla base di un trattato internazionale. È significativo, in tal senso, l'art. 2 *i* della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, del 23 maggio 1969, secondo il quale l'espressione "organizzazione internazionale" designa, ai fini della Convenzione stessa, un'organizzazione fra governi. Può dirsi pertanto che il concetto di organizzazione internazionale, non altrimenti aggettivata, identifica un'unione volontaria di Stati, costituita mediante un accordo internazionale e disciplinata da norme internazionali quanto al suo funzionamento ed ai rapporti fra gli Stati membri nei settori di sua competenza. Dette organizzazioni si concretano in enti a carattere stabile, muniti di ordinamento proprio, di struttura permanente e di organi *ad hoc*, cui è demandata la realizzazione degli scopi sociali mediante un'attività unitaria. Secondo l'art. 5 della Convenzione di Vienna, il regime contemplato per i trattati in genere si applica anche ad ogni trattato che sia atto costitutivo di un'organizzazione internazionale.

Ma – ed è questo il punto che ci interessa in questa sede – prima ancora del progressivo svilupparsi di queste forme di cooperazione interstatale su basi associative, la prassi internazionale ha conosciuto lo stabile affermarsi di un diverso

tipo di cooperazione "multinazionale", vale a dire quella posta in essere dalle c.d. associazioni private internazionali. Le prime associazioni private internazionali hanno infatti iniziato a svilupparsi a partire dalla seconda metà del secolo diciannovesimo, crescendo costantemente in numero fino alla prima guerra mondiale. Le iniziative private di cooperazione internazionale hanno anzi costituito in molti casi l'impianto originario sul quale sono poi sorte varie forme della cooperazione inter-statale. Basterà ricordare enti umanitari come "The British and Foreign Anti-Slavery Society", costituita nel 1839, o il Comitato internazionale della Croce Rossa, creato nel 1863. Sempre ad iniziative degli ambienti privati e professionali interessati sono poi da ascrivere i primi meccanismi di cooperazione internazionale in settori come l'agricoltura e il lavoro, dai quali hanno poi tratto origine gli strumenti della cooperazione intergovernativa. Già prima della costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel 1919, esisteva la Federazione internazionale dei sindacati, sorta nel 1900, e già prima della creazione dell'Istituto internazionale di agricoltura, predecessore dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura nel periodo compreso fra le due guerre mondiali, era stata istituita, con il Congresso dell'Aja del 1919, l'unione internazionale permanente delle associazioni agricole, denominata Commissione internazionale d'agricoltura.

È indubbio – e in ciò sta la *ratio* delle associazioni private internazionali – che la rivoluzione industriale aveva creato una serie di nuovi interessi e bisogni che, non trovando soddisfazione a livello di unioni amministrative intergovernative, potevano essere fronteggiati solo attraverso la cooperazione privata internazionale. A partire dal secolo passato e con intensità crescente sono quindi sorte ovunque associazioni private perseguenti gli scopi più vari della cooperazione internazionale: economici, culturali, commerciali, filantropici, ricreativi, artistici e scientifici.

A parte i due periodi bellici, il numero delle associazioni private internazionali è aumentato costantemente dall'inizio del secolo, conoscendo tuttavia un incremento davvero senza precedenti solo dopo il secondo conflitto mondiale. Per avere un'idea di tale incremento è sufficiente sottolineare che, mentre nel periodo 1950-54 il numero complessivo delle associazioni private internazionali non raggiungeva le mille unità, attualmente, secondo i dati della Unione delle associazioni internazionali riferiti al 1983-84, esistono quasi cinquemila enti appartenenti a questa categoria. E pensare che la classificazione è stata effettuata – correttamente del resto – con criteri restrittivi, escludendo le associazioni private nazionali a vocazione internazionale e le associazioni il cui carattere internazionale non è sufficientemente dimostrato, come in caso di autoelezione.

3. È facile quindi osservare che la distinzione tra associazionismo internazionale intergovernativo, da un lato, e privato, dall'altro lato, costituisce un dato di partenza dal quale occorre muovere per cercare di identificare i tratti distintivi delle organizzazioni non governative internazionali. Le organizzazioni dette *tout court* internazionali sono infatti enti creati dagli Stati in quanto soggetti del diritto internazionale; le associazioni private internazionali – dette anche, secondo una terminologia sorta nell'ambito delle Nazioni Unite, *organizzazioni non governative internazionali* – sono al contrario enti creati da individui (persone fisiche e persone giuridiche), che del diritto internazionale soggetti non sono. È evidente, pertanto, che il fenomeno delle organizzazioni non governative internazionali si svolge in un contesto giuridico diverso da quello nel quale si collocano ed operano le organiz-

zazioni intergovernative, anche se, dal punto di vista materiale, i due fenomeni finiscono coll'intersecarsi nello stesso ambiente sociale.

Ma limitiamoci per il momento all'aspetto giuridico della questione, e cerchiamo di chiarire alcuni nodi essenziali al fine di evitare inutili confusioni.

Il primo punto da evidenziare concerne l'origine delle associazioni private dette Oing. A tale proposito, va specificato subito che tutte le organizzazioni non governative sono in primo luogo delle associazioni nazionali. In generale, esse costituiscono dei meccanismi di cooperazione dovuti ad un'intesa intervenuta tra privati o tra enti collettivi, che ne stabilisce la struttura ed il funzionamento. Detta intesa è un atto che viene redatto con criteri privatistici, conformemente al diritto interno dello Stato in cui l'associazione sorge. È evidente perciò che la natura ed i caratteri dell'atto costitutivo possono variare da un ordinamento all'altro: potrà trattarsi di un atto contrattuale, di un atto collettivo ed anche di un atto unilaterale (si pensi, al riguardo, all'atto unilaterale che sta alla base delle fondazioni). Quel che è certo, è che le organizzazioni non governative sono sempre fondate su un atto riconducibile alla volontà dei privati, redatto nelle forme e nei modi previsti dal diritto privato di uno Stato.

Poiché tutte le organizzazioni non governative nascono secondo gli schemi di un diritto interno statale, esse sono qualificabili, anzitutto, dal punto di vista formale, come *organizzazioni nazionali*. L'unica condizione comune a tutti gli ordinamenti interni perché possa parlarsi di organizzazione non governativa è che l'entità considerata non persegua fini di lucro, come accade al contrario nel caso delle società industriali e commerciali.

