



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

Gli Speciali

Luglio 2020

Le organizzazioni internazionali fra crisi del multilateralismo ed iniziative di neo-protezionismo

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI
Gli Speciali
Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Mario Pio Calogero – Zlata Drnas Clement – Jean-Paul Costa – Emmanuel Decaux – Kerstin Von der Decken – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Giancarlo Guarino – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Sergio Marchisio – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile: Carlo Curti Gialdino

Componenti: – Francesco Battaglia – Raffaele Cadin – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Luigino Manca – Michele Messina – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Valentina Zambrano

Criteri di referaggio:

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a tre *referees*, che decideranno, a maggioranza, sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

**LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI
FRA CRISI DEL MULTILATERALISMO ED
INIZIATIVE DI NEO-PROTEZIONISMO**

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 3/2020
luglio 2020

ISSN 2284-3531



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

INDICE

LINA PANELLA, <i>Introduzione</i>	I
---	---

Parte I

Costituzionalismo e funzionalismo nella teoria dell'organizzazione internazionale

PIERO PENNETTA, <i>Considerazioni sullo studio dell'organizzazione internazionale fra funzionalismo e costituzionalismo</i>	1
IVAN INGRAVALLO, <i>Considerazioni sullo stato attuale delle organizzazioni internazionali e del loro diritto (ma cos'è questa crisi...)</i>	15
ELISA TINO, <i>La legittimità delle organizzazioni internazionali e il contributo degli organi rappresentativi di interessi non-governativi al suo rafforzamento</i>	27
GIOVANNI CELLAMARE, <i>Confronto tra funzionalismo e costituzionalismo. Quali modelli di studio dell'organizzazione internazionale: brevi note</i>	45

Parte II

L'organizzazione internazionale nella crisi della *governance* economica globale

UGO VILLANI, <i>Le organizzazioni internazionali tra crisi nella governance dell'economia e prospettive di rilancio</i>	49
VALERIA DI COMITE, <i>Il ritorno al protezionismo: i dazi statunitensi, la reazione dell'UE e la crisi dell'OMC</i>	54
CRISEIDE NOVI, <i>Il ruolo degli Stati membri negli accordi di libero scambio di nuova generazione dell'Unione europea</i>	65
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO, <i>La crisi di legittimazione dei sistemi internazionali di soluzione delle controversie economiche nel contesto della "crisi" delle organizzazioni internazionali</i>	94

ANGELA DEL VECCHIO, <i>La crisi del multilateralismo e le sue conseguenze sulla soluzione delle controversie economiche internazionali</i>	111
--	-----

Parte III

Diritti umani e organizzazioni internazionali

CLAUDIA MORINI, <i>Organizzazioni regionali e tutela delle popolazioni coinvolte in disastri: il ruolo dell'Unione europea</i>	121
EGERIA NALIN, <i>La posizione delle organizzazioni regionali africane e degli Stati africani nei confronti della Corte penale internazionale</i>	135
FRANCESCA PERRINI, <i>Le Nazioni Unite e la tutela dei diritti umani: importanti traguardi versus forti limiti</i>	156
VALENTINA ZAMBRANO, <i>La tutela dei migranti via mare e il ruolo delle ONG nel prisma del diritto internazionale</i>	164
PIETRO GARGIULO, <i>Le organizzazioni internazionali tra crisi del multilateralismo ed iniziative di neo-protezionismo: conclusioni generali</i>	182

CONFRONTO TRA FUNZIONALISMO E COSTITUZIONALISMO. QUALI MODELLI DI STUDIO DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE: BREVI NOTE

GIOVANNI CELLAMARE*

Grazie Presidente per la parola¹. Sono particolarmente lieto di potermi rivolgere a tutti Voi in quest'Aula Magna, in occasione del primo convegno predisposto dal Gruppo di interesse della SIDI sulle organizzazioni internazionali. Ringrazio l'Università di Messina per l'ospitalità e, in particolare, gli Amici Panella e Gargiulo che hanno assunto l'onere organizzativo.

Mi è stato affidato il compito di svolgere delle osservazioni sull'oggetto della prima sessione, sentite le relazioni programmate.

