

Dipartimento di Scienze politiche

Cattedra di Diritto Internazionale

***Il ruolo delle organizzazioni non governative
nell'ordinamento internazionale***

RELATORE

Prof. Roberto Virzo

CANDIDATO

Francesca Sabattini

Matr.069022

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

INDICE

INTRODUZIONE..... pag. 1

CAPITOLO I

1. Caratteristiche distintive delle ONG pag. 3
2. Il dibattito dottrinale sulla natura delle ONG pag. 6
3. Origini e sviluppo del fenomeno delle ONG pag. 8
4. Il rapporto fra ONG, *global civil society* e *global governance* nel nuovo millennio pag.15

CAPITOLO II

1. Il contributo delle ONG alla produzione di norme internazionali pag.21
2. Il contributo delle ONG all'accertamento delle norme internazionali.....pag.24
3. Il contributo delle ONG al controllo e promozione dell'osservanza delle norme internazionali..... pag.28
4. Il contributo delle ONG alla tutela dei diritti umani e ambientali pag.32
5. Segue: caso *Arctic Sunrise* pag.35

CONCLUSIONI

1. Il rapporto fra organizzazioni non governative e diritto globale alla luce dei cambiamenti strutturali dell'ordinamento internazionale pag.42
2. Evoluzione futura delle organizzazioni non governative pag.45

BIBLIOGRAFIA pag.48

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito a uno sviluppo senza precedenti delle organizzazioni non governative (ONG) nel panorama internazionale. Tale fenomeno è stato determinato dai processi di globalizzazione, i quali hanno generato una maggiore consapevolezza delle problematiche locali a livello transnazionale, grazie all'opportunità di una migliore rete informativa. Al fine di arginare e di trovare risoluzioni immediate a tali difficoltà, si è diffusa una fitta cooperazione inter-individuale e internazionale, nella quale le organizzazioni non governative hanno giocato un ruolo fondamentale. Ciò ha comportato una loro crescente professionalizzazione, settorializzazione ed espansione a livello mondiale. Infatti, se la loro iniziale propagazione si era limitata al mondo occidentale, attualmente le ONG hanno sede anche in paesi in via di sviluppo, precedentemente sottorappresentati. La richiesta di partecipazione a forum intergovernativi di organizzazioni non governative che provengano da differenti aree geografiche si è fatta, in tempi recenti, sempre più pressante; in tal modo esse sono maggiormente qualificate e in grado di rappresentare interessi differenti.

Questa evoluzione è stata accompagnata da un graduale ampliamento delle modalità di partecipazione delle organizzazioni non governative, nei procedimenti di elaborazione e garanzia delle norme internazionali. In secondo luogo, esse hanno dato prova di essere parte di quelle forze trainanti che hanno contribuito alla creazione di alcune delle maggiori innovazioni nel sistema internazionale, come la creazione della Corte penale internazionale permanente, come anche di essere dei partners fondamentali nel rafforzare, giorno per giorno, *standards* e programmi internazionali (¹). Inoltre, le ONG hanno sviluppato fin da subito una stretta collaborazione con le organizzazioni intergovernative, garantendo un'efficace cooperazione fra di esse in risposta ad interessi condivisi.

¹ E. REBASTI e L. VIERUCCI, *A Legal Status for NGOs in Contemporary International Law?*, 2005, reperibile su internet all'indirizzo http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/VierucciRebasti_971.pdf p.1 ss.

Il fenomeno in esame risulta di particolare rilevanza alla luce dei cambiamenti che stanno avvenendo nello scenario internazionale, dal momento che le organizzazioni non governative rappresentano la classe dei "nuovi attori" o "attori non statali", fautori di tali trasformazioni.

Da tale processo è scaturito un dibattito sul ruolo che le ONG rivestono nel sistema sovranazionale, definendo quali siano i loro compiti attuali, in particolare modo per quanto concerne un loro coinvolgimento alle fasi di produzione, accertamento e promozione del diritto internazionale. Nonostante pareri controversi, alle organizzazioni non governative è stato attribuito il merito di garantire *accountability* e una legittimazione democratica ai processi internazionali di decisione, e, in secondo luogo, la capacità di tutelare gli interessi, beni e valori collettivi promulgati dal diritto internazionale, laddove si riscontri un *deficit* al riguardo, da parte degli Stati.

Partendo da tali presupposti, la ricerca intende analizzare il ruolo delle organizzazioni non governative sul piano giuridico nel corso delle trasformazioni avute negli ultimi decenni. Il primo capitolo si concentra dapprima sulle caratteristiche distintive generali delle ONG per cercare di definire tale fenomeno, ancora particolarmente controverso tanto da non trovare una definizione comunemente accettata su di esse a livello internazionale. Successivamente l'analisi si articola in una ricostruzione storica delle ONG, offrendo un'analisi del loro ruolo nel sistema giuridico sovranazionale a partire dal XIX secolo fino al XX secolo. Infine, si focalizza sul rapporto fra di esse e la *global civil society* e la *global governance* nel XXI secolo e al loro attuale coinvolgimento nelle istituzioni europee e nelle Nazioni Unite.

Nel secondo capitolo, invece, la ricerca si sofferma sui contributi offerti dalle organizzazioni non governative alle fasi di elaborazione, accertamento, controllo e promozione del diritto internazionale in diversi settori, privilegiando l'ambito della difesa dei diritti umani e della salvaguardia dell'ambiente.

Ricollegandosi alle premesse fatte e alla parte finale del primo capitolo, la ricerca intende delineare, nella fase conclusiva, il rapporto fra organizzazioni non governative e diritto globale alla luce dei cambiamenti strutturali dell'ordinamento internazionale, focalizzandosi, in particolare modo, su eventuali linee guida per una trasformazione delle ONG all'interno di tale cambiamento.

CAPITOLO I

1. *Caratteristiche distintive generali delle ONG*

Il termine "organizzazione non governativa" è stato menzionato per la prima volta nell'ambito delle Nazioni Unite, precisamente il 26 giugno 1945, in riferimento all'articolo 71 della Carta Costituzionale dell'ONU. Nonostante l'assenza di una definizione comunemente accettata a livello internazionale, una ONG è definita, secondo *Encyclopaedia of Public International Law*, come un ente privato in quanto "non stabilita mediante accordo di governo o fra governi, la quale risulta capace di giocare un ruolo negli affari internazionali grazie alla sua attività, e i cui membri godono del diritto di voto indipendente. I membri di una ONG possono essere individui (privati cittadini) o associazioni. Nel caso in cui la sua *membership* o la sua attività sia limitata a uno Stato specifico, si parla di una ONG nazionale, diversamente se ciò valica i confini nazionali, si tratta di una ONG internazionale (²)", orientata al perseguimento di fini di interesse pubblico. Tale lacuna è dovuta alla natura poliedrica delle organizzazioni non governative e al loro recente sviluppo e riconoscimento internazionale, tanto, infatti, da essere chiamate i "nuovi attori" dello scenario sovranazionale. Tuttavia sono individuabili delle caratteristiche comuni che consentono di collocare questi enti all'interno della categoria delle ONG.

Vi è accordo a livello internazionale, nel ritenere che esse si contraddistinguano per il carattere privato e per l'assenza di scopi lucrativi (³). Il carattere privato, che le rende indipendenti dai governi e dalle loro politiche, è possibile rintracciarlo sia nelle origini

² L.S.SUNGA, *NGO Involvement in International Human Rights Monitoring*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, p.43.

³ S. MARCHISIO, *Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale*, in *Pace dir. uomo dir. popoli*, 1987 p.9 ss., p. 11 ss.

sia nella membership, in quanto composte da individui e mai da Stati, come avviene, invece, per le organizzazioni intergovernative. L'assenza di scopi lucrativi, d'altra parte, determina la netta separazione fra le organizzazioni non governative e altri enti privati che operano a livello internazionale, in particolare modo le imprese multinazionali. Tale requisito, tuttavia, non nega la possibilità di un profitto economico derivante da un'attività svolta dall'organizzazione non governativa, purché esso non sia distribuito fra i suoi membri ma venga utilizzato per finanziare attività statuarie ⁽⁴⁾.

A queste due caratteristiche basilari, la dottrina aggiunge altri quattro criteri quali la internazionalità, il perseguimento di scopi di carattere pubblico, il possesso di un apparato organico permanente e, infine, la natura pacifica dell'azione. L' internazionalità consiste nello svolgere attività di rilevanza internazionale con sede in un solo Stato e nella struttura "federale" delle organizzazioni non governative. Come è noto, molte delle organizzazioni non governative sono nate come associazioni private aventi scopi, campo di attività e composizione largamente multinazionali. Quindi si può dire che vi siano alcune entità, che pur usando gli strumenti d'azione previsti dai diritti interni dei vari Stati, sono caratterizzate da elementi essenzialmente internazionali nella loro vita e nel loro funzionamento. Grazie ad esse, infatti, individui di varie 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 ⁽⁵⁾. Sono stati identificati sei requisiti che fanno di un'associazione non governativa privata un'associazione non governativa internazionale: un numero minimo di paesi, sei, che devono prendervi parte per garantirne il carattere multinazionale, composizione degli organi direttivi multinazionali,

⁴ Cfr. in tal senso, *Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe*, punto 4, adottati dal Consiglio d'Europa il 13 novembre, 2002.

⁵ S. MARCHISIO, *Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale*, in *Pace dir. uomo dir. popoli*, 1987 p.15 ss.

finanziamento pubblico plurinazionale, il riconoscimento pubblico e lo status consultivo adottato secondo principi democratici (⁶). Ricollegandosi a quanto appena detto, il carattere pubblico delle organizzazioni non governative è fatto evidente nel perseguimento di obiettivi che tendono contemporaneamente alla realizzazione di interessi non particolaristici dei suoi membri e dove i fini da esse perseguiti coincidono con la tutela di beni e valori d'interesse generale della comunità internazionale (⁷).

Inoltre, le organizzazioni non governative si caratterizzano per il possesso di un apparato organico permanente che le distingue da altre forme di azione sociale collettiva, quali i movimenti sociali e i gruppi di protesta transnazionali. Tale apparato si compone di:

- un organismo rappresentativo, che può prendere diverse denominazioni, il quale comprende tutti i membri e detiene i poteri più importanti;
- un organo anch'esso di solito rappresentativo ma più ristretto, poiché composto solo da alcuni membri con funzioni di natura esecutiva;
- un organo di carattere burocratico (segretariato) il cui compito è di assicurare la continuità nel funzionamento dell'organizzazione (⁸).

La natura pacifica della condotta, infine, differenzia le organizzazioni non governative da quelle associazioni che, seppure create e composte da privati o da gruppi di privati attivi su scala sovranazionale, rifiutano il controllo di un qualsiasi diritto interno e vivono al di fuori di questi ultimi in quanto solite perseguire fini socialmente negativi. Si pensi, così, ad associazioni criminali, segrete, come mafia, massoneria o a cellule terroristiche. Esse sono caratterizzate dal ricorso sistematico alla violenza quale strumento d'azione. Per tale

⁶ *Draft convention aiming to facilitating the work of non-governmental organisations*, Progetto di Convenzione, 1959, articolo 1.

⁷ J. MCBRIDE, *Ngo rights and their protection under international human rights law*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, 2005.

⁸ Classificazione tratta da P. BENVENUTI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Encicl. giur.*, Milano, 1990, p. 415.

motivo si vedono negata la personalità giuridica internazionale e sono prive di relazioni con gli altri membri della comunità internazionale.

2. Il dibattito dottrinale sulla natura delle ONG

L'atteggiamento della dottrina internazionalistica nei confronti del fenomeno non governativo varia a seconda delle diverse concezioni teoriche. Tale diversità è dettata anche dallo sviluppo pressoché recente di tale fenomeno, come già accennato all'inizio, e dalla nascente presa di coscienza dell'importanza che le organizzazioni non governative stanno assumendo nei processi internazionali. Oggetto di analisi saranno la dottrina positivista, gli approcci sociologici, gli orientamenti interdisciplinari e le teorie del diritto globale.