Dalla circostanza che tutte le organizzazioni non governative sono anzitutto delle organizzazioni nazionali, in quanto costituite in base al diritto di un determinato Stato, deriva necessariamente la conseguenza che i principali problemi sollevati dalla loro vita e dal loro funzionamento saranno, nel caso in cui operino nell'ambito di diversi ordinamenti giuridici statali, quelli della legge applicabile al vincolo associativo ed agli atti che esse avranno posto in essere nell'applicazione delle loro attività. Si tratta, in breve, di problemi di diritto internazionale privato, che andranno risolti ponendosi dall'angolo visuale dell'ordinamento interno di volta in volta interessato.

Quanto alla nazionalità delle organizzazioni non governative, è evidente che ogni ordinamento statale provvede autonomamente a determinare quali entità siano da considerare nazionali e quali invece straniere. Tale determinazione può avvenire in due modi: o mediante i criteri adottati più in generale per la nazionalità delle persone giuridiche (nel cui novero rientrano le organizzazioni non governative), come avviene nel caso dell'ordinamento elvetico e di quello italiano, ovvero mediante specifici criteri di nazionalità adottati dalla *lex fori* per le organizzazioni non governative.

In origine, quindi, tutte le organizzazioni non governative sono strutturalmente legate ad un diritto nazionale. Alcune di esse, tuttavia, possiedono alcuni requisiti particolari che le fanno rientrare nella categoria delle organizzazioni non governative internazionali. Ed è questo un altro elemento fondamentale da tenere presente: mentre la nazionalità delle organizzazioni non governative è un dato formale, valutabile alla stregua del diritto statale, la loro "internazionalità" è invece un requisito sostanziale, valutabile non già alla stregua del diritto internazionale, bensì con riferimento ad una situazione materiale.

La conferma del fatto che solo alcune delle organizzazioni non governative, pur mantenendo il legame con lo Stato di appartenenza, possono essere definite "internazionali", si trova del resto nell'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite, secondo il quale, come è noto, "il Consiglio economico e sociale può adottare opportune intese per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali intese possono essere prese con organizzazioni *internazionali* e, se del caso, con organizzazioni *nazionali*, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato". Da tale disposizione risulta chiaro che le organizzazioni non governative, *genus* più ampio con il quale le Nazioni Unite auspicano l'avvio di rapporti di consultazione, appaiono distinte nelle due categorie: *a)* delle organizzazioni non governative internazionali, e *b)* delle organizzazioni non governative puramente nazionali. La presenza di quell'inciso "se del caso" indica evidentemente l'interesse prioritario dell'Onu a stabilire relazioni di consultazione soprattutto con la prima categoria di organizzazioni non governative, pur senza escludere rapporti con quelle nazionali.

Tali rapporti sono poi specificati dalle risoluzioni 2/3 del 21 giugno 1946 e 288 B (X) del 27 febbraio 1950, adottate dal Consiglio economico e sociale e secondo le quali "*aux fins des présentes dispositions seront considérées comme organisations non gouvernementales des organisations internationales qui n'ont pas été créées par voie d'accords intergouvernementaux*". Tralasciando per il momento la nozione di organizzazione non governativa accolta da queste risoluzioni, ci preme invece sottolineare che il par. 9 degli atti indicati accoglie il principio secondo cui le organizzazioni non governative internazionali costituiscono *una sorta di filtro* a livello di relazioni internazionali delle organizzazioni non governative meramente nazionali. È detto infatti in quel paragrafo che «in regola generale, le organizzazioni *nazionali* faranno conoscere la loro opinione attraverso le organizzazioni non governative *internazionali* alle quali sono affiliate. Salvo che in casi eccezionali, le organizzazioni *nazionali* facenti parte di una organizzazione non governativa internazionale che si occupa delle stesse questioni non potranno essere ammesse (*al rapporto di consultazione con le Nazioni Unite*). Tuttavia, delle organizzazioni nazionali potranno essere ammesse, dopo consultazione con lo Stato membro interessato, per assicurare una rappresentanza equilibrata ed efficace delle organizzazioni non governative che difendono i principali interessi delle differenti regioni e zone del mondo, o se l'organizzazione in questione ha un'esperienza particolare che il Consiglio è desideroso di utilizzare». Gli stessi principi sono contenuti nella successiva risoluzione 1926 (XLIV), adottata il 23 maggio 1968 dal Consiglio economico e sociale per disciplinare i rapporti di consultazione con le organizzazioni non governative e per sostituire tutte le precedenti delibere *in pari materia*.

Oltre alle disposizioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio economico e sociale, non esistono tuttavia norme internazionali specifiche aventi ad oggetto il "riconoscimento" delle organizzazioni non governative internazionali. Come vedremo i tentativi diretti a predisporre una sorta di statuto di diritto internazionale pubblico per le organizzazioni non governative, come quelli intrapresi dall'*Institut de droit international*, mediante progetti di convenzioni con le quali gli Stati partecipanti si obbligavano a riconoscere determinate prerogative agli organismi cui le convenzioni avrebbero dovuto applicarsi, si sono tradotti in insuccessi. Esisteva allora, come esiste del resto attualmente, una certa difficoltà a compren-

dere, e quindi a regolare, una realtà così complessa come quella delle organizzazioni non governative internazionali.

Si sono rivelati egualmente un insuccesso i progetti di convenzioni internazionali diretti ad assicurare alle organizzazioni non governative, considerate nella loro veste di enti nazionali, *un certo trattamento uniforme*, e più favorevole, negli ordinamenti interni degli Stati contraenti. Ciò vale in specifico per il progetto di convenzione europea sul regime fiscale di alcune organizzazioni senza scopo di lucro, proposto nel marzo 1971 dalla Conferenza internazionale permanente delle organizzazioni non governative all'attenzione del Consiglio d'Europa. L'art. 3 *c* del progetto precisava che per "organizzazione" ai fini della convenzione doveva intendersi «una persona morale o una istituzione, avente o no la personalità giuridica, creata in conformità alla legislazione di uno Stato contraente, i cui statuti o atti costitutivi stipulano espressamente che essa esercita le sue attività su una base esclusivamente non lucrativa e tende a promuovere scopi scientifici, sanitari, educativi, culturali, caritatevoli, filantropici, che le consentono, se del caso, di beneficiare di un regime fiscale privilegiato quale è stato previsto dalla legislazione dello Stato contraente in cui essa è stabilita».

