

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI INTERNAZIONALI



*Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Organizzazione Internazionale e Diritti umani*

L'immunità delle organizzazioni internazionali: il caso della FAO

RELATORE
Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO
Sara Consolino
Matr. 626852

CORRELATORE
Prof. Francesco Francioni

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

INDICE

Introduzione	V
--------------	---

CAPITOLO I IL FONDAMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

1. Introduzione	9
2. Le tesi sull'acquisizione della personalità giuridica: tesi volontaristica, tesi oggettiva e tesi funzionale	15
3. Le capacità internazionali collegate alla personalità giuridica delle organizzazioni internazionali	18

CAPITOLO II IMMUNITÀ E PRIVILEGI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

1. Introduzione	20
2. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa	23
2.1 Gli orientamenti nell'ambito delle norme pattizie: la disciplina applicabile alle organizzazioni appartenenti alla famiglia delle Nazioni Unite e alle organizzazioni finanziarie e monetarie	23
2.2 La prassi giurisprudenziale: l'immunità assoluta, il criterio funzionalistico e l'immunità ristretta	26
3. L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare	29
3.1 I due orientamenti nell'ambito delle norme pattizie: gli enti che fanno parte delle Nazioni Unite e gli enti finanziari e monetari	30
3.2 La prassi giurisprudenziale: la nozione di beni destinati ad attività di carattere pubblicistico	33
4. La normativa statale in materia di immunità delle organizzazioni internazionali: disposizioni nazionali autonome e disposizioni	

nazionali che fanno riferimento alla Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU e degli istituti specializzati	34
5. Altre immunità e privilegi accordati alle organizzazioni internazionali: inviolabilità dei locali e degli archivi, privilegi in materia fiscale e doganale	38
6. Immunità nel caso di attività lesive di diritti fondamentali: il diritto ad un equo processo e la verifica dei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie	40
6.1 La giurisprudenza del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e il caso delle Madri di Srebrenica	46

CAPITOLO III IMMUNITÀ E PRIVILEGI DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI

1. Storia e funzioni dell'OSA	49
2. Le immunità e i privilegi dell'OSA e dei suoi funzionari	63

CAPITOLO IV IL CASO DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA

1. Storia e funzioni della FAO	77
2. L'ampliamento della sede centrale della FAO	82
3. I privilegi fiscali accordati alla FAO e ai suoi funzionari	86
4. La giurisprudenza italiana sull'immunità giurisdizionale della FAO	90
Conclusioni	95
Bibliografia	98

Introduzione

La parola “organizzazione internazionale” fu usata per la prima volta da James Lorimer, studioso scozzese¹, nel XIX secolo. Proprio questo secolo fu definito “the era of preparation for international organization”².

Fino alla fine del 1800 questa espressione fu intesa come “organizzazione del sistema giuridico internazionale e dei rapporti tra gli Stati”³.

Dopo il Congresso di Vienna, nel 1815, iniziò infatti ad affermarsi la volontà delle grandi potenze di convocare conferenze temporanee al fine di collaborare insieme per la risoluzione di problemi di carattere internazionale. Si stava sviluppando il cosiddetto “concert européen”, il cui scopo era la difesa degli interessi comuni europei attraverso la cooperazione degli Stati all'interno di riunioni convocate solo in momenti di particolare necessità e quindi ancora non di carattere periodico.

La situazione iniziò a mutare con i due conflitti mondiali, che avevano portato alla luce l'esigenza di agire congiuntamente su determinate questioni, come ad esempio la limitazione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, al fine di scongiurare ulteriori atrocità.

Dopo il Trattato di Versailles del 1919, a conclusione della Conferenza della Pace, nacque la Società delle Nazioni e, con la Carta di San Francisco del 1945, l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Nascevano così le prime importanti organizzazioni internazionali con compiti di carattere politico e con organi distinti da quelli degli Stati.

Nel 1920 venne utilizzata per la prima volta, con l'odierno significato, la parola “organizzazioni internazionali” nell'art. 67 dello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale: “la Corte emette i suoi pareri consultivi in pubblica udienza, dopo che ne sia stata data notizia al Segretario generale e ai rappresentanti dei Membri della Società delle Nazioni, degli altri Stati e delle organizzazioni internazionali direttamente interessate”. Si affermava dunque in questo articolo la possibilità per questi enti di richiedere alla Corte un parere.

Da allora le organizzazioni hanno assunto nella Comunità internazionale sempre più importanza per via del ruolo centrale ricoperto dalla cooperazione internazionale⁴ e dell'intensificarsi di scambi e relazioni tra gli Stati: “throughout its history, the development of international law has been influenced by the requirements of international life, and the progressive increase in the collective action of States has already given rise to instances of action upon the international plane by certain entities

¹ POTTER (1945), *Origin of the term international organization*, in *AJIL*, p.803.

² CLAUDE (1971: 41).

³ DEL VECCHIO (2012: 19).

⁴ Nella sentenza *Bosphorus v. Ireland*, del 30 giugno 2005, in *RDI*, 2005, p. 778 ss., spec. p. 816, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato di aver “long recognized the growing importance of international cooperation”.

which are not States”⁵.

Oggi il numero delle organizzazioni internazionali supera quello degli Stati⁶ e non a caso il fenomeno è stato definito come “une des caractéristiques essentielles de notre époque”⁷.

In principio gli Stati cooperavano all'interno di unioni semplici, le quali non avevano una propria struttura amministrativa ed erano limitate nel tempo, come ad esempio le alleanze militari, o le amministrazioni fiduciarie dell'ONU tra Stati fiduciari e territori da amministrare (questi ultimi non più esistenti dal 1994, anno in cui anche l'ultimo territorio ha acquisito l'indipendenza⁸).

In seguito gli Stati decisero di dotare queste unioni di organi propri, in modo che potessero svolgere autonomamente la propria attività rispetto agli Stati e, con i propri atti, produrre effetti nell'ordinamento internazionale.

Queste unioni istituzionali⁹ divennero quindi enti distinti rispetto agli Stati che li componevano, ma non gli era ancora riconosciuta una propria personalità giuridica.

Dopo la seconda guerra mondiale si verificò un'erosione della sovranità degli Stati a favore degli enti internazionali, ai quali venivano ceduti sempre più poteri con lo scopo di assolvere funzioni e affrontare problemi di carattere sovranazionale. Iniziarono dunque a dotarsi di una propria struttura burocratica per svolgere questo tipo di attività.

Contestualmente alla nascita dell'ONU, si costituirono altre organizzazioni internazionali con competenze più specifiche rispetto a quest'ultima: organizzazioni militari come la NATO e il Patto di Varsavia, organizzazioni economico finanziarie come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, tecniche come l'International Civil Aviation Organization (“ICAO”) e la World Meteorological Organization (“WMO”), ma anche culturali e scientifiche come la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (“UNESCO”) e l'International Atomic Energy Agency (“IAEA”).

Si giunse così ad una definizione condivisa di “organizzazione internazionale”:

⁵ Corte Internazionale di Giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, in *ICJ Reports*, 1949, p. 174.

⁶ DORIGO (2008:6).

⁷ PESCATORE (1968), *Les relations extérieures des Communautés européennes: contribution à la doctrine de la personnalité des Organisations internationales*, in *RCADI*, II, p. ss., spec. p. 198.

⁸ Isole di Palau.

⁹ Esempi di questo tipo di unioni sono: l'Ufficio internazionale per la protezione della proprietà intellettuale (1893), l'Unione Internazionale Telecomunicazioni (ITU, 1865), l'Universal Postal Union (UPU, 1972), e le Commissioni fluviali dei fiumi Reno (1815) e Danubio (1856). Alcune poi erano collegate alla Società delle Nazioni: l'Unione dei trasporti per ferrovia, l'Unione astronomica internazionale, l'Unione internazionale di igiene pubblica.

ente disposto da un trattato o da altri atti disciplinati dal diritto internazionale, dotato di personalità giuridica internazionale. Due elementi quindi contraddistinguono un'organizzazione internazionale: a) essere istituita da un trattato o da un altro atto internazionale; b) possedere la personalità giuridica internazionale ed essere quindi in grado di manifestare una volontà autonoma rispetto a quella dei soggetti membri¹⁰.

Col tempo iniziarono a definirsi anche quelli che oggi sono riconosciuti come caratteri generali di ogni organizzazione internazionale, quali la pluralità dei membri (più di due), l'uguaglianza fra questi (principio di "uno Stato, un voto") e la durata indeterminata dell'organizzazione nel tempo¹¹.

La pervasività del fenomeno delle organizzazioni internazionali si evince anche dalla varietà che caratterizza questi enti, che possono essere classificati secondo diversi criteri: il criterio spazio-temporale distingue tra organizzazioni a carattere universalistico e regionalistico; il criterio basato sulla *membership* differenzia le organizzazioni aperte e quelle chiuse all'adesione di nuovi membri; il criterio *ratione materiae*, infine, si basa sulla distinzione tra organizzazioni generali o specializzate in base alle funzioni svolte.

Le organizzazioni specializzate si suddividono a loro volta in: politiche (il Consiglio d'Europa, l'African Union); militari (North Atlantic Treaty Organization ("NATO"), Patto di Varsavia); economiche, commerciali e finanziarie (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ("OCSE"), European Free Trade Association ("EFTA"), World Trade Organization ("WTO"), Banca Mondiale); tecniche (European Space Agency ("ESA") WMO, ICAO,) e sociali e umanitarie (International Labour Organization ("ILO"), Food and Agriculture Organization ("FAO"), UNESCO).

Inoltre alcuni Stati, a volte, aderiscono a forme più strette di cooperazione creando delle organizzazioni sovranazionali in cui vi è integrazione tra gli ordinamenti interni dei membri, i quali cedono importanti porzioni della loro sovranità.

Un esempio di questo tipo di organizzazione sovranazionale è l'Unione Europea. Le norme emanate dagli organi dell'Organizzazione hanno un effetto diretto nei confronti dei soggetti interni dello Stato e hanno il primato sulle norme interne; inoltre dal 1979 il Parlamento europeo è eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri.

Gli Stati hanno ricoperto a lungo il ruolo di unici soggetti dell'ordinamento internazionale. Tuttavia, con l'evolversi delle

¹⁰ DEL VECCHIO (2012: 24 s.).

¹¹ Il carattere di stabilità nel tempo può essere derogato in quanto è possibile applicare anche agli statuti delle organizzazioni internazionali i principi generali sui trattati, fra cui la clausola *rebus sic stantibus* codificata nell'art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Inoltre alcuni organizzazioni prevedono il diritto di recesso o come la CECA possono eccezionalmente essere costituite con una durata determinata (in quel caso la durata era stata fissata dall'art. 97 del Trattato CECA a cinquanta anni).

organizzazioni internazionali in organismi sempre più complessi, è apparso chiaro alla Comunità internazionale che anche questi enti erano protagonisti dell'ordinamento internazionale, in quanto titolari di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, di diritti e obblighi tradizionalmente attribuiti agli Stati e quindi soggetti dotati di personalità giuridica internazionale¹².

Manifestazioni di questa personalità giuridica sono: la partecipazione alla formazione delle norme internazionali, il diritto di legazione attiva e passiva, il potere di stipulare accordi e porre in essere atti unilaterali, diritto di partecipare a procedimenti per la risoluzione delle controversie, responsabilità sul piano internazionale per la loro attività e infine, con lo scopo di garantirne autonomia per svolgere le loro funzioni, attribuzione di immunità e privilegi.

Inizialmente le immunità erano riconosciute solo ai funzionari delle organizzazioni, ai quali veniva riservato un trattamento simile a quello degli agenti diplomatici¹³.

Dopo la seconda guerra mondiale, le organizzazioni internazionali, avendo acquisito autonomia rispetto ai singoli Stati membri, si sono viste attribuire una propria soggettività sul piano internazionale e conseguentemente anche immunità e privilegi che potessero consentire loro di svolgere i loro compiti con indipendenza.

Tuttavia, come è stato sottolineato in seno alla Commissione di diritto internazionale, la questione delle immunità delle organizzazioni internazionali è relativamente nuova: “the question of the status, privileges and immunities of international organizations, which came under the heading of multilateral diplomacy, was relatively new in the sense that it had become a matter of concern only in the past 50 or 60 years”¹⁴.

La globalizzazione ha quindi spinto gli Stati a creare nuovi soggetti di diritto internazionale e ad affidare loro il compito di trovare soluzioni comuni a problemi percepiti come urgenti dalla collettività¹⁵. Ampie sfere di competenze, prima attribuzioni proprie degli Stati, sono oggi campo di attività delle organizzazioni internazionali e ciò ha necessariamente un'incidenza diretta sugli individui che risentono della funzione pubblicistica di questi enti.

Per questo motivo è importante capire la portata delle immunità delle organizzazioni internazionali e la sua incidenza sui diritti individuali.

Partendo da un'analisi delle immunità e dei privilegi previsti per questi

¹² DEL VECCHIO (2012: 43).

¹³ “Originally, the privileges and immunities were granted to officials or representatives of such bodies, generally by assimilating them to diplomatic personnel”, DIAZ GONZALEZ (1989), *Fourth Report on Relations between States and International Organization*, in *YILC*, II, p. 145 ss., spec. p. 158.

¹⁴ Intervento di SETTE CAMARA (1977) in seno alla Commissione di diritto internazionale, in *YILC*, I, p. 204, 1452nd meeting, par.24.

¹⁵ DEL VECCHIO (2012:40).

enti, si cercherà di comprendere il criterio con cui esse sono attribuite, il loro fondamento e le loro basi giuridiche. Particolare attenzione sarà data alle immunità nel caso di attività lesive di diritti fondamentali. Saranno poi analizzati le immunità e i privilegi attribuiti all'Organizzazione degli Stati americani ed infine sarà preso ad esempio il caso della FAO in Italia, nello specifico il bilanciamento operato dalla giurisdizione italiana tra il diritto alla tutela giurisdizionale del singolo e la non ingerenza nello svolgimento delle attività dell'organizzazione internazionale.

È indubbio che le organizzazioni internazionali siano diventate oggi soggetti centrali nelle relazioni internazionali accanto agli Stati: “there is not a part of the globe which is not covered by the work of some international organization or other; there is hardly a human activity which is not, to some extent, governed by the work of an international organization”¹⁶.

Proprio questa rilevanza spinge a riflettere su un importante tema, collegato a tale fenomeno: il regime dei privilegi e delle immunità riservato a tali enti.

¹⁶ KLABBERS (2002: 23).

CAPITOLO I

IL FONDAMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

1. Introduzione

La personalità giuridica internazionale è l'elemento attribuito da un ordinamento ad un ente, in virtù del quale quest'ultimo può considerarsi soggetto di autonoma imputazione giuridica.

Nel caso delle organizzazioni internazionali queste sono titolari di diritti e obblighi all'interno dell'ordinamento internazionale e possono agire autonomamente rispetto agli Stati¹⁷.

Tra le manifestazioni concrete di soggettività internazionale, possono annoverarsi anche le immunità e i privilegi attribuite a questi enti.

Ma l'acquisto della personalità giuridica "non è contestuale alla nascita dell'organizzazione internazionale"¹⁸.

L'atto istitutivo determina la struttura e gli obiettivi dell'organizzazione, elenca i poteri che le sono attribuiti per raggiungere gli scopi che sono stati prefissati.

Ma è solo l'effettivo uso di questi poteri, e quindi l'agire concreto dell'ente sul piano internazionale, a renderlo un attore della Comunità internazionale, quindi idoneo ad essere titolare di personalità giuridica.

Questo è il principio dell'effettività, secondo cui è la capacità reale di esercitare le funzioni che gli sono state assegnate dagli Stati membri a conferire soggettività internazionale alle organizzazioni internazionali.

Bisogna perciò verificare la presenza di due elementi: l'elemento soggettivo, che consiste nella volontà degli Stati membri di dotare l'ente dei poteri necessari per agire nell'ordinamento internazionale; l'elemento oggettivo, rappresentato dal concreto esercizio delle funzioni e dalla partecipazione alle relazioni internazionali da parte dell'organizzazione¹⁹.

L'atteggiamento degli altri attori della Comunità internazionale contribuisce a definire la posizione effettiva dell'ente internazionale, in quanto riconoscendone la soggettività internazionale e interagendo con esso (per esempio stipulando accordi), può aiutarlo ad acquisire la personalità giuridica. Ma non è sufficiente.

Vi sono una sentenza della Corte di cassazione italiana e un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia che si possono richiamare per sostenere questa tesi.

La sentenza della Corte di cassazione italiana del 23 novembre 1983 n. 5819 riguarda il caso *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*.

¹⁷ DEL VECCHIO (2012: 43).

¹⁸ Ivi p.56.

¹⁹ Ivi, p. 59.

Cristiani, un avvocato italiano, aveva convenuto in giudizio l' I.I.L.A., organizzazione internazionale istituita nel 1966 con un trattato e con sede in Italia. Cristiani era stato alle dipendenze dell'ente e chiedeva il pagamento di una somma a titolo di retribuzione. L'I.I.L.A. aveva invocato l'immunità dalla giurisdizione italiana in quanto organizzazione internazionale dotata di soggettività giuridica internazionale. Il Pretore di Roma aveva accolto l'istanza di Cristiani e quindi l'I.I.L.A. si era rivolta in appello al Tribunale di Roma, che con sentenza del 17 settembre 1981 aveva riconosciuto la soggettività internazionale dell'ente e quindi la sua immunità. L'avv. Cristiani aveva allora presentato ricorso alla Corte di cassazione.

La Corte di cassazione ha rigettato il ricorso riconoscendo soggettività e immunità dell'I.I.L.A. dalla giurisdizione italiana.

Cristiani aveva affermato che l'Istituto non godeva di immunità in quanto non era un soggetto internazionale perché privo di territorio o di alcun segno di sovranità.

La Corte si era pronunciata dichiarando che:

[...] Quand'anche in ipotesi si volesse accedere, per quanto concerne l'acquisto della personalità giuridica da parte delle organizzazioni internazionali, alla c.d. teoria istituzionalista [...] tale soggettività non si acquista per autoqualificazione, ma solo sulla base dell'effettività della posizione dell'ente nella comunità internazionale. [...] La personalità dell'I.I.L.A., nei confronti degli Stati membri, non potrebbe giammai essere revocata in dubbio [per via] del trattato che ha dato vita all'organizzazione [ma anche perché è] una unità collettiva distaccata dagli stati membri. [L'unità] risulta, infatti, organizzata da un complesso di norme di diritto internazionale speciale mediante la costituzione di organi sociali distinti da quelli propri di ciascuno stato membro [...] e sono, quindi, organi propri dell'unione di stati. [La Corte nega che] la personalità giuridica internazionale dell'I.I.L.A. [può essere messa in dubbio] sulla base della mancata ratifica dell'accordo di sede tra il governo italiano e l'Istituto relativo ai privilegi ed immunità, concluso a Roma il 3 giugno 1969. [...] Tale mancata ratifica [implica] soltanto che a favore dell'I.I.L.A. non può essere invocata l'esistenza di una norma convenzionale recepita nell'ordinamento interno che riguardi l'immunità giurisdizionale [e non] l'inesistenza della personalità internazionale dell'I.I.L.A. [che invece] l'accordo non ratificato implicitamente presuppone. [...] Quale che sia il fondamento dell'immunità giurisdizionale, essa è generalmente riconosciuta, in dottrina e giurisprudenza, alle unioni di stati, abbiano esse personalità giuridica o siano intese come collettività di stati, nella quale ipotesi, anche per gli stati terzi funzionerebbe, pur sempre, la norma generale relativa all'immunità riconosciuta a tutti gli stati membri. [...] Circa i limiti dell'immunità, è pure riconosciuto che questa spetti per tutti i rapporti che siano ricollegabili alle funzioni essenziali delle organizzazioni. [...] Accertata la personalità giuridica internazionale dell'I.I.L.A., non v'è dubbio che ad esso spetti l'immunità giurisdizionale, indipendentemente dall'esistenza in proposito di una norma convenzionale che la riconosca, sulla base della norma consuetudinaria di diritto internazionale generale par in parem non habet jurisdictionem, cui il nostro ordinamento si adegua automaticamente secondo il disposto dell'art. 10 della nostra

costituzione²⁰.

Questa sentenza ribadisce il collegamento fra personalità giuridica e immunità, come suo corollario. Ma allo stesso tempo afferma anche l'importanza sia della posizione effettiva dell'organizzazione nella Comunità internazionale (elemento oggettivo), sia dell'autonomia dei suoi organi rispetto a quelli degli Stati membri, come elementi fondamentali per l'acquisizione della personalità giuridica internazionale.

Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'8 luglio 1966 sulla Liceità dell'impiego delle armi nucleari, da parte di uno Stato, in occasione di un conflitto armato fu richiesto dall'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità con la risoluzione WHA46.40 del 14 maggio 1993, ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite. Il quesito sottoposto era il seguente: “In view of the health and environmental effects, would the use of nuclear weapons by a State in war or other armed conflict be a breach of its obligations under international law including the WHO Constitution?”²¹.

In questo caso, la Corte richiama altri due pareri resi in passato: Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite (11 aprile 1949) ed Efficacia delle sentenze del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite (13 luglio 1954).

Riferendosi a questi due pareri, la Corte afferma, in via incidentale, che i trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali conferiscono a queste ultime il potere di agire in maniera autonoma rispetto agli Stati membri in vista del raggiungimento degli obiettivi comuni prefissati nel trattato e che gli Stati, negli strumenti costitutivi dell'organizzazione, manifestano la volontà di dare vita ad un nuovo soggetto di diritto internazionale, indipendente da loro (elemento soggettivo).

Inoltre, in questo parere, la Corte dichiara esplicitamente che le organizzazioni internazionali sono a tutti gli effetti soggetti del diritto internazionale e menziona anche la teoria dei poteri impliciti, secondo cui le organizzazioni internazionali possono esercitare poteri sussidiari non previsti inizialmente nel loro trattato istitutivo, al fine di svolgere le proprie funzioni (sempre in riferimento agli scopi concordati dagli Stati membri).

19. In order to delineate the field of activity or the area of competence of an international organization, one must refer to the relevant rules of the organization and, in the first place, to its constitution. From a formal standpoint, the constituent instruments of international organizations are multilateral treaties, to which the well-established rules of treaty interpretation apply.

²⁰ In *Rivista di diritto internazionale*, 1986, p. 147 ss.

²¹ International Court of Justice request for advisory opinion transmitted to the Court under a World Health Assembly resolution of 14 May 1993, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, p. 2, reperibile online.

As the Court has said with respect to the Charter:

On the previous occasions when the Court has had to interpret the Charter of the United Nations, it has followed the principles and rules applicable in general to the interpretation of treaties, since it has recognized that the Charter is a multilateral treaty, albeit a treaty having certain special characteristics.

But the constituent instruments of international organizations are also treaties of a particular type; their object is to create new subjects of law endowed with a certain autonomy, to which the parties entrust the task of realizing common goals. Such treaties can raise specific problems of interpretation owing, *inter alia*, to their character which is conventional and at the same time institutional; the very nature of the organization created, the objectives which have been assigned to it by its founders, the imperatives associated with the effective performance of its functions, as well as its own practice, are all elements which may deserve special attention when the time comes to interpret these constituent treaties.

[...]

25. The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the "principle of speciality", that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them.

The Permanent Court of International Justice referred to this basic principle in the following terms:

As the European Commission is not a State, but an international institution with a special purpose, it only has the functions bestowed upon it by the Definitive Statute with a view to the fulfilment of that purpose, but it has power to exercise these functions to their full extent, in so far as the Statute does not impose restrictions upon it.

The powers conferred on international organizations are normally the subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as "implied" powers. As far as the United Nations is concerned, the Court has expressed itself in the following terms in this respect:

Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties. This principle of law [...] must be applied to the United Nations²².

La giurisprudenza di queste due Corti conferma quindi la necessità

²² International Court of Justice, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion of 8 July 1996, in *I.C.J. Reports 1996*, p. 74 ss., reperibile *online*.

dell'elemento soggettivo ed oggettivo al fine di acquisire personalità giuridica internazionale da parte dell'organizzazione.

Per quanto riguarda la dottrina invece inizialmente vi erano tre orientamenti.

Il primo prevedeva una personalità giuridica piena e quindi la possibilità per le organizzazioni internazionali di agire e compiere tutti gli atti internazionali, esattamente come gli Stati.

Ma questa tesi trascura la natura di questi enti, che non sono sovrani come gli Stati ma soggetti derivati che hanno natura funzionale.