La dottrina positivista pone l'interrogativo sull'eventuale soggettività internazionale delle organizzazioni non governative e sull'influenza che esse hanno sulle dinamiche dell'ordinamento internazionale. Se si considera l'approccio positivista "post-moderno", differentemente da quello "classico", risponde all'interrogativo sulla soggettività ammettendo la possibilità di riconoscere alle organizzazioni non governative una soggettività parziale (⁹). La negazione di tale soggettività alle organizzazioni non governative è dovuta alla natura dell'ordinamento internazionale, concepito come un sistema normativo volto a disciplinare i rapporti fra enti sovrani e avente solo essi come destinatari, mentre le organizzazioni non governative andrebbero viste come semplici beneficiarie di norme internazionali. Questa visione si scontra con i fautori della

⁹ Cfr. in tal senso, BAKKER, VIERUCCI, *Introduction: A normative or Pragmatic Definition of NGOs*, cit., pp.2-7; ROSSI *Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Anterwep, 2010, p.48 ss.

soggettività delle ONG, i quali trovano appoggio sul piano teorico nelle considerazioni formulate dalle Corti internazionali di giustizia in occasione del parere consultivo del 1949 sulla *Riparazione per danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, in cui si riconosce alle organizzazioni non governative una personalità "secondaria"⁽¹⁰⁾. Per quanto riguarda il secondo interrogativo, appare evidente come le ONG svolgano attività di pressione per indirizzare la condotta degli Stati e di influenza nello sviluppo del diritto internazionale. L'approccio sociologico, invece, pone una prospettiva radicalmente antitetica alla precedente in quanto si focalizza sul potere concretamente detenuto ed esercitato dalle ONG a livello internazionale. Esse rappresentano, secondo tale approccio, degli importanti attori all'interno del sistema giuridico internazionale e garantiscono il raggiungimento della creazione di un ordine pubblico mondiale che pone al centro la dignità umana. Questo ordine mondiale viene garantito attraverso l'esercizio di attività di pressione sui governi in maniera diretta o indiretta, influenzando l'agenda politica internazionale, assistendo gli Stati nel recepimento delle norme internazionali, denunciando agli organi internazionali in caso di illeciti e sanzionando i responsabili di eventuali violazioni attraverso attività informali di "naming and shaming" ⁽¹¹⁾.

Le teorie interdisciplinari guardano anch'esse all'influenza esercitata dalle organizzazioni non governative sullo sviluppo del diritto internazionale. Tali teorie sono costituite da due orientamenti preponderanti: "liberal" e *costruttivismo*. Il primo sottolinea l'importanza dell'attività di pressione realizzata dalle ONG che comporta effetti rilevanti nella formazione e osservanza delle norme internazionali. Mentre il secondo evidenzia come, attraverso l'interazione con gli altri attori internazionali e la loro attività di pressione, le organizzazioni non governative svolgano la funzione di "catalizzatori" di idee e valori condivisi, garantendo il progresso del diritto internazionale.

Infine, *Global Constitutionalism* e *Global Administration Law* (GAL) sono le teorie del diritto globale, le quali, pur collocandosi all'interno della stessa macro teoria, hanno una visione differente riguardo le organizzazioni non governative. Il *Global Constitutionalism*

¹⁰ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p.13.

¹¹ V. KOH, *Transnational Legal Process*, in *Nebraska LR*, 2005, cit. pp.203 e 207.

reputa le ONG importanti membri della comunità internazionale in quanto riconosce loro il merito di contribuire alla diffusione e realizzazione della democrazia a livello globale, colmando quel *deficit* democratico che attanaglia l'ordinamento internazionale. Esso sostiene, inoltre, che le organizzazioni non governative fungano da veicoli di espressione di "coscienza giuridica" della comunità internazionale attraverso il loro contributo, autonomo o interazione con gli Stati, della produzione e garanzia di norme orientate alla protezione dei suoi valori ⁽¹²⁾. Il GAL, d' altra parte, identifica le organizzazioni non governative come " global regulators" e capaci di incrementare l'*accountability* dei processi decisionali globali.

3. *Origini e sviluppo del fenomeno delle ONG*

Le organizzazioni non governative nascono verso la metà del XIX secolo e trovano, per motivi storici, politici e sociali, il massimo della loro espansione nel mondo occidentale, in particolare nell'area culturale europeo-occidentale. Solo successivamente esse hanno iniziato a costituirsi in Stati appartenenti a tutte le aree culturali esistenti ⁽¹³⁾.

Risulta particolarmente diffusa la tesi secondo cui *The British and Foreign Anti-Slavery Society*, creata a Londra nel 1832, sia stata la prima associazione privata impegnata al perseguimento di scopi di interesse pubblico a livello internazionale, seguita, nel 1963, dalla costituzione di un altro ente umanitario rilevante quale il Comitato internazionale della Croce Rossa per iniziativa di Henry Dunant ⁽¹⁴⁾.

Il diciannovesimo secolo si rivela, dunque, un tempo propizio per la proliferazione delle organizzazioni non governative grazie alla stabilità economica e politica ottenuta all'indomani del Congresso di Vienna, che durerà fino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale. È in questo arco temporale che le ONG iniziano a svolgere la loro funzione di

¹² E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p.24-26.

¹³ P. BENVENUTI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Encicl. giur.*, Milano, 1990, p. 414

¹⁴ S. MARCHISIO, *Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale*, in *Pace dir. uomo dir. popoli*, p.11 ss.

supporto e instaurano forme di collaborazione fra gli Stati. Tutto ciò è garantito dalla loro attiva partecipazione alle Conferenze internazionali a composizione mista, cioè aperte a delegati governativi e non. Tali incontri venivano organizzati sia dagli Stati, come testimonia per esempio la Conferenza di Parigi del 1904 per l'elaborazione della Convenzione per la soppressione della tratta delle bianche, in cui le organizzazioni non governative svolgevano il ruolo di "catalizzatrici" per l'adozione di nuovi strumenti normativi, oppure eventi organizzati dalle ONG stesse come la Conferenza del 1860 sulla protezione degli animali.

Un altro fattore determinante è stata la frequenza con cui le organizzazioni non governative hanno costituito l'impianto originario per la nascita di organismi di natura intergovernativa ed insieme ad essi abbiano dato avvio a un nuovo tipo di diplomazia multilaterale (¹⁵). Infine, l'ultimo aspetto, che ha condotto le organizzazioni non governative ad assumere sempre più importanza nello scenario internazionale durante questa fase iniziale, è stata l'attività di pressione sui governi da loro svolta. Essa ha favorito così, da un lato, la trasformazione degli Stati in democrazie nazionali e, dall'altro, la cooperazione fra di essi nei settori più nevralgici delle relazioni internazionali. Un esempio fra tutti, l'impegno delle ONG nella *International Federation of League of Nations Societies*, che sarebbe poi diventata successivamente la Società delle Nazioni (¹⁶).

Con lo scoppio della prima guerra mondiale le organizzazioni non governative subiscono una battuta d'arresto per poi tornare a proliferare a guerra conclusa. È, infatti, nel primo dopo guerra che si evidenzia il loro impegno diffuso in molteplici materie di rilevanza internazionale quali la tutela dell'ambiente, dei diritti umani, dall'infanzia alla salute pubblica. Il 1919, anno della nascita della Società delle Nazioni (SdN) e

¹⁵ REINALDA, *An Evolutionary Perspective on the Relationship Between NGOs, IGOs and States*, Paper for the 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 2009, reperibile su internet all'indirizzo http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2403.pdf

¹⁶ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p.44 ss.

dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL), indica la nuova fase di inizio delle organizzazioni non governative nelle vita delle relazioni internazionali. L'OIL è stata la prima organizzazione ad instaurare relazioni con le ONG applicando il modello delle "relazioni consultive", preso ad esempio da quanto applicato durante la Hague Peace Conference del 1907, in cui fu garantito per la prima volta alle organizzazioni non governative il *consultive state* e ampiamente utilizzato successivamente. La Società delle Nazioni, invece, dava la possibilità di partecipare al Consiglio e all'Assemblea come osservatori ai soli rappresentanti delle ONG specializzate sul tema trattato o come esperti alle riunioni dei comitati interni alla Società. In quegli anni l'attivismo delle organizzazioni non governative porta alla promozione di molte iniziative, soprattutto nell'ambito dei diritti umani, in particolare in seno alla Società delle Nazioni, diffondendo sempre più una cooperazione pubblico privata delle problematiche internazionali come testimonia l'associazione, *International Association for the Protection of Child Welfare*, nata per volontà dei governi e delle ONG.

La nascita delle Nazioni Unite, nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, diffonde l'uso delle relazioni consultive fra ONG e organizzazioni intergovernative. L'articolo 71 della Carta dell'ONU stabiliva che l'ECOSOC potesse consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni di sua competenza in modo tale da avvalersi sia di un contributo specializzato sia che, così, venisse garantita la libertà di espressione dell'opinione pubblica. Le relazioni consultive sono state suddivise in tre differenti tipologie:

- status consultivo generale che comprende le ONG "*which are concerned with most of the activities of the Council and can demonstrate to the satisfaction of the Council that they have marked and sustained contributions to make to the achievement of the objectives of the United Nations (...) and are closely involved with the economic and social life of the peoples of the areas they represent and whose membership, which*

should be considerable, is broadly representative of major segments of population in a large number of countries"⁽¹⁷⁾;

- status consultivo speciale che riguarda, invece, le ONG "*which have a special competence in, and are concerned specifically with, only a few the fields of activity covered by the Council*" e "*because of their interest in the field of human rights should have a general international concern with this matter, not restricted to the interests of a particular group of persons, a single nationality of the situation in a single State or restricted group States. Special consideration shall be given to the applications of organizations in this field whose aims place stress on combating colonialism, apartheid, racial intolerance and other gross violations of human rights and fundamental freedoms. Comprende inoltre le*" *Major organizations one of whose primary purposes is to promote the aims, objectives and purposes of the United Nations*"⁽¹⁸⁾;
- roster "*Other organizations which do not have general or special consultative status but which the Council, or the Secretary-General of the United Nations, in consultation with the Council or its Committee on Non-Governmental Organizations, considers can make occasional and useful contributions to the work of the Council or its subsidiary bodies or other United Nations bodies within their competence shall be included in a list (to be known as the Roster). This list may also include organizations in consultative status or similar relationship with a specialized agency or a United Nations body*"⁽¹⁹⁾.

Tale statuto poteva essere sospeso o revocato in caso di accertato controllo finanziario da parte di un governo, di mancanza di contributi significativi all'attività dell'ECOSOC e realizzazione di atti ingiustificati contro Stati membri dell'organizzazione⁽²⁰⁾.

Questo modello fu assunto anche dall'Organizzazione Stati Americani, dal Consiglio D'Europa e dall'Organizzazione dell'Unità Africana.

Gli anni '70 e '80 del XX secolo segnano una crescita esponenziale delle organizzazioni non governative che trovano nuovi spazi di partecipazione e ritornano ad essere coinvolte direttamente nelle relazioni internazionali, distaccandosi dal ruolo delle relazioni

¹⁷ ECOSOC Res. 1296, *Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations*, UN Doc. E/RES/1968/1296 del 23 maggio 1968, n. 16.

¹⁸ *Risoluzione n. 17-18.*

¹⁹ *Risoluzione n. 19.*

²⁰ *Risoluzione n. 35-38 e n.40 (b).*

consultive al quale erano state relegate precedentemente. La Conferenza di Stoccolma del 1972 segna un nuovo corso nello sviluppo del diritto internazionale in materia. In seno alle Nazioni Unite hanno luogo numerose conferenze su temi di rilevanza globale grazie all'ampliamento degli spazi di partecipazione aperti alle ONG, agli scopi da esse perseguiti e alla modifica dei criteri di ammissione di quest'ultime.

Da come, infatti, si può notare dall'*Annuaire des Organisations Internationales* del 1974, fra le 2470 entità che esso annovera come organizzazioni non governative, se ne trovano con scopi di diversa natura dal culturale allo scientifico, dal tecnico al sociale fino al filantropico. Il loro obiettivo è di rappresentare gli interessi universali dell'uomo a seconda degli ambiti presi in esame. Le organizzazioni non governative con scopi sociali o filantropici, rappresentano gli interessi universali di tutti coloro che non sono in grado di rappresentare loro stessi, come le popolazioni affamate per le carestie, torture e degrado ambientale (²¹). Si ampliano così gli scopi da esse perseguiti e, contemporaneamente anche i loro compiti. Le ONG iniziano a partecipare, inoltre, attivamente nella redazione di strumenti normativi soprattutto per quanto concerne la salvaguardia dell'ambiente e la tutela dei diritti umani. In quest'ultimo settore iniziano a svolgere attività di monitoraggio degli Stati e di denuncia in caso di illeciti internazionali. Tali denunce vengono accolte dalla Commissione delle Nazioni sui diritti umani. Fra le organizzazioni non governative, operanti in questo settore, un ruolo di spiccata importanza è svolto da Amnesty International, Croce Rossa Internazionale e Human Rights Watch. Queste associazioni, tutt'ora, difendono quotidianamente gli individui contro la fame, la tortura, gli assassini politici commessi nei loro riguardi dagli Stati, tutelando i diritti sanciti nella Convenzione Internazionale sui diritti dell'uomo.