4. Sulla base delle osservazioni sin qui fatte, possiamo ora affrontare il problema delle definizioni, o, se si vuole, dell'identificazione di una organizzazione non governativa internazionale. In altri termini, dobbiamo cercare di capire in che cosa un'organizzazione non governativa qualificata come internazionale differisce da una omologa più semplicemente denominata nazionale e quali sono, in termini più precisi, i criteri da cui dipende *l'internazionalità*. È inutile nascondersi che molte difficoltà pratiche e molte divergenze d'opinione tendono a confondere le acque.

Anzitutto, va detto che esiste una nozione per così dire "intuitiva" di organizzazione non governativa internazionale. È noto, al riguardo, che molte organizzazioni non governative sono nate come associazioni private aventi scopi, campo di attività e composizione di natura largamente multinazionali. Può dirsi pertanto, in via preliminare, che vi sono alcune entità le quali, pur utilizzando strumenti d'azione previsti dai diritti interni dei vari Stati, sono tuttavia caratterizzate da elementi sostanzialmente internazionali nella loro vita e nel loro funzionamento. Per mezzo di esse, infatti, individui ed entità collettive di varia nazionalità, associati insieme, tendono a perseguire in maniera più efficace obiettivi di cooperazione, muovendosi in un campo d'azione materialmente internazionale e svolgendo un ruolo non secondario nelle relazioni internazionali.

Ora, sebbene questi elementi di internazionalità non siano requisiti formali, mancando un collegamento con il diritto internazionale – almeno nella attuale fase storica di sviluppo di quest'ultimo – tuttavia è indubbio che il modo di operare delle organizzazioni non governative internazionali consente di identificare alcuni requisiti fondamentali che costituiscono, se si vuole, il comune denominatore proprio a questa particolare categoria di organismi della collaborazione internazionale privata. Se manca un collegamento formale con il diritto internazionale, non è detto che questo non dipenda proprio dalla volontà delle organizzazioni non governative stesse, che tendono generalmente a mantenere una completa indipendenza d'azione dalle diplomazie e dagli Stati, per raggiungere in modo più diretto ed efficace i loro obiettivi.

Un'altra osservazione generale è quella secondo cui le organizzazioni non governative internazionali presentano gli stessi requisiti iniziali delle organizzazioni non governative in genere: la qualifica di internazionalità deriva infatti loro da requisiti aggiuntivi che non elidono, ma si sommano, a quelli che caratterizzano le organizzazioni private nei vari diritti interni. Deve quindi comunque trattarsi di enti collettivi a fini non lucrativi che, grazie ai mezzi di cui sono dotati ed alla loro struttura permanente, sono in grado di realizzare obiettivi e scopi ideali nei più diversi campi. Si può essere tentati di affermare che il *pendant* logico delle organizzazioni non governative internazionali sono, fra gli enti che perseguono invece fini di lucro, le c.d. imprese multinazionali. Anche queste, infatti, non sono formalmente collegate al diritto internazionale, pur avendo scopi, attività e composizione materialmente internazionali; anzi esse sono caratterizzate dal fatto che sono multinazionali la direzione e il controllo dell'impresa, mentre le singole società in cui l'impresa stessa è giuridicamente strutturata (madre e filiali) sono tutte società "nazionali", create in conformità ad un sistema giuridico nazionale e ad esso sottoposte.

Già all'inizio di questo secolo, in un famoso saggio dal titolo "*L'organisation internationale et les associations internationales*", Otlet indicò – e la sua indicazione fu fatta propria dal secondo Congresso mondiale delle associazioni internazionali del 1913 – che una associazione privata è da considerare internazionale se risponde ai seguenti cinque requisiti:

- a) deve trattarsi di un'associazione "internazionale". Qui la definizione è evidentemente tautologica, poiché non si spiega come debba essere inteso quell'aggettivo. Lo si desume, in parte, dai requisiti indicati poi ai punti b e c, relativi alla *membership* ed al campo di attività (entrambi devono infatti coinvolgere "più paesi", in numero non precisato);
- b) l'organizzazione deve possedere una struttura "aperta" ad elementi simili delle diverse nazioni. Non è detto, però, che i componenti devono possedere varie nazionalità, ma solo che l'organizzazione deve presentare una idoneità astratta alla composizione multinazionale;
- c) ancora, il suo oggetto deve essere multinazionale, nel senso che scopi ed attività devono riguardare più Stati. Anche in questo caso il criterio è assunto in via del tutto generica, senza alcuna ulteriore specificazione;
- d) deve trattarsi di un'associazione senza fine di lucro. Questo requisito è già insito, come si è detto, nella nozione di organizzazione non governativa, indipendentemente dal fatto che sia internazionale;
- e) infine, deve possedere una sede centrale permanente. A parte ogni altra considerazione su tale requisito (esistono infatti organizzazioni non governative itineranti o, come si suol dire, *en l'air*), è indubbio che esso voglia indicare la necessità di un minimo di permanenza e stabilità dell'organizzazione. Lo stesso concetto di organizzazione implica infatti permanenza e stabilità, dato che in caso contrario verrebbe meno la possibilità di identificare un ente a sé stante, distinto dalle singole persone (fisiche e/o giuridiche) che ne fanno parte e centro autonomo di imputazione giuridica. È evidente, a tale proposito, che il primo fattore di stabilità e permanenza è dato proprio da un apparato istituzionale, anche minimo, attraverso il quale l'organizzazione espliciti un'attività unitaria per la realizzazione dei fini comuni ai consociati.

Ulteriori elementi idonei a consentire l'identificazione della nozione che ci

interessa possono essere tratti da alcuni progetti di convenzioni internazionali sulle associazioni internazionali predisposti dall'*Institut de droit international*, che è anch'esso una organizzazione non governativa internazionale, fondata a Ghent, in Belgio, l'11 settembre 1873 con lo scopo di promuovere il progresso del diritto internazionale e comprendente attualmente individui di varie nazionalità.

Il primo progetto di convenzione internazionale sulle associazioni internazionali cui può farsi riferimento è quello presentato alla sessione di Bruxelles dell'*Institut*, nel 1923. L'art. 2 del progetto di convenzione adottato dall'*Institut* sintetizzava così i requisiti necessari «... in base alla presente convenzione, una associazione può essere considerata internazionale se è di natura privata, se è aperta, alle condizioni stabilite dal suo statuto, a individui ed enti collettivi di più paesi e se persegue, senza scopo di lucro, un oggetto di interesse internazionale».