Come già ricordato nel paragrafo 25 del parere della Corte internazionale di Giustizia dell'8 luglio 1996 sulla Liceità dell'uso, da parte di uno stato, delle armi nucleari nel corso di un conflitto armato²³, le organizzazioni internazionali hanno soltanto le competenze che gli sono state attribuite dagli Stati membri (competenze di attribuzione), determinate dal principio di specialità, con il solo scopo di raggiungere gli obiettivi decisi dagli Stati.

Concetto ribadito anche dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20 aprile 2010 sul caso *Cartiere sul fiume Uruguay*: “89. The Court observes that, like any international organization with legal personality, CARU is entitled to exercise the powers assigned to it by the 1975 Statute and which are necessary to achieve the object and purpose of the latter, namely, “the optimum and rational utilization of the River Uruguay” (Article 1)”²⁴.

Una seconda teoria, ormai del tutto superata, era quella che non prevedeva nessun tipo di personalità giuridica per le organizzazioni internazionali, in quanto non erano enti territoriali. Questa tesi è stata screditata con l'aumentare del grado di autonomia acquisito nel tempo dalle organizzazioni internazionali.

Il terzo orientamento è quello che ha prevalso.

Riconosce una personalità giuridica limitata alle loro funzioni e quindi un tipo di personalità giuridica internazionale differente da quella degli Stati, proprio perché limitata.

Fino al secondo dopoguerra nei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali non vi erano riferimenti alla personalità giuridica delle stesse. Neanche nella Carta delle Nazioni Unite vi sono richiami di questo tipo, anche se durante la Conferenza di San Francisco del 1945 la delegazione belga aveva proposto l'inserimento di un articolo che trattasse il riconoscimento della personalità giuridica dell'ONU²⁵.

La questione fu affrontata in seguito e la personalità giuridica fu

²³ Ivi, p. 78

²⁴ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, in *I.C.J. Reports* 2010, p. 53, reperibile *online*.

²⁵ DEL VECCHIO (2012:46).

riconosciuta con il parere della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 riguardo il celebre caso *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*²⁶.

In seguito furono inseriti nei trattati istitutivi delle organizzazioni internazionali riferimenti alla personalità giuridica.

Alcune organizzazioni fanno comunque eccezione e il riconoscimento della soggettività internazionale avviene dopo la loro costituzione, una volta che è ormai evidente dalla prassi la loro effettiva partecipazione alle relazioni internazionali.

L'UE è una di queste eccezioni per esempio.

Le è stata infatti riconosciuta personalità giuridica solo con il Trattato di Lisbona nel 2007, e non già nel suo trattato istitutivo, Trattato di Maastricht del 1992, sebbene l'art. 47 TUE affermasse esplicitamente: "L'Unione ha personalità giuridica".

Non era chiaro se l'articolo si riferisse alla personalità di diritto internazionale o interno. Alcuni Stati membri erano infatti ancora titubanti sulla cessione di importanti sfere di sovranità all'UE, così la questione fu rimandata, nonostante l'organizzazione esercitasse già *de facto* funzioni tipiche dei soggetti di diritto internazionale, come la stipulazioni di accordi²⁷.

Vi sono infine organizzazioni internazionali che concludono degli accordi con il solo scopo di affermare la propria personalità giuridica.

Un caso di questo tipo è la Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia ("PEMSEA"), che nell'art.1 dell'Accordo sul riconoscimento della personalità giuridica della PEMSEA concluso il 26 novembre 2009, afferma:

The international legal personality of PEMSEA is hereby recognized. PEMSEA shall have the legal capacity to contract, hold and dispose of property, and such capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes²⁸.

Il valore di questi articoli tuttavia è meramente interpretativo, può aiutare a comprendere la volontà degli Stati membri (elemento soggettivo) riguardo la soggettività internazionale dell'ente, ma accordi e norme non bastano ad accertare la personalità giuridica di un'organizzazione internazionale.

È necessario l'effettivo esercizio dei suoi poteri (elemento oggettivo).

²⁶ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, in *I.C.J. Reports* 1949.

²⁷ Nei settori della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

²⁸ *Agreement Recognizing the International Legal Personality of the Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia*, in *PEMSEA Publications*, 2009, p. 2, reperibile *online*.

2. Le tesi sull'acquisizione della personalità giuridica: tesi volontaristica, tesi oggettiva e tesi funzionale

Riguardo l'acquisizione della personalità giuridica tramite un articolo o un riferimento inserito nel trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale, era stata elaborata una teoria, detta volontaristica, che cercava di legittimare questa opinione. Secondo questa tesi, la soggettività internazionale dell'ente si deve desumere dal trattato istitutivo, interpretando la volontà degli Stati membri.

Ovvero se questi hanno voluto dotare l'organismo di autonomia d'azione o meno. Ma questa tesi presenterebbe alcune incongruenze. In primo luogo, la prassi internazionale evidenzia come molte organizzazioni internazionali abbiano una effettiva personalità giuridica, anche se non esplicitamente prevista dal trattato istitutivo.

In secondo luogo, se si seguisse questa teoria, la soggettività internazionale dell'ente sarebbe legata alla disposizione del trattato concluso fra gli Stati membri e quindi non varrebbe nei confronti di stati terzi, in virtù del principio di diritto consuetudinario *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, codificato nell'art. 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

Infine si sottolinea l'effetto esclusivamente dichiarativo che avrebbe tale norma, perché non accompagnata da una concreta partecipazione dell'ente nella Comunità internazionale.

La seconda tesi sul fondamento della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali è la c.d. tesi oggettiva.

Quando l'organizzazione agisce in maniera autonoma attraverso i suoi organi, distinti da quelli degli Stati membri, acquisterebbe automaticamente personalità giuridica per via di una norma di diritto internazionale generale.

Questa teoria fonda l'acquisizione della soggettività internazionale esclusivamente sulla presenza di requisito oggettivo, trascurando in tal modo la volontà manifestata dagli Stati membri nel trattato istitutivo.

Anche questa tesi è stata criticata in quanto le organizzazioni internazionali sono sempre soggetti derivati e non enti originari come gli Stati, esercitano solo le funzioni che sono loro attribuite dagli Stati membri²⁹.

L'ultima teoria è quella funzionalista ed è la più accreditata.

Il fondamento della personalità giuridica andrebbe desunto dalla contemporanea presenza dell'elemento soggettivo (volontà degli Stati membri di dotare l'organizzazione di soggettività internazionale) ed elemento oggettivo (concretizzazione della soggettività sul piano

²⁹ Questa tesi è stata rigettata anche dalla Commissione di diritto internazionale (Cfr. *Report on the work of its 55th session*, 2003, UN doc. A/58/10, pp. 41-43).

internazionale).

Gli Stati possono, secondo questa teoria funzionale (o dei poteri impliciti), attribuire all'ente personalità giuridica inserendo un riferimento nel trattato istitutivo o anche implicitamente, facendola derivare dagli obiettivi che gli Stati si sono prefissati di raggiungere tramite l'istituzione dell'ente e le funzioni esercitate dagli organi dell'organizzazione per raggiungere questi obiettivi.

Le funzioni che deve svolgere l'organizzazione possono essere previste espressamente nel trattato istitutivo o meno; rappresentano la volontà autonoma dell'organismo rispetto agli Stati membri.

È la c.d. necessità funzionale che fa sì che l'organizzazione acquisti personalità giuridica; la personalità giuridica è richiesta dagli obiettivi che gli sono stati attribuiti.

La prassi è quindi fondamentale tanto quanto gli strumenti costitutivi dell'ente.

Questa teoria è stata confermata nel famoso parere della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite.

Il 17 settembre 1948 furono uccisi a Gerusalemme Est (sotto controllo d'Israele) il colonnello francese André P. Serot (osservatore delle Nazioni Unite) e il conte svedese Folke Bernadotte (mediatore delle Nazioni Unite). Entrambi erano funzionari dell'ONU inviati per monitorare la tregua tra Israele (membro dell'ONU dall'11 maggio 1949) e gli Stati arabi.

Gli omicidi erano avvenuti presumibilmente per mano di estremisti ebraici e il Segretario generale indicò Israele come responsabile, colpevole di non aver provveduto a fornire adeguata sicurezza ai due funzionari.

Così il 3 dicembre 1948 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite chiese, con una risoluzione, un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia, in virtù dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite.

La domanda posta era divisa in due quesiti distinti:

I. In the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State, has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations, (b) to the victim or to persons entitled through him?

[...]

II. In the event of an affirmative reply on point 1 (b), how is action by the United Nations to be reconciled with such rights as may be possessed by

the State of which the victim is a national?³⁰

Nel rispondere a questi quesiti, la Corte doveva affermare se l'ONU avesse la capacità internazionale, propria degli Stati, di avanzare reclami internazionali, ovvero se l'Organizzazione avesse personalità internazionale.

Facendo riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, strumento istitutivo dell'ONU, la risposta fu affermativa, poiché per raggiungere gli obiettivi indicati dalla Carta era necessario che l'Organizzazione avesse personalità giuridica.

Inoltre la Carta attribuiva all'Organizzazione immunità e privilegi, le conferiva la possibilità di concludere accordi con gli Stati membri e la dotava di organi propri al fine di esercitare specifiche funzioni.

Tutti questi elementi confermavano quindi la capacità giuridica dell'organizzazione.

But, in the international sphere, has the Organization such a nature as involves the capacity to bring an international claim ? In order to answer this question, the Court must first enquire whether the Charter has given the Organization such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect. In other words, does the Organization possess international personality ? This is no doubt a doctrinal expression, which has sometimes given rise to controversy. But it will be used here to mean that if the Organization is recognized as having that personality, it is an entity capable of availing itself of obligations incumbent upon its Members. [...]

To answer this question, which is not settled by the actual terms of the Charter, we must consider what characteristics it was intended thereby to give to the Organization.

The Charter has not been content to make the Organization created by it merely a centre "for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends" (Article 1, para. 3). It has equipped that centre with organs, and has given it special tasks. It has defined the position of the Members in relation to the Organization by requiring them to give it every assistance in any action undertaken by it (Article 2, para. 5), and to accept and carry out the decisions of the Security Council ; by authorizing the General Assembly to make recommendations to the Members by giving the Organization legal capacity and privileges and immunities in the territory of each of its Members; and by providing for the conclusion of agreements between the Organization and its Members. Practice – in particular the conclusion of conventions to which the Organization is a party – has confirmed this character of the Organization, which occupies a position in certain respects in detachment from its Members, and which is under a duty to remind them, if need be, of certain obligations. It must be added that the Organization is a political body, charged with political tasks of an important character, and covering a wide field namely, the maintenance of international peace and security, the development of friendly relations among nations, and the achievement of international co-operation in the solution of problems of an economic, social, cultural or

³⁰ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, in *I.C.J. Reports* 1949, p. 176 ss., reperibile *online*.

humanitarian character (Article I); and in dealing with its Members it employs political means. The “Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations” of 1946 creates rights and duties between each of the signatories and the Organization. It is difficult to see how such a convention could operate except upon the international plane and as between parties possessing international personality.

In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to be effectively discharged.

Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. That is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State. Still less is it the same thing as saying that it is “a super-State”, whatever that expression may mean. It does not even simply that all its rights and duties must be upon the international plane, any more than all the rights and duties of a State must be upon that plane. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims.³¹.

3. Le capacità internazionali collegate alla personalità giuridica delle organizzazioni internazionali

In concreto, la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, si manifesta nell'esercizio della sua capacità internazionale.

Contenuto della personalità giuridica sono quindi diverse azioni che l'ente compie nell'ordinamento internazionale, attribuibili direttamente all'organizzazione.

Le funzioni minime della personalità internazionale sono:

- La conclusione di accordi internazionali;
- Partecipazione a procedimenti di risoluzione di controversie;
- La responsabilità sul piano internazionale;
- Il potere di porre in essere atti unilaterali;
- Il diritto di legazione attiva e passiva;
- La possibilità di concludere accordi internazionali.

Ed infine possono essere elencate tra le manifestazioni della personalità

³¹ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, in *I.C.J. Reports* 1949, p. 8 s., reperibile *online*.

giuridica delle organizzazioni internazionali anche le immunità e i privilegi di cui godono, al fine di esercitare in autonomia le loro funzioni. Queste sono contenute nei trattati istitutivi, in accordi di sede o multilaterali, come la Convenzione generale sui privilegi e le immunità dell'ONU del 1946 e la Convenzione sui privilegi e le immunità degli organismi specializzati del 1947.

Entrambe le Convenzioni possono essere applicate anche a Stati terzi che non hanno partecipato alla stipulazione dell'accordo, in quanto corrispondono a diritto internazionale consuetudinario³².

³² In proposito si è espressa anche la Corte di cassazione italiana nella già citata sentenza del 23 novembre 1985 riguardo il caso *Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1986, p. 147 ss.

CAPITOLO II IMMUNITÀ E PRIVILEGI DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

1. Introduzione

L'immunità degli Stati dalla giurisdizione di un altro Stato sovrano è un principio che si è ormai consolidato nel tempo:

“Sovereign immunity, in its classical sense, excludes a sovereign from the application of legislative, judicial and administrative fiat of another sovereign. This concept is as archaic as the concept of State itself. Primarily forged to serve feudal and monarchical personalities, it took pride of place within Roman, Frankish and later Merovingian establishment. (...) Sovereign immunity took its modern shape along the lines of State practice. States, out of diplomatic courtesy and comity, became willing to partially waive their exclusive power and give another sovereign a license (...) as a manifestation of perfect equality and absolute independence of sovereigns”³³.

Per le organizzazioni internazionali invece è una materia sulla quale il dibattito si è aperto in tempi relativamente recenti.

Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali sono manifestazioni della personalità giuridica internazionale, un corollario di quest'ultima.

Le tesi sul fondamento delle immunità sono diverse.

Secondo un primo orientamento immunità e privilegi sarebbero previsti da una norma di diritto consuetudinario.

Un altro orientamento rinverrebbe invece tale fondamento esclusivamente nelle norme di diritto pattizio: accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali, accordi di sede fra l'organizzazione e lo Stato ospitante, convenzioni generali sulle immunità e disposizioni nazionali. Un esempio di norme sulle immunità contenute negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali è l'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite che prevede l'immunità e privilegi per l'ONU nel territorio dei suoi membri. In attuazione dell'art. 105 sono state adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU le Convenzioni generali sulle immunità e i privilegi dell'ONU e degli istituti specializzati (13 febbraio 1946 e 21 novembre 1947). Queste convenzioni generali sono divenute un modello di riferimento e sono state applicate anche al di fuori del sistema delle Nazioni Unite. Invece tra gli accordi di sede più importanti conclusi dall'Italia sono da

³³ TESFAGABIR (2011) *The State of Functional Immunity of International Organizations and their Officials and Why It Should be Streamlined*, in *Chinese Journal of International Law*, p.97 s..

citare quello con la FAO a Washington il 31 ottobre 1950 e quello con l'International Fund for Agricultural Development ("IFAD") il 26 luglio 1978. Per quel che concerne le disposizioni nazionali, esse possono essere atti che recepiscono negli ordinamenti dello Stato degli obblighi internazionali assunti negli accordi riguardanti le immunità oppure norme interne che si discostano da tali accordi per dettare una disciplina differente per l'immunità della giurisdizione contenziosa. Gli Stati che non partecipano a tali accordi non sarebbero però obbligati a rispettare immunità e privilegi delle organizzazioni in questione. Sarebbe comunque valido per gli Stati terzi l'obbligo di rispettare le norme di diritto consuetudinario che prevedono la non ingerenza negli affari interni di altri Stati, norme che vengono estese anche alle organizzazioni internazionali.

Il fondamento delle immunità può rinvenirsi inoltre nell'obbligo di cooperazione tra i soggetti membri e l'organizzazione, obbligo che si trova in molti accordi istitutivi e che è anche ritenuto un principio generale del diritto delle organizzazioni³⁴. Tale obbligo si specifica in una serie di comportamenti che devono assumere gli Stati nei confronti delle organizzazioni internazionali, con lo scopo di garantirne l'indipendenza ed eliminare qualsivoglia ostacolo all'esercizio delle loro funzioni. I comportamenti che gli Stati pongono in essere per tener fede all'obbligo di cooperazione si concretizzano anche nell'immunità e nei privilegi assicurati alle organizzazioni internazionali, in modo da consentirgli di raggiungere gli scopi previsti nei trattati istitutivi senza alcuna ingerenza esterna.

La tesi più accreditata sul fondamento delle immunità degli enti internazionali è quella che fa riferimento al diritto pattizio. Non sembra infatti che si sia ancora formata una norma di diritto internazionale generale in materia. Non vi è un riscontro uniforme nella prassi giudiziaria, infatti i giudici degli Stati non fanno riferimento a norme consuetudinarie internazionali, ma a norme nazionali e obblighi convenzionali.

Per quanto riguarda l'altro elemento fondamentale per la formazione di una norma consuetudinaria (l'*opinio juris*), anche rispetto ad esso permangono dei dubbi. La stipulazione di accordi e convenzioni contenenti clausole sulle immunità e i privilegi delle organizzazioni internazionali non è una conferma della formazione di una *opinio juris* degli Stati al riguardo:

A parte il fatto che tali prassi convenzionale non è del tutto uniforme e subisce anche alcune importanti eccezioni, non ci sembra che l'elemento dell'*opinio juris*, in assenza di altri dati della prassi internazionale, possa essere dedotto soltanto dal ripetersi di norme convenzionali uniformi. Infatti, ove si consideri che l'accordo conserva, anche nel diritto internazionale, la natura di strumento idoneo a regolare interessi

³⁴ DEL VECCHIO (2012: 244).

particolari tra le parti, dovrà negarsi che una serie di trattati, mediante la ripetizione di norme identiche o simili, costituisca di per sé una prova sufficiente della formazione dell'*opinio juris*³⁵.

Nel secondo dopoguerra vi è stato un distacco delle organizzazioni internazionali dagli Stati membri e si è quindi iniziato a riconoscergli una loro personalità giuridica internazionale. In Italia una teoria che ha prevalso a lungo è stata appunto quella che fonda l'immunità delle organizzazioni internazionali sulla personalità giuridica:

Essa si basa su due presupposti principali: che sia possibile considerare alcune organizzazioni internazionali quali soggetti dell'ordinamento internazionale al pari degli Stati; che un soggetto di diritto internazionale non possa esercitare il proprio potere giurisdizionale nei confronti di un altro soggetto del medesimo ordinamento, in quanto l'uno e l'altro sarebbero dotati di pari sovranità (*par in parem non habet imperium*)³⁶.

Ma la *ratio* che giustifica l'immunità per gli Stati è diversa da quella che si può applicare alle organizzazioni internazionali.

Per gli Stati infatti vale il principio di sovranità, secondo cui uno Stato non può influenzare l'esercizio delle prerogative sovrane di un altro Stato attraverso i suoi organi giudiziari. Si giustificerebbe in questo modo l'immunità dalla giurisdizione attribuita agli Stati proprio in ragione del possesso di un territorio sul quale hanno il diritto di esercitare i propri poteri sovrani senza l'ingerenza di organi di altri Stati. L'ultima *ratio* è la conservazione della parità tra gli Stati nelle relazioni internazionali³⁷.

Le organizzazioni internazionali invece, non avendo un loro territorio, devono stabilirsi in uno Stato ospitante. Questo potrebbe esporle al rischio di vedere minacciata la propria libertà di azione a causa dell'ingerenza dello Stato che le ospita. Potrebbero subire minacce di coercizione attraverso gli organi giudiziari dello Stato e non riuscirebbero quindi a perseguire i loro scopi in autonomia.

La differenza è dunque che l'immunità per gli Stati è necessaria per affermare la loro sovranità come soggetti paritari della Comunità internazionale e quindi "dotati di una sfera di potestà assolutamente intangibile". Per le organizzazioni internazionali invece l'immunità serve a garantire lo svolgimento delle loro funzioni in maniera indipendente da qualsiasi ingerenza e la loro imparzialità, in quanto uno Stato potrebbe indirizzarne le scelte:

Dépourvus d'assise territoriale et contraints par conséquent de prendre siège dans un Etat, ils devaient bénéficier d'une certaine protection contre les organes étatiques locaux, notamment le juge et les agents d'exécution,

³⁵ PISILLO, MAZZESCHI (1976), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *RDI*, p. 498.

³⁶ *Ivi*, p. 490 s.

³⁷ DORIGO (2008: 10).

susceptibles d'entraver leur libre fonctionnement³⁸.

2. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa

L'immunità dalla giurisdizione contenziosa “comporta l'obbligo di non avviare procedimenti giudiziari dinanzi alle autorità giudiziarie dello Stato ospitante o di altri Stati vincolati dalle norme internazionali rilevanti in materia”³⁹.

L'esercizio della giurisdizione contenziosa è meno incisiva rispetto a quella cautelare ed esecutiva. Rappresenta comunque un'ingerenza nello svolgimento delle funzioni da parte dell'organizzazione internazionale, sia in termini di tempo che di denaro spesi per la partecipazione al giudizio. Ma anche e soprattutto per “l'effetto psicologico che un giudizio negativo può produrre sull'organizzazione medesima”⁴⁰.

2.1 Gli orientamenti nell'ambito delle norme pattizie: la disciplina applicabile alle organizzazioni appartenenti alla famiglia delle Nazioni Unite e alle organizzazioni finanziarie e monetarie

In materia di immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione degli Stati vi sono ormai molti accordi internazionali.

Eventuali norme consuetudinarie in materia non si applicherebbero proprio perché opererebbero le norme pattizie *ad hoc*.

Ma tali norme presenti negli accordi internazionali non sono uniformi e non si applicherebbero a Stati terzi.

A questo proposito si è espressa la Commissione di diritto internazionale:

many constituent instruments of international organizations, protocols on privileges and immunities or headquarters agreements provide for immunity [but] those provision are often very general and the question of immunity does not rarely arise before courts of States which are not bound by any treaty in this regard⁴¹.

La Commissione ha sottolineato l'importanza di trovare delle soluzioni comuni in materia: “it would be in the interest of all concerned that the rules of international law governing immunities of international

³⁸ Ivi, p. 11 nota 33.

³⁹ DEL VECCHIO (2012: 252).

⁴⁰ DORIGO (2008: 13).

⁴¹ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eight session*, UN Doc. A/61/10, Annex B, par.3.

organizations should be more easily ascertainable”⁴²

Molti Stati si sono espressi in favore di un approfondimento di questo tema da parte della Commissione. L'Austria, durante il dibattito in seno alla Sesta commissione dell'Assemblea generale nel corso della sessione del 2006 ha affermato: “the practice of States in that field required harmonization [and] national courts needed more legal certainty when ruling on the immunity of international organizations”⁴³.

Nell'ambito dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa vi sono tre orientamenti.

Il primo fa riferimento alla disciplina che si applica alle organizzazioni che fanno parte della famiglia delle Nazioni Unite, ed è divenuto un modello di riferimento anche per molte altre organizzazioni internazionali.

Questa disciplina ha origine prima della seconda guerra mondiale.

La Società delle Nazioni prevedeva all'art. 7, par. 4 del suo trattato istitutivo: “representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities”. Quindi l'immunità era prevista non per l'organizzazione ma per i funzionari dell'ente e i rappresentanti degli Stati membri. Nel 1926 si estese l'immunità anche all'organizzazione grazie alla stipulazione del *Modus vivendi* tra Società delle Nazioni e Svizzera. Ma si faceva riferimento ad una immunità uguale a quella applicabile agli Stati, quindi assoluta ed inoltre limitata solo ai tribunali svizzeri.

Per superare tale limite, nella Carta delle Nazioni Unite firmata a San Francisco nel 1945, fu espressamente previsto all'art. 105, par. 1 che “the Organization shall enjoy in the territory of each of its members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purpose”.

Si è così affermata l'immunità funzionale dell'Organizzazione, che gode quindi di immunità dalla giurisdizione degli Stati membri solo per gli atti compiuti nell'espletamento delle sue funzioni.

Non sarebbe quindi applicabile all'Organizzazione un'immunità assoluta e dunque per tutti gli altri atti che non perseguono le sue finalità, varrebbe la disciplina in vigore per i soggetti privati.

Lo stesso Segretario generale dell'ONU si è espresso a favore di questa tesi nella comunicazione A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, ribadendo che il principio cardine delle immunità e dei privilegi di cui gode l'ONU è quello funzionale.

Oltre all'art. 105 della Carta, molte altre organizzazioni internazionali hanno fatto rinvio anche alle disposizioni contenute nelle Convenzioni

⁴² Ivi par.11.