Trattando del costituzionalismo e del funzionalismo nella teoria dell'organizzazione internazionale, quelle relazioni hanno toccato questioni ampiamente dibattute in dottrina. Limitandomi a quella italiana, si può risalire al raffinato dibattito, affidato alle pagine della *Rivista di diritto internazionale* del 1914, tra Anzilotti e Fusinato attorno alla natura giuridica delle unioni di Stati, muovendo dall'analisi della posizione nell'ordinamento internazionale dell'Istituto internazionale di agricoltura. Passando a un'epoca più vicina, non può non ricordarsi l'avvincente confronto tra la teoria della netta separazione tra ordinamenti giudici (sostenuta da Sereni, posto che le organizzazioni internazionali creano propri ordinamenti autonomi e come tali operano quali soggetti dell'ordinamento internazionale) e la costruzione che, contestata la necessaria originarietà degli ordinamenti delle organizzazioni, distingue il problema della loro soggettività da quello del loro operare nell'ordinamento internazionale, delineando la reciproca penetrabilità nei rapporti tra ordinamenti e il carattere derivato dal diritto internazionale del sistema normativo delle organizzazioni (Decleva).

Si tratta di un confronto ben sintetizzato da Durante nella monografia del 1964 su *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*.

La seconda delle costruzioni testé richiamate ha avuto svolgimenti in seno alla Commissione del diritto internazionale, nel corso dei suoi lavori sulla responsabilità delle organizzazioni, trattando del carattere di specialità delle norme delle stesse organizzazioni (come emerge, ad esempio, da un articolo di Klein apparso nell'*Annuaire français de droit international* del 2012). Invero, le questioni della natura delle organizzazioni internazionali e delle "regole dell'organizzazione" erano state toccate nella fase iniziale dell'opera di codificazione del diritto dei trattati, poi convenendo sull'esclusione delle organizzazioni dall'ambito di applicazione della Convenzione di Vienna del 1969 (come è noto, l' art. 5 prevede che «La presente convenzione si applica ad ogni trattato che sia atto costitutivo di una organizzazione internazionale e ad ogni trattato adottato in seno ad una organizzazione

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

¹ Dato il ruolo, in senso lato di *discussant*, da me svolto nella prima sessione del Convegno cui queste pagine si riferiscono, ho ritenuto di limitarmi a riprodurre in forma discorsiva alcune delle osservazioni da me svolte sulla base delle relazioni tenute in quella sessione, senza inserimenti bibliografici (con eccezione di rare menzioni nel testo). Per gli stessi si rinvia agli scritti dei relatori della sessione in parola.

internazionale, con riserva di qualsiasi norma pertinente all'organizzazione»). Le stesse questioni sono venute in gioco nel corso dei lavori della Commissione dedicati alla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, nonché al diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni e tra queste.

Ora, pur tralasciando altri consessi nei quali si sia dibattuto di quelle questioni (si pensi alle attività dell'*Institut de droit international*) e le posizioni sostenute in materia da illustri internazionalisti, da quanto precede risulta che, da oltre un secolo, gli studi del diritto internazionale sono stati accompagnati da un vivace dibattito tra coloro che hanno volto la loro attenzione all'organizzazione internazionale.

Su questo sfondo, di seguito non posso che limitarmi a formulare in forma dubitativa qualche osservazione muovendo dalle relazioni precedenti.

La prima relazione (di Pennetta) ha preso le mosse dalla varietà tipologica delle organizzazioni, come tale non riportabile a unitarietà (approccio seguito diffusamente dalla Tino nella sua relazione), con conseguente scarsa aderenza a tale eterogeneità di ricostruzioni tendenti a delineare modelli ben definiti o unitari della variegata esperienza in parola. In tal senso, è stata ricordata, in particolare, la cautela che, dal punto di vista considerato, ha caratterizzato i lavori della Commissione del diritto internazionale in occasione dell'elaborazione del progetto sulla responsabilità di dette organizzazioni. Siffatto rilievo, si aggiunge, non esclude la possibilità di indicare una nozione di partenza di organizzazione che faccia leva genericamente sulla volontà degli Stati di crearle per svolgere delle funzioni in modo continuativo con regole di comportamento per tale cooperazione internazionale. La qual cosa, come è facile scorgere, mostra in partenza il *favor* per il funzionalismo, uno dei due modelli di studio dell'organizzazione menzionati nel titolo della presente sessione.