Durante la sessione di Bath, nel 1950, l'*Institut* ha adottato un secondo progetto di convenzione, il cui art. 2 definiva l'associazione internazionale come «un gruppo di individui o di enti collettivi creati liberamente per iniziativa privata, che svolgono senza fini di lucro un'attività internazionale di interesse generale, al di là di ogni preoccupazione di carattere esclusivamente nazionale».

Una maggiore specificazione dei requisiti tipici delle associazioni private internazionali è reperibile invece nel "*Draft Convention Aiming to Facilitating the Work of International Non-Governmental Organizations*", predisposto nel 1959, che, all'art. 1, ne identificava ben sei:

a) l'organizzazione non governativa internazionale è un'associazione di persone fisiche e/o di enti collettivi appartenenti almeno a sei diversi paesi. Per la prima volta, si pone un numero minimo di paesi per connotare il carattere multinazionale;

b) deve avere uno scopo internazionale non lucrativo;

c) deve svolgere un'attività realmente internazionale. Non viene ritenuta sufficiente, in altri termini, l'eventuale indicazione statutaria di un campo di attività internazionale, ma occorre che l'ente eserciti in fatto le sue funzioni in più d'un paese;

d) deve avere un'amministrazione a carattere internazionale ed un segretariato permanente. Ritorna ancora una volta l'elemento della stabilità, con l'aggiunta che la composizione degli organi sociali deve riflettere la natura sostanzialmente internazionale dell'ente;

e) deve avere un metodo di finanziamento internazionale, nel senso che deve ricavare le sue risorse (quote associative, doni, contributi) da fonti situate in diversi paesi;

f) le sue attività devono essere "riconosciute" in uno dei paesi di cui i membri (individui ed enti collettivi) sono nazionali;

g) deve godere di statuto consultivo presso un'organizzazione intergovernativa;

h) le sue attività devono essere conformi ai principi contenuti nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Come si vede, la definizione è assai più complessa delle precedenti: oltre al requisito per cui il carattere multinazionale deve riflettersi sulla composizione degli organi direttivi, alla distinzione fra scopo ed attività, si richiede anche un finanziamento plurinazionale, il riconoscimento pubblico e lo statuto consultivo. Il progetto stabiliva inoltre la creazione di un organo specifico, denominato commissione per le organizzazioni non governative internazionali, competente a valutare i casi

“grigi” ed a sciogliere gli eventuali dubbi circa l'internazionalità effettiva di una data associazione privata.

5. Agli elementi di riflessione finora raccolti vanno ora aggiunti quelli desumibili dalle disposizioni adottate dalle organizzazioni intergovernative in materia di consultazione delle organizzazioni non governative internazionali.

A questo proposito vanno in primo luogo ricordate le già menzionate risoluzioni 288 (B) e 1296 (XLIV) del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, le quali assumono un criterio *ad excludendum* per definire le organizzazioni private internazionali.

Sono tali, infatti, per le Nazioni Unite, le organizzazioni internazionali che non sono costituite per mezzo di un trattato internazionale. La definizione è però meramente negativa e non offre in sé alcun criterio supplementare di identificazione. Essa serve soltanto ad operare un primo *screening* di fondo per determinare quando una organizzazione internazionale rientra senz'altro nel novero di quelle intergovernative, quando, cioè è creata attraverso un accordo fra Stati.

Le citate risoluzioni offrono tuttavia ulteriori spunti ed alcune preziose indicazioni, che possiamo suddividere in due categorie. La prima comprende quei requisiti più direttamente legati agli interessi che le Nazioni Unite intendono salvaguardare nell'instaurare un rapporto di consultazione e che, pertanto, sono meno generalizzabili. Ciò vale, in specifico, per i primi tre requisiti, secondo i quali:

- a) l'organizzazione deve esercitare le sue attività in settori di competenza del Consiglio economico e sociale (questioni economiche, sociali, culturali, di educazione e di sanità, scientifiche e tecniche o attinenti ai diritti dell'uomo). Data la vastità dell'ambito di competenza del Consiglio, è evidente che esso finisce coll'abbracciare tutti i possibili settori d'intervento delle organizzazioni non governative;
- b) gli scopi e le finalità dell'organizzazione devono essere conformi ai fini e ai principi delle Nazioni Unite;
- c) l'organizzazione deve impegnarsi a coadiuvare l'Onu nelle sue attività e a farne conoscere i principi secondo la natura e l'estensione delle sue competenze.

L'altra categoria di requisiti attiene invece più precisamente all'identificazione dei caratteri di internazionalità dell'organizzazione, posto che, come si è già rilevato, l'interesse dell'Onu è quello di stabilire legami di consultazione non già genericamente con tutte le associazioni private, ma soprattutto con quelle che hanno una struttura ed un campo d'azione sicuramente multinazionale. E non a caso, le disposizioni contenute nelle due risoluzioni del Consiglio economico e sociale richiedono anzitutto che l'organizzazione che aspira allo statuto consultivo sia veramente “rappresentativa” dei principali gruppi sociali che esplicano delle attività organizzate nel settore specifico di sua competenza, esprimendone l'opinione a livello internazionale. La rappresentatività è espressamente intesa anche come rappresentanza di un numero “importante” (nella prassi non inferiore a tre) di paesi appartenenti a diverse regioni del mondo. Tale requisito deve poi tradursi in una reputazione internazionale ben consolidata di cui l'organizzazione stessa goda.

In secondo luogo, si richiede, da un lato, l'esistenza di una sede permanente e di una struttura burocratica («*l'organisation doit avoir un siège reconnu et être dotée d'un chef administratif*») e, dall'altro lato, deve avere uno statuto adottato secondo principi democratici e contenente delle disposizioni secondo le quali

la politica dell'organizzazione deve essere stabilita da un organo rappresentativo (assemblea, conferenza, etc.) nei confronti del quale è responsabile un organo esecutivo.