⁴³ UN Doc. A/C.6/61/SR.9, par. 72

generali sulle immunità e i privilegi dell'ONU e degli istituti specializzati (13 febbraio 1946 e 21 novembre 1947).

Il secondo orientamento è quello che riduce l'immunità funzionale, escludendola nei settori di natura commerciale dove l'organizzazione agisce come un operatore economico privato. Questi casi riguardano le organizzazioni internazionali finanziarie e monetarie, come per esempio la Banca interamericana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca africana di sviluppo. Nell'accordo istitutivo di quest'ultima l'art. 52, par. 1 stabilisce che:

the Bank shall enjoy immunity from every form of legal process except in cases arising out of the exercise of its borrowing powers, when it may be sued only in a court of competent jurisdiction in the territory of a member in which the Bank has its principal office, or in the territory of a member or non-member State where it has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process or has issued guaranteed securities⁴⁴.

L'unica eccezione tra le organizzazioni internazionali a cui si applica questa immunità funzionale 'ristretta' è il Fondo Monetario Internazionale. Nell'accordo di Washington, l'art. IX, sez. 3, afferma che: “the Fund, its property and its assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of judicial process except to the extent that it expressly waives its immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract”.

Il Fondo non gode ovviamente di immunità assoluta perché è un istituto specializzato delle Nazioni Unite, quindi si fa riferimento alla Convenzione speciale del 1947. Tuttavia beneficia di una immunità più ampia rispetto alle altre organizzazioni finanziarie perché le sue funzioni sono di vigilanza sul sistema monetario mondiale e i prestiti che eroga sono di tipo pubblicistico, quindi non assolve compiti privatistici.

Per quel che concerne le immunità di cui gode l'UE, le norme cui si fa riferimento sono l'art. 274 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (“TFUE”): “Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali”.

E l'art. 343 del TFUE: “L'Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell' 8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Lo stesso vale per la Banca centrale europea e per la Banca europea per gli investimenti”.

⁴⁴ Accordo di Khartoum, 4 agosto 1963.

Considerato che l'art. 340 del TFUE stabilisce che: “In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni”, e che quindi la Corte di Giustizia è competente in materia di responsabilità extracontrattuale, si può affermare che l'UE gode di immunità solo per quanto riguarda l'assolvimento dei suoi compiti. Può perciò essere convenuta in giudizio dai tribunali nazionali per le attività privatistiche.

L'ultima tesi, che però non ha avuto molto seguito nella prassi convenzionale, non prevede alcuna immunità e le organizzazioni internazionali sarebbero quindi sempre sottoponibili a giudizio, a meno che non esistano norme pattizie che stabiliscano diversamente, come ad esempio norme *ad hoc* negli accordi di sede con lo Stato ospitante. Un caso in cui l'accordo non contiene disposizioni sull'immunità dell'organizzazione è quello dell'Istituto italo-latino americano, istituito con la Convenzione di Roma del 1966.

Altre organizzazioni internazionali per le quali non è prevista negli accordi alcuna disciplina riguardo le immunità e i privilegi sono: la Commissione centrale per la navigazione sul Reno (nata all'inizio del XIX secolo), l'Ufficio internazionale idrografico (1958), l'Organizzazione internazionale di metrologia legale (1955) e l'Ufficio internazionale dei pesi e delle misure (1875).

2.2 La prassi giurisprudenziale: l'immunità assoluta, il criterio funzionalistico e l'immunità ristretta

Le decisioni giurisprudenziali hanno assunto un'importante rilevanza nella determinazione di norme consuetudinarie in materia di immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.

Sebbene lo Statuto della Corte internazionale di giustizia statuisca all'art. 38, par. 1, lett. *d*, che: “the Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes are submitted to it, shall apply [...] judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law”, e quindi consideri la giurisprudenza nazionale solo come fonte sussidiaria per la ricostruzione di norme consuetudinarie, la Commissione internazionale di diritto internazionale è invece di diverso avviso.

Secondo l'art. 24 dello Statuto della Commissione:

the Commission shall consider ways and means for making the evidence of customary international law more readily available, such as the collection and publication of documents concerning State practice and of the decisions of national and international courts on questions of

international law, and shall make a report to the General Assembly on this matter.

Le decisioni dei tribunali nazionali sono dunque considerate dalla Commissione alla stregua delle “altre manifestazioni della prassi statale ed hanno, quindi, una rilevanza primaria”⁴⁵.

In materia di immunità dalla giurisdizione contenziosa vi sono tre diversi indirizzi giurisprudenziali. Un primo orientamento prevede l'immunità assoluta, un altro adotta invece il criterio funzionalistico ed infine un terzo orientamento applica alle organizzazioni internazionali un'immunità ristretta.

Il primo orientamento che prevede un'immunità assoluta delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa degli Stati ha carattere minoritario perché scarsamente seguito.

Esempi di pronunce in tal senso sono quelle del Tribunale federale svizzero nel caso *Malek c. Ligue des États arabes* (25 gennaio 199) e in quello *Groupement X c. Conseil fédéral*, che hanno riconosciuto alle organizzazioni internazionali immunità assoluta sul territorio svizzero⁴⁶.

Si è espressa in modo analogo anche la giurisprudenza olandese.

La Corte distrettuale di Maastricht nel caso *Eckhardt v. EUROCONTROL*, non avendo rinvenuta alcuna norma sull'immunità all'interno del trattato istitutivo dell'organizzazione, ha affermato: “since the parties [...] established a public international organization to whom they transferred a limited amount of sovereignty for the safety of air navigation over their territories, it follows that the Organization is entitled to immunity from jurisdiction on the grounds of customary international law”⁴⁷.

In un'altra pronuncia olandese, da parte della Corte Suprema nel caso *A.S. v. Iran-US Claims Tribunal*, è possibile rinvenire un orientamento giurisprudenziale che in mancanza di disposizioni pattizie rileva nell'ordinamento internazionale una norma consuetudinaria in materia: “it follows from unwritten international law that an international organization is entitled to the privileges of immunity from jurisdiction on the same footing as generally provided for in the treaties”⁴⁸.

Sempre sulla base di una norma consuetudinaria, la Corte di Cassazione italiana ha riconosciuto, in diverse sentenze⁴⁹, l'immunità dalla

⁴⁵ DORIGO (2008: 51).

⁴⁶ DEL VECCHIO (2012: 257).

⁴⁷ District Court of Maastricht, 12 gennaio 1984, *Eckhardt v. European Organization for the Safety of Air Navigation* (n, 2), in *ILR*, vol. 94, p. 331.

⁴⁸ Dutch Supreme Court, 20 dicembre 1985, *A.S. v. Iran-US Claims Tribunal*, in *ILR*, vol. 94, p. 321.

⁴⁹ Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 23 novembre 1985 n. 5819, *Cristiani v. I.I.L.A.*; Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.), 3 febbraio 1986, n.

giurisdizione contenziosa all'Istituto Italo-Latino Americano. Non è infatti possibile applicare all'organizzazione nessuna disposizione pattizia in quanto il protocollo sui privilegi e le immunità dell'istituto, firmato nel 1969, non è entrato in vigore.

La seconda tesi fa riferimento al criterio funzionale, secondo cui l'immunità è concessa solo quando l'organizzazione internazionale sta agendo nell'esercizio delle sue funzioni. Questo orientamento è quello che sembra essersi maggiormente consolidato.

Vi sono infatti molti esempi di pronunce che applicano questo principio funzionalistico.

La giurisprudenza olandese, nel caso *Iran-United States Claims Tribunal*, ha affermato che, al fine di tutelare il perseguimento delle finalità dell'organizzazione, questa può avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione dei tribunali nazionali. La Corte suprema olandese ha stabilito che: “according to unwritten international law, as it stands at present, an international organization is in principle not subject to the jurisdiction of the courts of the host State in respect of all disputes which are immediately connected with the performance of the tasks entrusted to the organization in question”⁵⁰, quindi solo le controversie riconducibili direttamente ai compiti che deve svolgere l'organizzazione possono essere sottratte alla giurisdizione degli Stati.

Altra sentenza, resa dai giudici italiani, che ha seguito questo indirizzo è quella relativa al caso *Camera confederale del lavoro e Sindacato scuola C.G.I.L. v. Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici*.

Il Pretore di Bari, trovandosi a giudicare una controversia di lavoro tra l'Istituto e un'organizzazione sindacale, ha affermato che solo le attività “inherent in, or essential for, the institutional purpose of the Centre, constituting the means which are necessary or appropriate for the attainment of those objective”⁵¹.

È stata inoltre attribuita natura consuetudinaria al principio funzionalistico da parte della giurisprudenza statunitense nel caso *Mendaro v. the World Bank*⁵². La corte d'appello federale ha sostenuto che “it is well established under international law that an international organization is entitled to such immunities from the jurisdiction of a member State as are necessary for the fulfilment of the purposes of the organization”⁵³.

667, *Galasso v. I.I.L.A.*; Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.), 18 agosto 1990, n. 8433, *Bonanni v. I.I.L.A.*

⁵⁰ Supreme Court, 20 dicembre 1985, *Iran-United States Claims Tribunal v. A.S.*, p. 327.

⁵¹ *Camera confederale del lavoro e Sindacato scuola C.G.I.L. v. Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici*, Pretore di Bari, 15 febbraio 1974, in *IYIL*, 1977, p. 315

⁵² DORIGO (2008: 63).

⁵³ United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, 27 settembre 1983,

Infine il terzo orientamento si applica soprattutto alle controversie in materia di lavoro tra i funzionari e l'organizzazione. L'immunità ristretta dalla giurisdizione contenziosa è modellata su quella prevista dal diritto consuetudinario per gli Stati. Si distingue in tal caso fra atti *jure imperii* e atti *jure privatorum*. Gli atti *jure imperii* sono le attività che ricadono nell'esercizio delle attività sovrane, mentre gli atti *jure privatorum* sono quelli compiuti in qualità di soggetto privato e in questo caso non può essere invocata l'immunità. La nozione di *jure imperii* però non sembra potersi applicare alle organizzazioni internazionali, in quanto sono enti funzionali e non sovrani come gli Stati. Quindi quando si attua questa distinzione e si fa riferimento agli atti *jure imperii* si prendono in considerazione le attività poste in essere dall'organizzazione per il raggiungimento dei suoi scopi. Quindi si fa nuovamente riferimento al criterio funzionale.

Questo orientamento è stato fatto proprio soprattutto dalla giurisprudenza italiana. La Corte di Cassazione ha affermato nel caso *Branno c. Ministero della Difesa* che seppure vi era un accordo NATO che prevedeva un'immunità, questa non si applicava alla controversia in questione perché l'organizzazione aveva agito “*more privatorum*, ponendo in essere con dei cittadini italiani dei veri e propri rapporti contrattuali, dai quali è esclusa ogni idea di sovranità”⁵⁴.

Questa sentenza ha posto dei limiti all'immunità dell'organizzazione, nonostante vi fosse una norma pattizia che invece affermava un'immunità senza alcun tipo di limitazione.

Altre sentenze più recenti non fanno più riferimento alla regola dell'immunità ristretta operante per gli Stati, ma distinguono fra attività pubblicistiche e attività privatistiche dell'ente internazionale sulla base di un “principio autonomo”⁵⁵.

Un esempio è la pronuncia della Court of Appeal inglese nel caso *In re International Tin Council*: “in international law there is no established principle precluding the domestic law of a State ensuring that obligations arising from the commercial activities of an international organization are performed or those activities are stopped”⁵⁶.

3. L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare

Rispetto alla giurisdizione contenziosa, quella esecutiva e cautelare ha un impatto maggiore sull'organizzazione. L'attuazione di misure esecutive e

Mendaro v. the World Bank.

⁵⁴ 14 giugno 1954, n. 1996, in *Giur. it.*, 1954, I, p. 905.

⁵⁵ DORIGO (2008: 66).

⁵⁶ Court of Appeal, 27 aprile 1988, *In re International Tin Council*, in *ILR*, vol. 114, p.181.

cautelari sui beni dell'ente internazionale sottraggono a quest'ultima risorse per l'esercizio delle sue funzioni; sia nel caso di dare esecuzione ad una sentenza sia nel caso di adottare misure in via cautelare.

Sebbene la sussistenza dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa preveda di conseguenza l'esistenza dell'immunità esecutiva e cautelare, la non applicabilità dell'immunità contenziosa non comporta però in maniera automatica l'esclusione dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.

È da rilevare che le organizzazioni internazionali hanno la facoltà di rinunciare all'immunità dalla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare attraverso una rinuncia esplicita (proveniente dall'organo che rappresenta l'organizzazione) o implicita (l'organizzazione si difende in giudizio senza sollevare una questione preliminare sull'immunità).

Anche in tal caso la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione contenziosa non implica la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione esecutiva.

Infatti i diversi effetti che i due tipi di immunità hanno sull'organizzazione fanno sì che sia necessaria una rinuncia specifica per ognuna di esse⁵⁷.

3.1 I due orientamenti nell'ambito delle norme pattizie: gli enti che fanno parte delle Nazioni Unite e gli enti finanziari e monetari

Si riscontra nella disciplina pattizia una tutela più ampia dei beni delle organizzazioni internazionali e una maggiore uniformità rispetto alle disposizioni concernenti l'immunità dalla giurisdizione contenziosa.

Anche in questo caso vi sono diversi orientamenti: un primo orientamento ricomprende gli enti che fanno parte delle Nazioni Unite ed è preso ormai a modello dalla maggior parte delle organizzazioni internazionali; un secondo orientamento raggruppa gli enti finanziari e monetari, i quali prevedono nei loro accordi istitutivi disposizioni in parte differenti.

Il primo è l'orientamento maggioritario e fa riferimento alla Convenzione generale sulle immunità e i privilegi dell'ONU del 13 febbraio 1946, che stabilisce all'art. II, sez. 3: “the property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action”.

Una disposizione uguale è prevista all'art. III, sez. 5 della Convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati.

Si rileva quindi un'immunità dalla giurisdizione esecutiva di tipo

⁵⁷ DEL VECCHIO (2012: 268 s.).

assoluto, sia per quanto riguarda i beni sia per i provvedimenti giudiziari. Viene inoltre esclusa la possibilità che la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione contenziosa implichi automaticamente una rinuncia all'immunità dalla giurisdizione esecutiva: “no waiver of immunity shall extend to any measure of execution”⁵⁸.

L'immunità dalla giurisdizione esecutiva risulta dunque autonoma rispetto all'immunità dalla giurisdizione contenziosa; viene difatti prevista anche nei casi in cui l'immunità dalla giurisdizione contenziosa non è contemplata.

Gli esempi al riguardo sono molteplici.

Un primo caso è quello dell'Istituto universitario europeo che non gode di immunità dalla giurisdizione contenziosa ma, secondo l'accordo di sede stipulato con l'Italia, gode di immunità dall'esecuzione.

Un secondo esempio è costituito dalla Banca dei regolamenti internazionali, il cui trattato istitutivo prevede l'immunità dalla giurisdizione esecutiva e non da quella contenziosa.

Discipline simili sono contenute negli accordi istitutivi di altre organizzazioni internazionali, che sono quindi immuni dalle procedure di confisca, requisizione, espropriazione: articoli 3 e 4 dell'accordo sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa; articoli 2 e 3 della Convenzione sui privilegi e le immunità della Lega degli Stati arabi; articoli 2 e 3 dell'accordo sulle immunità e i privilegi dell'Organizzazione degli Stati americani (“OSA”); articoli 4 e 5 dell'accordo sullo *status* dell'Unione europea occidentale (“UEO”)⁵⁹.

Sebbene il Trattato CE agli artt. 240 e 291 limiti a certi casi l'immunità dalla giurisdizione contenziosa e lasci quindi un certo margine d'azione ai tribunali nazionali, le disposizioni in materia di immunità dalla giurisdizione esecutiva sono differenti.

Infatti il protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee del 1965 stabilisce all'art. I che “les biens et avoirs des Communautés ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire sans une autorisation de la Cour de Justice”.

Si attribuisce in tal modo alla Comunità un'immunità assoluta per quel che concerne le misure coercitive e cautelari, che possono essere autorizzate solo dopo una valutazione da parte della Corte di giustizia.

Il secondo approccio riguarda le organizzazioni finanziarie, nei cui trattati istitutivi è prevista l'immunità dalla giurisdizione cautelare ma non quella dalla giurisdizione esecutiva.

Sebbene in alcuni accordi sia stato stabilito che sia necessaria una

⁵⁸ Art. II, sez. 2, della Convenzione del 1946 sull'ONU e art. III, sez. 4, della Convenzione del 1947 sugli istituti specializzati.

⁵⁹ DEL VECCHIO (2012: 266).

sentenza definitiva prima di applicare qualsiasi misura coercitiva ai beni dell'organizzazione: art. VI del trattato istitutivo dell'IFC; art. 50 della Banca asiatica di sviluppo; art. 29 della Banca centro-americana per l'integrazione economica; art.52 dell'accordo istitutivo della Banca africana di sviluppo; art. XI della Banca interamericana di sviluppo⁶⁰.

A tal proposito la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, all'art. VII, sez. 3, del suo accordo istitutivo, stabilisce che: “the property and assets [...] shall, wherever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgement”.

Fa eccezione il Fondo Monetario Internazionale, che all'art. IX, sez. 3 e 4, degli Articles of Agreement, statuisce un'immunità senza limitazioni:

Section 3. Immunity from judicial process

The Fund, its property and its assets, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of judicial process except to the extent that it expressly waives its immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract.

Section 4. Immunity from other action

Property and assets of the Fund, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation, or any other form of seizure by executive or legislative action⁶¹.

Per quel che riguarda invece gli accordi di sede, spesso sono previste delle disposizioni che fanno riferimento alle norme di diritto consuetudinario applicabili agli Stati (immunità ristretta). Quindi è necessario, di volta in volta, chiarire la destinazione del bene che dovrebbe essere oggetto di misure esecutive o cautelari. Se il bene è stato usato per svolgere le funzioni attribuite all'organizzazione allora gode di immunità; in caso di destinazione del bene per attività di natura privatistica non sarà invece applicabile l'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.

Concludendo, si può dunque affermare che il primo orientamento facente riferimento alla famiglia delle Nazioni Unite (e successivamente preso a modello da gran parte degli enti internazionali) prevede un'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare assoluta.

Mentre il secondo orientamento, applicabile alle organizzazioni di carattere finanziario e monetario, contempla l'adozione di misure esecutive nel caso in cui l'organizzazione sia stata sottoposta a giudizio e si sia arrivati alla pronuncia di una sentenza definitiva.

⁶⁰ Ivi, p. 267, nota 52

⁶¹ *International Monetary Fund Articles of Agreement*, p. 27, reperibile online.

3.2 La prassi giurisprudenziale: la nozione di beni destinati ad attività di carattere pubblicistico

Dall'analisi della giurisprudenza si evince che vi è una tendenza, da parte dei tribunali interni degli Stati, ad estendere la nozione di beni che godono dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, considerandoli quindi come beni destinati ad attività di carattere pubblicistico.

Le pronunce in questa materia sono poche, sia perché spesso le organizzazioni internazionali in questione godono di immunità dalla giurisdizione cautelare, e quindi non si arriva alla fase successiva di attuare misure cautelari ed esecutive; sia per questioni di carattere politico, a volte infatti è possibile che l'Esecutivo intervenga esercitando pressione nei confronti dei giudici, al fine di evitare che l'organizzazione sposti la sua sede in un altro Stato membro⁶².

La giurisprudenza belga, per esempio, nel caso *Naidu v. Centre for Industrial Development* (organizzazione i cui Stati membri fanno parte dell'area dell'Oceano Pacifico, dell'area africana e caraibica), ha affermato che per le organizzazioni internazionali si dovrebbe assumere un criterio più ampio di quello applicabile agli Stati per la discriminazione fra beni destinati a funzioni pubblicistiche e beni destinati a funzioni di carattere privato.

Il caso era stato sollevato da un ex dipendente che aveva ottenuto il sequestro di somme di denaro dal conto bancario dell'organizzazione.

Questa a sua volta aveva posto delle obiezioni e invocato l'immunità dalla giurisdizione esecutiva. I giudici belgi nella sentenza hanno affermato una immunità pressoché assoluta dell'organizzazione:

while it is appropriate to adopt the criteria of *jure imperii* and *jure gestionis*, it is nevertheless necessary to interpret them having regard to the type of immunity at issue. [...] In this case, we are not concerned with a State or analogous authority whose funds cannot all be regarded as public, but rather with an international institution whose funds held in its name are in principle specifically allocated for the object for which it was created⁶³

Essendo le organizzazioni internazionali enti funzionali e non sovrani, bisognerebbe considerare in linea generale tutti i beni appartenenti all'organizzazione come beni non aggredibili perché destinati al perseguimento dei suoi scopi. Vi è quindi, in via di principio, un superamento della distinzione fra atti *jure imperii* e *jure gestionis*.

La giurisprudenza italiana riflette questa tendenza ad applicare il criterio dell'immunità ristretta riservata agli Stati, salvo poi giudicare tutti i beni dell'organizzazione immuni dalla giurisdizione cautelare ed esecutiva

⁶² DORIGO (2008: 80).

⁶³ Civil Court of Brussels, 27 maggio 1991, *Centre for Industrial Development v. Naidu*, in *ILR*, vol. 115, pp. 424-429.

perché destinati perseguimento dei suoi scopi⁶⁴.

Si può citare a tal proposito la sentenza resa dalla Corte di Cassazione nel caso *Chirico v. Istituto di Bari del Centro di alti studi agronomici mediterranei*, in cui ha affermato “il principio della immunità ristretta, secondo cui la esenzione [...] degli enti internazionali [...] è limitata agli atti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche istituzionali o che su queste incidono”⁶⁵.

In un'altra sentenza della Corte di Cassazione, *Quartier generale Forze alleate Sud Europa c. Bonifacio*, i giudici italiani hanno ribadito questa tendenza:

detta immunità si traduce in una limitata impignorabilità dei beni stessi, analoga a quella esistente per i beni dello Stato o degli enti pubblici, e in particolare per le somme o per i crediti che siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche. [...] Non sussistendo, pertanto, un'assoluta immunità del ricorrente quartier generale dall'azione esecutiva, ed essendo soltanto prospettabile la non assoggettabilità a misure di esecuzione dei beni, destinati al soddisfacimento delle finalità istituzionali dell'ente, deve concludersi che [si versa] in una ipotesi di immunità giurisdizionale di beni⁶⁶.

4. La normativa statale in materia di immunità delle organizzazioni internazionali: disposizioni nazionali autonome e disposizioni nazionali che fanno riferimento alla Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU e degli istituti specializzati

Al fine di rilevare il contenuto di una eventuale norma consuetudinaria sulle immunità delle organizzazioni internazionali, si fa riferimento anche alle disposizioni nazionali adottate dagli Stati in materia.

Quando non è presente nell'ordinamento nazionale una norma per il recepimento automatico degli obblighi assunti sul piano internazionale, gli Stati hanno adottato atti interni di esecuzione degli accordi internazionali.

Altri Stati invece dettano, attraverso normative interne, una disciplina autonoma e differente rispetto agli strumenti convenzionali vigenti.

In quest'ultimo caso le normative nazionali si dividono in due gruppi: il primo gruppo di Stati attuano una loro disciplina sulle immunità delle organizzazioni internazionali senza fare alcun rinvio alle convenzioni internazionali in materia; il secondo gruppo invece fa riferimento alla

⁶⁴ DEL VECCHIO (2012:268).

⁶⁵ CAPOTORTI E STARACE (1991) *Chirico v. Istituto di Bari del Centro di alti studi agronomici mediterranei*, Corte di Cassazione, Sezioni unite, 20 novembre 1989, in *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale*, p. 980.

⁶⁶ Corte di Cassazione, Sezioni unite, 8 febbraio 1991, n. 1303, *Quartier generale Forze alleate Sud Europa c. Bonifacio*, in *Il Foro Italiano*, vol. 114, 1991, pp. 755-756.

Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU e degli istituti specializzati, estendendola anche ad altre organizzazioni.

Il primo gruppo è il più numeroso. Appartenente a questo gruppo è l'*International Organizations Immunities Act* approvato dal Congresso degli Stati Uniti il 9 dicembre 1945, inizialmente previsto per lo stabilimento del Quartier generale dell'ONU in territorio statunitense⁶⁷, successivamente applicato anche ad altre organizzazioni internazionali che avevano sede negli Stati Uniti: “the provisions of the bill will satisfy in full the requirements of other international organizations conducting activities in the United States”⁶⁸.