Sinteticamente, quel modello, come è noto, tende a sottolineare il valore strumentale attribuito dagli Stati all'organizzazione per l'esercizio di date competenze collegate a obiettivi comuni. Peraltro, è stato qui osservato, dette competenze sono esercitate con autonomia variabile, da organizzazione a organizzazione, rispetto agli Stati membri; essendo variabili i rapporti tra apparato istituzionale e Stati membri, viene dunque a delinarsi una distinzione tra le organizzazioni, in considerazione dell'aspetto considerato. Si tratta di un profilo che viene in rilievo anche nella relazione di Ingravallo, ancorché seguendo un diverso approccio che distingue le organizzazioni in due grandi modelli (forte e debole, nella prospettiva della loro azione e dei rapporti con gli Stati membri).

Ora a me pare che quei rapporti marchino il carattere internazionale del fatto organizzativo che emerge dall'approccio funzionalista; e che, concentrando l'attenzione su quegli stessi rapporti, possano rilevarsi le modalità effettive di funzionamento di una data organizzazione, al di là delle sue regole pertinenti. D'altro canto, lo svolgimento di quei rapporti induce a concentrare l'attenzione sui contesti (che, come ricordato da Ingravallo, non è possibile ignorare) in cui (siano nate e) attualmente operino le organizzazioni (o meglio, ciascuna organizzazione). Ciò consente di seguire i mutamenti degli obiettivi (di volta in volta) prevalentemente perseguiti e i mezzi (diplomatici, ecc.) inerenti il raggiungimento di quei fini. In effetti, proprio quei rapporti possono essere all'origine di un'eventuale evoluzione normativa che caratterizzi un'organizzazione: si pensi a situazioni, come nel caso di alcune organizzazioni africane (così l'ECOWAS), contrassegnate da uno sviluppo normativo, con la progressiva acquisizione di competenze in un dato settore (in materia di mantenimento della pace) successivamente all'affermazione di una pratica

determinata dai rapporti che si siano venuti a creare tra l'organizzazione di cui si tratta e uno (a suo tempo, la Nigeria, nel caso dell'ECOWAS) o più Stati membri della stessa.

Accanto al funzionalismo – che, vale la pena di ribadire, ben evidenzia il carattere internazionale dell'esperienza di cui si tratta – nelle tre relazioni che precedono è stato preso in considerazione il c.d. costituzionalismo. Sebbene l'espressione, come rilevato (così Bifulco nella *Rivista AIC* del 2014), possa dare luogo a questioni di carattere concettuale, seguendo quanto inizialmente riferito, per quanto qui interessa, con la stessa si tende a mettere in luce che, data la presenza nel diritto internazionale e nel funzionamento delle organizzazioni di situazioni giuridiche soggettive, vengono in gioco i principi (sui quali si è soffermata la Tino) che operino a (ovvero volti a rispondere a esigenze di) tutela di quelle situazioni o di interessi privati. Ora, tutti i relatori hanno svolto, ancorché variamente, rilievi critici rispetto a quel modello di analisi: in particolare è stato rilevato che l'esperienza di cui si tratta è poco significativa; e che può registrarsi lo scarso riscontro pratico dell'operare di quegli stessi principi. Ne consegue, in particolare, la difficoltà di ricostruire su di essi un concetto di legittimità (che in alcune costruzioni equivale, coerentemente, a democraticità) delle organizzazioni intenzionali.

In definitiva, facendo riferimento alla volontà degli Stati che abbiano fondato l'organizzazione, nonché di coloro che abbiano aderito successivamente alla stessa, e richiamando esigenze di aderenza della sua azione alle pertinenti regole di funzionamento, il funzionalismo appare tuttora idoneo a spiegare l'organizzazione internazionale nel suo complesso e quindi quel concetto.