Il culmine dell'evoluzione fin qui delineata è stato raggiunto nella prima metà degli anni novanta con quella che è stata definita la "rivoluzione associazionista mondiale" (²²). Essa indica una diffusa consapevolezza dell'esistenza di problemi di portata globale che

²¹ A. DEL VECCHIO, *Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009 p. 156 ss.

²² SALAMON, *The rise of the Nonprofit Sector*, in *For. Aff.*, 1994, p. 109 ss.

ha dato impulso al proliferare di organizzazioni transnazionali e che, attraverso lo sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni, ha garantito la diffusione di idee e valori e la creazione di nuove possibilità per azioni sociali collettive. La testimonianza di ciò è il numero sempre più elevato delle organizzazioni non governative che prendono parte alle conferenze internazionali, come la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, alla quale hanno partecipato 650 ONG, fino ad arrivare, solo tre anni dopo, alle 2000 della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995. È da sottolineare come tale rivoluzione sia stata determinata dal processo di globalizzazione, iniziato nel secondo dopo guerra e favorito anche da quello che viene definito il fenomeno della *localizzazione*. A differenza del primo fenomeno che porta al sorgere di forme di integrazione nella vita sociale ed economica a livello mondiale, il secondo determina, invece, all'interno della comunità internazionale, una parcellizzazione e divisione degli assetti di governo a tutti i livelli, per il predominare di esigenze sempre più localistiche e specializzate. Bisogna evidenziare che sia la globalizzazione sia la localizzazione, definibili come le facce di una stessa medaglia, incidono sulla tradizionale configurazione della sovranità statale nazionale.

Le logiche della globalizzazione, inoltre, hanno portato a una forte interconnessione fra politica ed economia a livello internazionale, determinando il trasferimento di compiti precedentemente detenuti dagli Stati-nazione ad organizzazioni internazionali, sempre più numerose e specializzate. Ciò genera nei cittadini forme di insicurezza, dal momento che assistono al formarsi di centri di potere nel sistema che risultano essere sempre più distanti da loro e con essi le scelte dei governi stessi. Viene, così, meno il potere dei cittadini di influenzare i governi nazionali. È in queste circostanze che si osserva un crescente proliferare e rafforzarsi di attività transnazionali.

Di fronte a una globalizzazione che conduce a un'omologazione della cultura alla McDonalds, si assiste alla contrapposizione di strumenti di tutela degli interessi dei pochi

contro gli interessi dei molti e alla creazione di microcomunità ⁽²³⁾. Questi meccanismi possono avere come risultato o l'anarchia o un processo di globalizzazione dal basso in grado di realizzare, attraverso il coagularsi di interessi specificatamente settoriali, la formazione di organizzazioni non governative. Ne deriva come le ONG, nel panorama internazionale di fine anni '80 del XX secolo, siano gli unici enti capaci di rispondere a quei bisogni transnazionali, spesso ignorati dagli Stati.

Alla fine degli anni '90 le organizzazioni non governative attraversano un periodo di crisi dovuto al divario fra il loro coinvolgimento attivo nella vita politica e giuridica internazionale e il ruolo limitato nella cooperazione con le organizzazioni intergovernative. Questa discrepanza ha portato a vari tentativi di riforma che, tuttavia, sono falliti. Nei fori intergovernativi una soluzione sembra essere stata trovata, nel periodo in esame, con l' introduzione di pratiche informali di cooperazione con le ONG, come nel caso del' Assemblea delle Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza. Era pratica diffusa sospendere temporaneamente le sedute per ascoltare i delegati statali rimasti in aula o la creazione di " Arria Meetings". L' importanza delle organizzazioni non governative è messa in evidenza dal fatto che, nonostante la loro sottoposizione agli ordinamenti giuridici statali, esse abbiano la capacità di indirizzare l'opinione politica mondiale nel focalizzarsi su temi di particolare attualità nelle relazioni internazionali e di esercitare pressioni sulle scelte politiche. Questo particolare potere che tali organizzazioni svolgono è dovuto agli strumenti a loro disposizione, come le risorse finanziarie, strumenti di comunicazione avanzati e specifiche conoscenze tecniche.

²³A. DEL VECCHIO, *Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p.155.

4. Il rapporto tra ONG, global civil society e global governance nel nuovo millennio

Alla fine del XX secolo e inizio del XXI, si assiste al diffondersi di un forte *deficit* democratico nelle istituzioni internazionali e a una crescente incapacità degli strumenti di cooperazione interstatale nel gestire i fenomeni di portata globale. È in questo contesto che si incomincia a rivalutare il ruolo delle organizzazioni non governative, entrato in crisi all'inizio degli anni '90, delle relazioni fra esse e le organizzazioni intergovernative e a discutere del passaggio dallo status di "consultans" a "participants" delle ONG. Nel periodo qui analizzato, presso le principali istituzioni internazionali, il fenomeno delle organizzazioni non governative è strettamente correlato a quello di "global civil society" e di "global governance". Il concetto di società civile è stato trattato da moltissimi autori, come John Locke (1632–1704), Charles de Montesquieu (1689–1755), Georg Friedrich Hegel (1770–1831) o Alexis de Tocqueville (1805–1859), giusto per menzionarne qualcheuno. Nonostante le differenti scuole di pensiero che hanno prodotto diverse concezioni in merito, esse sono accomunate dalla nozione di *civiltà*, vista come l'ingrediente base che porta la società civile ad essere percepita come un accordo sociale che allontana dall'inciviltà e dallo stato di natura⁽²⁴⁾. De Tocqueville evidenzia, nella sua teoria, come l'educazione e la funzione socializzante del coinvolgimento del cittadino nella società civile siano alla base della democrazia e come questi fattori portino i cittadini a perseguire degli scopi condivisi all'interno di essa. È sulla scia delle riflessioni fatte da Tocqueville e, anche da Kant, che si articola il concetto di "global civil society", inteso come società civile in grado di espandersi oltre i confini nazionali. Nell'accezione prescrittiva di tale concetto, si analizza che nella "global civil society" si creano i presupposti per un'emancipazione sociale e politica, garantendo, da un lato, un'apertura

²⁴ Barbara Finke, *Civil society participation in EU governance*, LivingRev.Euro.Gov., Vol.2,(2007),No.2. [OnlineArticle], <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2>, p.11 ss.

maggiore alla partecipazione degli individui nei processi decisionali internazionali e, dall'altro lato, portando ad emergere una diffusa *global consciousness*. È in questa accezione che il fenomeno di società civile globale si lega alla "global governance", nozione intesa come l'insieme dei processi e degli attori, statali e non, che governano attualmente. Agli attori della società civile è riconosciuto un ruolo fondamentale nell'ambito della governance, in particolare alle organizzazioni non governative. Esse, infatti, contribuiscono alla tutela di beni e valori di interesse collettivo e garantiscono una maggiore democraticità, trasparenza e *accountability* nei procedimenti decisionali internazionali, come evidenziano le teorie del diritto globale.

Questi processi hanno dato luogo a una complessa riflessione sul tema della partecipazione delle ONG e del loro passaggio da status consultivo a partecipativo. Tale riflessione si è sviluppata nella ricerca di riformare la partecipazione delle organizzazioni non governative all'interno dei fori di cooperazione intergovernativa. Essa ha avuto inizio nel 1995 con il Rapporto *Our Global Neighbour* sulla *governance* globale delle Nazioni Unite, nel quale viene sottolineato il ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative nei processi decisionali grazie alle loro ottime conoscenze e abilità e viene auspicata la realizzazione di un *governance* più aperta alla partecipazione popolare. Tale auspicio diviene un tema costante nel dibattito del XXI secolo sia in seno alle Nazioni Unite che all'interno dell'Unione Europea.

Nella primavera del 2003, il segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha richiesto l'avvio di un Panel di esperti per formulare delle proposte per l'organizzazione delle future relazioni fra società civile e Nazioni Unite ⁽²⁵⁾. Ciò nasce dalla necessità di rispondere alla crescita esplosiva delle organizzazioni non governative e alla loro richiesta di partecipazione sempre più attiva a livello decisionale internazionale. Il Panel che ha preso avvio nel 2004 sotto il nome di " We the people: civil society, the United Nations and global governance" ha evidenziato la necessità di semplificazione degli

²⁵J. MARTENS, *The Future of NGO Participation at the United Nations after the 2005 World Summit*, FES Briefing Paper January 2006.

accreditati per le organizzazioni non governative e di dare un supporto finanziario alle ONG dei paesi in via di sviluppo così da garantire la loro partecipazione, pressoché ancora limitata all'interno delle Nazioni Unite. Tuttavia, come si evince nel "Rapporto Cardoso" alcuni Stati, in particolare Cina, Egitto, Cuba, non hanno voluto estendere ulteriormente i diritti di partecipazione delle organizzazioni non governative, preferendo le cooperazioni informali con quest'ultime. Nonostante la volontà di Kofi Annan di migliorare le relazioni fra le Nazioni Unite e le ONG e garantire un loro maggiore coinvolgimento a livello decisionale, ciò trova molte difficoltà di attuazione, in particolare garantire l'accesso all'Assemblea Generale da parte delle organizzazioni non governative. Lo testimonia il World Summit del 2005, tenuto come un' Assemblea Generale "di incontro ad alto livello", nel quale, pertanto, sono state applicate le medesime procedure dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per questo motivo le organizzazioni non governative non hanno potuto partecipare, allontanate per motivi di sicurezza, e sono state escluse, inoltre, anche dalla preparazione del World Summit, fatta eccezione di qualche audizione della Assemblea Generale. Il *2005 World Summit Outcome Document* analizza il ruolo delle ONG e della società civile nella sezione "Development and no Stregthening the UN", riconoscendo il loro contributo alla promozione e implementazione dello sviluppo e dei programmi sui diritti umani e sottolineando l'importanza di un loro continuo impegno con i governi, Nazioni Unite e organizzazioni intergovernative in questa chiave (²⁶). Inoltre sottolinea come sia particolarmente gradito il dialogo fra le organizzazioni della società civile e gli Stati membri. Sebbene sia stata espressa questa volontà di cambiamento e di evoluzione, non è stata apportata alcuna modifica allo stato corrente delle ONG.

Per quanto concerne l'Unione Europea, l'inclusione dell'associazioni di cittadini nel processo di *decision-making* ha preso avvio con l'estensione delle competenze ad essa conferite nel Trattato di Maastricht del 1992. Il coinvolgimento dei gruppi di interesse e delle organizzazioni non governative aiuta la Commissione a misurare la ricezione delle

²⁶UN Res. 60/1, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 Ottobre 2005, para. 172.

politiche attuali e future dell'Unione "on the ground" ⁽²⁷⁾. Seppure le organizzazioni della società civile europea, in particolare le organizzazioni non governative, ricoprono un ruolo di grande importanza, esse, secondo quanto sostiene A. Warleigh, rischiano di non essere funzionali come dovrebbero. Infatti egli sottolinea che nonostante la capacità delle ONG di influenzare la politica dell'Unione Europea, " their internal governance is far too elitist to allow supporters a role in shaping policies, campaigns and strategies" ⁽²⁸⁾. Tuttavia, nel 2001 la Commissione europea ha presentato il Libro Bianco sulla *Governance* che riguarda la garanzia di un maggiore coinvolgimento degli attori sociali nei processi decisionali mentre la concessione dello *status* "partecipativo" è stata dettata dalla risoluzione n.8 del 2003 del Comitato dei Ministri del Consiglio d' Europa. In essa si riporta la volontà di ampliare il coinvolgimento delle organizzazioni non governative presso il Consiglio. Esse per essere coinvolte devono essere rappresentative nei rispettivi settori di competenza, rientranti nell'ambito del Consiglio d'Europa, avere membri di più Stati, una partecipazione attiva nel Consiglio e riportare, in ultimo, quanto è stato svolto ai cittadini del' Unione ⁽²⁹⁾. Si passa, quindi, dallo status di "consultans" a quello di "participants" nei procedimenti decisionali. Nel XXI secolo, si affiancano alle relazioni partecipative i modelli di "public-private partnership" e "private-private partnership". Il primo è dato dall'unione di attori pubblici e privati che perseguono obiettivi comuni e coloro che vi partecipano sono a livello paritario e volontari, mentre il secondo favorisce forme di cooperazione fra multinazionali e organizzazioni non governative che si collocano nella "global private governance" ⁽³⁰⁾.