La norma fa riferimento alla disciplina attuata per gli Stati in materia di immunità:

(b) International organizations, their property and their assets, wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments, except to the extent that such organizations may expressly waive their immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract.

(c) Property and assets of international organizations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, unless such immunity be expressly waived, and from confiscation. The archives of international organizations shall be inviolable⁶⁹.

La disciplina applicata agli Stati nel 1945 era quella dell'immunità assoluta, così quando l'orientamento in materia cambiò, nel 1976 fu codificata l'immunità ristretta nel *Foreign Sovereign Immunities Act*:

(1602) Under international law, states are not immune from the jurisdiction of foreign courts insofar as their commercial activities are concerned, and their commercial property may be levied upon for the satisfaction of judgments rendered against them in connection with their commercial activities. Claims of foreign states to immunity should henceforth be decided by courts of the United States and of the States in conformity with the principles set forth in this chapter. [...]

1603 (d) A “commercial activity” means either a regular course of commercial conduct or a particular commercial transaction or act. The commercial character of an activity shall be determined by reference to the nature of the course of conduct or particular transaction or act, rather than by reference to its purpose⁷⁰.

Viene quindi effettuata una distinzione fra le attività di tipo pubblicistico da quelle commerciali, ritenute di tipo privatistico e perciò soggette a delle limitazioni in materia di immunità.

⁶⁷ DORIGO (2008: 45).

⁶⁸ *House Reports*, n. 1203, 79th Cong., 1st Sess.

⁶⁹ *U.S. Code*, sect. 288A, par. b e c.

⁷⁰ *U.S. Code*, sect. 1602 e 1603, par. d.

Nel Regno Unito invece si è stabilito, attraverso l'*International Organizations Immunities Act* del 1968, la possibilità per il Governo di graduare il tipo di immunità applicabile alle organizzazioni internazionali distinguendo fra attività necessarie al perseguimento degli scopi dell'organizzazione da attività privatistiche, in base ad un implicito criterio funzionale e rispettando quanto stabilito convenzionalmente:

the privileges and immunities conferred by the Order are not greater in extent than those which, at the time when the Order takes effect, are required to be conferred in accordance with any agreement to which the United Kingdom or Her Majesty's Government in the United Kingdom is then a party⁷¹.

Molti paesi del Commonwealth, (come per esempio la Nuova Zelanda, il Kenya, la Giamaica e Malta), hanno adottato una disciplina analoga. Infine un altro esempio che può essere ricompreso nel primo gruppo è il *Federal Act on the Granting of Privileges and Immunities to International Organizations* del 1977 adottato dall'Austria. Questa legge federale applica l'immunità solo alle attività connesse al perseguimento degli scopi dell'organizzazione espressi nel suo statuto, affermando quindi un criterio funzionalistico:

the international organizations [...] may also be granted such privileges and immunities as are contained either in the statutes of those organizations or in an international treaty, under international law, on privileges and immunities which relates to the international organization concerned and is applicable in its member States, or as provided, for the fulfilment of its functions, by generally recognized rules of international law⁷².

L'immunità invece non viene applicata ogni qualvolta l'organizzazione intervenga sul mercato e si comporti come soggetto privato, entrando in competizione con le imprese nazionali: “the term official activity means the activity of international organizations as determined by their statutory purpose, insofar as such activity does not bring them into competition with Austrian enterprises”⁷³.

Allo stesso modo lo Stato italiano ha disciplinato l'immunità applicabile all'OSCE. Con la Legge 30 luglio 1998, n. 301, “Disposizioni concernenti la capacità giuridica delle istituzioni dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ed i relativi privilegi ed immunità” ha affermato all'art. 2, comma 2, l'immunità per lo svolgimento delle

⁷¹ *International Organizations Immunities Act*, art. 1, par. 6, 1968, reperibile online.

⁷² *Federal Act on the Granting of Privileges and Immunities to International Organizations*, 14 dicembre 1977, art. 1, par. 2, in *United Nations Juridical Yearbook* 1977, p. 3.

⁷³ *Federal Act on the Granting of Privileges and Immunities to International Organizations*, 14 dicembre 1977, art. 3, par. 1, in *United Nations Juridical Yearbook*, 1977, p. 4.

funzioni dell'organizzazione:

I privilegi e le immunità sono accordati ai soggetti interessati, non a loro personale vantaggio, ma per salvaguardare l'indipendenza dell'esercizio delle loro funzioni. All'immunità si rinuncia in qualsiasi caso essa impedisca il corso della giustizia e ad essa si possa rinunciare senza pregiudicare lo scopo per il quale è accordata⁷⁴.

E allo stesso tempo ha limitato tale immunità per le attività di carattere privatistico, prendendo a modello la disciplina vigente per gli Stati esteri: “Le istituzioni della OSCE operanti in Italia, i loro beni e le loro disponibilità finanziarie, situati in territorio italiano, da chiunque siano detenuti, godono della stessa immunità da procedimenti giudiziari riconosciuta agli Stati esteri”⁷⁵.

Il secondo gruppo ricomprende gli Stati che, nelle loro normative interne, fanno riferimento alla disciplina contenuta nelle convenzioni stipulate per determinate organizzazioni e poi estese ad enti internazionali di altro tipo. Questo è il caso delle Convenzioni sui privilegi e le immunità dell'ONU e degli istituti specializzati, “ritenuti espressione di un principio generale”⁷⁶ e quindi presi come modello dagli Stati.

Ha adottato questa soluzione la Repubblica federale tedesca, che con la legge “Act concerning the accession of the Federal Republic of Germany to the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations dated 21 November 1947 and concerning the granting of privileges and immunities to other International Organizations” del 22 giugno 1954, ha esteso ad altre organizzazioni il regime previsto in materia di immunità per l'ONU e le sue agenzie specializzate.

La Finlandia, con il *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations* del 14 giugno 1958; il Pakistan, attraverso l'*United Nations Privileges and Immunities Act* del 1948 e il Canada con il *Foreign Missions and International Organizations Act* del 1991 hanno seguito questo orientamento.

Da citare infine la legge 4 giugno 2003, adottata dal governo francese per estendere le immunità e i privilegi previsti nelle Convenzioni generali anche al Comitato internazionale della Croce Rossa: “Le Comité international de la Croix-Rouge et son personnel bénéficient en France de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l'Organisation des Nations unies et à son personnel par la convention sur les privilèges et

⁷⁴ Legge 30 luglio 1998, n. 301, “Disposizioni concernenti la capacità giuridica delle istituzioni dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ed i relativi privilegi ed immunità”, art. 2, comma 2, in *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 24 agosto 1998, reperibile *online*.

⁷⁵ Ivi art. 3.

⁷⁶ DORIGO (2008: 49).

immunités des Nations unies du 13 février 1946”⁷⁷.

5. Altre immunità e privilegi accordati alle organizzazioni internazionali: inviolabilità dei locali e degli archivi, privilegi in materia fiscale e doganale

Al fine di permettere lo svolgimento delle loro funzioni, alle organizzazioni internazionali sono concessi altri privilegi e immunità oltre a quelle relative alla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare. Negli accordi multilaterali e accordi di sede sono previste delle norme che dispongono l'inviolabilità dei locali dell'organizzazione e dei suoi archivi.

Le autorità dello Stato in cui ha sede l'organizzazione non possono entrare negli edifici dell'organizzazione per arrestare, ispezionare o confiscare materiali, a meno che questa non presti il suo consenso. In tal caso il consenso opererebbe come causa di esclusione dell'illecito.

Per lo Stato ospitante vige anche un obbligo positivo, previsto dal diritto consuetudinario, di garantire la sicurezza della sede dell'ente internazionale e da aggressioni esterne.

L'organizzazione si dota di un servizio di sicurezza interno e le autorità dello Stato in cui ha sede possono collaborare nel caso in cui individui vengano espulsi dai locali dell'organizzazione perché non hanno mantenuto comportamenti conformi alle sue regole.

Un esempio è l'art. 5 dell'accordo fra Italia FAO relativo alla sede del World Food Programme. Secondo questa disposizione le autorità italiane possono intervenire su richiesta del Direttore esecutivo del WFP per mantenere l'ordine interno ai locali della sede⁷⁸.

Se invece vengono commessi reati violando la legislazione penale dello Stato sede e non solo le regole dell'organizzazione, questa non può sostituirsi allo Stato. Spetta infatti a quest'ultimo l'esercizio dell'azione penale, sempre previo consenso dell'organizzazione.

Gli accordi di sede in genere escludono la possibilità per l'ente internazionale di accogliere persone che vogliono sottrarsi all'arresto da parte dello Stato ospitante. Rimane comunque incerto se un'organizzazione internazionale possa concedere asilo politico, come successo al vice-presidente congolese Bemba, accolto da una struttura dell'ONU operante nella Repubblica democratica del Congo⁷⁹.

Oltre ai locali della sede dell'organizzazione, anche i suoi archivi sono inviolabili. Per archivio si intende “qualsiasi supporto fisico, elettronico o

⁷⁷ Loi n° 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France, art. 1, reperibile *online*.

⁷⁸ DEL VECCHIO (2012: 248).

⁷⁹ Ivi, p. 249.

di altra natura contenenti dati e informazioni»⁸⁰.

Si fa particolare riferimento in questo caso alla nozione di documento, questa qualificazione implica che la consultazione dello stesso deve essere autorizzata preventivamente dall'organizzazione. La consultazione può infatti essere richiesta durante un procedimento giudiziario nello Stato ospitante. Godono di tale inviolabilità anche i documenti comunicati da organi dell'organizzazione a terzi: “la pubblicità interna all'organizzazione di un determinato documento non implica affatto che ad esso possa darsi esterna, eliminandolo dai documenti protetti in quanto facenti parte dell'archivio dell'organizzazione”⁸¹.

Sempre nell'ambito delle forme di comunicazione, le organizzazioni internazionali godono di ulteriori privilegi, previsti in accordi multilaterali e bilaterali. Agli enti internazionali sono infatti garantiti, come alle rappresentanze diplomatiche, trattamenti di favore che comprendono le tariffe di spedizione e ulteriori forme di comunicazione. Per quel che riguarda quest'ultimo ambito, gli enti internazionali beneficiano di tariffe agevolate. A questo proposito il Fondo Monetario Internazionale e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo hanno investito la Federal Communication Commission di una controversia nei confronti della US Cable Companies, in quanto quest'ultima voleva applicare alle due organizzazioni internazionali le stesse tariffe applicate ai privati.

Poiché in passato le due organizzazioni internazionali avevano potuto usufruire delle stesse tariffe agevolate riservate alle rappresentanze diplomatiche di altri Stati presso gli Stati Uniti, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo chiedevano lo stesso tipo di trattamento. La Federal Communication Commission affermò che, nonostante le tariffe non agevolate non ostacolassero lo svolgimento delle funzioni delle due organizzazioni, la US Cable Companies doveva comunque concedergliele perché tale privilegio era previsto negli accordi istitutivi dei due enti.

Altri privilegi sono applicati alle spedizioni delle organizzazioni internazionali, che non possono essere perquisite o sequestrate, esattamente come le valigie diplomatiche.

I privilegi più significativi sono però quelli in materia fiscale e doganale, previsti negli accordi di sede e multilaterali. Questi ultimi richiamano le convenzioni generali dell'ONU che fanno riferimento al criterio della destinazione d'uso dei beni, dei prodotti e dei servizi. I beni immobili, mobili, i prodotti e i servizi utilizzati dall'organizzazione per svolgere le sue funzioni sono esenti da tassazione.

L'immunità fiscale comprende le imposte dirette e indirette.

Le prime riguardano il patrimonio e la ricchezza prodotta a seguito dell'erogazione di un servizio. In Italia si tratta ad esempio dell'IRES,

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ DEL VECCHIO (2012: 250).

relativa al reddito della società. Solo i servizi di pubblica utilità, quindi le imposte che trovano il loro fondamento nel pubblico interesse, non sono coperte da immunità fiscale.

Le imposte indirette riguardano invece la ricchezza prodotta ad esempio con la vendita di un bene, in Italia corrisponde all'IVA. Queste tasse colpiscono il consumatore, in questo caso l'organizzazione, che però utilizza i prodotti per svolgere la propria attività. In virtù dell'uso ufficiale dei prodotti, questi sono quindi esenti dall'imposta.

Infine le organizzazioni internazionali godono di immunità doganale e non sono soggette a divieti sulla restrizione alle importazioni e alle esportazioni di beni e prodotti né al pagamento di tasse.

6. Immunità nel caso di attività lesive di diritti fondamentali: il diritto ad un equo processo e la verifica dei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie

L'applicazione all'organizzazione internazionale dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato in cui ha sede, può implicare però una negazione del diritto individuale ad una tutela giurisdizionale dei propri diritti. L'accresciuta interazione fra enti internazionali e privati ha messo in luce le problematiche legate alla mancanza di adeguati mezzi di ricorso nei confronti delle organizzazioni internazionali, che danneggia quindi la situazione soggettiva degli individui.

Il diritto ad un equo processo è un diritto sancito sia da norme internazionali che nazionali.

Innanzitutto dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani:

Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta.

A livello internazionale anche il Patto sui diritti civili e politici del 1966 assicura delle garanzie processuali minime all'art. 14:

Tutti sono eguali dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia. Ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, allorché si tratta di determinare la fondatezza dell'accusa penale che gli venga rivolta, ovvero di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile.

Nell'ordinamento italiano invece si fa riferimento all'art. 24 della Costituzione, il quale prevede la garanzia del diritto alla tutela giurisdizionale:

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi

legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Questa tutela deve essere però applicata “in modo effettivo e sostanziale, e non soltanto formale”⁸².

L'art. 24 si ricollega così all'art. 3 della Costituzione che fa riferimento ai principi di giustizia sostanziale:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Queste disposizioni si traducono concretamente nella garanzia di un giusto processo, ovvero di indipendenza e parzialità di quest'ultimo e parità fra le due parti della controversia.

Il concetto di “fair trial” è stato introdotto nell'ordinamento italiano anche dall'art. 6 della Convenzione di Roma del 1950 sulla protezione dei diritti dell'uomo, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n.848:

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. [...].

L'applicazione delle norme sull'immunità delle organizzazioni internazionali pone i giudici italiani nell'impossibilità di garantire agli individui le norme che assicurano un giusto processo. Nei casi in cui l'organizzazione internazionale non preveda un mezzo alternativo per la risoluzione delle controversie con i privati, si viene a creare un conflitto insanabile tra i principi costituzionali in questione e le norme sull'immunità.

Questa ipotesi è comunque rara perché sempre più organizzazioni internazionali si dotano di tribunali interni a carattere amministrativo o giurisdizionale in modo tale da predisporre procedimenti di garanzia a tutela del singolo (nella maggior parte dei casi si tratta di funzionari della stessa organizzazione).

Tuttavia il livello qualitativo della tutela garantita deve essere uguale a quello garantito dalla Costituzione. Se il livello qualitativo è inferiore e non rispetta quindi i principi standard costituzionalmente previsti, il

⁸² PISILLO MAZZESCHI (2017), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 511.

giudice può affermare la propria giurisdizione.

L'indagine effettuata dal giudice italiano sui livelli qualitativi degli organi interni dell'organizzazione internazionale preposti a risolvere la controversia, è un procedimento usuale nel nostro ordinamento, è infatti previsto dall'art. 797 cod. pro. civ. al fine di accertarsi se la giurisdizione dei tribunali stranieri sia conforme alle norme fondamentali del nostro sistema giuridico⁸³.

La giurisprudenza italiana ha più volte negato l'immunità quando ha giudicato insufficienti o del tutto inesistenti mezzi alternativi di risoluzione della controversia.

Nel 1949, il Pretore di Roma ha negato ad un agente diplomatico del Sovrano Militare Ordine di Malta presso la Santa Sede:

[tale agente] non rappresenta uno Stato o comunque un ente che abbia un territorio e soprattutto una organizzazione giurisdizionale alla quale egli possa essere assoggettato, per cui nell'ipotesi gli si accordasse l'invocato privilegio, verrebbe a trovarsi, ed inconcepibilmente, esente da ogni giurisdizione, e così nella condizioni di irresponsabile, in quanto non tenuto a rispondere a chicchessia dei suoi atti. Tale privilegio consiste, invero, non nel sottrarsi alla giurisdizione dello Stato di residenza, ma invece, nella possibilità di restare sotto la giurisdizione del proprio Paese, cosicché l'esenzione da quella è una conseguenza dell'assoggettamento a questa e , per tanto tale soggezione il presupposto, la conditio sine qua non, di quella⁸⁴

Nel 1955 la Corte di Cassazione, durante una controversia tra l'Organizzazione Internazionale Rifugiati ("I.R.O.") e un suo funzionario ha affermato che il procedimento arbitrale disposto dall'organizzazione per la risoluzione delle controversie, secondo l'art. 9 del regolamento del personale dell'I.R.O., non rispettava i requisiti minimi per i procedimenti arbitrali disposti dall'ordinamento italiano e quindi affermava la giurisdizione del giudice italiano⁸⁵:

La resistente parla altresì di arbitraggio, ma tale particolare figura non appare appropriata, non trattandosi di lasciare all'equo arbitrio di terzi elementi di obbligazione non determinati dalle parti. E non può essere materia di dubbio, che, se oggi è anche legislativamente riconosciuta la validità dei c.d. Arbitrati liberi, in cui si prescinde dalla osservanza delle norme del codice di procedura civile disciplinanti il compromesso, mai, in caso pure di arbitrato libero, può essere lasciato all'illimitato criterio di un terzo la determinazione del numero degli arbitri o arbitratori. Consegua da quanto rilevato che l'arbitrato di cui al discusso art. 9 del regolamento interno del personale della I.R.O. Non avrebbe possibilità di giuridica applicazione. E non potendo un tale arbitrato costituirsi, e dovendo la controversia sorta tra la I.R.O. Ed il suo impiegato , per necessità non

⁸³ PISILLO MAZZESCHI (2017), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 515.

⁸⁴ Pret. Roma 13 maggio 1949, in *Dir. Eccles.*, 1952, II, p. 574.

⁸⁵ PISILLO MAZZESCHI (2017), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 515, nota 65.

sopprimibile, avere un giudice ed essere risolta [...] le funzioni e le attività della I.R.O saranno svolte in conformità delle leggi italiane ed il pur ricordato disposto del regolamento interno del personale dell'Ente medesimo, che richiama, come fonte sussidiaria di diritto, la legislazione sul contratto di impiego⁸⁶.

Si tratta della famosa sentenza *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali*, che supera il principio funzionalista a favore della tutela del diritto del singolo a difendere i propri interessi, e afferma che il perseguimento degli scopi dell'organizzazione internazionale sia secondario rispetto a tale diritto.

Nel 1965 anche il Tribunale di Roma ha dichiarato:

la non assoggettabilità alla giurisdizione italiana dei rapporti giuridici interessanti l'Istituto (internazionale per l'unificazione del diritto privato) non si potrebbe mai risolvere in una immunità da qualsiasi giurisdizione perché di tali rapporti potrebbero validamente ed efficacemente conoscere gli organi competenti delle giurisdizioni internazionali e che pertanto, in ogni caso, l'affermazione della mancanza di giurisdizione italiana non si risolverebbe mai nella impossibilità di dirimere eventuali controversie⁸⁷

Sebbene parte della dottrina veda nell'art. 11⁸⁸ della Costituzione italiana un'affermazione della limitazione della sovranità, intesa in questo caso come esercizio della funzione giurisdizionale, e quindi una piena affermazione dell'immunità degli enti internazionali⁸⁹, si noti come venga comunque ribadito nelle sentenze rese dalla giurisprudenza italiana il principio per cui l'immunità viene concessa quando si sia appurata l'esistenza di efficaci metodi alternativi di risoluzione della controversia.

Riguardo i mezzi alternativi di risoluzione delle controversie, l'art. VIII della Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU prevede che: “the United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of [...] disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party”.

Nella giurisprudenza internazionale questo concetto è stato ribadito in varie sentenze.

Nel *Curamaswamy Case* la Corte internazionale di giustizia ha affermato l'obbligo per le Nazioni Unite di garantire un metodo di risoluzione delle controversie, ha inoltre aggiunto che tale obbligo è un corollario del diritto all'immunità dell'organizzazione⁹⁰.

Nel caso *Effect of Awards* la Corte ha inserito quest'obbligo nel caso specifico delle controversie fra le Nazioni Unite e il suo staff.

⁸⁶ Sezioni unite civili, sentenza 27 maggio 1955, n. 1613, *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali*, in *Il Foro Italiano*, vol. 79, 1956, p. 874.

⁸⁷ Sentenza Trib. di Roma 12 giugno 1965, in *Rivista*, 1967, p. 150.

⁸⁸ “L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”

⁸⁹ DURANTE, SPATAFORA (1993:12).

⁹⁰ REINISCH, WEBER (2011: 69).

Alcune importanti organizzazioni internazionali hanno infatti istituito tribunali amministrativi per dare seguito a quest'obbligo internazionale:

The explanatory report of the IBRD President on the establishment of the World Bank Administrative Tribunal refers to a principle accepted in many national legal systems and reaffirmed in the Universal Declaration of Human Rights which requires that, wherever administrative power is exercised, a machinery should be available to accord a fair hearing and due process to an aggrieved party in cases of disputes⁹¹.

Anche la giurisprudenza tedesca si è espressa in tal senso con le sentenze *Solange I*, *Solange II*, in cui ha giustificato il difetto di giurisdizione tedesca riguardo gli atti degli organi della Comunità Europea “as long as an equal human rights protection is guaranteed by the ECJ”⁹².

Nelle sentenze EUROCONTROL ed EUROCONTROL II sia la Corte Amministrativa Federale che la Corte Costituzionale Federale hanno affermato che il difetto di giurisdizione delle corti tedesche sugli atti amministrativi dell'organizzazione in questione non violavano le garanzie assicurate dalla legge costituzionale, in quanto il mezzo alternativo di risoluzione della controversia soddisfaceva gli standard minimi per una effettiva protezione legale. Il Tribunale Amministrativo dell'ILO è stato quindi giudicato un “genuine judicial body”⁹³ idoneo a dirimere le controversie tra EUROCONTROL e il suo staff:

the status and principles of procedure of the tribunal also reflect an international minimum standard for a fair trial as it has emerged from developed systems for the rule of law and from the rules of procedure of international courts; altogether they do not contradict [...] the minimum requirements for the rule of law in the sense of the Basic Law⁹⁴.

Questo approccio è stato adottato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan*.

L'esempio più significativo di sentenza in cui è stata affermata la garanzia del diritto individuale ad un equo processo è la sentenza resa dalla Corte costituzionale italiana nel 1974 nel caso *Frontini v. Ministero delle Finanze*:

in base all'art. 11 della Costituzione⁹⁵ sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti

⁹¹ Ivi, p. 70, nota 44.

⁹² Ivi, p.74.

⁹³ Ivi, p.105.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ “L'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189⁹⁶ una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali⁹⁷.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha accolto favorevolmente l'orientamento della giurisprudenza italiana nelle già citate sentenze *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan* del 18 febbraio 1999. In queste sentenze viene nuovamente affermato il diritto ad un processo equo in virtù dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dunque l'immunità viene applicata all'organizzazione internazionale solo quando vi siano mezzi alternativi che assicurino al singolo un'adeguata risoluzione della controversia:

the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired. Furthermore, a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved⁹⁸.

La Corte europea non ha comunque constatato una violazione dell'art. 6. Riguardo la verifica dell'esistenza di mezzi alternativi e della loro adeguatezza vi sono in materia due orientamenti.

Il primo prevede che il giudice esamini i mezzi alternativi dall'organizzazione. È quanto è successo nel caso *Banque africain du développement c. M.A. Dagboe*, in cui la Corte di cassazione francese non ha riconosciuto l'immunità all'ADB poiché aveva constatato l'assenza di un tribunale amministrativo interno all'organizzazione in grado di trattare le controversie tra quest'ultima e i suoi funzionari⁹⁹.

Un diverso approccio è stato invece adottato dalla giurisprudenza svizzera, che nella sentenza *Consortium X. v. Swiss Federal Government* ha escluso la competenza del Tribunale Federale ad accertarsi di mezzi adeguati di risoluzione delle controversie, affermando che l'accordo di sede tra Svizzera e CERN soddisfacesse il diritto del singolo ad un equo

⁹⁶ L'art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea concluso a Roma il 25 marzo "in forza del quale il regolamento comunitario ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri" (Sentenza della Corte Costituzionale del 27 dicembre 1973, n. 183) reperibile *online*.