Prendendo spunto dagli interventi che precedono, a me sembra, anzitutto, che l'approccio qui inizialmente seguito, mettendo in parallelo i due diversi modelli di analisi richiamati, consenta di affrontare non ideologicamente l'esame della variegata esperienza dell'organizzazione internazionale; è possibile, cioè, tener conto realisticamente delle osservazioni critiche formulate reciprocamente dalle due costruzioni in parola. Si pensi, ad esempio, al dibattito avviato dalle osservazioni dubitative sul prevalente funzionalismo formulate (da Klabbers) con riguardo all'insufficienza dello stesso (elaborato in una situazione storica diversa da quella attuale avendo riguardo a organizzazioni specializzate con funzioni ben determinate e concentrato sui rapporti Organizzazione/Stati membri) a gestire gli effetti delle attività delle organizzazioni sulle posizioni di entità a loro estranee (ad esempio, l'epidemia del colera ad Haiti dalla Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite ad Haiti).

Ciò posto, a me pare altresì che, nel confronto tra i due modelli in parola, sia indispensabile valutare alla luce del diritto internazionale le conseguenze ricollegabili agli svolgimenti di ciascuno di essi. Esemplicamente, si pensi, in particolare, ai possibili effetti del costituzionalismo nell'interpretazione dell'accordo istitutivo dell'organizzazione (*rectius*, di una delle costituzioni esistenti): seguendo quel modello è facile l'apertura alla c.d. analogia federale, scarsamente congruente, come autorevolmente dimostrato (da Arangio Ruiz), con le caratteristiche del diritto internazionale.

Ciò induce a considerare, in termini più generali, che la trasposizione di metodi e di letture costituzionaliste e di classificazioni desunte dal diritto interno nello studio dell'organizzazione internazionale presuppone la dimostrazione dell'avvenuto mutamento dei parametri di riferimento propri del diritto internazionale, con l'assunzione da parte di quest'ultimo delle caratteristiche salienti di quello interno. La qual cosa – come già rilevato (tra gli altri, da Palmisano, in uno scritto comparso in *Jura gentium*, in senso critico alle

posizioni di Ferrajoli), non ha riscontro. Si tratta di un aspetto ampiamente trattato in dottrina e che merita ben altri approfondimenti.

Certo, la lettura costituzionalista evoca il concetto di verticalità; e tale chiave di lettura può servire a sottolineare l'esistenza di alcuni rapporti, per l'appunto, verticali interni ad alcune organizzazioni. Tuttavia, siffatta osservazione non potrebbe portare alla condivisione di una modalità di lettura complessivamente costituzionale delle organizzazioni, nel significato che quell'espressione ha nel diritto interno. D'altro canto, il concetto di verticalità, ove accolto nello studio dell'ordinamento internazionale (Picone), assume un significato non coincidente con quello proprio del diritto interno ed è ricostruito su fondamenti propri dell'ambiente sociale nel quale operano le organizzazioni internazionali insieme agli Stati.

Quanto precede, per un verso, induce a manifestare preferenza per il funzionalismo; per altro verso, non leva che proprio il confronto di quel modello con il costituzionalismo sia utile a suggerire spunti di revisione di alcuni profili del funzionalismo. Ciò, invero, può ritenersi in linea con i processi dinamici della vita delle organizzazioni internazionali, in quanto espressione dei poteri che gli Stati intendono loro conferire, ancor prima che espressione delle norme che le pongono (alle quali, è stato messo qui in luce, è possibile che gli Stati non facciano ricorso, pur intendendo conseguire alcuni obiettivi); in linea, cioè, con le accelerazioni o i rallentamenti di quelle organizzazioni. Si pensi, in quest'ultimo senso, all'attuale prevalente bilateralismo degli Stati membri dell'UE in materia di riammissione, anche a mezzo di atti informali, così prescindendo dagli strumenti convenzionali predisposti in materia dall'Unione nei rapporti con gli Stati terzi interessati.

ABSTRACT: Comparison between functionalism and constitutionalism as models of study of the international organization: short remarks

An approach that compares constitutionalism with functionalism, as analysis models of the international organization, enables us to face the examination of the same international organization in a non-ideological manner. In comparing the two models in question, it is essential to evaluate the consequences of each of them in the light of international law.

The reasons that might lead us to prefer functionalism over constitutionalism do not exclude that the comparison of the former model with the latter may help highlight the fact that revising some aspects of functionalism may be advisable.

The opportunity of this revision appears consistent with the dynamic nature of the processes involved in the life of international organizations, which are the expression of the powers which the States intend to confer on them.