Sofferamoci un momento sul secondo di questi requisiti, che si rivela di particolare interesse, dato che sul primo – la stabilità e permanenza dell'organizzazione – abbiamo già avuto modo di fare alcune osservazioni generali. È comunemente ammesso che un'associazione privata internazionale rientra nel novero delle organizzazioni non governative *solo se non è strutturata gerarchicamente*. In questo senso, infatti, va inteso il riferimento delle disposizioni adottate dalle Nazioni Unite allo statuto fondato su principi democratici. Gli enti strutturati gerarchicamente costituiscono a loro volta una classe particolare di organismi non governativi che, quand'anche si connotino per caratteri di internazionalità, non possono tuttavia essere ricompresi fra le organizzazioni non governative. Il discorso vale in particolare per gli ordini militari e religiosi, le confraternite, gli istituti secolari e tutti gli altri enti la cui struttura è polarizzata intorno al carisma di un capo o all'osservanza di un insieme di pratiche religiose. Nulla toglie che tali enti possano essere considerati anch'essi materialmente internazionali: si pensi agli ordini religiosi, cattolici e protestanti, che costituiscono comunità e missioni in molti paesi. In alcuni casi detti ordini, a causa del loro ruolo storico, sono stati i precursori di certe forme della cooperazione privata internazionale. Consideriamo infine che perfino delle associazioni segrete o semisecrete possono avere natura materialmente internazionale.

È indubbio, però, che nella struttura tipica delle organizzazioni non governative internazionali non sono presenti elementi gerarchici. Anzi, la struttura tipica è proprio quella caratterizzata dal criterio della rappresentatività democratica.

Considerata tale struttura nell'ottica dell'*id quod plerumque accidit*, va detto che in genere i poteri direttivi spettano, nelle organizzazioni non governative internazionali, all'organo plenario (assemblea, conferenza), che determina le linee generali della politica dell'ente ed è titolare della competenza relativa alla revisione dello statuto. Tale organo approva il bilancio, designa i componenti degli altri organi ristretti, conferisce a questi ultimi i poteri necessari per gestire l'associazione e ne controlla gli atti. Esiste poi, normalmente, un consiglio esecutivo, che esercita i suoi poteri negli intervalli di sessione dell'organo plenario, è anch'esso relativamente rappresentativo e nomina i componenti di eventuali organi ausiliari, come le commissioni tecniche. Se l'assemblea non si riunisce annualmente, è il Consiglio ad esercitare il potere di bilancio, oltre ad applicare il programma di attività nel contesto delle direttive generali dell'assemblea.

Non tutte le organizzazioni non governative internazionali, evidentemente, presentano questa struttura organica complessa comprendente un organo plenario, un organo ristretto e un organo burocratico (segretario generale e staff). Alcune organizzazioni meno importanti hanno una strutturazione ben più limitata.

Ulteriori requisiti stabiliti dalle Nazioni Unite sono quelli relativi alla composizione (i membri, affiliati e componenti devono rappresentare "un gran numero di paesi") e al finanziamento a mezzo di quote associative. Questi due elementi, strettamente legati fra loro, variano evidentemente in ragione dell'una o dell'altra organizzazione. Vi saranno organizzazioni a *membership* universale, in cui la distribuzione dei componenti è ben ripartita fra le cinque grandi regioni continentali, come l'Accademia internazionale di patologia, fondata il 15 maggio 1906 e la

Camera di commercio internazionale, riconosciuta con decreto ministeriale francese del 24 gennaio 1949.

Vengono poi le organizzazioni a composizione intercontinentale, comprendenti membri di almeno due regioni continentali, come il Comitato di coordinamento del servizio volontario internazionale, fondato a Parigi il 22 aprile 1948 e composto da organizzazioni nazionali di 51 paesi e da 10 altre organizzazioni non governative internazionali.

Infine, vi sono organizzazioni con composizione regionale unica, come l'Associazione degli istituti di ricerca e sviluppo dell'Oceano indiano ed Europa Nostra, Federazione internazionale delle associazioni per la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale in Europa.

In definitiva, ciò che interessa non è tanto il numero dei paesi rappresentati, che deve tuttavia non essere inferiore ad un certo limite, quanto la rappresentatività delle regioni mondiali. Il suggerimento che solo associazioni con *membership* rappresentativa di più di 10 paesi potessero ambire allo statuto consultivo è stata a suo tempo scartata in sede di Nazioni Unite, perché ritenuta troppo restrittiva; in pratica oggi si chiede la presenza di almeno tre gruppi nazionali.

Quanto al finanziamento è evidente che esso sarà internazionale nella misura in cui è internazionale la composizione dell'organizzazione, dato che il principio generale è quello per cui le risorse di tali enti devono provenire principalmente, anche se non esclusivamente, da quote associative. Non a caso, le regole dell'Onu stabiliscono che ove i mezzi finanziari di un'organizzazione che chiede lo *status* consultivo provengano da altre fonti, essa dovrà spiegare in modo soddisfacente le ragioni per le quali si è discostata dalla regola generale. L'organizzazione non governativa, infatti, è per definizione un'entità che rastrella essa stessa, principalmente fra i suoi associati, le risorse necessarie al perseguimento degli scopi ideali per i quali è stata creata. Nella pratica interna agli Stati, la nozione è stata a volte estesa anche ad enti che ricavano la totalità delle loro risorse dal finanziamento pubblico, il che non corrisponde, invece, al concetto internazionale di organizzazione non governativa.

Le osservazioni fin qui svolte consentono di identificare le organizzazioni non governative internazionali in funzione di certi requisiti che riteniamo determinanti. Non si vuole nascondere, tuttavia, che ogni classificazione costituisce in certa misura una generalizzazione; la realtà delle organizzazioni non governative internazionali è infatti così poliedrica che per ogni osservazione generale formulata si potrebbe senz'altro trovare l'eccezione.

Nondimeno, si può affermare che i requisiti che consentono di identificare una organizzazione non governativa internazionale sono essenzialmente quattro:

- a) lo scopo;
- b) la composizione;
- c) il campo di attività;
- d) la struttura.

Tutti gli altri requisiti o criteri proposti nelle sedi esaminate, ed in altre ancora che abbiamo tralasciato, possono in definitiva essere ricompresi nei quattro ora indicati. Ancora una volta si ricorderà, comunque, che i requisiti di internazionalità si sommano a quelli più generali che connotano la nozione di organizzazione non governativa. I requisiti di internazionalità devono, a loro volta, concorrere

insieme: non è infatti sufficiente uno scopo internazionale se la composizione non è tale e non basta un campo di attività multinazionale se sono privi di tale carattere composizione e struttura. Esistono infatti organizzazioni non governative a composizione internazionale che non perseguono obiettivi di carattere internazionale e non hanno una sfera di interessi estesa a più paesi.