⁹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale del 27 dicembre 1973, n. 183, reperibile *online*.

⁹⁸ Judgment Strasbourg, 18 febbraio 1999, Application no. 26083/94, *Case of Waite and Kennedy v. Germany*, reperibile *online*.

⁹⁹ DEL VECCHIO (2012:260 s.).

processo, senza però entrare nel merito della questione¹⁰⁰.

Riguardo i tribunali amministrativi interni alle organizzazioni internazionali permangono alcuni dubbi sulla loro efficacia.

6.1 La giurisprudenza del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e il caso delle Madri di Srebrenica

Tuttavia il diritto ad un equo processo spesso non è sempre garantito dai tribunali amministrativi e dai giudici nazionali.

Esaminando il caso del Tribunale amministrativo dell'organizzazione internazionale del lavoro emerge che, secondo lo statuto, non è possibile applicare alla controversia nessuna legge nazionale degli Stati membri.

Inoltre il concetto di principi umani fondamentali risulta vago, in quanto è soggetto a diverse interpretazioni da parte degli ordinamenti dei diversi Stati.

Un esempio di queste carenze è il caso *Rombache-Le Guludec*. La controversia coinvolgeva un membro dello staff che era stato aggredito dal Presidente di un'organizzazione internazionale, ma la sua richiesta di disapplicare l'immunità a quest'ultimo era stata negata. Rivoltosi poi all'ILOAT, il Tribunale aveva affermato il suo difetto di giurisdizione.

La mancanza di un'effettiva applicazione della legge danneggia così i funzionari delle organizzazioni internazionali, i quali non hanno la possibilità di difendere i propri diritti¹⁰¹.

Un altro aspetto che penalizza lo staff degli enti internazionali in caso di controversie è la mancanza di requisiti professionali richiesti ai giudici dei tribunali amministrativi interni; infatti al riguardo lo statuto dell'ILOAT non si pronuncia. L'indipendenza dei giudici è messa in dubbio anche dalla modalità di nomina di questi ultimi. Una lista di candidati è presentata dal Direttore Generale dell'ILO al Congresso e gli stessi membri dello staff del Tribunale sono nominati dal Direttore Generale. Quest'ultimo è però parte di quasi tutte le controversie sorte tra l'ILO e i suoi funzionari; si evidenzia così un chiaro conflitto di interessi.

Altre carenze emerse sono l'impossibilità di accedere al Tribunale da parte di terzi, come i successori dei membri dello staff (eredi) o di persone che si sono candidate per un incarico ma non sono state assunte¹⁰²; e la mancanza di garanzie per chi è in condizioni di indigenza

¹⁰⁰ Ivi, p. 262.

¹⁰¹ REINISCH, WEBER (2011:100).

¹⁰² Come nel caso *Liaci v. EPO* in cui un candidato che non era stato assunto dall'organizzazione aveva contestato questa decisione ma l'ILOAT non si era dichiarato competente a giudicare il suo caso in quanto Liaci non aveva ancora nessun tipo di rapporto lavorativo con l'EPO (ILO Administrative Tribunal, 12 July 2000, Judgment No. 1964, para. 4, *Liaci v. EPO*, reperibile *online*)

e non può permettersi di portare avanti una causa in giudizio per diverse ragioni.

È quanto è accaduto nel caso *Qin v. ILO*. Una funzionaria dell'ILO, a seguito di un'aggressione avvenuta nel corso del suo impiego presso l'ILO, si era tolta la vita. Il marito della donna non era riuscito ad ottenere un'estensione del permesso di soggiorno in Svizzera e quindi si era trovato impossibilitato a portare avanti il processo per i costi economici, conseguenze della distanza geografica (dalla Cina alla Svizzera) e le barriere linguistiche. Anche in questo caso il diritto ad un equo processo è stato ostacolato per carenze del metodo di risoluzione delle controversie.

Infine un esempio di applicazione dell'immunità funzionale ad un'organizzazione internazionale a discapito del diritto del singolo ad una garanzia processuale minima è la sentenza resa dalla giurisprudenza olandese, confermata sia in appello che in Cassazione, riguardo il genocidio avvenuto a Srebrenica nel 1995 durante la guerra in Bosnia ed Erzegovina.

Il massacro avvenne ad opera dell'Esercito della Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina, al cui comando vi era il generale Ratko Mladic.

Conosciuto anche come il “boia di Srebrenica”, quest'ultimo è stato condannato il 22 novembre 2017 dal Tribunale penale internazionale dell'Aja all'ergastolo per genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra.

La città era stata occupata dall'esercito bosniaco e da milizie musulmane, ma l'esercito serbo aveva rapidamente assediato la zona, costringendo alla fame la popolazione. Ad aprile l'ONU aveva dichiarato Srebrenica “safe zone”; le attività militari da entrambe le parti erano state quindi sospese ed era stato inviato sul territorio un contingente militare olandese dell'UNPROFOR, forza armata di intervento militare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Nonostante ciò, l'11 luglio l'esercito serbo entrò a Srebrenica e vennero massacrati circa 8000 bosniaci musulmani. I caschi blu dell'ONU e il contingente olandese non opposero resistenza e si barricarono nella base di Potocari, dove avevano accolto migliaia di persone in fuga.

Avevano poi ceduto all'ultimatum di Mladic e avevano evacuato il campo, condannando di fatto a morte certa 300 uomini.

La causa civile è stata intentata dall'associazione Madri di Srebrenica nei confronti dell'ONU, ritenuto responsabile dei contingenti militari del campo evacuato.

Tuttavia la giurisdizione olandese ha posto su un secondo piano il diritto delle vittime ad un equo processo e ha riconosciuto all'ONU l'immunità, in quanto le azioni sono state compiute nell'esercizio delle sue funzioni; in particolare il mantenimento della pace e della sicurezza, enunciato all'art. 1 della Carta dell'ONU. Facendo riferimento agli art. 104 e 105 della Carta dell'ONU e all'art. II della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, la Corte Suprema olandese ha dichiarato che:

[...] the UN is entitled to the most far-reaching immunity, in the sense that the UN cannot be summoned to appear before any domestic court in the countries that are party to the Convention. However, the question is whether, as the Association et al. argue, the right of access to an independent court enshrined in article 6 ECHR and article 14 ICCPR prevails over that immunity. On the basis of the criteria set out by the European Court of Human Rights (ECtHR) in *Beer and Regan v. Germany* and *Waite and Kennedy v. Germany* the appeal court examined the question of whether the State's invocation of the UN's immunity is compatible with article 6 ECHR. In that connection, the first thing that could be established is that the immunity serves a legitimate aim, namely ensuring the proper functioning of international organisations. In answering the question of whether in this case immunity is proportional to the purpose to be served, it must be noted from the outset that the UN occupies a special position among international organisations. Under article 42 of the UN Charter the Security Council may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. The immunity granted to the UN is directly connected to the general interest served by the maintenance of peace and security in the world. That is why it is essential for the immunity enjoyed by the UN to be as unconditional as possible and for it to be subject to as little debate as possible¹⁰³.

Il 22 giugno 2017 lo Stato olandese è stato invece dichiarato responsabile al 30% per i fatti di Srebrenica da parte della Corte di appello:

The Hague Court of Appeal has also ruled that Dutchbat should have given the approx. 350 men who had sought refuge on the compound the choice to stay behind on the compound. Perhaps they would not have survived either in that case, because the Bosnian Serbs would have blocked access of relief supplies (water, food) or would have removed the men from the compound by force, but they would still have had a chance of survival in that case. The Court of Appeal estimates that chance to be 30%. The State is therefore liable for 30% of the losses suffered by the relatives¹⁰⁴.

¹⁰³ Supreme Court of The Netherlands Judgment, 13 Aprile 2012 no. 10/04437, *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations*, pp. 4-5 reperibile online.

¹⁰⁴ *The Netherlands partially liable for losses of Mothers of Srebrenica*, reperibile online.

CAPITOLO III

IMMUNITÀ E PRIVILEGI DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI

1. Storia e funzioni dell'OSA

L'Organizzazione degli Stati americani ("OSA") è un'organizzazione internazionale regionale che ha sede a Washington D.C., negli Stati Uniti. Nasce il 30 aprile 1948 durante la Nona Conferenza panamericana, guidata dal Segretario di Stato degli Stati Uniti d'America George Marshall, con la firma della Carta di Bogotá.

Ne fanno parte tutti i 35 stati delle Americhe, tranne la Guyana francese: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahama, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Repubblica Dominicana, Ecuador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salvador, Stati Uniti d'America, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguay, Venezuela; Cuba. Quest'ultima era membro dell'Organizzazione dal 1948, ma fu sospesa nel 1962 con una risoluzione dell'Ottava riunione del Consiglio dei ministri degli Esteri dell'OSA. La sospensione fu proposta dagli Stati Uniti e appoggiata da 14 Stati membri su 21. Il motivo fu l'annuncio di Cuba della sua adesione al marxismo-leninismo, incompatibile con i principi che ispiravano l'azione dell'OSA. È stata riammessa solo nel 2009. Secondo l'art. 8 del Trattato istitutivo possono diventare membri dell'Organizzazione "[the] independent States of the Hemisphere [...] Members of the United Nations"¹⁰⁵. Attualmente l'OSA conta anche 71 Osservatori permanenti, fra cui l'Italia, divenuta osservatore il 17 maggio 1972. Fu il quarto Paese ad assumere tale *status* presso l'OSA, subito dopo Spagna, Israele e Paesi Bassi. Lo *status* di osservatore Permanente dell'Organizzazione degli Stati americani fu stabilito dall'Assemblea Generale nell'aprile del 1971, durante la sua prima sessione a San José, in Costa Rica, con la risoluzione AG/RES. 50 (I-O/71). La procedura di ammissione degli osservatori permanenti fu stabilita invece dal Consiglio permanente nel 1972 con la risoluzione CP/RES. 52 (61/72). Si stabiliva che gli Osservatori potevano partecipare alle riunioni dell'Assemblea Generale, del Consiglio permanente e delle principali commissioni e, se invitati espressamente, anche alle conferenze speciali convocate dall'Organizzazione; potevano inoltre cooperare ai programmi di sviluppo.

¹⁰⁵ Charter of the Organization of American States, art. 8, reperibile *online*.

Il loro ruolo all'interno del Consiglio permanente dell'OSA è stato precisato nella risoluzione "Presence and participation of permanent observers in the Permanent Council of the Organization", adottata il 29 marzo 1972:

1. [...] a Permanent Observers or the corresponding alternate, as the case may be, may attend the public meetings of the Permanent Council and of its committees, and the closed meetings of the Council and of its committees when invited by the corresponding chairman.

2. [...] the Permanent Observers or their respective alternates, as the case may be, may speak at meetings of the Permanent Council or of its committees, provided the corresponding chairman so decides

3. [...] the General Secretariat shall send the Permanent Observers copies of the minutes of the public meetings and the other official documents of the Permanent Council, except for those as to which it has been decided that their distribution should be limited.

4. [...] the General Secretariat shall take suitable measures in conformity with international law and practice to grant the appropriate facilities to the Permanent Observers and their respective alternates, as well as to establish the corresponding order of precedence¹⁰⁶.

Mentre nella risoluzione "Revised procedures for granting the status of Permanent Observer", adottata sempre dal Consiglio permanente, il 27 giugno 1984, vengono stabiliti i criteri e le procedure attraverso cui è possibile richiedere lo status di Osservatore permanente. La richiesta deve essere presentata al Segretario generale, il quale la inoltra al Consiglio permanente. A meno che quest'ultimo non decida diversamente, la domanda arriva al Comitato sugli affari giuridici e politici, che la analizza e manda un report al Consiglio. È infatti il Consiglio a decidere alla fine sulla richiesta presentata, prendendo in considerazione i contributi che lo stato richiedente offre all'Organizzazione. Nel caso in cui un Paese membro dichiari di avere in corso con l'ente che sta presentando la domanda una controversia (territoriale e non), il Consiglio permanente non decide sulla richiesta, ma questa viene inoltrata all'Assemblea Generale per le sue considerazioni. Infine il Consiglio permanente può decidere in ogni momento di revocare lo status di osservatore permanente se le circostanze che hanno portato al suo conferimento sono mutate:

1. [...] any independent state may request the status of Permanent Observer established by General Assembly resolution AG/RES. 50 (I-O/71), for which purpose it shall present the corresponding request to the General Secretariat of the Organization.

¹⁰⁶ Risoluzione CP/RES. 68 (69/72), 29 March 1972, *Presence and participation of permanent observers in the permanent council of the Organization*.

2. [...]the General Secretariat shall forward the request to the Permanent Council, together with the necessary information. Unless the Permanent Council decides otherwise, the request shall be referred to the Committee on Juridical and Political Affairs, for it to study it and report to the Council.

3. [...] the Permanent Council shall decide upon the request presented, for which purpose it shall take into account the points of view of the member states and the contributions that the requesting state may offer to the programs of the Organization.

4. [...] in the event that a member state declares that the request has been presented by a political entity with which, or with respect to which, that member state has a territorial claim or litigation, the Permanent Council shall not decide on the request but shall submit it to the General Assembly for consideration at its next regular session.

5. [...] if the decision of the Permanent Council is in favor of the request, it shall inform the requesting state of its decision. The interested state shall inform the-Chairman of the Permanent Council of the name of the person whom it is appointing to represent it as Permanent Observer, and also of the name. or names of one or more alternates, if it wishes to appoint them. The Secretary General shall inform the other organs, agencies, and entities of the Organization on this matter and shall keep a register of the Permanent Observers.

6. [...] the Permanent Council may review the permanent observer status granted to a state when it considers that the circumstances that determined the acceptance of its request have significantly changed or no longer obtain¹⁰⁷.

I Paesi osservatori cooperano con l'OSA per difendere i diritti umani, promuovere l'accesso alla giustizia e rafforzare la democrazia. Hanno inoltre accesso a diversi forum multilaterali per contribuire al dialogo su tematiche rilevanti per l'Organizzazione. Concretamente il loro impegno consiste in assistenza tecnica e finanziaria a dei progetti o a delle aree ritenute prioritarie, ma anche nella condivisione delle c.d. *best practices*. I finanziamenti complessivi degli osservatori permanenti all'OSA sono diventati negli anni molto consistenti e raggiungono in media gli oltre 16 milioni di dollari¹⁰⁸. Un esempio di aiuto fornito dall'Italia è quello riguardante il Program for Comprehensive Action against Antipersonnel Mines (AICMA). Sono stati aiutati cinquantuno colombiani sopravvissuti alle mine antiuomo, cercando di reintegrarli nelle loro comunità e fornendogli assistenza per la riabilitazione, sia fisica che psichica, coinvolgendoli nell'organizzazione di attività ed eventi per sensibilizzare l'opinione pubblica.

¹⁰⁷ Risoluzione CP/RES. 407 (573/84), 27 giugno 1984, *Revised procedures for granting the status of Permanent Observer*.

¹⁰⁸ www.oas.org.

L'idea di una "Lega delle Nazioni dell'America" era nata già negli anni Trenta, ad una conferenza inter-americana organizzata dal Presidente statunitense Franklin Delano Roosevelt, durante la quale l'ipotesi di una Lega Americana era stata proposta dalla Repubblica Dominicana, la Colombia e il Guatemala. Il passo successivo, durante la Conferenza Inter- Americana sui problemi della guerra e della pace, tenuta a Città del Messico nel 1945, fu quello di impegnarsi ad una reciproca neutralità in caso di conflitti. In seguito alla seconda guerra mondiale la cooperazione fra i paesi si rafforzò. Fu infatti stipulato a Rio de Janeiro nel 1947 il Trattato interamericano di assistenza reciproca, che aveva lo scopo di adottare un sistema di sicurezza collettiva per assicurare l'integrità territoriale degli stati americani nell'eventualità di un conflitto a livello globale. La Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani firmata da 21 nazioni americane il 30 aprile 1948 a Bogotá ed entrata in vigore nel dicembre 1951, riaffermava l'impegno degli stati a mantenere la pace e la sicurezza nel continente americano.

Alcuni dei principi a cui si ispirano gli stati firmatari, enunciati dall'art. 5 della carta di Bogotá, sono la condanna dell'uso della guerra, la reciproca assistenza in caso di aggressione ad uno degli Stati americani, l'utilizzo di procedure pacifiche di risoluzione delle controversie fra gli Stati, la giustizia sociale come base per il benessere dei popoli, i principi diritto internazionale come standard di condotta nei rapporti fra le nazioni:

The American States reaffirm the following principles:

- a) International law is the standard of conduct of States in their reciprocal relations;
- b) International order consists essentially of respect for the personality, sovereignty and independence of States, and the faithful fulfillment of obligations derived from treaties and other sources of international law;
- c) Good faith shall govern the relations between States;
- d) The solidarity of the American States and the high aims which are sought through it require the political organization of those States on the basis of the effective exercise of representative democracy;
- e) The American States condemn war of aggression: victory does not give rights ;
- f) An act of aggression against one American State is an act of aggression against all the other American States;
- g) Controversies of an international character arising between two or more American States shall be settled by peaceful procedures ;
- h) Social justice and social security are bases of lasting peace ;
- i) Economic cooperation is essential to the common welfare and prosperity of the peoples of the continent;
- j) The American States proclaim the fundamental rights of the individual without distinction as to race, nationality, creed or sex ;
- k) The spiritual unity of the continent is based on respect for the cultural values of the American countries and requires their close cooperation for the high purposes of civilization ;

l) The education of peoples should be directed toward justice, freedom and peace¹⁰⁹.

Nel tempo la Carta è stata emendata numerose volte: dal Protocollo di Emendamento alla Carta dell'Organizzazione degli Stati americani "Protocollo di Buenos Aires", firmato alla Terza Conferenza Speciale Interamericana il 27 Febbraio 1967; dal Protocollo di Emendamento "Protocollo di Cartagena", adottato il 5 Dicembre 1985 alla Quattordicesima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale; dal Protocollo di Emendamento "Protocollo di Washington", adottato il 14 Dicembre 1992 alla Sedicesima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale; dal Protocollo di Emendamento "Protocollo di Managua", adottato il 10 giugno 1993 alla Diciannovesima Sessione Speciale dell'Assemblea Generale. Un'ulteriore modifica della Carta ha assegnato al Consiglio permanente il potere di sospendere un Paese membro nel caso in cui il suo governo, democraticamente eletto, sia stato rovesciato con la forza. È questo il caso dell'Honduras, sospeso il 5 luglio 2009 dopo il colpo di stato che instaurò il governo *de facto* di Roberto Micheletti al posto del liberale Manuel Zelaya Rosales che aveva vinto le elezioni nel 2005. Dopo il ritorno di quest'ultimo come presidente del paese, l'Honduras fu riammesso nell'OSA il 1° giugno 2011.

La sospensione degli Stati membri è prevista dall'art. 9, deve essere decisa, ad una sessione speciale dell'Assemblea Generale, da due-terzi dei Paesi membri:

A Member of the Organization whose democratically constituted government has been overthrown by force may be suspended from the exercise of the right to participate in the sessions of the General Assembly, the Meeting of Consultation, the Councils of the Organization and the Specialized Conferences as well as in the commissions, working groups and any other bodies established.

a) The power to suspend shall be exercised only when such diplomatic initiatives undertaken by the Organization for the purpose of promoting the restoration of representative democracy in the affected Member State have been unsuccessful;

b) The decision to suspend shall be adopted at a special session of the General Assembly by an affirmative vote of two-thirds of the Member States;

c) The suspension shall take effect immediately following its approval by the General Assembly;

d) The suspension notwithstanding, the Organization shall endeavor to undertake additional diplomatic initiatives to contribute to the re-establishment of representative democracy in the affected Member State;

e) The Member which has been subject to suspension shall continue to fulfill its obligations to the Organization;

f) The General Assembly may lift the suspension by a decision adopted with the approval of two-thirds of the Member States;

¹⁰⁹ *Charter of the Organization of American States. Signed at Bogota, on 30 April 1948, art. 5, reperibile online.*

g) The powers referred to in this article shall be exercised in accordance with this Charter¹¹⁰.

In seguito a questi emendamenti apportati alla Carta, tra i principi affermati, sono stati aggiunti la lotta alla povertà: “The elimination of extreme poverty is an essential part of the promotion and consolidation of representative democracy and is the common and shared responsibility of the American States”¹¹¹; il rispetto dei differenti valori culturali dei Paesi membri: “The spiritual unity of the continent is based on respect for the cultural values of the American countries and requires their close cooperation for the high purposes of civilization”¹¹²; e il diritto degli stati ad astenersi da ogni ingerenza negli affari interni di un altro membro: “Every State has the right to choose, without external interference, its political, economic, and social system and to organize itself in the way best suited to it, and has the duty to abstain from intervening in the affairs of another State. Subject to the foregoing, the American States shall cooperate fully among themselves, independently of the nature of their political, economic, and social systems”¹¹³.

Le funzioni dell’Organizzazione, che devono ispirarsi ai principi enunciati nella Carta, comprendono la promozione della pace e della sicurezza, della risoluzione pacifica delle controversie fra gli Stati membri e la cooperazione per uno sviluppo economico, sociale e culturale e sono enunciati all’art. 2 del Trattato istitutivo:

The Organization of American States, in order to put into practice the principles on which it is founded and to fulfill its regional obligations under the Charter of the United Nations, proclaims the following essential purposes:

- a) To strengthen the peace and security of the continent;
- b) To prevent possible causes of difficulties and to ensure the pacific settlement of disputes that may arise among the Member States;
- c) To provide for common action on the part of those States in the event of aggression;
- d) To seek the solution of political, juridical and economic problems that may arise among them ; and
- e) To promote, by cooperative action, their economic, social and cultural development¹¹⁴.

Dopo i vari emendamenti furono inseriti tra gli scopi dell’organizzazione anche l’eliminazione della povertà in quanto ostacolo allo sviluppo democratico: “To eradicate extreme poverty, which constitutes an obstacle to the full democratic development of the

¹¹⁰ Ivi, art. 9.

¹¹¹ Ivi, art. 5.

¹¹² Ivi, art.3, *m*.

¹¹³ Ivi, art. 3, *e*.

¹¹⁴ Ivi, art. 2.

peoples of the hemisphere”¹¹⁵ e una limitazione della spesa per le armi: “To achieve an effective limitation of conventional weapons that will make it possible to devote the largest amount of resources to the economic and social development of the Member States”¹¹⁶.

Connessi con gli scopi e le funzioni dell’Organizzazione, possono essere convocate da quest’ultima delle conferenze speciali per trattare specifici aspetti della cooperazione interamericana, così come stabilito dall’art. 122 della Carta istitutiva dell’OSA: “The Specialized Conferences are intergovernmental meetings to deal with special technical matters or to develop specific aspects of interamerican cooperation. They shall be held when either the General Assembly or the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs so decides, on its own initiative or at the request of one of the Councils or Specialized Organizations”¹¹⁷.

Gli organi principali dell’OSA sono enunciati dall’art. 53 della Carta di Bogotá:

The Organization of American States accomplishes its purposes by means of:

- a) The General Assembly;
- b) The Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs;
- c) The Councils;
- d) The Inter-American Juridical Committee;
- e) The Inter-American Commission on Human Rights;
- f) The General Secretariat;
- g) The Specialized Conferences;
- h) The Specialized Organizations. There may be established, in addition to those provided for in the Charter and in accordance with the provisions thereof, such subsidiary organs, agencies, and other entities as are considered necessary¹¹⁸.

L’Assemblea generale è l’organo principale dell’OSA, nel quale sono rappresentati tutti gli Stati membri. L’art. 54 della Carta stabilisce i suoi poteri, tra cui quello di coordinare le attività e le politiche dell’Organizzazione, e la cooperazione con le Nazioni Unite e le sue agenzie specializzate:

The General Assembly is the supreme organ of the Organization of American States. It has as its principal powers, in addition to such others as are assigned to it by the Charter, the following:

- a) To decide the general action and policy of the Organization, determine the structure and functions of its organs, and consider any matter relating to friendly relations among the American States;

¹¹⁵ Ivi, art.2.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Ivi, art. 122.

¹¹⁸ Ivi, art. 53.