²⁷ Christiansen, Thomas, Piattoni, Simona (Eds.), *Informal Governance in the European Union*, Elgar, Cheltenham et al, 2003.

²⁸ A. WARLEIGH, 2001, *Europeanizing Civil Society: NGOs as agents of political socialization*, *Journal of Common Market Studies*, p. 619–639.

²⁹ V. *Participatory Status for International Non-Governmental Organizations with the Council of Europe*, cit., art. 2.

³⁰ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni Non Governative e Ordinamento Internazionale*, Padova, CEDAM, 2003, p.87 ss.

Il "public-private partnership" si è affermato per la prima volta al Vertice su sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002. Questo modello ha un duplice finalità: porre un'alternativa valida ai classici strumenti di cooperazione intergovernativa per la risoluzione di problemi globali e incrementare la legittimità democratica nei processi di governance internazionale. Entrambi questi scopi presuppongono l'ausilio delle organizzazioni non governative in grado di fornire competenza tecniche e risorse finanziarie e, allo stesso tempo, di rappresentare i soggetti interessati della società civile.

Le "private-private partnership", invece, hanno il merito di creare delle arene capaci di far convergere interessi opposti, ma rimane incerta l'efficacia degli *standards* in quanto affidati alla volontaria applicazione da parte dei destinatari e dall'influsso della natura economica e dell'andamento del mercato.

In conclusione, il fenomeno delle organizzazioni non governative si rapporta a una governance globale in crisi a causa degli obsoleti strumenti di cooperazione interstatale, che risultano incapaci di gestire i problemi globali che affliggono il XXI secolo.

È per questo motivo che si fa sempre più pressante la richiesta di coinvolgere nei processi decisionali le ONG, capaci di assumere il ruolo di *global regulators* e di garantire l'*accountability* in tali processi. Le organizzazioni non governative con le conoscenze a loro disposizione, le risorse finanziarie e le tecnologie avanzate hanno a disposizione gli strumenti per dare una risoluzione immediata ai problemi della società civile globale. Per rendere possibile tutto ciò, sta prendendo avvio una complessa rete di interazione fra attori pubblici e privati che si affianca o sostituisce totalmente gli Stati, garantendo forme di partnership paritarie fra Stati, ONG, organizzazioni intergovernative e multinazionali. Inoltre, risultano particolarmente diffuse le attività di regolamentazione delle organizzazioni non governative in completa autonomia o in cooperazione con imprese multinazionali con il fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli Stati o per trattare gli aspetti maggiormente critici della globalizzazione.

CAPITOLO II

Premessa

Nella prassi le organizzazioni non governative svolgono un ruolo particolarmente importante nelle fasi di elaborazione, accertamento e controllo sull'osservanza delle norme internazionali.

Le ONG hanno acquisito tali funzioni in quanto espressione della *global civil society* e da essa stessa assumono la loro legittimazione a partecipare attivamente alla *global governance* come rappresentanti della "coscienza del mondo". In un sistema mondiale, infatti, in cui si percepisce una crescente *localizzazione*, risulta evidente l'incapacità da parte della società civile nazionale di svolgere funzioni di proposta, sollecitazione e denuncia di fronte alla mancanza, nel sistema globale, dell'esistenza di organismi elettivi che rappresentino la volontà e gli interessi di un corpo elettorale globale (³¹). È per questo motivo che le ONG, assumendo il ruolo di promotrici di valori e interessi comuni dell'umanità, si adoperano a colmare questa lacuna, offrendo contributi preziosi per la società civile globale nella fase di elaborazione delle norme internazionali, e come anche nelle fasi di accertamento, controllo e promozione dell'osservanza delle medesime.

Nella fase della produzione delle norme internazionali le organizzazioni non governative possono adoperarsi per la redazione di trattati o atti giuridici non vincolanti, influenzare lo svolgimento dei negoziati mediante le loro attività e favorire la produzione di *standards* internazionali di condotta. Invece, in quella di accertamento, le ONG possono, dopo aver accertato il verificarsi di un illecito, fare ricorso individuale diretto presso alcuni organismi internazionali, svolgere mera attività di assistenza nei confronti del giudice e delle parti e, in ultimo, prendere parte a "tribunali di opinione". Il contributo

³¹ S. NESPOR, *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, A. 27(2012) n. 6, p. 703-725, reperibile su internet all'indirizzo <http://www.nespor.it/wp-content/uploads/2013/03/INGO.pdf>.

delle ONG alla fase di controllo e promozione del diritto internazionale si manifesta in attività di indagine e documentazione sulla violazione di quest'ultimo, attraverso l'uso di procedure periodiche su analisi di rapporti statali e campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla condotta dello Stato considerato reo.

Si analizzerà, di seguito, più dettagliatamente il contributo offerto dalle organizzazioni non governative in queste tre fasi, focalizzando l'attenzione in alcuni casi specifici relativi prevalentemente la tutela dei diritti umani e la salvaguardia dell'ambiente.

1. Il contributo delle ONG alla produzione di norme internazionali

Il contributo delle organizzazioni non governative all'esercizio della funzione di produzione normativa internazionale può essere classificato a seconda che esso avvenga in modo *diretto*, *indiretto* oppure *autonomo* ⁽³²⁾. Negli ultimi venti anni si è assistito a un'apertura di spazi formali di partecipazione delle organizzazioni non governative nella redazione di trattati multilaterali e nella elaborazione di strumenti internazionali.

Il contributo *diretto* può esplicitarsi in modi differenti a seconda dei casi, anche se sono emersi tratti simili che evidenziano come la partecipazione, garantita alle sole ONG con specifiche competenze in materia e risultanti idonee a rappresentare tali interessi, abbiano la facoltà di assistere a riunioni, ricevere informazioni sull'agenda dei lavori, fornire documenti e, in alcuni casi, prendere la parola e proporre argomenti. La partecipazione diretta delle organizzazioni non governative al processo di *law-making* è subordinata al previo accreditamento o registrazione delle medesime e solo in caso di conferenze diplomatiche convocate su iniziativa delle organizzazioni intergovernative, per cui le ONG detengono lo statuto consultivo o partecipativo, esse sono automaticamente abilitate a partecipare.

Per quanto spetta al contributo *indiretto* svolto dalle organizzazioni non governative in tale funzione, esse operano per la definizione dell'Agenda politica internazionale in tutte

³² E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p. 100.

le sue fasi. Risultano particolarmente operative nella fase della campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, nella quale sono solite informare il pubblico su temi tecnicamente complessi attraverso la diffusione di messaggi dal contenuto fortemente emotivo. Spesso sfruttando la contingenza del momento, esse riescono anche a creare un clima d'urgenza riguardo l'argomento. Inoltre, il loro contributo indiretto alla funzione di produzione delle norme internazionali è svolto mediante attività di pressione sulle delegazioni statali che prendono parte ai negoziati. Tale attività può avere luogo o all'interno della sede stessa o al di fuori. Nel primo caso la pressione può essere diretta, il cosiddetto *lobbying*, attraverso l'instaurarsi di relazioni di carattere personale fra le organizzazioni non governative e i delegati statali, mentre nel secondo caso le ONG prestano supporto tecnico a quelle delegazioni prive di *expertise*. In entrambi i casi esse agiscono con il fine di coinvolgere gli Stati nell'occuparsi di situazioni riguardanti, prevalentemente, il rispetto dei diritti umani o impegnarsi attivamente nell'elaborazione e adozione di determinate scelte politiche. Esempi di contributo indiretto delle ONG in attività di *lobbying* si riscontrano nella risoluzione n. 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sul rapporto tra donne, pace e sicurezza. Le organizzazioni femministe presenti hanno svolto un ruolo fondamentale nella promozione di una piena ed efficace partecipazione delle donne in tutte le fasi del processo di pace, sia sul bisogno di mettere fine agli abusi di ogni genere nei confronti delle donne e delle ragazze, perpetrati nei contesti di guerra. Nella risoluzione si evidenzia la consapevolezza del Consiglio della necessità di una piena ed effettiva partecipazione delle donne in queste aree, per la costruzione del processo di pace e richiede anche a tutte le parti di porre fine a qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne (³³). In ultimo, le organizzazioni non governative nella fase di produzione indiretta garantiscono supporto a coalizioni di Stati che risultano essere ideologicamente affini a loro in modo da perseguire obiettivi e strategie comuni.

Di particolare interesse, risulta essere il contributo *autonomo* svolto dalle organizzazioni non governative alla funzione di produzione di norme internazionali. Questo contributo si esplica nella elaborazione di principi, linee guida o codici di condotta, indirizzati

³³ UNFCCC, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36565&Cr=women&Cr1>

prevalentemente a Stati o ad imprese. A livello internazionale gli *standards* elaborati dalle ONG sono preferiti rispetto a quelli elaborati dagli attori economici in quanto maggiormente rigorosi ⁽³⁴⁾. Tuttavia, l'unico mezzo a disposizione per controllare che vi sia osservanza e uniformità ad essi è informare il pubblico, così da creare pregiudizi alla reputazione degli attori in caso si comportino in maniera contraria ad essi. Infatti tali strumenti possono acquisire valore giuridico sul piano dell'ordinamento internazionale solo se incorporati nel testo di trattati o qualora siano supportati da una prassi costante ed uniforme degli Stati e da una corrispondente *opinio juris* ⁽³⁵⁾. Negli ultimi anni sempre più società multinazionali stanno adottando dei codici di condotta volontari, volti al rispetto dei diritti umani e che sono stati redatti in collaborazione con le organizzazioni non governative. L'esempio più noto di ciò è il *Global Compact*, un' iniziativa lanciata nel 2000 dalle Nazioni Unite che coinvolge le imprese multinazionali che si impegnano volontariamente a rispettare dieci principi base in materia di diritti umani, sindacali, tutela dell'ambiente e misure anti- corruzione ⁽³⁶⁾. I codici, inoltre, possono essere indirizzati alle organizzazioni non governative stesse per una loro autodisciplina come testimonia il Codice di etica e condotta per le ONG, adottato dall'Associazione mondiale delle organizzazioni non governative nel 2004 ⁽³⁷⁾.

³⁴ B. M. HUTTER, *The Role of Non-State Actors in Regulation*, in F. SCHUPPER, *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Berlin, Nomos, 2006, reperibile su internet all'indirizzo <http://eprints.lse.ac.uk/36118/1/Disspaper37.pdf>

³⁵ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2006, p. 141 ss.

³⁶ T. SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, p. 843.

³⁷ *Code of Ethics and Conduct for NGOs*, reperibile su internet all'indirizzo <http://www.wango.org/codeofethics.aspx>.

2. Il contributo delle ONG all'accertamento delle norme internazionali

Negli ultimi quindici anni vi è stata una proliferazione di corti internazionali e tribunali che, unita al miglioramento della partecipazione pubblica sovranazionale, ha posto la necessità di una rivalutazione delle relazioni che intercorrono fra i corpi giudiziari internazionali e quella parte della società civile rappresentata dalle ONG (³⁸). Esse, inserendosi in tale contesto, hanno apportato il loro contributo alle procedure giurisdizionali di accertamento delle norme internazionali, favorendo così non soltanto che gli Stati colpevoli di violazione dei diritti umani non rimanessero impuniti, ma anche che fosse promossa l'evoluzione del diritto internazionale.

Nell'accertamento *diretto* le organizzazioni non governative sono titolari di un ricorso individuale presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte africana dei diritti umani e dei popoli. Le ONG sono legittimate ad agire in proprio presso gli organi di garanzia stabiliti dalla Convenzione europea dei diritti umani, dalla Carta africana sui diritti umani e dei popoli e, anche, dalla Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, al fine di denunciare la violazione da parte di uno Stato dei diritti ad esse attribuiti. L'art. 34 della CEDU autorizza il "ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti" (³⁹). Nella prassi, inoltre, si presentano casi in cui le organizzazioni non governative sono legittimate ad agire per conto di terzi, solo se la vittima non è in grado di agire personalmente. Le ONG devono, perciò, presentare una delega firmata dal ricorrente che ne autorizzi l'attività di rappresentanza legale di fronte

³⁸ L. VIERRUCCI, *NGOs Before International Courts and Tribunals*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p.155.