Il primo criterio qualificante è dunque quello dello scopo che, secondo gli statuti dell'organizzazione, deve essere diretto a realizzare una forma di cooperazione internazionale nei settori di competenza dell'ente. Così l'Associazione dei geoscienti per lo sviluppo internazionale, fondata il 19 maggio 1974 e composta da 37 istituzioni e 1500 individui in 98 paesi, persegue l'obiettivo di realizzare scambi di idee, esperienze ed informazioni sul ruolo delle geoscienze nello sviluppo internazionale; l'Associazione internazionale "dati per lo sviluppo", fondata nel 1975, si propone a sua volta di assistere i governi nella raccolta, organizzazione ed uso dei dati tecnici di cui necessitano per il loro sviluppo economico; la Società internazionale di chemioterapia, a incoraggiare la cooperazione fra i suoi membri e gli scienziati che si occupano delle relative scienze cliniche ed a favorire la formazione di gruppi nazionali nei paesi che ne sono privi. E gli esempi potrebbero continuare.

Lo scopo internazionale o, se si vuole, di "interesse internazionale", è sempre necessario, ma non sufficiente: molte organizzazioni non governative, specie quelle che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo, si limitano ad avere un "orientamento" o una "vocazione" internazionale, ma difettano degli altri requisiti. Così Helvetas, associazione privata svizzera di assistenza tecnica, fondata a Zurigo nel 1955 per fornire aiuto alle popolazioni sottosviluppate, è una organizzazione non governativa esclusivamente svizzera quanto a composizione e struttura e non può quindi rientrare nel novero di quelle definite internazionali.

Il secondo requisito è quello della composizione, che deve anch'essa essere internazionale. Al riguardo, occorre fare una precisazione importante: l'internazionalità nel senso qui inteso attiene alla provenienza dei membri dell'organizzazione non governativa, al carattere multinazionale della sua *membership*, non alla natura dei suoi componenti. È evidente, in altri termini, che una organizzazione non governativa potrà essere variamente classificata anche in funzione della diversa natura delle entità di base che ne costituiscono i componenti.

Da tale diverso punto di vista, si è soliti identificare, invece, organizzazioni non governative "semplici", che sono composte solo da persone fisiche, ed organizzazioni non governative "composte", nelle quali sono associati gruppi di individui, enti ed organismi collettivi. Nella prima categoria rientra, ad esempio, l'Associazione internazionale di sociologia rurale, fondata nel 1962 e composta da individui appartenenti a 42 paesi. Tra le organizzazioni non governative composte possono citarsi la Federazione internazionale dei produttori agricoli, che raggruppa 63 organismi nazionali e il Consiglio mondiale dell'artigianato, composto da sezioni nazionali in 78 paesi.

Infine, esistono - e sono le più numerose - le organizzazioni non governative "miste", in cui convivono persone fisiche ed enti collettivi, come l'Istituto internazionale di diritto umanitario, fondato a San Remo il 26 settembre 1970 e composto da istituzioni ed individui in 36 paesi e l'Associazione internazionale di medicina agricola e di sanità rurale, che raggruppa individui ed enti di 37 paesi diversi.

Non solo, ma vi sono anche organizzazioni non governative composte da individui che, pur agendo a titolo personale, e non come delegati di governi, ne fanno tuttavia parte solo in quanto aventi un determinato *status* pubblicistico (si pensi all'Unione interparlamentare o ai Comuni d'Europa); altre, i cui membri sono delegati di istituzioni pubbliche ed agiscono a titolo ufficiale (è il caso, unico nel suo genere, dell'*Interpol*); altre ancora, in cui sono presenti, quali membri, individui a titolo personale e funzionari pubblici (Associazione internazionale di sicurezza sociale e *International Broadcasting Union*). Infine, esistono organizzazioni non governative con *membership* assai ridotta, altre invece, come i sindacati internazionali, che riuniscono milioni di individui.

Ma il requisito dell'internazionalità non attiene a questo elemento: possono esservi organizzazioni semplici, composte e miste puramente nazionali. Quel che interessa, invece, è che i membri siano originari di un numero sufficientemente rappresentativo di paesi, in ragione della loro nazionalità (minimo, come si è detto, tre). Ma quel che più conta è che l'organizzazione sia "aperta" alla partecipazione multinazionale, cioè accessibile ad ogni entità o individuo in possesso dei requisiti e delle competenze da cui la *membership* dipende. La partecipazione dei membri deve essere poi qualificata dal diritto di voto nell'organo plenario, mentre l'organizzazione interna non deve favorire un gruppo nazionale a detrimento di altri.

Anche la composizione internazionale non è elemento sufficiente se mancano gli altri requisiti. Esistono infatti molteplici organizzazioni meramente nazionali – si pensi alle associazioni filantropiche americane – che ammettono membri stranieri, ma non hanno scopi e campo di attività internazionali.

Quanto ai dirigenti ed all'apparato burocratico, il fatto che in una organizzazione non governativa essi posseggano tutti, in un dato momento, la stessa nazionalità, non significa che l'ente non abbia carattere internazionale, ove la composizione degli organi sociali (assemblea, consiglio) rispetti il principio della multinazionalità. Normalmente le organizzazioni non governative internazionali più accreditate e con maggiori tradizioni si caratterizzano anche per la circostanza che viene applicato un sistema di rotazione nazionale a periodicità determinata tra individui appartenenti a Stati diversi per quanto attiene alla composizione degli organi amministrativi.