- b) To establish measures for coordinating the activities of the organs, agencies, and entities of the Organization among themselves, and such activities with those of the other institutions of the interAmerican system;
- c) To strengthen and coordinate cooperation with the United Nations and its specialized agencies;
- d) To promote collaboration, especially in the economic, social, and cultural fields, with other international organizations whose purposes are similar to those of the Organization of American States;
- e) To approve the program-budget of the Organization and determine the quotas of the Member States;
- f) To consider the reports of the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs and the observations and recommendations presented by the Permanent Council [...], as well as the reports of any organ which may be required by the General Assembly itself;
- g) To adopt general standards to govern the operations of the General Secretariat; and
- h) To adopt its own rules of procedure and, by a two thirds vote, its agenda¹¹⁹.

Stabilisce inoltre la quota che ogni Paese membro deve versare all'Organizzazione:

The General Assembly shall establish the bases for fixing the quota that each Government is to contribute to the maintenance of the Organization, taking into account the ability to pay of the respective countries and their determination to contribute in an equitable manner. Decisions on budgetary matters require the approval of two thirds of the Member States¹²⁰.

L'Assemblea generale si riunisce annualmente. Il luogo viene deciso dagli Stati membri e si usa il metodo della rotazione: "The General Assembly shall convene annually during the period determined by the rules of procedure and at a place selected in accordance with the principle of rotation. At each regular session the date and place of the next regular session shall be determined, in accordance with the rules of procedure"¹²¹.

In determinate circostanze, può anche essere convocata dal Consiglio permanente per riunirsi in una sessione speciale: "In special circumstances and with the approval of two thirds of the Member States, the Permanent Council shall convoke a special session of the General Assembly"¹²². Le decisioni sono adottate a maggioranza assoluta ed eccezionalmente a maggioranza dei due-terzi: "Decisions of the General

¹¹⁹ Ivi, art. 54.

¹²⁰ Ivi, art. 55.

¹²¹ Ivi, art. 57.

¹²² Ivi, art. 58.

Assembly shall be adopted by the affirmative vote of an absolute majority of the Member States, except in those cases that require a two thirds vote as provided in the Chart¹²³.

Un altro ruolo importante all'interno dell'OSA è ricoperto dal Consiglio permanente e dal Consiglio Interamericano per lo sviluppo integrale. Questi due organi sono responsabili nei confronti dell'Assemblea generale, possono fare raccomandazioni agli Stati membri e possono presentare all'Assemblea generale studi e proposte sull'istituzione di agenzie specializzate o sulla convocazione di Conferenze Speciali:

Article 70

The Permanent Council of the Organization and the Inter-American Council for Integral Development are directly responsible to the General Assembly, and each has the authority granted to it in the Charter and other inter-American instruments, as well as the functions assigned to it by the General Assembly and the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs.

Article 71

All Member States have the right to be represented on each of the Councils. Each State has the right to one vote.

Article 72

The Councils may, within the limits of the Charter and other inter-American instruments, make recommendations on matters within their authority.

Article 73

The Councils, on matters within their respective competence, may present to the General Assembly studies and proposals, drafts of international instruments, and proposals on the holding of specialized conferences, on the creation, modification, or elimination of specialized organizations and other inter-American agencies, as well as on the coordination of their activities. The Councils may also present studies, proposals, and drafts of international instruments to the Specialized Conferences¹²⁴.

I Consigli hanno inoltre l'autorità di richiedere informazioni e servizi di consulenza agli altri organi dell'OSA, possono istituire organi sussidiari per assolvere allo svolgimento delle loro funzioni. Gli organi istituiti devono però essere costituiti tenendo in considerazione il criterio di una rappresentanza geografica equa fra i vari Stati membri:

Article 76

Each Council has the authority to require the other Council, as well as the subsidiary organs and agencies responsible to them, to provide it with information and advisory services on matters within their respective spheres of competence. The Councils may also request the same services from the other agencies of the inter-American system.

¹²³ Ivi, art. 59.

¹²⁴ Ivi, articoli 70-71-72-73.

Article 77

With the prior approval of the General Assembly, the Councils may establish the subsidiary organs and the agencies that they consider advisable for the better performance of their duties. When the General Assembly is not in session, the aforesaid organs or agencies may be established provisionally by the corresponding Council. In constituting the membership of these bodies, the Councils, insofar as possible, shall follow the criteria of rotation and equitable geographic representation¹²⁵.

Infine il Segretario generale, eletto dall'Assemblea per cinque anni, è responsabile nei confronti di quest'ultima e concorre al coordinamento delle attività dell'OSA assolvendo ai compiti che gli sono assegnati dall'Assemblea generale o dai Consigli:

Article 107

The General Secretariat is the central and permanent organ of the Organization of American States. It shall perform the functions assigned to it in the Charter, in other inter-American treaties and agreements, and by the General Assembly, and shall carry out the duties entrusted to it by the General Assembly, the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, or the Councils.

Article 108

The Secretary General of the Organization shall be elected by the General Assembly for a five-year term and may not be reelected more than once or succeeded by a person of the same nationality. In the event that the office of Secretary General becomes vacant, the Assistant Secretary General shall assume his duties until the General Assembly shall elect a new Secretary General for a full term.

Article 109

The Secretary General shall direct the General Secretariat, be the legal representative thereof, and, [...] be responsible to the General Assembly for the proper fulfillment of the obligations and functions of the General Secretariat¹²⁶.

Il Segretario generale porta all'attenzione dell'Assemblea generale o del Consiglio permanente qualsiasi questione ritenuta una minaccia alla sicurezza e alla pace degli Stati membri, promuove le relazioni economiche, sociali e culturali fra i paesi membri e in particolar modo persegua lo scopo della lotta alla povertà nell'Emisfero, in cooperazione con l'Assemblea e i Consigli. Tuttavia può partecipare alle riunioni dell'Organizzazioni senza avere però diritto di voto:

Article 110

The Secretary General, or his representative, may participate with voice but without vote in all meetings of the Organization. The Secretary General may bring to the attention of the General Assembly or the Permanent Council any matter which in his opinion might threaten the

¹²⁵ Ivi, articoli. 76-77.

¹²⁶ Ivi, articoli 107-108-109.

peace and security of the Hemisphere or the development of the Member States.

Article 111

The General Secretariat shall promote economic, social, juridical, educational, scientific, and cultural relations among all the Member States of the Organization, with special emphasis on cooperation for the elimination of extreme poverty, in keeping with the actions and policies decided upon by the General Assembly and with the pertinent decisions of the Councils¹²⁷.

Le sue funzioni, elencate all'art. 112 della Carta, sono molto varie; comprendono la preparazione e la proposta del bilancio dell'Organizzazione, la promozione delle relazioni con altre organizzazioni internazionali e la custodia dei documenti e degli archivi degli altri organi dell'OSA:

The General Secretariat shall also perform the following functions:

- a) Transmit ex officio to the Member States notice of the convocation of the General Assembly, the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, the InterAmerican Council for Integral Development, and the Specialized Conferences;
- b) Advise the other organs, when appropriate, in the preparation of agenda and rules of procedure;
- c) Prepare the proposed program-budget of the Organization on the basis of programs adopted by the Councils, agencies, and entities whose expenses should be included in the program-budget and, after consultation with the Councils or their permanent committees, submit it to the Preparatory Committee of the General Assembly and then to the Assembly itself;
- d) Provide, on a permanent basis, adequate secretariat services for the General Assembly and the other organs, and carry out their directives and assignments. To the extent of its ability, provide services for the other meetings of the Organization;
- e) Serve as custodian of the documents and archives of the InterAmerican Conferences, the General Assembly, the Meetings of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, the Councils, and the Specialized Conferences;
- f) Serve as depository of inter-American treaties and agreements, as well as of the instruments of ratification thereof;
- g) Submit to the General Assembly at each regular session an annual report on the activities of the Organization and its financial condition; and

¹²⁷ Ivi, articoli 110-111.

h) Establish relations of cooperation, in accordance with decisions reached by the General Assembly or the Councils, with the Specialized Organizations as well as other national and international organizations¹²⁸.

Tra le funzioni dell'OSA assumono particolare rilievo il Sistema di sicurezza collettivo fra gli Stati membri e il perseguimento degli obiettivi connessi allo Sviluppo integrale dei popoli.

Il Sistema di sicurezza collettivo, secondo cui "Every act of aggression by a State against the territorial integrity or the inviolability of the territory or against the sovereignty or political independence of an American State shall be considered an act of aggression against the other American States", si attiva, concretizzandosi in diverse azioni da parte degli Stati americani in base al tipo di minaccia subita, non solo in caso di conflitto armato, ma in qualsiasi caso di aggressione, continentale o extracontinentale:

Article 29

If the inviolability or the integrity of the territory or the sovereignty or political independence of any American State should be affected by an armed attack or by an act of aggression that is not an armed attack, or by an extracontinental conflict, or by a conflict between two or more American States, or by any other fact or situation that might endanger the peace of America, the American States, in furtherance of the principles of continental solidarity or collective selfdefense, shall apply the measures and procedures established in the special treaties on the subject¹²⁹.

Lo Sviluppo integrale invece "encompasses the economic, social, educational, cultural, scientific, and technological fields through which the goals that each country sets for accomplishing it should be achieved"¹³⁰. L'intero Capitolo VII della Carta si occupa di questa funzione dell'Organizzazione. Gli scopi da raggiungere sono una distribuzione eguale della ricchezza fra i popoli, il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini nelle decisioni riguardanti lo sviluppo dei Paesi e la lotta alla povertà. In questo ambito l'attività dell'OSA si concretizza in diverse azioni mirate ad attuare un aumento del prodotto pro-capite, un sistema di tassazione equo, la modernizzazione e l'aumento della produttività agricola, lo sviluppo di un'economia sostenibile e altri obiettivi connessi allo sviluppo sociale:

Article 34

The Member States agree that equality of opportunity, the elimination of extreme poverty, equitable distribution of wealth and income and the full participation of their peoples in decisions relating to their own development are, among others, basic objectives of integral development.

¹²⁸ Ivi, art. 112.

¹²⁹ Ivi, art. 29.

¹³⁰ Ivi, art. 30.

To achieve them, they likewise agree to devote their utmost efforts to accomplishing the following basic goals:

- a) Substantial and self-sustained increase of per capita national product;
- b) Equitable distribution of national income;
- c) Adequate and equitable systems of taxation;
- d) Modernization of rural life and reforms leading to equitable and efficient landtenure systems, increased agricultural productivity, expanded use of land, diversification of production and improved processing and marketing systems for agricultural products; and the strengthening and expansion of the means to attain these ends;
- e) Accelerated and diversified industrialization, especially of capital and intermediate goods;
- f) Stability of domestic price levels, compatible with sustained economic development and the attainment of social justice;
- g) Fair wages, employment opportunities, and acceptable working conditions for all;
- h) Rapid eradication of illiteracy and expansion of educational opportunities for all;
- i) Protection of man's potential through the extension and application of modern medical science;
- j) Proper nutrition, especially through the acceleration of national efforts to increase the production and availability of food;
- k) Adequate housing for all sectors of the population;
- l) Urban conditions that offer the opportunity for a healthful, productive, and full life;
- m) Promotion of private initiative and investment in harmony with action in the public sector; and
- n) Expansion and diversification of exports¹³¹.

Infine il metodo di risoluzione delle controversie fra gli Stati membri, concorre a rendere maggiormente efficiente il sistema previsto dalla Carta. Sono infatti previste diverse procedure pacifiche per dirimere i conflitti fra i Paesi membri: negoziazione, buoni uffici, mediazione, conciliazione e arbitrato. È previsto che qualsiasi controversia deve essere risolta dagli Stati attraverso un accordo pattizio che stabilisca il metodo di risoluzione più appropriato:

¹³¹ Ivi, art. 34.

Article 24

International disputes between Member States shall be submitted to the peaceful procedures set forth in this Charter. This provision shall not be interpreted as an impairment of the rights and obligations of the Member States under Articles 34 and 35 of the Charter of the United Nations.

Article 25

The following are peaceful procedures: direct negotiation, good offices, mediation, investigation and conciliation, judicial settlement, arbitration, and those which the parties to the dispute may especially agree upon at any time.

Article 26

In the event that a dispute arises between two or more American States which, in the opinion of one of them, cannot be settled through the usual diplomatic channels, the parties shall agree on some other peaceful procedure that will enable them to reach a solution.

Article 27

A special treaty will establish adequate means for the settlement of disputes and will determine pertinent procedures for each peaceful means such that no dispute between American States may remain without definitive settlement within a reasonable period of time¹³².

Viene comunque affermato che le disposizioni della Carta di Bogotá non possono confliggere con gli artt. 34 e 35 della Carta delle Nazioni Unite del 1945 in merito alle risoluzioni delle controversie:

Articolo 34

Il Consiglio di Sicurezza può fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Articolo 35

1. Ogni Membro delle Nazioni Unite può sottoporre qualsiasi controversia o situazione della natura indicata nell'articolo 34 all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale.
2. Uno stato che non sia Membro delle Nazioni Unite può sottoporre all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale qualsiasi controversia di cui esso sia parte, se accetti preventivamente, ai fini di tale controversia, gli obblighi di regolamento pacifico previsti dal presente Statuto¹³³.

¹³² Ivi, articoli 24-25-26-27.

¹³³ *Carta delle Nazioni Unite*, 26 giugno 1945, San Francisco, artt. 34-35.

2. Le immunità e i privilegi dell'OSA e dei suoi funzionari

L'Accordo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione degli Stati americani, firmato a Washington il 15 maggio 1949 ed entrato in vigore il 6 aprile 1951, prevede una serie di benefici ed esenzioni accordati all'Organizzazione per consentirgli l'esercizio delle sue funzioni. I benefici sono applicati sia agli organi dell'Organizzazione che al suo staff, sono però escluse le *Specialized Conferences* e le *Specialized Organizations*: "The privileges and immunities of the Organization of American States shall be those which are granted to its Organs and to the personnel thereof. The Specialized Conferences and the Specialized Organizations are not included within the scope of this Agreement"¹³⁴. L'art. 2 del Trattato garantisce l'immunità giurisdizionale all'Organizzazione e ai suoi beni, viene inoltre precisato che anche nel caso di revoca dell'immunità, non possono essere applicabili misure esecutive: "The Organization and its Organs, their property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case the immunity has been expressly waived. It is understood, however, that no such waiver of immunity shall make the said property and assets subject to any measure of execution"¹³⁵.

Perquisizioni, requisizioni, confische, espropriazioni e qualsiasi tipo di interferenza amministrativa, giudiziaria o esecutiva non sono quindi applicabili ad alcuna proprietà dell'Organizzazione¹³⁶, così come gli archivi e i documenti che, secondo l'art. 4 dell'Accordo, sono inviolabili¹³⁷. L'Organizzazione gode inoltre di esenzioni fiscali consistenti sulle sue proprietà, sui suoi fondi e sui suoi beni. È esente dalle imposte dirette, dalle tasse doganali e dalle restrizioni alle importazioni ed esportazioni e le sono accordate delle agevolazioni finanziarie:

Article 5

The Organization and its Organs, their property, funds and assets, shall be»

a) exempt from all direct taxes; it is understood, however, that they may not claim exemption from taxes which are, in fact, charges for public utility services;

b) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of articles imported or exported for their

¹³⁴ *Agreement on privileges and immunities of the Organization of American States*, 15 maggio 1949, art. 1.

¹³⁵ *Ivi*, art.2.

¹³⁶ *Ivi*, art. 3.

¹³⁷ *Ivi*, art. 4.

official use. It is understood, however, that articles imported under such exemption will not be sold in the country into which they were imported except under conditions agreed with the Government of that country;

c) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of their publications.

Article 6

Without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind,

a) The Organization and its Organs may hold funds, gold or currency of any kind and operate accounts in any currency;

b) The Organization and its Organs shall be free to transfer their funds, gold or currency from one country to another or within any country, and to convert any currency held by them into any other currency¹³⁸.

Il Capitolo II dell'Accordo riguarda in particolare i privilegi e le immunità dei rappresentanti degli Stati membri, ma anche dello staff delle Delegazioni presso l'Organizzazione.

I privilegi e le immunità sono però accordati solo riguardo le attività poste in essere durante lo svolgimento delle loro funzioni e durante i viaggi effettuati per partecipare alle riunioni e alle conferenze dell'Organizzazione. A parte l'immunità dall'arresto, dalla detenzione e dalla confisca dei loro personali bagagli, viene menzionata inoltre l'inviolabilità dei documenti, l'esenzione dalle restrizioni immigratorie (estesa anche ai coniugi), agevolazioni per il cambio della moneta e gli stessi privilegi che sono accordati alle valigie diplomatiche:

The Representatives of the States Members of the Organs of the Organization, as well as the personnel of the Delegations, shall, while exercising their functions and during their journey to and from the place of meeting, enjoy the following privileges and immunities:

a) Immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage, and, in respect of words spoken or written and all acts done by them in their official capacity, immunity from legal process of every kind;

b) inviolability for all papers and documents;

c) the right to use codes and to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags;

d) exemption in respect of themselves and their spouses from immigration restrictions, alien registration or national service obligations in the state

¹³⁸ Ivi, articoli 5-6.

which they are visiting or through which they are passing in the exercise of their functions; in the case of permanent delegations, -this exemption shall extend also to dependent relatives;

e) the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to representatives of foreign governments on temporary official missions;

f) the same facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic envoys; and also

g) such other privileges, immunities and facilities not inconsistent with the foregoing as diplomatic envoys enjoy, except that they shall have no right to claim exemption from customs duties on goods imported (otherwise than as part of their personal baggage) or from excise duties or sales taxes¹³⁹.

Il caso del Segretario generale viene trattato separatamente nel Capitolo III, in quanto sia lui che il coniuge e i figli minori, godono delle stesse immunità, delle stesse esenzioni e degli stessi privilegi accordati ai diplomatici:

Article 8

The Secretary General and the Assistant Secretary General of the Organization, their spouses and minor children, shall be granted the privileges and immunities, exemptions and facilities granted to diplomatic envoys¹⁴⁰.

Infine, all'art. 13 dell'Accordo, è precisato che le immunità e i privilegi sono garantiti per assicurare all'Organizzazione di svolgere le sue funzioni in maniera indipendente, ma questa può sempre rinunciarsi per non impedire il corso della giustizia:

Privileges and immunities are granted to the Delegations of Member States to ensure the independent exercise of their functions with relation to the Organization. Consequently, each Member State shall waive such privileges and immunities in any case where, in its own judgment, the exercise thereof would impede the course of justice and when such waiver can be made without prejudice to the purposes for which they were granted¹⁴¹.

Le immunità e i privilegi dell'ente sono stati enunciati sia nell'Accordo del 1949 precedentemente menzionato, sia nella Carta istitutiva all'art. 133: "The Organization of American States shall enjoy in the territory of each Member such legal capacity, privileges, and immunities as are necessary for the exercise of its functions and the accomplishment of its purposes"¹⁴²; e all'art. 134 per i rappresentanti degli Stati membri: "The

¹³⁹ Ivi, art. 7.

¹⁴⁰ Ivi, art. 8.

¹⁴¹ Ivi, art. 13.

¹⁴² *Charter of the Organization of American States*, art. 133.

representatives of the Member States on the organs of the Organization, the personnel of their delegations, as well as the Secretary General and the Assistant Secretary General shall enjoy the privileges and immunities corresponding to their positions and necessary for the independent performance of their duties”¹⁴³. Oltre a queste disposizioni, un altro strumento pattizio che riguarda le immunità e i privilegi dell’OSA è l’Accordo di sede tra l’OSA e il Governo degli Stati Uniti, firmato a Washington D.C. il 14 maggio 1992. L’OSA è l’Organizzazione che vanta la più lunga presenza sul territorio degli Stati Uniti.

Secondo l’Accordo la sede è inviolabile, a meno che il Segretario generale non dia il consenso a funzionari degli Stati Uniti di entrarvi in casi eccezionali. Il Governo degli Stati Uniti garantisce inoltre la protezione degli edifici appartenenti all’ente per permettergli lo svolgimento delle sue funzioni senza interferenze esterne:

Section 1

The Headquarters shall be inviolable. The Headquarters, their furnishings, and other property thereon and all means of transportation belonging to the Organization shall be immune from search, requisition, attachment, or execution. The service and execution of legal process, including the seizure of private property, may take place within the Headquarters only with the consent of and under conditions approved by the Secretary General. Federal, state, or local officials of the United States, whether administrative, judicial, military, or police, shall not enter the Headquarters, except with the consent of and under conditions agreed to by the Secretary General. The consent of the Secretary General may be assumed in the case of fire or other similar disaster that threatens the public safety and requires prompt protective action, for the limited purpose of taking such protective action as may be necessary.

Section 2

(a) The appropriate United States authorities shall take all appropriate steps to protect the Headquarters against any intrusion or damage and to prevent any disturbances of the peace of the Headquarters or impairment of its dignity.

(b) If so requested by the Secretary General, the appropriate United States authorities shall maintain law and order within the Headquarters and remove therefrom persons as requested under the authority of the Organization. The Secretary General shall, if requested, enter into arrangements with the appropriate United States authorities to reimburse them for the reasonable cost of such services¹⁴⁴.

¹⁴³ Ivi, art. 134.

¹⁴⁴ *Headquarters agreement between the Organization of American States and the government of the United States of America*, 14 maggio 1992, Washington, art. IX, sect. 1.

La sede dell'Organizzazione non può però, in nessun caso, dare rifugio a qualunque persona stia evitando l'arresto da parte del Governo degli Stati Uniti: "the Organization shall prevent the Headquarters from becoming a refuge for persons who are avoiding arrest under the federal, state, or local law of the United States; who are required by the Government for extradition to another country; or who are endeavoring to avoid service of legal process"¹⁴⁵. Viene specificato che gli edifici in cui ha sede l'OSA possono essere usati dall'Organizzazione esclusivamente per l'esercizio delle funzioni stabilite nella Carta o in accordi stipulati tra l'ente e il Governo degli Stati Uniti: "The Headquarters shall not be used in any manner incompatible with the functions of the Organization as laid down in the Charter or in any special agreements in force between the Government and the Organization". A parte queste eccezioni, all'interno della sede l'Organizzazione ha piena autorità e potere per mantenere l'ordine legale all'interno degli edifici: "The Headquarters shall be under the control and authority of the Organization as provided in this Agreement. For the purpose of establishing the necessary legal order for the exercise of its functions, the Organization shall have the power to make and apply within the Headquarters the Internal Law of the Organization"¹⁴⁶. L'obbligo di leale cooperazione da parte dello Stato ospite si concretizza anche in varie misure che quest'ultimo deve adottare affinché l'Organizzazione possa portare avanti le sue attività, come per esempio assicurargli pubblici servizi come acqua, gas, elettricità, linee telefoniche, rimozione della neve:

Section 2

The appropriate United States authorities will, to the extent requested by the Secretary General, exercise their powers with respect to public services to ensure that the Headquarters shall be supplied on equitable terms with the necessary public services, including electricity, water, gas, mail, telephone, telegraph, fire protection, snow removal, collection of refuse, drainage, and similar services. In case of any interruption or threatened interruption of any such services, the appropriate United States authorities will consider the needs of the Organization as being of equal importance with like needs of similar international organizations¹⁴⁷.

L'Organizzazione, negli Stati Uniti, gode dell'immunità giurisdizionale, a meno che l'ente non vi rinunci espressamente e nel caso di rinuncia all'immunità esecutiva e cautelare deve esserne fatto specifico riferimento:

Section 1

¹⁴⁵ Ivi, art. IX, sect. 3.

¹⁴⁶ Ivi, art. XII, sect. 1

¹⁴⁷ Ivi, art. X.

The Organization shall enjoy immunity from suit and every form of judicial process. Such immunity can only be waived by the Organization expressly, with respect to the particular matter in issue, and in writing.

Section 2

Property of the Organization shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial, or legislative action. No waiver of immunity relative to property of the Organization shall extend to any measure of execution unless that waiver expressly states that it is a waiver of immunity from execution upon such property.

Section 3

The archives of the Organization, and in general all documents belonging to it or held by it, shall be inviolable wherever located¹⁴⁸.

Inoltre sia l'Organizzazione che le sue proprietà sono esenti dalle imposte dirette, dalle tasse sulle vendite, dalle tasse doganali e dalle restrizioni alle importazioni e alle esportazioni per i beni destinati ad un uso ufficiale, con l'eccezione delle restrizioni relative alla salute e alla sicurezza:

Section 4

The Organization and property of the Organization shall be:

(a) Exempt from all direct taxes, including property, sales, use, and excise taxes; provided, however, that the Organization shall not be exempt from user fees or taxes which are, in fact, charges for specific services rendered;

(b) Exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports in respect of articles imported into the United States by the Organization for its official use, except prohibitions and restrictions relating to health and safety; provided, however, that articles imported under this exemption will be sold or otherwise disposed of in the United States only under conditions agreed to by the Secretary of State; and

(c) Exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect to its publications¹⁴⁹.