³⁹ Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, art.34 del 2010 come modificata dai Protocolli nn.11 e 14, reperibile su internet all'indirizzo http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf.

all'organo internazionale. Quanto espresso deve essere soddisfatto presso la Commissione interamericana, la Commissione africana, il Comitato dei diritti umani e il Comitato contro la tortura. In caso le organizzazioni non governative presentino una motivazione adeguata della propria azione, detengono la possibilità di fare ricorso per conto di terzi presso il Comitato sull'eliminazione delle discriminazione contro le donne e al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ⁽⁴⁰⁾. Diversamente dalla situazione presentata poc'anzi, si evidenzia come sia diffusa la legittimazione ad agire da parte di organizzazioni non governative nell'interesse esclusivo al rispetto dei diritti convenzionalmente garantiti. Questa legittimazione è definita *actio popularis*. Nel sistema giuridico internazionale si riscontra una certa diffidenza nei confronti di tale azione, tanto che nella prassi l' *actio popularis* può essere definita presente soltanto presso la Corte africana dei diritti dell'uomo. Tuttavia, anche il Consiglio d'Europa permette, all'art. 33 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l' *actio popularis* su una parte degli Stati membri della Convenzione, sebbene essa sia stata messa in atto raramente.

Il contributo *indiretto* delle organizzazioni non governative alla funzione di accertamento delle norme internazionali, invece, concerne attività formali e informali, in cui esse forniscono assistenza nei confronti del giudice e delle parti, pur non essendo loro stesse parti in giudizio. Le ONG, in questo contesto, possono rappresentare legalmente i ricorrenti presso gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani e, al contempo, promuovere un' evoluzione del diritto internazionale attraverso ricorsi strategici ⁽⁴¹⁾. Inoltre, favorito dall'espansione delle controversie a livello internazionale, si sta diffondendo sempre più il contributo indiretto delle ONG in qualità di *amici curiae*. Tale contributo consiste nella presentazione di memorie, orali o scritte, in cui vengono espresse delle considerazioni giuridiche legate alla materia del processo e che dovrebbero costituire un aiuto imparziale al giudice nei casi di natura altamente tecnica. Nonostante la presentazione di memorie in qualità di *amicus curiae* sia accettata dalla maggior parte

⁴⁰ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, pp.148-149.

⁴¹ L. HODSON, *NGOs And the Struggle for Human Rights in Europe*, Hart Publishing (UK), 2011.

degli organi internazionali e regionali, come la Corte europea dei diritti umani, la Corte interamericana dei diritti umani, la Corte africana dei diritti umani e la Corte penale internazionale, vi è una diffusa diffidenza verso le memorie non governative. Ciò è reso evidente nella scelta della semplice accettazione delle memorie da parte delle Corti ma senza la necessità di prenderle obbligatoriamente in considerazione ai fini della soluzione del caso concreto. La regola 103 del Regolamento di procedura della Corte penale internazionale dispone che una camera giudicante possa, in qualunque fase del processo, invitare o permettere ad un'organizzazione di presentare memorie in qualità di *amicus curiae* su tematiche rilevanti⁽⁴²⁾. Alcune considerazioni in tempi recenti, tuttavia, evidenziano come anche le giurisdizioni che tradizionalmente si sono presentate contrarie ad aprire i loro procedimenti agli interventi no-parte, stanno modificando i loro atteggiamenti, in particolare verso l'accettazione di memorie di *amici curiae*. Un esempio è la recente Dichiarazione della Commissione NAFTA per il libero scambio indirizzata ai due tribunali istituiti nei casi *Methanex Corporation v. United States of America* e *United Parcel Services of America Inc. v. Government of Canada*, che hanno accettato le memorie degli *amici* in base all' art. 15, par. 1 dell'Arbitration Rules of the UN Commission on International Trade Law⁽⁴³⁾. Tuttavia, l'accettazione di questo contributo rimane da escludere presso il Tribunale internazionale per il diritto del mare e la Corte internazionale di giustizia. Quest'ultima ha stabilito, il 30 luglio 2004, che i documenti presentati dalle organizzazioni non governative su propria iniziativa non siano da considerarsi parte del fascicolo del caso, ma semplicemente come pubblicazioni di dominio pubblico. Per facilitarne la consultazione, esse sono custodite presso il *Peace Place* dell' Aja⁽⁴⁴⁾.

In ultimo, il contributo *autonomo* delle organizzazioni non governative si realizza in iniziative di attività di indagine, documentazione e denuncia di violazione del diritto internazionale che si concretizzano in simulazioni di processi giuridici, nei cosiddetti

⁴² T. SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, Enciclopedia del diritto, 1996, p. 843.

⁴³ L. VIERRUCCI, *NGOs Before International Courts and Tribunals*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p.165.

⁴⁴ *Practice Direction XII*, <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=4&p3=0>

"tribunali d'opinione" e "tribunali dei popoli". Si tratta di attività che seguono lo schema del processo anche se in maniera simbolica e in mancanza di giudici togati. Questi organismi, infatti, si avvalgono della partecipazione di giuristi o intellettuali di fama internazionale, i quali effettuano una ricostruzione quanto più fedele possibile della violazione del diritto internazionale e accertano le responsabilità statali o individuali. Un esempio storico è il Tribunale Russel istituito nel 1966 per i crimini commessi dall'esercito statunitense in Vietnam, seguito da una serie di Tribunali *ad hoc* come, in tempi più recenti, il Tribunale mondiale sull'Iraq e il Tribunale Russel sulla Palestina, istituiti rispettivamente nel 2003 e 2009. Al fine di offrire una certa sistematicità a questi processi, già nel 1979 è stato costituito il Tribunale permanente dei popoli, chiamato ad indagare su violazioni dei diritti umani e dei popoli in casi come del Sahara Occidentale, di Timor Est, del genocidio armeno e dell'intervento degli Stati Uniti in Nicaragua. Nonostante i "tribunali di opinione" e i "tribunali ad hoc" siano soliti applicare procedure e strumenti differenti, essi sono accomunati da alcuni tratti e obiettivi comuni. Infatti entrambi cercano di porre rimedio al fallimento della giustizia ordinaria, laddove sia ostacolata per ragioni di natura processuale, o da fatti contingenti, guerre o dittature, o, ancora, per motivi di natura politica. Un altro obiettivo è quello di creare una memoria storica collettiva che funga da monito per le generazioni future e sensibilizzi l'opinione pubblica ad essi contemporanea. Le "sentenze", infatti, vengono pubblicizzate e trasmesse ad organi internazionali competenti in materia. Nel caso dei diritti umani, esse vengono inviate al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Tutto ciò è volto, in particolare modo, a far pressione sugli Stati al fine di non lasciare impunte le violazioni dei diritti internazionali e garantire un' adeguata riparazione alle vittime.

3. Il contributo delle ONG al controllo e promozione dell'osservanza delle norme internazionali

La prassi degli ultimi anni ha mostrato una progressiva apertura dei meccanismi di monitoraggio del rispetto delle norme internazionali alle organizzazioni non governative. Questo si è verificato principalmente nei settori della tutela dei diritti umani e della protezione dell'ambiente, nei quali le ONG hanno favorito, attraverso il loro contributo alla funzione di controllo e promozione del diritto internazionale, l'osservanza degli obblighi sovranazionali da parte degli Stati.

Tale contributo si può esplicitare in maniera *diretta* con ricorsi dinnanzi agli organismi internazionali di controllo e attività di indagine e documentazione sulle violazioni in atto, in maniera *indiretta* fornendo rapporti periodici ai comitati incaricati del controllo sull'attuazione dei trattati, e, in ultimo, in maniera *autonoma*, raccogliendo dati rilevanti sulla condotta degli Stati e in caso di *non-compliance* attivare il meccanismo di "naming and shaming" ⁽⁴⁵⁾.

Il potere di attivare direttamente i meccanismi di controllo delle norme internazionali è, nella maggior parte dei casi, possibile attraverso il ricorso a forme tipiche dell'*actio popularis*. Le organizzazioni non governative prendono parte alle procedure di *non-compliance*, previste in alcuni trattati relativi soprattutto a temi di diritto dell'ambiente, come per la Convenzione Århus del 1998, il Protocollo sull'acqua e la salute alla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali del 1992. In tali procedure, le ONG, previa dimostrazione del possesso di competenze specifiche, mirano a far fronte a casi di non adempimento, ad accertare i motivi che abbiano condotto a tale situazione e raccomandano misure utili per farvi fronte ⁽⁴⁶⁾. Particolarmente significativo è risultato il ruolo conferito al "pubblico", e di conseguenza alle organizzazioni non governative, dalla Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla

⁴⁵ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p. 202 ss.

⁴⁶ T. SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Enciclopedia del diritto*, 1996, p. 835.

giustizia in materia ambientale (Århus, 25 giugno 1998). Essa è stata la prima ad assegnare esplicitamente agli attori non statali il potere di attivare procedure di adempimento. L' art. 15 della Convenzione dichiara che " [the arrangements for reviewing compliance] shall allow for appropriate public involvement" e inoltre indica che queste intese "may include the optional of considering communications from the public" (⁴⁷). In tale Convenzione l'organo, a cui è affidato il meccanismo di *non-compliance*, è il Comitato, formato da nove membri, eletti dalla Riunione delle parti, sulla base di candidature proposte dagli Stati e dalle ONG. Il Segretariato, gli Stati parte della Convenzione, e uno o più membri del pubblico sono legittimati a mettere in moto la procedura. In quest'ultimo caso è superata la frequente riluttanza degli Stati ad essere coinvolti in meccanismi quasi-giudiziari promossi da individui o dalle organizzazioni non governative. Disposizioni simili si applicano per il Comitato istituito dal Protocollo sull'acqua e la salute alla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali. Il Comitato è formato da membri eletti dalle parti "tenendo in considerazione le proposte per i candidati fatte dalle ONG qualificate o aventi un interesse negli ambiti in relazione al Protocollo" (⁴⁸). Un ruolo importante conferito alle organizzazioni non governative, inoltre, è previsto nel campo della

Convenzione delle Alpi e nel Protocollo della Carta sociale europea, in cui ad esse è data la facoltà di attivare direttamente i meccanismi di controllo con il solo interesse di garantire un'attuazione obiettiva del diritto. Quanto espresso non è possibile applicarlo nei meccanismi di controllo delle istituzioni bancarie internazionali, in cui le ONG devono dimostrare di far ricorso per un loro interesse specifico violato.

Il contributo *indiretto* delle organizzazioni non governative alla funzione di controllo dell'applicazione delle norme internazionali avviene, invece, tramite la presentazione di

⁴⁷ C. PITEA, *The legal status of NGOs in environmental non-compliance procedures: an assessment of law and practice*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p. 184 ss.

⁴⁸ *Draft Water and Health NCP*, para. 5.

rapporti periodici ai comitati istituiti dai trattati delle Nazioni Unite sui diritti umani. Questi comitati sono incaricati di controllare l'avvenuta attuazione dei trattati in questione. Le ONG possono, tuttavia, ricorrere a un altro mezzo che si esplicita nella presentazione di rapporti *ad hoc*. Entrambe le attività, tuttavia, non hanno il potere di attivare le procedure di controllo sul rispetto delle norme sovranazionali. È una prassi consolidata che alle procedure a carattere periodico presso i diversi comitati, basate sull'analisi dei rapporti degli Stati riguardo l'osservanza dei propri obblighi internazionali, si aggiungano i "rapporti ombra" delle organizzazioni non governative⁽⁴⁹⁾. La finalità di quest'ultime è di fornire una documentazione alternativa e permettere ai rappresentanti della società civile di esprimere il loro parere sulla condotta degli Stati riguardo tale questione. Il comitato, avendo a sua disposizione sia la versione "statale" sia quella "non governativa", può crearsi un'opinione più obiettiva e formulare dei quesiti idonei ad accertare la situazione reale nello Stato in esame. Nello specifico, il comitato, dopo la lettura dei rapporti, redige una "lista di questioni" da sottoporre allo Stato per avere dei chiarimenti al riguardo. Le ONG possono partecipare alla definizione della lista prima della discussione del rapporto, sottolineando, qualora vi fossero, delle lacune e muovendo anch'esse la richiesta di spiegazioni. A seguire ha luogo una discussione a porte aperte fra i membri dell'organo di supervisione e i rappresentanti statali, in cui le organizzazioni non governative possono partecipare ma solo in qualità di osservatori e senza diritto alla parola. Alla fine sulla base di quanto emerso, il Comitato formula delle conclusioni e raccomandazioni specifiche. Un anno dopo gli Stati sono chiamati a presentare un secondo rapporto riguardo le misure per attuare le raccomandazioni del comitato. Le ONG possono anche in questo caso fornire una loro versione alternativa. Queste procedure sono state attive presso il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale, il Comitato sui diritti umani, il Comitato contro la tortura. Esse risultano particolarmente utili dal momento che, trattandosi di temi molto sensibili come la

⁴⁹ L.S.SUNGA, *NGO Involvement in International Human Rights Monitoring*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, 2005, p.54 ss.

violazione dei diritti umani, gli Stati sono portati a negare, minimizzare o nascondere tali violazioni. È inoltre raro che uno Stato possa denunciarne un altro per consecutive violazioni dei diritti umani, dal momento che tale denuncia rischia di innescare ripercussioni di carattere politiche e che tale accusa possa nascondere un interesse personale. Le debolezze presenti nella protezione dei diritti umani vengono, così, colmate dalle ONG, le quali giocano con il loro contributo un ruolo di fondamentale importanza nel monitoraggio internazionale dei diritti umani. Sempre nel controllo *indiretto* sono presenti delle procedure *ad hoc* che sono funzionali alla messa in moto dell'attività degli organi in questione e garantiscono ad essi la possibilità di agire *motu proprio* ⁽⁵⁰⁾. È il caso della procedura di inchiesta disciplinata dall'art. 20 della Convenzione contro la tortura e dei meccanismi di *non-compliance* previsti in alcuni accordi ambientali internazionali, come il Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici e il Protocollo su acqua e salute alla Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e laghi internazionali ⁽⁵¹⁾.