E veniamo al terzo requisito, quello della sfera di attività internazionale, nel senso che deve riguardare un numero sufficientemente ampio di paesi. Va detto che spesso si parla delle attività delle organizzazioni non governative internazionali come di "funzioni". In realtà, questi organismi realizzano frequentemente varie attività, che è assai difficile qualificare come funzioni. Quel che può invece affermarsi è che esiste un settore d'intervento prioritario rispetto agli altri, che caratterizza in modo più determinante la fisionomia dell'ente. Così le organizzazioni non governative internazionali scientifiche mettono in contatto i loro membri e li informano sullo stato delle relative scienze e discipline, mediante congressi periodici ed altre attività correlate. Le associazioni private giuridiche, come il Comitato marittimo internazionale, la Iata o la Camera di commercio internazionale, privilegiano invece l'elaborazione di progetti di leggi e convenzioni. Tratto comune a tutte le organizzazioni non governative internazionali è quello di agire come gruppi di pressione sia nei confronti degli Stati che delle organizzazioni intergovernative, tutelando in tal modo gli interessi dei loro affiliati. Va notato ancora una volta che anche la sfera internazionale di attività deve unirsi agli altri requisiti. Così l'Asso-

ciazione canadese dei giudici delle corti popolari, che è un'organizzazione non governativa nazionale e non persegue statutariamente fini internazionali, ha tuttavia iniziato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, stabilendo all'uopo anche contatti con l'Undp; alcune fondazioni private, come la *Ford*, la *Rockefeller* o la *Oxfam* britannica, pur essendo nazionali, svolgono attività di rilievo internazionale, proprio nel campo della cooperazione allo sviluppo. Ne consegue che quando enti come *Misereor* o *Brot Für die Welt* agiscono come strumenti di assistenza umanitaria o di aiuto ai paesi emergenti, essi si presentano *in loco* come organismi nazionali tedeschi e non come organizzazioni non governative internazionali. Si tratta, infatti, di associazioni private nazionali con programmi all'estero.

Il quarto, ed ultimo, requisito rilevante ai fini della ricostruzione dell'identità delle organizzazioni non governative internazionali attiene alla struttura, che deve anzitutto essere permanente, escludendosi con ciò i comitati *ad hoc* ed i comitati organizzatori di riunioni uniche. Tale requisito è inoltre indispensabile perché l'ente possa svolgere attività di carattere continuativo.

Perché si abbia struttura stabile, è necessario che l'atto istitutivo contempli un apparato organico, nel cui contesto siano predisposti i meccanismi idonei a consentire ai membri di diversa nazionalità di eleggere periodicamente i componenti degli organi di gestione ristretti e degli organi burocratici. La composizione degli organi sociali deve riflettere il carattere multinazionale dell'organizzazione: generalmente, è lo stesso statuto a stabilire che gli organi direttivi siano composti senza limitazioni o discriminazioni geografiche o nazionali, compatibilmente con il carattere universale o regionale dell'ente.

Un elemento fondamentale della struttura, in senso lato, di una organizzazione non governativa, che preferiamo considerare in questa sede piuttosto che farne requisito a sé stante, è costituito dal metodo di finanziamento. Come si è avuto modo di accennare, perché possa parlarsi di organizzazione privata internazionale è necessario che la maggior parte delle risorse provengano da paesi diversi. Per tale motivo, vanno escluse dalla categoria che ci interessa le organizzazioni benevole e private stabilite sul continente americano che si autodefiniscono internazionali ed i cui bilanci sono invece in totalità finanziati da risorse messe a disposizione dai membri di nazionalità americana.

Per quanto riguarda il finanziamento, occorre anche sottolineare che le organizzazioni non governative, nazionali ed internazionali, ricevono quote crescenti di risorse pubbliche. Quel che importa, tuttavia, è che il sovvenzionamento o il cofinanziamento delle loro attività non incida sull'indipendenza dell'organizzazione, dato che uno dei caratteri tipici delle associazioni private internazionali è il ruolo critico da esse svolto nei settori nei quali intervengono. Il rischio che le organizzazioni non governative, a fronte di un aumento dei finanziamenti pubblici, si trasformino in meri organi tecnici di esecuzione non sembra costituire una realtà; è evidente piuttosto che un certo tipo di dipendenza dalla contribuzione pubblica può incidere, specie nel campo della cooperazione allo sviluppo, sul tipo di realizzazioni che dette organizzazioni sono portate a privilegiare (progetti di breve durata, con risultati visibili).

Ciò detto, va sottolineato che la "prova" dell'esistenza dei requisiti sopra indicati andrà reperita non solo negli atti formali che sono alla base dell'ente (statuti, atti costitutivi, regolamenti, etc.), ma anche, e soprattutto, attraverso un'indagine relativa alla vita effettiva ed al funzionamento dell'organizzazione considerata.

Sulla scorta delle osservazioni che precedono, possiamo quindi formulare a questo punto una definizione comprensiva di organizzazione non governativa internazionale. Un ente senza fini di lucro, creato dalla volontà dei privati in conformità al diritto nazionale di uno Stato, può essere qualificato internazionale se:

- a) risulta dal suo statuto, degli atti adottati sulla base di esso e del suo concreto funzionamento, che persegue uno scopo di interesse internazionale e costituisce uno strumento di cooperazione fra individui ed enti di varia nazionalità;
- b) svolge un'attività di natura internazionale, tale da coinvolgere almeno tre paesi diversi;
- c) ha una *membership* multinazionale (individui o enti collettivi rappresentativi di almeno tre paesi), che si riflette sulla composizione degli organi sociali, nei quali nessun gruppo nazionale ha una posizione dominante;
- d) possiede una struttura permanente e stabile e le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento dell'attività connessa alla realizzazione dei suoi scopi.

6. La circostanza che alcune organizzazioni non governative siano qualificabili come internazionali per la presenza dei requisiti indicati in precedenza non significa tuttavia che esse possano essere ricomprese nel novero dei soggetti del diritto internazionale. La tesi secondo la quale l'esistenza di alcune norme internazionali (come l'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite) aventi ad oggetto le organizzazioni non governative internazionali avrebbero comportato l'acquisizione da parte di esse della personalità internazionale non è confortata né dalla dottrina né dalla prassi. Non potrebbe del resto essere altrimenti, se è vero che soggettività internazionale significa titolarità di situazioni giuridiche soggettive contemplate da norme internazionali. Da tale punto di vista la situazione delle organizzazioni non governative nel diritto internazionale è identica a quella degli individui in genere, che non rientrano nel novero dei soggetti. Mancano infatti completamente i presupposti di fatto per considerare gli individui (persone fisiche e persone giuridiche) come enti dotati della personalità internazionale. Ciò significa che, nella attuale fase storica di sviluppo del diritto internazionale, le organizzazioni non governative internazionali costituiscono in talune ipotesi mero oggetto di norme internazionali.