Le comunicazioni e la corrispondenza sono inviolabili e godono degli stessi privilegi accordati alle valigie diplomatiche:

Section 1

(a) The Government shall permit and protect free communication on the part of the Organization for all official purposes. The official correspondence and other official communications of the Organization shall be inviolable and no censorship shall be applied to them.

¹⁴⁸ *Ivi*, art. IV.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

(b) The Organization shall have the right to use codes and to dispatch and receive its correspondence by courier or in bags, which shall have the same privileges and immunities as diplomatic couriers and bags¹⁵⁰.

L'Organizzazione beneficia anche dell'esenzione dal pagamento di imposte per la corrispondenza: "the correspondence of the Organization, including printed matter and parcels, bearing the frank thereof, shall be carried free of charge in the mails of the United States"¹⁵¹, ma solo per quel che concerne lo svolgimento delle sue attività: "the Organization shall enjoy such treatment as is necessary for the exercise of its functions and the accomplishment of its purposes"¹⁵². Un'intera Sezione dell'art. VII è dedicata alle telecomunicazioni, per le quali il Governo garantisce alcune agevolazioni:

Section 3

(a) The Government recognizes that the Organization must have access to telecommunications facilities adequate to ensure that it can perform its functions.

(b) To this end, the Organization shall use commercial communications facilities in the area in and around the Headquarters, including at such buildings as may temporarily be used by the Organization. The Organization will be free to procure any commercial communications facilities available in such area without the specific approval of the Government, excepting only such commercial communications facilities as normally would require licensing by the United States Federal Communications Commission. In the event that a specific Federal Communications Commission license is required, application therefor shall be made by the United States Department of State on behalf of the Organization. The Department undertakes to ensure the receipt of such licenses as may be required on a reasonable and timely basis.

(c) When commercial communications facilities in the area in and around the Headquarters, or at such buildings as may temporarily be used by the Organization, are incapable of meeting the Organization's telecommunications service requirements, the Organization may, subject to the written approval of the appropriate United States authorities, establish and operate its own communications facilities [...]¹⁵³.

Per quel che riguarda le risoluzioni delle controversie in materia di lavoro, l'Organizzazione ha la giurisdizione esclusiva: "The Organization shall have exclusive jurisdiction over the resolution of any and all disputes and matters arising out of, related to, or deriving from

¹⁵⁰ Ivi, art. VII, sect. 1.

¹⁵¹ Ivi, art. VII, sect. 2, lett (a).

¹⁵² Ivi, art. VII, sect. 2, lett (b).

¹⁵³ Ivi, art. VII, sect. 3.

employment in, by, or with the Organization”¹⁵⁴ e vengono applicate le disposizioni sulle immunità dei funzionari contenute nell’art. XII dell’Accordo di sede:

[...] officials of the Organization shall:

- (a) Be immune from suit and legal process relating to acts performed by them in their official capacity and falling within their official functions except insofar as such immunity is waived by the Organization.
- (b) Be exempt from taxation, whether by local, state, or federal authorities of the United States, which has been or may hereafter be imposed on monies paid to them by the Organization that constitute salaries, emoluments, or other compensation under the Internal Law of the Organization.
- (c) Be immune from national service obligations.
- (d) Together with members of their families forming part of their households, be immune from immigration restrictions and from alien registration and fingerprinting requirements.
- (e) Be accorded the same privileges in respect of currency exchange facilities as are accorded to officials of comparable rank forming part of diplomatic missions to the United States.
- (f) Together with members of their families forming part of their households, be given the same repatriation facilities in time of international crisis as diplomatic agents.
- (g) Have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the United States¹⁵⁵.

Invece per le controversie con privati, a parte i casi in cui sussiste l’immunità dell’Organizzazione, l’OSA deve far riferimento anche alle disposizioni previste dal Foreign Sovereign Immunities Act del 1976:

[The] Organization shall make provisions for appropriate modes of settlement of disputes for which jurisdiction would exist against a foreign government under Section 1605(a)(2)-(6) of the United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 ("FSIA"), as amended, and as to which the Organization is a party and asserts immunity under Section 1 of Article IV of this Agreement. In all such cases, each party shall bear its own attorneys fees and no damages in excess of actual damages shall be recoverable, except as otherwise expressly agreed by the parties. Federal,

¹⁵⁴ Ivi, art. V.

¹⁵⁵ Ivi, art. XII, sect. 1.

state, and local laws of the United States shall otherwise apply to the resolution of disputes pursuant to such modes of settlement¹⁵⁶.

Nel caso in cui le parti non raggiungano un accordo sul metodo di risoluzione della controversia verrà scelto l'arbitrato: "the appropriate mode of settlement shall be binding arbitration in accordance with the procedures of the American Arbitration Association or the Inter-American Commercial Arbitration Commission, at the election of the Organization"¹⁵⁷.

A parte le immunità e i privilegi accordati ai funzionari dell'Organizzazione, nell'Accordo di sede vengono menzionati anche gli Esperti che prestano servizio presso l'OSA. Questi godono dell'immunità dalla giurisdizione per le attività poste in essere durante l'esercizio delle loro funzioni in qualità di esperti dell'Organizzazione, i loro bagagli beneficiano dello stesso trattamento delle valigie diplomatiche e tutti i loro documenti sono inviolabili:

Section 1

Persons, other than officials of the Organization, who are experts performing missions for the Organization shall be accorded the following privileges and immunities provided they have been notified to and accepted by the Secretary of State [...]:

(a) Immunity from suit relating to acts performed by them in their official capacity and falling within their functions as such experts, except insofar as such immunity may be waived by the Organization.

(b) Inviolability for-all papers and documents.

(c) For the purpose of their communications with the Organization, the right to use codes, the right to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags, and the right to use telecommunications equipment, computers, and telexes as needed.

(d) The same facilities in respect of currency exchange as are accorded to representatives of foreign governments on temporary official missions.

(e) The same immunities and facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic agents¹⁵⁸.

Particolare attenzione è rivolta agli aspetti connessi alle facilitazioni in merito alle procedure di registrazione all'ingresso negli Stati Uniti e all'ottenimento dei visti, i quali devono essere accordati con una maggiore velocità rispetto agli standard:

¹⁵⁶ Ivi, art. VIII, sect. 1.

¹⁵⁷ Ivi, art. VIII, sect. 2.

¹⁵⁸ Ivi, art. XIV, sect. 1.

Section 2

(a) Experts of the Organization, other than nationals and permanent residents of the United States, shall be entitled, insofar as concerns laws regulating entry into and departure from the United States, alien registration and fingerprinting, to the same treatment as is accorded to representatives of foreign governments on temporary official missions; provided, however, that no expert of the Organization shall be excluded from the United States on account of any activities performed by such official in his or her official capacity and relating to his or her official functions as an expert.

(b) Applications for visas from experts performing missions for the Organization, when accompanied by a certificate that they are traveling on the business of the Organization, shall be dealt with as speedily as possible¹⁵⁹.

Oltre ai funzionari e agli esperti, il Governo degli Stati Uniti facilita la procedura di ingresso anche a tutte quelle persone che sono state invitate dall'Organizzazione e accreditate presso di essa per affari ufficiali o in qualità di rappresentanti della stampa: "The appropriate United States authorities shall take appropriate steps to facilitate transit to or from the Headquarters of (a) persons invited to the Headquarters by the Organization on official business, and (b) representatives of the press or of radio, film, or other information agencies who have been accredited by the Organization in its discretion after consultation with the Government"¹⁶⁰. Tuttavia le immunità e i privilegi accordati ai funzionari e agli esperti, nell'interesse dell'Organizzazione, possono essere revocati in qualsiasi momento dal Segretario generale. Nel caso di quest'ultimo invece, è il Consiglio permanente che ha il diritto a revocare l'immunità:

Any and all privileges and immunities granted to officials of the Organization or to experts in this Agreement are granted in the interests of the Organization and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary General shall have the right and the duty to waive the immunity of any official or expert in any case where, in the Secretary General's opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the Organization. In the case of the Secretary General, the Permanent Council shall have the right to waive immunity¹⁶¹.

A seguito delle richieste, da parte delle diverse missioni permanenti presso l'OSA, di un'opinione legale riguardo le leggi in materia di lavoro applicabili negli Stati Uniti nei confronti dei funzionari non diplomatici delle delegazioni permanenti, il Dipartimento per i servizi legali

¹⁵⁹ Ivi, art. XIV, sect. 2.

¹⁶⁰ Ivi, art. XV, sect. 1.

¹⁶¹ Ivi, art. XVI, sect. 1.

dell'Organizzazione si è espresso in merito. Le leggi applicabili sono sia le leggi federali che quelle del District of Columbia, dove ha sede l'OSA. Facendo un confronto con le leggi in materia di lavoro applicabili nei Paesi dell'Europa occidentale e nei Paesi Latino americani, il Dipartimento sottolinea come quelle degli Stati Uniti non siano eccessivamente protettive¹⁶². Inizialmente, le corti erano piuttosto riluttanti a stabilire benefits e un salario minimo per i lavoratori, che vengono invece decisi direttamente dal mercato del lavoro. Successivamente, diverse sentenze della Corte suprema, hanno indicato degli standard minimi riguardo per esempio il salario delle donne e le condizioni ottimali da rispettare all'interno dell'ambiente lavorativo. Tuttavia si riscontrano ancora delle carenze, come per esempio l'assenza all'interno del District of Columbia di leggi riguardo la copertura assicurativa del lavoratori, i permessi per maternità o malattia, le indennità per il licenziamento. Il Dipartimento per i servizi legali dell'OSA ha individuato tutte le leggi, locali e federali, che il Governo degli Stati Uniti applica ai funzionari non diplomatici delle missioni permanenti ed emergono comunque diverse garanzie che lo Stato assicura a questi ultimi per permettergli di svolgere al meglio la loro attività presso l'Organizzazione internazionale. È previsto un salario minimo (pari a 5.15 dollari all'ora); un'indennità nel caso di morte, malattie o danni sul posto di lavoro; un'indennità di disoccupazione per un massimo di ventisei settimane nel caso in cui il lavoratore sia stato licenziato per cause che non dipendono da lui; l'esenzione dal pagamento delle tasse per gli oneri sociali ("social security taxes") per i funzionari non diplomatici che non sono cittadini americani ma svolgono funzioni simili ai dipendenti del Governo degli Stati Uniti. In quest'ultimo caso è precisato che questa esenzione si applica solo se lo Stato di nazionalità del funzionario esenta a sua volta i funzionari statunitensi sul suo territorio dal pagamento dello stesso tipo di tasse. Il Family and Medical Leave Act e il District of Columbia Medical Leave Act prevedono inoltre delle ferie non retribuite, fino ad un massimo di sedici settimane, nel caso della nascita o dell'adozione di un figlio, malattia grave del lavoratore o di un suo familiare. Le leggi riguardo le pari opportunità e la sicurezza sul posto di lavoro sono invece numerose: The Age Discrimination in Employment Act ("ADEA"), che vieta qualsiasi discriminazione basata sull'età; la legge federale Equal Pay Act del 1963, che ha lo scopo di garantire un salario equo senza discriminazioni basate sul sesso; The Americans with Disabilities Act ("ADA"), che tutela le persone con disabilità (questa categoria è molto ampia in modo da garantire la più ampia tutela possibile. Sono incluse le persone con gravi allergie e, dopo una sentenza della Corte Suprema del 1988, anche le persone affette da

¹⁶² Cfr. Employment Laws of the United States and District of Columbia Applicable to Non-Diplomatic and Non-Civil Service Employees of Permanent Missions to OAS, Department of Legal Services, Office of the Secretary General, OAS General Secretariat

AIDS. Vengono tuttavia escluse le persone con dipendenza da alcol o droghe); il Titolo VII del Civil Rights Act del 1964 e il District of Columbia Human Rights Statute proibiscono qualsiasi discriminazione sul lavoro basata sulla razza, sul colore, sulla religione, sul sesso o sulla nazionalità.

Gli standard di sicurezza e di salute sul posto di lavoro sono garantiti invece dalla legge federale Occupational Health and Safety Act ("OSHA") e dal District of Columbia Occupational and Health Act: "to furnish to each of his employees employment and a place of employment which are free from recognized hazards that are causing or are likely to cause death or serious physical harm to his employees."¹⁶³. Per quanto riguarda infine l'immunità dalla giurisdizione delle corti degli Stati Uniti, viene ribadita, secondo la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, Foreign Sovereign Immunities Act ("FSIA") degli Stati Uniti del 1976 e il diritto consuetudinario internazionale, l'immunità in materia di lavoro per le missioni diplomatiche e lo staff, quindi per chiunque abbia un visto d'ingresso negli Stati Uniti di tipo A-1, A-2, G-1, G-2. Non si riscontra infatti nessun caso in cui le corti statunitensi siano intervenute in controversie riguardanti questo tipo di controversie¹⁶⁴. Tuttavia le norme sono più ambigue per quel che concerne i funzionari dell'Organizzazione che non possiedono un visto diplomatico. Il Foreign Sovereign Immunities Act include i rapporti di lavoro di questo tipo nella categoria di attività commerciali, che sono quindi sotto la giurisdizione degli Stati Uniti: "Also public or governmental and not commercial nature would be the employment of diplomatic, civil service, or military personnel, but not the employment of American citizens or third country nationals by the foreign state in the United States. [...] Activities such as a foreign government's employment or engagement of laborers, clerical staff or public relations or marketing agents [...] would be among those included within the definition [of commercial activity]"¹⁶⁵. La giurisprudenza americana in merito rimane comunque difforme a seconda dei casi. Nel caso *Elliot v. British Tourist* del 1977, la Corte distrettuale di New York negò all'agenzia del Governo britannico, British Tourist Authority, l'immunità in una controversia che coinvolgeva un cittadino statunitense che riteneva di aver subito delle discriminazioni sul posto di lavoro, e quindi riteneva responsabile l'agenzia di aver violato l'Age Discrimination in Employment Act. La stessa cosa si era espressa in maniera simile nel 1993, durante il caso *Zveiter v. Brazilian National Superintendency of Merchant Marine*. Riteneva infatti l'agenzia del governo brasiliano responsabile di aver violato sia il Titolo VII del Civil Rights Act del 1964 che il New York State Sexual Harassment statutes.

¹⁶³ Employment Laws of the United States and District of Columbia Applicable to Non-Diplomatic and Non-Civil Service Employees of Permanent Missions to OAS, Department of Legal Services, Office of the Secretary General, OAS General Secretariat.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ U.S. Foreign Sovereign Immunities Act, 1976.

Entrambi i casi coinvolgevano delle agenzie governative straniere la cui attività però rientrava nell'ambito commerciale. Mentre nel caso *Ferdman v. Consulate General of Israel*, la Corte distrettuale dell'Illinois, facendo riferimento a quanto disposto dal Foreign Sovereign Immunities Act, aveva accordato l'immunità al Consolato in quanto distingueva tra le funzioni di una missione diplomatica come quella del Consolato, dalle attività commerciali poste in essere dalle agenzie governative precedentemente citate. Quindi si affermava che la Corte “has no more power to adjudicate liability for the exercise of the internal affairs of the Consulate than it would be in a position to control any other sovereign activities of the State of Israel”¹⁶⁶. Nelle sentenze successive si è però riscontrata nella giurisprudenza delle corti la tendenza a non applicare la distinzione tra le entità governative straniere in base alla natura delle loro attività. Si è infatti tenuto in considerazione solo la natura delle funzioni esercitate dai funzionari parti della controversia, concludendo quindi che ai “laborers, clerical staff or public relations or marketing agents”¹⁶⁷ che prestano servizio, non è applicabile l'immunità giurisdizionale. Il Dipartimento per i servizi legali dell'OSA sottolinea però la difficoltà dell'esecuzione di una sentenza in controversie di questo tipo, sia per il reperimento di prove da parte del ricorrente, sia per un eventuale risarcimento per via dell'immunità delle proprietà delle missioni diplomatiche:

The possibility that a U.S. court might take jurisdiction over a claim by non-diplomatic and non-civil service employees for violation of U.S. labor laws, actual enforcement of those laws and any adverse judgment against the mission would not be easy. First, it would be difficult for a plaintiff to prove his claim. The records and premises of a foreign mission are inviolable under the Vienna Convention, and the diplomatic and mission support staff with the corresponding visas cannot be compelled to comply with subpoenas for to provide evidence against the mission or for the plaintiff.

Second, even in the event that a plaintiff is able to gather enough evidence to prove his case against the mission and a judgment against the mission is issued, enforcement is problematic. The Foreign Sovereign Immunities Act provides that the property of a foreign state is immune from attachment, arrest, and execution except insofar as it is used for a commercial activity.. The purpose of a diplomatic mission is not commercial and thus its facilities and properties are not used for commercial purposes. Therefore, it is unlikely that a court would attach or execute against that property to satisfy a judgment against the mission¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Employment Laws of the United States and District of Columbia Applicable to Non-Diplomatic and Non-Civil Service Employees of Permanent Missions to OAS, Department of Legal Services, Office of the Secretary General, OAS General Secretariat

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

Un esempio di questa difficoltà è rappresentato dalla sentenza della Corte distrettuale di New York, *Foxworth v. Permanent Mission of the Republic of Uganda to the United Nations* del 1992. Il ricorrente aveva ottenuto una sentenza di risarcimento nei confronti della missione dopo un incidente automobilistico in cui aveva riportato dei danni, ma la corte non aveva il potere di eseguire la sentenza perché il conto bancario della missione era immune secondo la Carta delle Nazioni Unite, l'Accordo di sede con il Governo degli Stati Uniti e la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche:

Attachment of defendant's account by the United States Marshal will, according to defendant, force it to cease operations. This is contrary to the obligation of the United States to provide defendant the immunities necessary for operation under the United Nations Charter and its obligation to accord full facilities for the performance of the mission's functions under the Vienna Convention¹⁶⁹.

Tuttavia le proprietà utilizzate dal governo straniero sul territorio degli Stati Uniti per attività commerciali non sono immuni e quindi l'esecuzione delle sentenze possono essere applicate a quest'ultimo tipo di beni.

Dall'analisi delle leggi applicabili in materia di immunità e privilegi e dall'Accordo di sede fra l'OSA e il Governo degli Stati Uniti, si nota come quest'ultimo abbia assolto agli obblighi di leale cooperazione con l'Organizzazione garantendogli i più ampi benefici e facilitazioni, al fine di permettere all'OSA di svolgere in maniera indipendente le sue attività presso la sede centrale.

¹⁶⁹ Employment Laws of the United States and District of Columbia Applicable to Non-Diplomatic and Non-Civil Service Employees of Permanent Missions to OAS, Department of Legal Services, Office of the Secretary General, OAS General Secretariat.

CAPITOLO IV

IL CASO DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA

1. Storia e funzioni della FAO

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ("FAO") è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, la cui sede centrale è stata trasferita da Washington a Roma nel 1951. Ad oggi ne fanno parte 194 paesi e l'Unione europea; opera in 100 paesi e alle sue dipendenze conta 1600 funzionari, di cui la metà presta servizio presso il quartier generale a Roma. Le funzioni dell'organizzazione sono indicate all'art. 1 della Convenzione istitutiva, firmata dai rappresentanti di quarantadue Nazioni, il 16 ottobre 1945, presso lo Château Frontenac, a Québec City, in Canada: "The Organization shall collect, analyse, interpret and disseminate information relating to nutrition, food and agriculture"¹⁷⁰, e i suoi scopi nel Preambolo:

The Nations accepting this Constitution, being determined to promote the common welfare by furthering separate and collective action on their part for the purpose of: raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of rural populations; and thus contributing towards an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger¹⁷¹

L'agenzia ha quindi il fine fondamentale di contribuire ad aumentare i livelli di nutrizione, migliorando la produttività agricola mondiale. Fornisce assistenza tecnica utilizzando i fondi stanziati dagli Stati membri e attua politiche per la riduzione della fame. Ricopre inoltre l'importante ruolo di forum neutrale all'interno del quale gli Stati possono discutere e negoziare accordi internazionali:

The Organization shall promote and, where appropriate, shall recommend national and international action with respect to:

- (a) scientific, technological, social and economic research relating to nutrition, food and agriculture;
- (b) the improvement of education and administration relating to nutrition, food and agriculture, and the spread of public knowledge of nutritional and agricultural science and practice;
- (c) the conservation of natural resources and the adoption of improved methods of agricultural production;
- (d) the improvement of the processing, marketing and distribution of food

¹⁷⁰ *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volumes I and II, 2017 edition, p. 3, reperibile online.

¹⁷¹ *Ibidem*

and agricultural products;
(e) the adoption of policies for the provision of adequate agricultural credit, national and international;
(f) the adoption of international policies with respect to agricultural commodity arrangements. 3. It shall also be the function of the Organization:
(a) to furnish such technical assistance as governments may request;
(b) to organize, in cooperation with the governments concerned, such missions as may be needed to assist them to fulfill the obligation arising from their acceptance of the recommendations of the United Nations Conference on Food and Agriculture and of this Constitution; and
(c) generally to take all necessary and appropriate action to implement the purposes of the Organization as set forth in the Preamble.¹⁷²

Può inoltre promuovere conferenze generali per esaminare problemi specifici connessi con il mandato dell'organizzazione. Un esempio è stata la Conferenza delle Nazioni Unite sull'alimentazione convocata a Roma nel novembre 1974. Gli organi principali sono: la Conferenza plenaria dei Paesi membri, il Consiglio e il Direttore generale.

La Conferenza si riunisce ogni due anni, rivolge raccomandazioni agli Stati membri, può sottoporli progetti di convenzioni, elegge il Consiglio e il Direttore generale, approva il budget e il programma di lavoro dell'organizzazione. Ha inoltre il potere di apportare degli emendamenti all'atto costitutivo; se gli emendamenti non implicano nuovi obblighi per gli Stati, entrano in vigore anche senza il loro consenso individuale:

Article III

The Conference

1. There shall be a Conference of the Organization in which each Member Nation and Associate Member shall be represented by one delegate. Associate Members shall have the right to participate in the deliberations of the Conference but shall not hold office or have the right to vote.

[...]

6. The Conference shall meet once in every two years in regular session. It may meet in special session:

(a) if at any regular session the Conference decides, by a majority of the votes cast, to meet in the following year;

(b) if the Council so instructs the Director-General, or if at least one-third of the Member Nations so request. [...]

9. The Conference shall be assisted by a Committee on World Food Security. This Committee shall report to the Conference and to the United Nations General Assembly (UNGA), through the Economic and Social Council (ECOSOC) and the Conference. Its composition and terms of reference shall be governed by rules adopted by the Conference.

Article IV

Functions of the Conference

1. The Conference shall determine the policy and approve the budget of the Organization and shall exercise the other powers conferred upon it by

¹⁷² Ivi, p. 3 s.

this Constitution.

2. The Conference shall adopt General Rules and Financial Regulations for the Organization.

3. The Conference may, by a two-thirds majority of the votes cast, make recommendations to Member Nations and Associate Members concerning questions relating to food and agriculture, for consideration by them with a view to implementation by national action.

4. The Conference may make recommendations to any international organization regarding any matter pertaining to the purpose of the Organization.

5. The Conference may review any decision taken by the Council or by any commission or committee of the Conference or Council, or by any subsidiary body of such commissions or committees.¹⁷³

La Conferenza, con una maggioranza dei due-terzi, decide anche sull'ammissione dei nuovi membri. Possono diventare membri dell'Organizzazione non solo gli Stati, come statuito dall'art. II, par. 2, del Trattato istitutivo, ma secondo i paragrafi 3 e 4 dello stesso articolo, anche organizzazioni economiche regionali istituite dagli Stati, la maggioranza dei quali devono essere membri della FAO:

2. The Conference may by a two-thirds majority of the votes cast, provided that a majority of the Member Nations of the Organization is present, decide to admit as an additional Member of the Organization any nation which has submitted an application for membership and a declaration made in a formal instrument that it will accept the obligations of the Constitution as in force at the time of admission.