Il monitoraggio della condotta degli Stati e di altri attori internazionali può essere effettuato in maniera *autonoma* da parte delle organizzazioni non governative. Esse svolgono attività di indagine e documentazione sull'esistenza di violazioni dei diritti internazionali, che sono poi denunciate e rese pubbliche mediante la pubblicazione di rapporti. Queste "missioni di inchiesta" sono svolte, quando possibile, direttamente sul territorio e il loro fine è quello di attivare il meccanismi di "naming and shaming", cioè di arrecare pregiudizio al prestigio del soggetto interessato presso l'opinione pubblica internazionale, inducendolo ad osservare le norme internazionali. Esempi di ciò sono forniti da TRAFFIC, CITES e BWPP, iniziative che promuovono meccanismi non governativi autonomi, o semiautonomi, di controllo e promozione delle norme internazionali, e volti talvolta a colmare l'assenza di norme in un determinato settore. Il

⁵⁰ E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p.217.

⁵¹ C. PITEA, *The legal status of NGOs in environmental non-compliance procedures: an assessment of law and practice*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008.

contributo *autonomo* delle organizzazioni non governative riscontra un parere positivo nell'opinione pubblica internazionale, secondo cui le ONG favorirebbero, in tal modo, sia la promozione delle norme internazionali, alimentando il timore di sanzioni sociali e perdita di credibilità negli Stati sia un'osservanza maggiormente spontanea del diritto grazie alle campagne di sensibilizzazione da loro svolte.

4. Il contributo delle ONG alla tutela dei diritti umani e ambientali

Il contributo attivo delle organizzazioni non governative alla funzione di produzione, accertamento, controllo e promozione delle norme internazionali evidenzia l'importanza che esse hanno assunto nel corso degli ultimi due secoli, soprattutto nella tutela dei diritti umani e nella protezione dell'ambiente. Non è semplice individuare, tuttavia, una netta separazione tra le attività di organizzazioni che operano per la salvaguardia dei diritti umani e le organizzazioni che si occupano della tutela dell'ambiente. Risulta particolarmente importanti le attività svolte da ONG come *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *International Commission of Jurists*, *Fédération nationale des droits de l'homme* nell'ambito della tutela dei diritti umani, mentre nella protezione dell'ambiente è possibile elencare organizzazioni come *WWF*, *Greenpeace*, *Fauna and Flora International*, *Biosphere Expedition*. Il ruolo svolto dalle ONG, in particolare nella salvaguardia dei diritti umani, è stato messo in evidenza dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella risoluzione del 9 dicembre 1998, n.53/144, nota come la "Dichiarazione sulla protezione dei difensore dei diritti umani" (⁵²). Pur non essendo giuridicamente vincolante, essa si presenta come una dichiarazione fondamentale per il suo contenuto morale e, inoltre, perché la maggior parte delle disposizioni presenti riproduce norme generali di diritto internazionale. La Dichiarazione inizia riaffermando

⁵² RES. 53/144, *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti universalmente riconosciuti*, UN Doc. Del 9 dicembre 1998, <[for.indire.it/cittadinanzaecostituzione/offerta.../10 Dich hrd 1998.pdf](http://for.indire.it/cittadinanzaecostituzione/offerta.../10_Dich_hrd_1998.pdf)>.

l'importanza della Dichiarazione universale dei diritti umani e dei Patti Internazionali in tale materia, e con un riconoscimento al ruolo fondamentale insito nella cooperazione internazionale e dell'apprezzabile lavoro di individui, gruppi e associazioni nel contribuire alla reale eliminazione di tutte le forme di violazioni dei diritti umani e alla realizzazione delle libertà fondamentali dei popoli e degli individui. Prosegue poi elencando i diritti spettanti agli individui e alle organizzazioni non governative attive in questo settore. Per quanto riguarda le attività di produzione, accertamento, controllo e promozione del diritto internazionale, all'art. 6 viene riconosciuto il diritto alle organizzazioni non governative: " a) di conoscere, ricercare, ottenere, ricevere e detenere informazioni riguardo a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, incluso l'accesso alle informazioni sul modo in cui si dia effetto a tali diritti e libertà nei sistemi legislativi, giuridici o amministrativi interni; b) in conformità con quanto previsto negli strumenti internazionali sui diritti umani ed in altri strumenti applicabili, di pubblicare liberamente, comunicare o distribuire ad altri opinioni, informazioni e conoscenze su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali; c) di studiare, discutere, formulare ed esprimere opinioni sull'osservanza, sia nella legge che nella pratica, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e, attraverso questi ed altri mezzi appropriati, di attirare la pubblica attenzione su questa materia" (⁵³). Inoltre viene data la facoltà "di sottoporre agli organi governativi ed alle agenzie ed organizzazioni coinvolte negli affari pubblici, critiche e proposte per migliorare il loro funzionamento e per attirare l'attenzione su ogni aspetto della loro attività che possa ostacolare o impedire la promozione, la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali" (⁵⁴). Risulta particolarmente interessante che si ribadisca che la legislazione nazionale deve proteggere efficacemente coloro che si oppongono con mezzi pacifici ad attività e atti attribuibili agli Stati.

⁵³ *Risoluzione 53/144*, art.6.

⁵⁴ *Risoluzione 53/144*, art. 8, comma 2.

In tempi più recenti il contributo importante dato dalle organizzazioni non governative alle diverse funzioni riguardanti le norme internazionali, in particolare promozione e protezione dei diritti umani, è stato ribadito all'Assemblea generale nel preambolo della risoluzione del 15 marzo 2006, n. 60/251 (⁵⁵).

La protezione e la salvaguardia dell'ambiente risulta, insieme alla tutela dei diritti umani, un'area nella quale il potere normativo tradizionale degli Stati pone maggiori difficoltà.

Ciò è dovuto alla difficoltà di delimitare le problematiche ambientali nei confini di un singolo Stato, alla inadeguatezza della legislazione nazionale nell'affrontare in modo appropriato problematiche transfrontaliere o addirittura di portata globale, come il cambiamento climatico. Inoltre, i vincoli in tale campo possono essere facilmente aggirati, in particolare modo nell'attuale contesto globale, trasferendo le attività inquinanti in Stati con standards di protezione più bassi (⁵⁶). È in tale contesto che la partecipazione delle organizzazioni non governative è ritenuta di fondamentale importanza, come riportato nel preambolo dell'Agenda 2, capitolo 1.3, affinché venga garantita la protezione degli interessi pubblici e dei singoli individui. Tuttavia ciò non risulta semplice, come testimonia la conferenza ONU sul cambiamento climatico, tenutasi a Varsavia nel novembre 2013 (⁵⁷). Durante tale conferenza, COP19, sono stati presi in considerazione gli interessi di 195 paesi, i quali hanno incontrato particolari difficoltà a fondersi e muoversi in un'unica direzione per trovare un accordo sul Post-Kyoto. Ad essa hanno preso parte alcune delle più attive organizzazioni non governative sul tema dell'ambiente, come Action Aid, CARE, Bolivian Platform on Climate Change, Friends of the Earth (Europe), Greenpeace, WWF. Nonostante l'impegno da esse profuso,

⁵⁵T. SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, Enciclopedia del diritto, 1996, p. 837.

⁵⁶A. TANZI, *Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p.135 ss.

⁵⁷ <http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/meeting/7649.php>

attraverso una dettagliata elaborazione del rapporto *Tackling the Climate Reality* per chiedere la creazione di un meccanismo internazionale di *loss and damage* di fronte ai crescenti cambiamenti climatici (⁵⁸), esse hanno deciso di abbandonare i lavori negoziati, ostaggio, secondo loro, degli "interessi delle industrie energetiche" e dal fatto che nessuno Stato abbia "manifestato l'intenzione di ridurre le proprie emissioni di gas serra, né di sostenere maggiormente strategie di adattamento ai cambiamenti climatici prima del 2020" (⁵⁹). Tale decisione ha avuto grande rilevanza a livello internazionale. Inoltre, così agendo, le organizzazioni non governative hanno preferito impegnarsi nell'attivazione di campagne di sensibilizzazione a livello internazionale e di pressione sui singoli governi per la salvaguardia dell'ambiente e la tutela dei diritti umani, in attesa della Conferenza di Lima nel dicembre 2014.

5. Segue: caso *Arctic Sunrise*

In tempi recenti, il caso della nave *Arctic Sunrise* di Greenpeace International si è rivelato di particolare interesse, per quanto riguarda il coinvolgimento delle ONG alla fase di accertamento del diritto internazionale in qualità di *amicus curiae*.

Il 18 settembre 2013 la nave rompighiaccio *Arctic Sunrise* di Greenpeace International e battente bandiera olandese è stata coinvolta in una protesta pacifica presso la piattaforma petrolifera *Gazprom's Prirazlomnaya*, destinata a diventare la prima base per estrarre petrolio nel mare Artico e, secondo Greenpeace e World Wildlife Fund, non adeguata per tale mansione. L'azione condotta da *Arctic Sunrise* era intenzionata a dar luogo a una contestazione diretta contro la localizzazione *offshore* di tale piattaforma nel Mare di Barents. Il giorno seguente, la nave *Arctic Sunrise* è stata sequestrata sotto la minaccia delle armi in acque internazionali da autorità russe. I ventotto attivisti internazionali di Greenpeace International e due giornalisti freelance sono stati detenuti in galera per

⁵⁸ *Tackling the Climate reality*, November 2013, <http://awsassets.panda.org/downloads/tacklingtheclimatereality.pdf>.

⁵⁹ *Le ONG lasciano la COP19 di Varsavia: troppe le connivenze della Polonia col carbone*, <http://stopcarbone.wwf.it/component/k2/itemlist/tag/cop19.html>.

alcuni mesi con l'accusa di pirateria e di *hooliganismo*. Tali reati prevedono pene particolarmente pesanti in quanto penalmente punibili con anni di reclusione da parte della Federazione Russa. Infatti, per il Codice criminale russo l'*hooliganismo* è considerato un reato che prevede una pena fino a sette anni da scontare in galera. Esso è definito dal diritto russo come " a gross violation of the public order which expresses patent contempt for society, attended by violence against private persons or by the threat of its use, and likewise by the destruction or damage of other people's property " (⁶⁰). Tale imputazione, tuttavia, come anche quella di pirateria, risulta non applicabile alla pacifica protesta condotta da Greenpeace International. Inoltre, bisogna sottolineare come l'accusa di *hooliganismo* per essere applicata, deve essere commessa in territorio russo, cosa che in tal caso non è avvenuta. Al momento del sequestro, infatti, l'*Arctic Sunrise* si trovava vicino alla piattaforma *Gazprom's Prirazlomnaya* al limite di tre miglia marine nautiche in acque internazionali. Le coordinate confermano che la nave si trovava in una zona economica esclusiva russa (EZZ), paragonabile al trattamento riservato per l'alto mare, che non rientra però nelle acque territoriali russe e rende perciò l'azione del Guardia costiera russa illegale (⁶¹). Il diritto internazionale evidenzia che gli Stati non hanno il diritto di sequestrare altre navi o l'equipaggio in acque internazionali basandosi sull'accusa di *hooliganismo*. Insieme a tale addebito, la Commissione investigativa russa ha imputato ai trenta individui dell'*Arctic Sunrise* il reato di pirateria, un crimine che prevede la reclusione fino a quindici anni. Tuttavia essa è stata fortemente rigettata da esperti russi e di diritto internazionale perché, come recita l'articolo 227 del The Criminal Code Of The Russian Federation, le azioni di pirateria possono essere condotte solo contro altre navi, e applicabile solo se vi è la volontà di impadronirsi di una proprietà mediante l'uso della violenza o di minacce, e pertanto non a una protesta pacifica. Inoltre come evidenzia l'articolo 101 dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la pirateria " consists of any of the following acts:

⁶⁰ The Criminal Code Of The Russian Federation No. 63-Fz Of June 13, 199, art. 213.