Per questo è da ritenere che le intese fra le Nazioni Unite e gli istituti specializzati, ai sensi dei rispettivi statuti, e le organizzazioni non governative internazionali, non possono essere qualificate come trattati o accordi internazionali. In realtà i "*suitable arrangements*" di cui parla l'art. 71 della Carta delle Nazioni Unite non hanno il valore di fonti di diritto internazionale e non sono soggetti all'operatività della norma *pacta sunt servanda*. A ben vedere, infatti, la relazione di consultazione presuppone una risoluzione dell'organizzazione intergovernativa, che decide discrezionalmente se ammettere o no l'organizzazione non governativa richiedente allo statuto consultivo e a quale tipo particolare di statuto. Il titolo su cui tale rapporto si fonda, quindi, è costituito da un atto unilaterale dell'organizzazione intergovernativa interessata, da una concessione discrezionale che non cessa di essere tale per il fatto dell'esistenza di direttive generali in materia di consultazione.

La personalità internazionale non può poi derivare dal mero fatto che talune organizzazioni non governative internazionali svolgano attività "di interesse generale". A parte la difficoltà di precisare una simile nozione nel diritto interna-

zionale, la situazione di una organizzazione privata che ha una sfera di attività internazionale non è affatto diversa da quella di un qualsiasi altro ente che, costituito in base al diritto interno di uno Stato, si trova poi ad operare in più paesi.

Va poi ricordato che quanto si è detto trova conferma in tutti quei progetti di convenzioni internazionali, altrove esaminati, relativi al trattamento delle organizzazioni non governative o negli ordinamenti interni degli Stati (progetto presentato al Consiglio d'Europa sul trattamento fiscale) o nell'ordinamento internazionale (progetti dell'*Institut de droit international*). A parte il fatto che nessuno di essi è mai entrato in vigore, è poi ovvio che di tali convenzioni erano destinati a divenire parti contraenti gli Stati, mentre le organizzazioni private avrebbero costituito solo l'oggetto di quella disciplina internazionale.

L'esclusione delle Ong internazionali dal novero dei soggetti del diritto internazionale – almeno nella attuale fase storica di evoluzione di questo sistema giuridico – non toglie peraltro che, come si è detto all'inizio, le associazioni private abbiano acquistato un ruolo di primaria rilevanza nelle relazioni internazionali. In particolare, si vanno accrescendo i casi in cui le Ong internazionali – oltre a svolgere di fatto, attraverso le cortine della sovranità statale, attività di rilevanza internazionale – si vedono attribuire dagli stessi Stati compiti direttamente collegati al funzionamento di certi trattati internazionali.

Non occorre molta fantasia per ricordare le attività normative indirette delle Ong internazionali, attività che si concretano nell'assistenza, che esse rendono, alla elaborazione di accordi internazionali, specie in materia di protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, o anche, in altri casi, alla predisposizione di norme tecniche in settore specializzati della cooperazione internazionale. Non solo, ma sempre alle Ong, sono affidate sempre più spesso funzioni materiali integrative rispetto alla cooperazione intergovernativa, funzioni, ad esempio, di controllo, anche in questo caso, nei settori ben delicati del trattamento dell'individuo e della protezione della sua dignità.

Se quindi non si può oggi affermare che le Ong, altreché protagoniste, sono anche soggetti, in senso giuridico, del diritto internazionale, va anche detto che nessun ostacolo logico o formale si frappone ad una evoluzione in senso diverso, nel senso cioè del "riconoscimento" della personalità internazionale delle Ong, ove esse effettivamente si presentino come enti paritari rispetto agli Stati.

V'è da chiedersi tuttavia, ed è con tale interrogativo che concludiamo questa relazione, se sia poi auspicabile una evoluzione in tal senso, o se sia preferibile, per le stesse Ong, continuare a svolgere la loro preziosa opera traversando orizzontalmente le sovranità statali, senza giustapporsi ad esse. In quanto strumenti dell'associazionismo privato, le Ong contribuiscono fin d'ora, infatti, ad accrescere la partecipazione popolare alle relazioni internazionali e a sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale su temi e problemi rispetto ai quali le tradizionali diplomazie degli Stati mostrano spesso la più chiusa cecità. Che il loro "riconoscimento" nel diritto internazionale, quindi, non si traduca in un mezzo per trasformarle in paludate burocrazie. ■

Bibliografia

Benvenuti, *Organizzazioni non governative internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 408-427.

- Id., *The Nature and Features of International Non-Governmental Organizations*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1978-79, p. 84 ss.
- Bettati, Dupuy e altri, *Les Ong et le droit international*, Paris, 1986.
- Bleckmann, *Nongovernmental Organizations*, in *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XVII, Chap. 25.111.
- Cassoni, *I criteri di classificazione delle organizzazioni non governative*, in *Diritto internazionale*, 1967, pp. 295-312.
- Cortese e Papini, *L'importance des associations non gouvernementales dans la vie internationale et leur représentation auprès des institutions intergouvernementales*, in *Rivista di studi europei*, 1971, p. 313 ss.
- Kozłowski, *Les organisations non gouvernementales acteurs du développement*, in Ocde, *Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement*, Paris, 1983.
- Lador-Lederer, *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities, A Study in Autonomous Organizations and "Ius Gentium"*, Leyden, 1963.
- Id., *Non-Governmental Organizations. Their Regime and Privileges*, in *Internationales Recht und Diplomatie*, 1961, pp. 53-63.
- Leary, *A Case Study of Non-Governmental Participation in the Development of International Norms on Torture*, in *U.N. Law Fundamental Rights*, a cura di Cassese, Alphen aan den Rijn, 1979, p. 197 ss.
- Maire, *Les associations et fondations internationales et la notion de utilité publique*, in *Les organisations non gouvernementales en Suisse*, Colloque des 8 et 9 juin 1972, Genève, 1973.
- Marchisio, *Le organizzazioni non governative internazionali e la cooperazione allo sviluppo*, Roma, 1985.
- Ocde, *Répertoire des organisations non-gouvernementales des pays membres de l'Ocde actives dans le domaine de la coopération pour le développement*, vol. I, *Description*, e vol. II, *Index*, Paris, 1981.
- Socini Leyendecker, *Osservazioni sulla rilevanza delle organizzazioni non governative nella comunità internazionale*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 685 ss.
- Stöšić, *Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, Belgrade, 1964.
- Union des Associations Internationales, *Yearbook of International Organizations 1983/84*, München-New York-London-Paris, 1983.
- Weisbrodt e Mc Carthy, *Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations*, in *Virginia Journal of International Law*, 1981, p. 1 ss.
- White, *International Non-Governmental Organizations. Their Purposes, Methods and Accomplishments*, New York, 1968 (rist. 1951).