⁶¹ <www.greenpeace.org>

(a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed:

(i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft;

(ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State;

(b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft;

(c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b) ⁽⁶²⁾".

Fra le accuse avanzate, oltre a quelle di *hooliganismo* e di pirateria, vi sono quelle che a bordo della nave rompighiaccio si trovasse una bomba pronta all'uso e che Greenpeace International fosse impegnata in ricerche scientifiche marine non autorizzate nei pressi di *Prirazlomnaya*. Entrambe queste accuse si sono rivelate infondate, dal momento che la non-violenza è un punto centrale dell'azione di Greenpeace da oltre quarant'anni, impegnata in proteste pacifiche per divulgare i crimini ambientali. Essa, infatti, nel caso specifico, stava contestando lo sfruttamento dei fondali del Mar di Barents, resi accessibili dal progressivo scioglimento dei ghiacci e con ripercussioni dannose a livello ambientale. Attraverso la sua azione e alla reazione della Federazione Russa, Greenpeace ha dato rilievo a questo tema ambientale particolarmente urgente attivando, da una parte, a livello internazionale un forte dibattito pubblico al riguardo, e dall'altra, dando avvio a una mobilitazione collettiva da parte dei cittadini per il perseguimento di interessi comuni.

Il caso *Arctic Sunrise (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation)* è stato sottoposto dai Paesi Bassi al Tribunale internazionale per il diritto del mare. In data 22 Novembre 2013 il Tribunale ha ordinato il rilascio della nave *Arctic Sunrise* e di tutte le persone detenute e ha permesso di lasciare il territorio e le aree marittime sotto la giurisdizione della Federazione Russa su cauzione di 3,6 milioni di euro da parte dei

⁶² United Nations Convention on the Law of the Sea, art. 101,
<http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm>

Paesi Bassi (⁶³). Al riguardo è stata avanzata la richiesta per una prescrizione di misure provvisorie secondo l'articolo 290, par. 5, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e sottoposta al suddetto Tribunale il 21 ottobre 2013 dal Regno dei Paesi Bassi nella controversia con la Russia riguardante l'arresto e la detenzione della nave *Arctic Sunrise* e del suo equipaggio da parte delle autorità della Federazione Russa. L'udienza pubblica si è tenuta il 6 Novembre 2013 e la Federazione Russa ha informato il Tribunale attraverso un verbale dell'Ambasciata russa a Berlino in data 22 ottobre 2013 che non avrebbe partecipato al processo di fronte al Tribunale. Nonostante la mancata partecipazione della Federazione Russa, i lavori sono proseguiti fino a raggiungere un accordo per il rilascio degli attivisti e della nave rompighiaccio *Arctic Sunrise*. I voti favorevoli a ciò sono stati diciannove, contrari solo due. All'interno del processo è stata data la possibilità a Greenpeace International di presentare una memoria in qualità di *amicus curiae* al Tribunale. Quest'ultimo ha deciso di non includere tale memoria come parte del fascicolo del caso, ma di renderla, tuttavia, disponibile alle parti e ai membri del tribunale e, dando l'opportunità ai Paesi Bassi e alla Federazione Russa di fornire i propri pareri su quanto riportato da Greenpeace (⁶⁴). Il contributo fornito da Greenpeace International alla fase di accertamento delle norme internazionali, in qualità di *amicus curiae*, presso il Tribunale internazionale per il diritto del mare è di grande importanza, in quanto il caso dell'*Arctic Sunrise* è il primo in cui una ONG ha potuto presentare una memoria in qualità di *amicus curiae* in un procedimento contenzioso presso ITLOS. Inoltre, in marzo il caso è stato presentato alla Corte europea dei diritti umani. Infatti, l'art. 34 della CEDU attribuisce alle organizzazioni non governative legittimazione ad agire dinanzi alla Corte in caso di violazione dei diritti ad esse garantiti. Inoltre l'art. 1 della Convenzione riconosce "ad ogni persona" i diritti e libertà enunciate dalla

⁶³ ITLOS CASE NO.22, ITLOS/ Press 203,

http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_203_E.pdf.

⁶⁴ A. DOLIZDE, *The Arctic Sunrise and NGOs in International Judicial Proceedings*, 2014, reperibile online <http://www.asil.org>

medesima e la Corte ha configurato, in capo ad enti collettivi o persone giuridiche, posizioni soggettive, quali il diritto alla libertà e sicurezza (art. 5), il diritto ad un equo processo (art. 6), la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9), la libertà di espressione (art. 10), la libertà di riunione ed associazione (art. 11). Basandosi su quanto espresso dalla Convenzione, i trenta individui hanno fatto richiesta di risarcimento alla Federazione Russa, e significativamente notevole, una dichiarazione dalla Corte indipendente che l'azione in acque internazionali da parte di agenti russi e la successiva detenzione fossero del tutto illegali. La Corte europea, infatti, ha il potere di portare la Russia a rispondere per i mesi di incertezza dell'equipaggio, dal momento che ha giurisdizione per quanto concerne i problemi che implicano presunte violazioni dei diritti umani ⁽⁶⁵⁾. È indubbio che tale caso abbia dato luogo, da una parte, a un precedente per quanto concerne la partecipazione delle organizzazioni non governative alla fase di accertamento delle norme internazionali presso il Tribunale per il diritto del mare e, dall'altra abbia aperto un dibattito, che durerà per lungo tempo, tra l'ambientalismo e la Federazione Russa per l'utilizzo dell'energia presente nel sottosuolo del Mar di Barents.

⁶⁵ S. GOLUBOK e K. CASPER, *Seeking Justice for the Arctic 30*, reperibile su internet all'indirizzo <www.greenpeace.org>

CONCLUSIONI

Permessa

L'analisi svolta si è occupata di delineare tanto l'evoluzione storica delle organizzazioni non governative quanto il loro contributo alle fasi di produzione, accertamento, controllo e promozione del diritto internazionale. Come evidenziato, le prime ONG nascono verso la metà del XIX secolo e trovano il massimo della loro espansione nel mondo occidentale, poiché maggiormente affine con quelli che sono i principi difesi da esse. Le organizzazioni non governative si sono talvolta rivelate di fondamentale importanza per la nascita di organismi di natura intergovernativa ed insieme ad essi hanno dato avvio a una nuova diplomazia multilaterale. Nel corso del XX secolo le ONG hanno ampliato i loro contributi attraverso la partecipazione attiva nella redazione di strumenti normativi soprattutto riguardanti la salvaguardia dell'ambiente e la tutela dei diritti umani. Sebbene esse siano presenti nel panorama internazionale da ben tre secoli, esistono ancora pareri discordanti sulle organizzazioni non governative dal momento che la loro esponenziale diffusione è avvenuta in tempi recenti, lasciando molti dubbi e lacune riguardo il loro ruolo e le loro funzioni all'interno dell'ordinamento internazionale. La prassi, tuttavia, sta assicurando loro una posizione sempre più determinante nel panorama sovranazionale, garantendo un crescente coinvolgimento dei "nuovi attori" in diversi settori e nel sistema giuridico internazionale. Infatti, come è stato evidenziato, le organizzazioni non governative forniscono un grande contributo alla fase di elaborazione, accertamento, controllo e promozione del diritto internazionale.

Nella fase della produzione delle norme internazionali le ONG si adoperano nella redazione di trattati o atti giuridici non vincolanti, influenzano lo svolgimento dei negoziati mediante le loro attività e favoriscono la produzione di *standards* internazionali di condotta. Invece, in quella di accertamento, le ONG, dopo aver accertato il verificarsi di un illecito, hanno la possibilità di fare ricorso individuale diretto presso alcuni organismi internazionali, svolgere una mera attività di assistenza nei confronti del giudice

e delle parti e, in ultimo, prendere parte a "tribunali di opinione". Il contributo delle ONG alla fase di controllo e promozione del diritto internazionale si manifesta in attività di indagine e documentazione sulla violazione di quest'ultimo, attraverso l'uso di procedure periodiche su analisi di rapporti statali e campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla condotta dello Stato considerato reo.

Nel panorama internazionale l'importanza assunta dalle organizzazioni non governative è dovuta al fatto che esse nascono, come sostiene la corrente del *Global Constitutionalism*, con la funzione di esprimere la "coscienza giuridica" della comunità internazionale, attraverso un loro contributo, autonomo o interattivo con gli Stati, alle fasi di produzione e garanzia di norme orientate alla protezione dei suoi valori. Inoltre, esse rivestono un ruolo fondamentale per i processi internazionali grazie alle informazioni a loro disposizione, a gruppi di *expertise* e strumenti di comunicazione in grado di mobilitare l'opinione pubblica internazionale su determinate problematiche. Questi fattori positivi da loro apportati uniti alla consapevole inadeguatezza degli strumenti di cooperazione interstatale nel gestire i fenomeni di portata globale, ha portato al porsi numerose domande riguardo a quale ruolo esse debbano ricoprire all'interno del sistema giuridico internazionale e come possa evolversi la loro partecipazione nelle fasi di elaborazione, accertamento, controllo e promozione del diritto internazionale.

Per concludere l'analisi fin qui svolta è sembrato opportuno cercare di delineare quali possano essere le future prospettive di evoluzione delle organizzazioni non governative in rapporto ai cambiamenti del sistema giuridico internazionale alla luce dell'emersione del sistema di *global governance* e di *global civil society* nel corso del XX e XXI secolo.

1. Il rapporto fra organizzazioni non governative e diritto globale alla luce dei cambiamenti strutturali dell'ordinamento internazionale

Il rapporto che intercorre fra le organizzazioni non governative e il diritto internazionale si delinea come una relazione in continua evoluzione e che presenta delle problematiche di difficile chiarificazione allo stato attuale. È dagli inizi del XXI secolo che ha preso avvio una lenta trasformazione del diritto internazionale dovuto al forte impatto che la *global governance* ha avuto e ha, tutt'ora, su di esso ⁽⁶⁶⁾. La *global governance*, definibile come " broad, dynamic, complex process of interactive decision making that it is constantly evolving and responding to changing circumstances" ⁽⁶⁷⁾, è vista non solo come l'insieme delle relazioni intergovernative ma anche di organizzazioni non governative, movimenti di cittadini, minoranze e società multinazionali. Il crescente coinvolgimento delle ONG e imprese transnazionali nei processi di *law-making* e di *law-enforcement* ha contribuito, in maniera determinante, alla trasformazione del diritto internazionale. Le organizzazioni non governative, in particolare, hanno partecipato attivamente alla preparazione di numerose convenzioni, come la Convenzione sulla proibizione dell'uso, scorta, produzione e trasferimento di mine antiuomo e sulla loro distruzione, la Convenzione per combattere la desertificazione, la Convenzione sul commercio internazionale di specie in via d'estinzione e alla creazione della Corte dei crimini internazionali.

Secondo la dottrina la crescente partecipazione alle procedure di produzione normativa e ai meccanismi di garanzia da parte dei "nuovi attori", insieme alle attività autonome di regolamentazione da essi svolte, ha portato al declino degli Stati sovrani, quali creatori e garanti delle norme internazionali. Tutto ciò porterebbe all'emersione di un diritto "globale" e che trasformerebbe il sistema internazionale da *state-centred* a *people-centred*. Tuttavia, vi sono alcune perplessità riguardo a tale cambiamento.

⁶⁶ NOWROT, *Global Governance and International Law*, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, 2004, reperibile su internet all'indirizzo <http://www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/sites/default/files/altbestand/Heft33.pdf>.

⁶⁷ *Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, 1995, 2 et seq.

Sicuramente il sistema westfaliano ha subito un forte cambiamento dal momento che, il diritto internazionale ha esteso la sua applicazione ad aree che precedentemente erano di competenza esclusiva degli Stati, come i diritti umani, sociali e del lavoro, protezione ambientale, perseguimento di crimini internazionali. Tale sistema si è trasformato in un piano comprensivo per la vita sociale, dove le norme del diritto internazionale sono volte alla realizzazione di interessi sovranazionali e alla promozione di beni pubblici globali. Seguendo tale indirizzo, la *global governance* si preoccupa di contribuire alla promozione dei diritti umani, degli *standards* sociali e lavorativi, e salvaguardia dell'ambiente, espandendo i processi di *law-making* e *law-enforcement* all'interno dell'ordinamento internazionale, e aumentando, così, il numero degli attori coinvolti in tali processi e cambiando il ruolo degli Stati nazione. Tuttavia, occorre sottolineare che non necessariamente una crescente partecipazione degli "attori non statali", in particolare delle organizzazioni non governative, debba essere seguita da una diminuzione della centralità degli Stati. Sono, infatti, gli Stati a decidere se e quali ONG possano essere coinvolte nell'elaborazione e garanzia del diritto internazionale, restando, pertanto, gli esclusivi detentori del potere di decisione in merito ⁽⁶⁸⁾. Sarebbe, quindi, più idoneo definire tale fenomeno come una mera trasformazione di come gli Stati operino nello scenario sovranazionale, piuttosto che parlare di un lento declino dei loro poteri. Essi, infatti, rimangono al centro della scena internazionale, anche se si assiste a una crescente interdipendenza fra gli Stati e le organizzazioni non governative, poiché quest'ultime risultano capaci di facilitare la cooperazione intergovernativa e favorire l'elaborazione di nuovi trattati e la loro osservanza.

Secondo coloro che sostengono l'importanza della partecipazione sempre più attiva dei "nuovi attori" nell'attuale panorama internazionale, le istituzioni sovranazionali soffrirebbero di un forte *deficit* democratico che ridurrebbe la loro legittimazione. Le cause principali sono imputabili ad uno scarso coinvolgimento degli individui nei processi decisionali internazionali, e al vantaggio di alcuni Stati, in particolare quelli occidentali, nel promuovere determinati valori a scapito di altri. Un esempio di ciò è

⁶⁸ A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*3, CEDAM, 2013.

riscontrabile all'interno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in cui solo cinque Stati detengono il diritto di veto. Le organizzazioni non governative, in quanto espressione della *global civil society*, rafforzano la legittimazione democratica delle istituzioni internazionali, motivo per cui molte delle organizzazioni internazionali intergovernative hanno favorito una democrazia partecipativa in grado di ridurre tale *deficit*. Questo coinvolgimento comporta anche un miglioramento della qualità delle decisioni e un aumento dell'*accountability* delle istituzioni internazionali. Le ONG, infatti, hanno la possibilità di mettere a disposizione informazioni che gli Stati non hanno, competenze tecniche in grado di arricchire il pluralismo delle deliberazioni politiche e rendere, così, le scelte disponibili maggiormente comprensibili (⁶⁹). Sul piano dell'*accountability*, le organizzazioni non governative garantiscono una maggiore trasparenza dei processi decisionali e in caso di danno a privati, esse rispondono con la creazione di meccanismi di controllo o con attività di assistenza legale.

Alla luce di questi cambiamenti, la prassi attribuisce un formale riconoscimento alle ONG del loro ruolo sociale, e sottolineando la loro importanza nelle fasi di elaborazione, accertamento e controllo sull'osservanza delle norme internazionali. Il rapporto fra organizzazioni non governative e diritto globale inizia a delinarsi, così, come una relazione non più subalterna, ma nella quale le ONG, attraverso le loro attività formali, informali ed autonome, sono in grado di produrre effetti particolarmente rilevanti all'interno della sfera giuridica.

⁶⁹ S. CHARNOVITZ, *Nongovernmental Organizations and International Law*, in *AJIL*, 2006, pp.366-367.

2. Evoluzione futura delle organizzazioni non governative

L'analisi svolta ha cercato di evidenziare quale sia il ruolo delle organizzazioni non governative nel panorama internazionale e del rapporto fra di esse e il diritto internazionale.

Risulta interessante, infine, cercare di comprendere come la loro partecipazione possa essere gestita nella maniera più efficace di fronte a tali cambiamenti e quali modifiche apportare per rendere ciò possibile.

È fondamentale, a tal fine, che vi sia una ridefinizione del tradizionale *status* (non) legale delle ONG (⁷⁰), insieme alla necessità di delineare nuove linee guida per migliorare la cooperazione fra di esse e le organizzazioni intergovernative. Quest'ultima risulta fondamentale per entrambe, in quanto le prime trovano in tale cooperazione dei *forum* nei quali dare voce a problematiche internazionali e le seconde, d'altra parte, vedono le ONG come alleate indispensabili per assicurare il successo delle loro politiche e dei loro programmi. Per garantire una sempre più attiva partecipazione delle ONG alle conferenze intergovernative occorre, in particolare modo, modificare la loro modalità di partecipazione. Ciò può essere fatto attraverso l'ampliamento dei diritti di partecipazione delle organizzazioni non governative e l'estensione di un loro riconoscimento anche in fori importanti di cooperazione, a loro attualmente preclusi, partecipando in veste di *amici curiae*. Queste modifiche risulterebbero fondamentali nelle fasi di accertamento e controllo, poiché le ONG agirebbero nell'interesse collettivo al rispetto della legalità internazionale e l'ammissibilità degli *amici curiae* durante i processi garantirebbe al giudice informazioni che diversamente non potrebbe avere a sua disposizione.

Se da una parte, dunque, occorre ampliare il coinvolgimento delle ONG nell'ordinamento internazionale, dall'altra, risulta importante disciplinare tale coinvolgimento. Le riforme

⁷⁰ E.REBASTI e L.VIERUCCI, *A Legal Status for NGOs in Contemporary International Law?*, pubblicato sul sito web della European Society of International Law, 2005, reperibile su internet all'indirizzo http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/VierucciRebasti_971.pdf.

devono essere volte a garantire una maggiore legittimazione di esse e controllare la loro proliferazione. Si può far uso contemporaneamente degli strumenti di auto- ed etero-regolamentazione sia nelle procedure di accreditamento sia nell'assicurare una loro maggiore legittimazione. Infatti, il rispetto di principi e codici di condotta stabiliti dalle ONG potrebbe diventare un requisito necessario per la loro partecipazione alle attività di organizzazioni intergovernative, svolgendo la funzione di promozione e non più soltanto di sanzione nell'ambito delle stesse. Ciò le aiuterebbe anche nell'essere maggiormente trasparenti riguardo al loro ruolo e a ciò che svolgono a livello internazionale. Un sistema simile a componente mista è stato adottato dalla Commissione europea, includendo le ONG coinvolte nell'attività di lobby, mentre esso rimane un tema in discussione presso le Nazioni Unite ⁽⁷¹⁾. Tali modifiche risultano, inoltre, importanti al fine di garantire una maggiore trasparenza e *accountability* all'interno delle organizzazioni non governative stesse. La loro esponenziale proliferazione, influenza e visibilità a livello internazionale, insieme all'aumento del denaro che esse gestiscono, ha portato a porsi domande non soltanto sugli obiettivi da esse perseguite ma anche sulla loro *accountability*. Le ONG, infatti, vengono spesso criticate per la mancanza di procedimenti democratici trasparenti al loro interno, di dipendenza dai loro sostenitori e finanziatori e di strumenti idonei a prevenire e sanzionare pratiche abusive volte all'esterno. Onde evitare ciò, si può evidenziare come all'interno degli Stati stessi si stiano creando reti di cooperazione fra ONG appartenenti allo stesso settore ai fini di evitare di incorrere in un atteggiamento assistenzialista e di adottare nuovi metodi di formulazione e gestione di progetti. Esse si associano spesso anche con organizzazioni di altri Stati, promuovendo federazioni o consorzi, come la Federazione internazionale delle leghe per i diritti umani, e Friends of the Earth International. Un esempio nel panorama europeo è rappresentato dall'adesione di alcune ONG spagnole che operano con paesi dell'America Latina all'AECID, l'Agenzia

⁷¹ I.ROSSI, *Should NGOs be More Accountable at the International Level?*, LCGGS Working Paper No. 12, 2008, reperibile su internet all'indirizzo <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP126e.pdf> p.7 ss e p.32.

di Cooperazione Spagnola per lo sviluppo, che hanno non solo cambiato tutto il vocabolario connesso alla cooperazione ma anche la maniera in cui si scrive un progetto, pensando a quelli che una volta erano i “beneficiari” dell’azione come titolari di diritto (⁷²). Si riscontra, dunque, come si inizino a porre le basi per apportare le trasformazioni necessarie al sistema delle ONG, partendo a livello locale, con la speranza di espandersi anche al di fuori dei confini nazionali.

Le modifiche presentate, sia nelle modalità di partecipazione delle ONG sia nella disciplina sul loro coinvolgimento, risultano determinanti per garantire loro una maggiore *accountability e* trasparenza e per evidenziare l’importanza del loro ruolo a livello internazionale, favorendo così un’auspicata evoluzione positiva delle medesime nella partecipazione alle fasi di produzione, accertamento e controllo del diritto internazionale.

⁷² PORTAL WEB AECID, <www.aecid.es>.

BIBLIOGRAFIA

- BAKKER, VIERUCCI, *Introduction: A Normative or Pragmatic Definition of NGOs?*, in DUPUY, VIERUCCI (eds.), *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p. 2 ss.
- BENVENUTI, *Organizzazioni internazionali: II) Organizzazioni internazionali non governative*, in *Encicl. giur.*, Milano, 1990, *ad vocem*.
- BOURJIALY, *Some Issues Related to Russia's New NGO Law* in BATES, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 8, Issue 3 May 2006.
- CHARNOVITZ, *Nongovernmental Organizations and International Law*, in *AJIL*, 2006, pp.366-367.
- CHRISTIANSEN, PIATTONI, (Eds.), *Informal Governance in the European Union*, in Elgar, Cheltenham et al, 2003.
- DEL VECCHIO, *Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009, p. 155 ss.
- FINKE, *Civil Society Participation in EU Governance*, [LivingRev.Euro.Gov.](#), Vol.2,(2007),No.2., reperibile online.
- HODSON, *NGOs And the Struggle for Human Rights in Europe*, Hart Publishing (UK), 2011.
- HUTTER, *The Role of Non-State Actors in Regulation*, in F. SCHUPPER, *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Berlin, Nomos, 2006.
- KOH, *Transnational Legal Process*, in *Nebraska LR*, 2005, p. 203 ss.
- LIVSHIN, WEITZ, *Civil Society and Philanthropy Under Putin*, in BATES, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 8, Issue 3 May 2006.
- MARCHISIO, *Le organizzazioni internazionali non governative (Oing): tipologia, struttura, funzioni, "riconoscimento", nel diritto internazionale*, in *Pace dir. uomo dir. popoli*, 1987, p.9 ss.
- MARTENS, *The Future of NGO Participation at the United Nations after the 2005 World Summit*, in FES Briefing Paper, January 2006.
- MCBRIDE, *Ngo Rights and their Protection under International Human Rights Law*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, 2005.

NESPOR, *Organizzazioni non governative internazionali e mondo globale: la difficile ricerca di una legittimazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, A. 27(2012) n. 6, p. 703-725.

NOWROT, *Global Governance and International Law*, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 33, 34 Seiten, Halle (Saale) 2004.

PITEA, *The Legal Status of NGOs in Environmental Non-Compliance Procedures: an Assessment of Law and Practice*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p.184.

REBASTI, VIERRUCCI, *A Legal Status for NGOs in Contemporary International Law?*, 2005, pubblicato sul sito web della European Society of International Law: <http://esil-sedi.eu>.

REINALDA, *An Evolutionary Perspective on the Relationship Between NGOs, IGOs and States*, Paper for the 21st World Congress of Political Science, Santiago de Chile, 2009, reperibile online.

RODLEY, *NGOs and the Prevention and Repression of Torture*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, 2005.

ROSSI, *Should NGOs be More Accountable at the International Level?*, LCGGS Working Paper No. 12, 2008.

— *Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Antwerp, 2010, p. 7 ss.

SALAMON, *The Rise of the Nonprofit Sector*, in *For. Aff.*, 1994, p.109 ss.

SCOVAZZI, *Organizzazioni internazionali non governative*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, p. 829 ss.

SPIRO, *NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models*, Temple University Legal Studies Research Paper No. 2006-26, reperibile online.

SUNGA, *NGO Involvement in International Human Rights Monitoring*, in G. COHEN-JONATHAN et J. F. FLAUSS (ed.) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International Human Rights Law and Non Governmental Organizations*, Bruxelles: Bruylant, 2005, p. 43.

TANZI, *Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p. 135.

— *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*3, CEDAM, 2013.

TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, CEDAM, 2013, p. 13 ss.

VIERRUCCI, *NGOs Before International Courts and Tribunals*, in DUPUY, VIERRUCCI (ed.) *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Cheltenham, 2008, p.165 ss.

WARLEIGH, *Europeanizing Civil Society: NGOs as agents of political socialization*, *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 619 ss.