3. The Conference may by a two-thirds majority of the votes cast, provided that a majority of the Member Nations of the Organization is present, decide to admit as a Member of the Organization any regional economic integration organization meeting the criteria set out in paragraph 4 of this Article, which has submitted an application for membership and a declaration made in a formal instrument that it will accept the obligations of the Constitution as in force at the time of admission. Subject to paragraph 8 of this Article, references to Member Nations under this Constitution shall include Member Organizations, except as otherwise expressly provided.

4. To be eligible to apply for membership of the Organization under paragraph 3 of this Article, a regional economic integration organization must be one constituted by sovereign States, a majority of which are Member Nations of the Organization, and to which its Member States have transferred competence over a range of matters within the purview of the Organization, including the authority to make decisions binding on its Member States in respect of those matters¹⁷⁴.

Il Consiglio rappresenta invece l'organo esecutivo ed è formato dai rappresentanti di quarantanove Stati membri, eletti a rotazione ogni tre

¹⁷³ Ivi, p. 5 s.

¹⁷⁴ *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volumes I and II, 2017 edition, p. 2, reperibile online.

anni dalla Conferenza:

Article V

Council of the Organization

1. A Council of the Organization consisting of forty-nine Member Nations shall be elected by the Conference. Each Member Nation on the Council shall have one representative and shall have only one vote. Each Member of the Council may appoint alternates, associates and advisers to its representative. The Council may determine the conditions for the participation of alternates, associates and advisers in its proceedings, but any such participation shall be without the right to vote, except in the case of an alternate, associate or adviser participating in the place of a representative. No representative may represent more than one Member of the Council. The tenure and other conditions of office of the Members of the Council shall be subject to rules made by the Conference.¹⁷⁵

Infine un altro organo primario è il Direttore generale della FAO, eletto dalla Conferenza per quattro anni:

Article VII

The Director-General

1. There shall be a Director-General of the Organization who shall be appointed by the Conference for a term of four years. The Director-General shall be eligible for reappointment only once for a further term of four years.¹⁷⁶

La Conferenza, il Consiglio o il Direttore generale possono inoltre costituire comitati permanenti, con il fine di compiere studi e report in ambiti connessi agli scopi che persegue l'organizzazione:

The Conference, the Council, or the Director-General on the authority of the Conference or Council may establish committees and working parties to study and report on matters pertaining to the purpose of the Organization and consisting either of selected Member Nations and Associate Members, or of individuals appointed in their personal capacity because of their special competence in technical matters.¹⁷⁷

La decisione di istituire l'Organizzazione arrivò dopo decenni di lavoro. Fu David Lubin, filantropo californiano, a dare impulso a questa iniziativa. Convinto che l'agricoltura fosse un elemento fondamentale per favorire lo sviluppo umano, Lubin proponeva l'istituzione di un organismo capace di coordinare la produzione a livello globale, superando le tendenze protezionistiche dell'epoca. Gli Stati Uniti però concentravano gli sforzi nello sviluppo industriale e Lubin fu costretto a cercare appoggio per la sua proposta altrove. Questo appoggio arrivò dal Re Vittorio Emanuele III, al quale Lubin chiese udienza nel 1904. Il Re fu

¹⁷⁵ Ivi, p. 7.

¹⁷⁶ Ivi, p. 9.

¹⁷⁷ Ivi, p. 8.

persuaso dalle idee del filantropo californiano e, dopo l'incontro, nel 1905, Vittorio Emanuele III scrisse al Presidente del Consiglio Giovanni Giolitti: “Potrebbe essere di notevole giovamento un Istituto internazionale che, scevro d’ogni mira politica, si proponesse di studiare le condizioni dell’agricoltura nei vari paesi del mondo, segnalando periodicamente l’entità e la qualità dei raccolti, cosicché ne fosse agevolata la produzione. [...] Un Istituto siffatto, organo di solidarietà fra tutti gli agricoltori e perciò elemento poderoso di pace”¹⁷⁸.

Il 7 giugno dello stesso anno, dopo una Conferenza tenuta a Roma, l'Italia firmò insieme a quaranta Stati, la Convenzione istitutiva dell'Istituto Internazionale di Agricoltura (IIA), con sede a Villa Umberto (dove si trova attualmente il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

Lo scopo dell'Istituto era l'attuazione di politiche che miravano a proteggere gli agricoltori e a coordinare lo sviluppo agricolo a livello mondiale.

Un passo avanti nella costituzione di un'organizzazione internazionale con più ampi poteri rispetto a quelli dell'IIA, si ebbe nel 1935, grazie a Frank McDougall, nutrizionista australiano, che nel suo memorandum “The Agricultural and Health problems”, collegò lo sviluppo economico alla nutrizione e al benessere dei popoli. Nel suo secondo memorandum “Draft Memorandum on a United Nation Programme for Freedom from Want of Food”, propose la creazione di un'organizzazione il cui scopo sarebbe stato quello di contribuire ad un maggiore sviluppo della produzione agricola mondiale. Il Presidente Franklin D. Roosevelt, persuaso dagli sforzi e dalle idee di McDougall, convocò nel 1943 una Conferenza delle Nazioni Unite sull'alimentazione e l'agricoltura, ad Hot Springs (Virginia), alla quale parteciparono tutti i paesi alleati. Venne istituita una Commissione provvisoria con lo scopo di redigere lo Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, la cui prima Conferenza si tenne il 16 ottobre 1945 a Québec e durante la quale venne firmata la Convenzione istitutiva della FAO e venne eletto il primo Direttore Generale, Sir John Boyd Orr (Premio Nobel per la Pace nel 1949).

L'IIA ha rappresentato l'embrione della FAO. Infatti nel 1949 gli Stati membri concordarono sul fatto che le due organizzazioni avevano lo stesso tipo di mandato e spostarono la sede a Roma. L'IIA cessò di esistere e venne incorporata dalla FAO. Nel febbraio 1951 la FAO iniziò ad esercitare le sue funzioni presso il palazzo che era stato in precedenza la sede del Ministero delle colonie italiane dell'Africa Orientale, nell'area delle Terme di Caracalla:

Il Governo della Repubblica Italiana e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura desiderando concludere un accordo per attuare la seguente risoluzione approvata dalla Conferenza

¹⁷⁸ *FAO/Italia: una storia che viene da lontano*, p. 23, reperibile online.

della Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura nella sua quinta sessione:

"LA CONFERENZA

Accetta, subordinatamente alla stipulazione, con le competenti autorità centrali e locali, di accordi soddisfacenti riguardanti la sede, l'offerta fatta, dal Governo italiano alla Organizzazione, di una località situata nella città di Roma o nei dintorni, perché vi sia stabilita la Sede permanente della Organizzazione; e Autorizza il Direttore Generale a negoziare tali accordi riguardanti la sede ed a sottoporli al Consiglio della FAO per ratifica" [...]

Articolo II

Sede centrale

SEZIONE 2

(a) La sede permanente della FAO sarà situata nella località ad essa assegnata come sua sede centrale e non potrà essere trasferita altrove, salvo diversa decisione della FAO. Un trasferimento temporaneo della sede in altra località non potrà costituire trasloco della sede permanente, qualora manchi un'espressa decisione della FAO in tal senso.

(b) Il Governo, sintantoché il presente Accordo resterà in vigore, non potrà disporre, né in tutto né in parte, della sede centrale della FAO senza il consenso di questa.

SEZIONE 3

Il Governo concede alla FAO, e la FAO accetta dal Governo, il diritto di uso permanente e di occupazione della sede centrale, a cominciare dalla data di entrata in vigore del presente Accordo. Tale concessione resterà in vigore sintantoché la sede permanente della FAO si troverà nella località designata come sua sede centrale¹⁷⁹.

L'Italia si è trovata dunque “alla testa di un grande movimento in favore della giustizia nelle relazioni economiche, diventando un centro mondiale di progresso”¹⁸⁰.

2. L'ampliamento della sede centrale della FAO

Il Palazzo FAO “forma parte di una ampia area, che era originariamente destinata ad essere la sede del Ministero dell'Africa italiana¹⁸¹”, Ministero soppresso nel 1953. L'edificio è situato nei pressi delle Terme di Caracalla, a Roma, e gode di extraterritorialità: “La Sede centrale FAO è situata nel quartiere Aventino di Roma [...]. La sede centrale FAO

¹⁷⁹ Legge 9 gennaio 1951, n. 11, *Approvazione ed esecuzione dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura e il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950*, GU Serie Generale n.22 del 27 gennaio 1951 - Supplemento Ordinario, reperibile *online*.

¹⁸⁰ *FAO/Italia: una storia che viene da lontano*, p. 19, reperibile *online*.

¹⁸¹ Allegato A, Legge 9 gennaio 1951, n. 11, reperibile *online*.

ricopre un'area di circa metri quadrati 40.431 [...]»¹⁸².

È stato affittato dall'Italia all'Organizzazione per la cifra simbolica di un dollaro statunitense all'anno ma la proprietà resta all'Italia, così come specificato dall'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950:

La FAO è tenuta a versare al Governo, per l'uso e l'occupazione della sede centrale, la somma totale di un dollaro degli Stati Uniti d'America (\$ 1,00) all'anno, da pagarsi in annualità anticipate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente Accordo. Il decorso del tempo non farà acquistare per usucapione in favore della FAO la proprietà dei beni immobili destinati a sua sede centrale¹⁸³

Con il passare degli anni però i Paesi membri dell'organizzazione sono aumentati, i suoi compiti si sono moltiplicati e i funzionari alle sue dipendenze sono decuplicati.

A seguito di queste nuove esigenze e la necessità di ulteriori spazi, l'Organizzazione si è vista costretta a dover affittare a sue spese degli edifici distaccati dalla sede centrale.

In uno Scambio di note, intercorso a Roma il 10 giugno 1986, tra il Governo italiano e Edouard Sauma, Direttore generale della FAO, quest'ultimo scriveva:

Ho l'onore di riferirmi ai colloqui intercorsi fra rappresentanti del Governo Italiano e di questa Organizzazione, nel corso dei quali entrambe le Parti hanno riconosciuto la necessità di adeguare alle esigenze attuali il complesso edilizio demaniale che forma la sede centrale dell'Organizzazione, allo scopo di evitare che Uffici della FAO siano dislocati fuori da tale complesso ed in edifici non demaniali. A questo riguardo entrambe le Parti hanno considerato necessario che i limiti territoriali della sede centrale dell'Organizzazione vengano estesi, in modo da comprendere determinati terreni ed edifici destinati all'Organizzazione per i propri fini istituzionali, ma non coperti dall'attuale definizione della predetta sede. L'articolo 1, sezione 1 (f) (ii) dell'Accordo di sede tra il Governo italiano e l'Organizzazione, firmato a Washington il 31 ottobre 1950, prevede specificamente che terreni ed edifici diversi da quelli descritti nell'Allegato A dell'Accordo, possano successivamente, essere inclusi

¹⁸² *Allegato allo scambio di lettere in data 10 giugno 1986 fra il Direttore generale della FAO (Leg. Dg./86/809) e il rappresentante permanente d'Italia presso la FAO (PROT.2997) Descrizione della sede centrale - Definizione dei confini*, Scambio di note-Allegato, Supplemento ordinario G.U. Serie Generale n. 273 del 21/11/1988, reperibile online.

¹⁸³ Legge 9 gennaio 1951, n. 11, *Approvazione ed esecuzione dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura e il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950*, GU Serie Generale n.22 del 27-01-1951 - Suppl. Ordinario.

nella definizione della sede centrale tramite accordi supplementari da stipularsi con le competenti Autorità italiane. Premesso quanto sopra ho l'onore di proporre, qualora il Suo Governo concordi, che la presente lettera e la risposta che Ella vorrà inviarmi costituiscano un accordo supplementare tra la FAO ed il Governo italiano secondo quanto disposto dall'articolo 1, sezione 1 (f) (ii) dell'Accordo di sede¹⁸⁴.

La risposta dell'Ambasciatore Capo della Rappresentanza Permanente d'Italia presso la FAO, Elio Pascarelli, fu positiva: “Ho l'onore di confermare l'accordo del Governo italiano su quanto proposto. Pertanto la Sua lettera e questa mia risposta costituiscono un accordo supplementare all'Accordo di sede del 31 ottobre 1950, che entrerà in vigore nel momento in cui le Parti si saranno comunicate l'avvenuto adempimento delle procedure previste dai rispettivi ordinamenti interni”¹⁸⁵.

Il 3 dicembre 1986 il Ministro degli Esteri Giulio Andreotti presentò il Disegno di legge per la ratifica dello scambio di lettere:

Lo scambio di lettere in data 10 giugno 1986 fra il direttore generale della FAO ed il rappresentante permanente d'Italia presso la FAO e l'IFAD in Roma – che si sottopone alla ratifica del Parlamento – costituisce un Accordo supplementare tra il Governo e l'Organizzazione internazionale circa la definizione della sede centrale della FAO secondo quanto previsto dall'articolo 1, paragrafo f (ii) del vigente Accordo firmato a Washington il 31 ottobre 1950, approvato e reso esecutivo con legge 9 gennaio 1951, n.11.

L'accordo supplementare si è reso necessario per aggiornare la definizione dei terreni e degli edifici – costruiti o costruendi – che l'Italia concede all'Organizzazione in uso ed occupazione permanente ai sensi dell'articolo II del citato Accordo del 1950, tenendo conto delle mutate esigenze di spazio per un suo adeguato funzionamento a seguito dell'espansione dei suoi compiti, del numero (triplicato) dei Paesi membri e del suo organico in servizio a Roma, quasi decuplicato negli ultimi 35 anni. Va ricordato che tali maggiori esigenze avevano già indotto il Governo a concedere alla FAO, in più fasi, altri edifici in aggiunta ai due originariamente assegnati [nel 1964, nel 1965 e nel 1980]. Per le medesime finalità la FAO era costretta ad affittare a sue spese, con un modesto contributo attuale del Governo nell'ultimo quindicennio, altri edifici di proprietà privata sulla via C. Colombo. [...] Con un precedente scambio di Note del 25 settembre 1981 si sanzionava la situazione della sede a quella data; ma il relativo disegno di legge di ratifica è rimasto bloccato in Parlamento, constatata la difficoltà di includere nella zona coperta da privilegi e immunità un edificio di proprietà privata. Detto scambio di note, peraltro, viene superato ed assorbito dal presente Accordo, che ricompone ad unità la sede della FAO, identificandone gli edifici, costruiti o costruendi, tutti siti su territorio demaniale nella zona delle Terme di Caracalla. L'intesa così raggiunta consentirà di soddisfare, per il prevedibile futuro, le

¹⁸⁴ *Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) per l'ampliamento della sede centrale dell'Organizzazione stessa, effettuato a Roma il 10 giugno 1986*, Scambio di note-Allegato, G.U. Serie Generale n.273 del 21-11-1988 - Suppl. Ordinario n. 103

¹⁸⁵ *Ibidem.*

esigenze di spazio della FAO, realizzando il pieno adempimento degli obblighi assunti dall'Italia sul piano internazionale con detta Organizzazione. [...] La conferenza generale biennale della FAO, tenuta a Roma nel novembre del 1985, espresse all'Italia il vivo ed unanime apprezzamento dei 158 paesi membri per l'ulteriore, generoso gesto compiuto dal Governo nel quadro delle nostre tradizioni di ospitalità verso l'Organizzazione delle Nazioni Unite, erede dell'ex Istituto internazionale d'agricoltura che Roma aveva ospitato sin dal 1906.¹⁸⁶

Con la legge 3 novembre 1988, n. 506 fu “autorizzata la complessiva spesa di lire 25 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, per i lavori di ampliamento e di ristrutturazione della sede della F.A.O., comprese la progettazione e le necessarie indagini geognostiche”¹⁸⁷

L'ampliamento della sede centrale costituisce un esempio di come il Governo italiano ha adempiuto all'obbligo generale di cooperazione con la FAO. Questo tipo di obbligo da parte degli Stati membri nei confronti delle organizzazioni internazionali è spesso contenuto nei loro statuti, come ad esempio nel caso dell'art. 4, co. 3, del Trattato sull'Unione Europea:

In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione¹⁸⁸.

Gli Stati hanno quindi l'obbligo di “cooperare con l'organizzazione stessa in modo da consentirle di realizzare le finalità per le quali è stata costituita e di proteggerne le funzioni attraverso la concessione ad essa ed ai suoi agenti di una serie di immunità e privilegi. [...] Devono quindi facilitare l'organizzazione nell'adempimento dei propri compiti e [devono] astenersi da misure che possano compromettere tale adempimento”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Camera dei Deputati, Disegno di Legge n. 4223, del 3 dicembre 1986, *Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) per l'ampliamento della sede centrale dell'Organizzazione stessa, effettuato a Roma il 10 giugno 1986*, reperibile online.

¹⁸⁷ Legge 3 novembre 1988, n. 506, *Ratifica ed esecuzione dello scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Food and Agriculture Organization of the United Nations (F.A.O.) per l'ampliamento della sede centrale dell'Organizzazione stessa, effettuato a Roma il 10 giugno 1986*, GU Serie Generale n.273 del 21-11-1988 - Suppl. Ordinario n. 103.

¹⁸⁸ *Trattato sull'Unione europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 26 ottobre 2012, C 326/13, reperibile online.

¹⁸⁹ DRAETTA (2010:58).

In questo caso il Governo italiano è venuto incontro all'esigenza manifestata dall'Organizzazione e ha facilitato l'esercizio delle sue funzioni concedendogli, a proprie spese, altri edifici per far fronte all'espansione dei suoi compiti e del suo organico.

3. I privilegi fiscali accordati alla FAO e ai suoi funzionari

Gli Stati concedono alle organizzazioni internazionali privilegi fiscali e doganali con lo scopo di facilitare l'esercizio delle loro funzioni.

Gli Stati stranieri godono di simili benefici, ovvero di immunità fiscale per gli atti *jure imperii*. Il fondamento di tale immunità può essere rinvenuto nell'art. 23 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961: “The sending State and the head of the mission shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes in respect of the premises of the mission, whether owned or leased, other than such as represent payment for specific services rendered”¹⁹⁰. Questo stesso tipo di immunità viene concessa alle organizzazioni internazionali in quanto:

Gli averi ed i redditi degli enti internazionali, costituiti dai contributi versati da ciascuno degli Stati membri, vengono utilizzati dagli enti stessi esclusivamente per il loro funzionamento e, quindi, per il raggiungimento dei loro scopi istituzionali. Questi due aspetti: i contributi statali ed il carattere pubblicistico che rivestono le attività degli enti giustificano ampiamente [...] la concessione delle esenzioni fiscali a favore dei medesimi nella considerazione che il principio dell'eguaglianza tra Stati, impedendo che uno Stato venga assoggettato all'altro durante l'esercizio delle sue attività istituzionali, indirettamente favorisca gli stessi enti internazionali¹⁹¹.

Nel caso delle organizzazioni internazionali, le fonti dell'immunità fiscale sono gli accordi multilaterali e gli accordi di sede, e non le norme consuetudinarie di diritto internazionale, come per gli Stati.

Le norme sui privilegi e le esenzioni contenute negli accordi internazionali vengono concretamente applicati dall'amministrazione finanziaria dello Stato italiano, dalle regioni, dalle provincie, dai comuni e dalle aziende di credito o uffici postali, solo quando sono state recepite e rese esecutive dall'ordinamento interno. Per quel che riguarda gli accordi multilaterali, l'Italia ha aderito alla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Istituzioni specializzate del 21 novembre 1947 e alla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13

¹⁹⁰ *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961*, United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 7, art.23, reperibile *online*.

¹⁹¹ DURANTE - SPATAFORA (1993:14 s.).

febbraio 1946, divenute poi un modello per altri accordi concernenti le immunità.

Al fine di stabilire un principio uniforme nel concedere un trattamento fiscale e doganale agevolato, viene stabilito in queste convenzioni il criterio della destinazione d'uso dei beni, dei servizi ricevuti e dei prodotti: “Sono esenti i beni immobili e mobili, le sovvenzioni, i lasciti, i prodotti e le prestazioni di servizi destinati al solo uso ufficiale e, quindi, utilizzati dagli enti internazionali nello svolgimento delle loro attività ufficiali”¹⁹².

Vi sono state però, per un periodo di tempo che va dal 1952 al 1985, delle differenze tra la disciplina prevista dalla Convenzione sui privilegi e sulle immunità del 21 novembre 1947 e gli accordi di sede stipulati dall'Italia con le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, in particolare sul trattamento finanziario dei funzionari delle organizzazioni internazionali. Questa anomalia era stata causata da una riserva apposta dal Governo italiano alla Convenzione del 1947, in cui si affermava la possibilità di porre delle limitazioni al trattamento finanziario agevolato riservato ai funzionari internazionali di nazionalità italiana.

La Convenzione prevede che i redditi (emolumenti) che i funzionari internazionali percepiscono per il servizio prestato presso l'ente internazionale siano esenti da imposizione fiscale diretta, in virtù del “rapporto di organicità che li lega all'ente, come datore di lavoro”¹⁹³.

La *ratio* che ispira la disciplina prevista dalla Convenzione del 1947 sull'esenzione degli emolumenti dei funzionari internazionali è connessa ai contributi versati dai Paesi membri all'ente per permettergli di svolgere le sue funzioni, così come stabilito dall'art. XVIII del suo Trattato istitutivo:

1. The Director-General shall submit to each regular session of the Conference the budget of the Organization for approval.
2. Each Member Nation and Associate Member undertakes to contribute annually to the Organization its share of the budget, as apportioned by the Conference. When determining the contributions to be paid by Member Nations and Associate Members, the Conference shall take into account the difference in status between Member Nations and Associate Members.
3. Each Member Nation and Associate Member shall, upon approval of its application, pay as its first contribution a proportion, to be determined by the Conference, of the budget for the current financial period.
4. The financial period of the Organization shall be the two calendar years following the normal date for the regular session of the Conference, unless the Conference should otherwise determine.
5. Decisions on the level of the budget shall be taken by a two-thirds majority of the votes cast¹⁹⁴.

¹⁹² Ivi, p. 18

¹⁹³ Ivi, p. 38

¹⁹⁴ *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volumes I and II, 2017 edition, pp. 13-14, reperibile online.

Parte di quei contributi serve infatti all'organizzazione per pagare gli stipendi dei funzionari alle sue dipendenze. Se lo Stato tassasse gli emolumenti recupererebbe in questo modo parte del contributo versato all'ente, creando disparità con gli altri Stati membri. Per questo motivo l'esenzione deve riguardare tutti i funzionari internazionali, senza alcuna distinzione basata sulla nazionalità.

Quindi la riserva posta dal Governo italiano poneva una discriminazione a discapito dei funzionari italiani. Il Segretario generale delle Nazioni Unite decise infatti di non accettare la riserva e l'Italia non divenne parte contraente della convenzione fino al 1985, quando ritirò la riserva.

Al momento del deposito dello strumento di adesione alla Convenzione del 1947 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale una lista delle istituzioni specializzate con sede in Italia a cui si applica la convenzione; tra questi enti c'è anche la FAO.

L'art. XIII, sez. 27, lett. (d) dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950, prevede “[the] exemption from any form of direct taxation on salaries, emoluments and indemnities paid to them by FAO”¹⁹⁵. Questo articolo non ha mai subito modifiche, neanche negli Scambi di note interpretative sull'art. XIII intercorsi nel 1956 tra l'organizzazione e il Governo italiano.

Negli anni settanta sono però sorte delle controversie quando è stato richiesto ai funzionari italiani alle dipendenze della FAO di pagare le tasse sui propri stipendi. L'organizzazione si è opposta in quanto il Governo italiano, al fine di evitare un indebito arricchimento a scapito degli altri Stati membri, avrebbe dovuto versare un contributo maggiore all'ente: “Questo significava che il contributo dell'Italia alla FAO, in caso di imposizione diretta sugli emolumenti, sarebbe stato raddoppiato dando luogo ad una operazione finanziaria, che in linguaggio tecnico è chiamata partita di giro tra il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Tesoro, cioè le somme riscosse a titolo di imposta sarebbero state restituite all'ente sotto forma di contributo”¹⁹⁶. Quindi, dopo uno scambio di lettere interpretativo dell'art. XIII avvenuto a Roma tra il 20-23 dicembre 1986, è stata affermata l'applicazione di privilegi fiscali e doganali a tutti i funzionari della FAO, senza distinzione di nazionalità.

L'imposizione fiscale da parte dell'Italia avrebbe infatti comportato non solo la violazione dell'art. XIII, sez. 27, lett. (d) dell'Accordo di Washington del 1950, ma anche la violazione dell'art. VI, sez. 19, lett. (b) della Convenzione del 1947: “Officials of the specialized agencies shall: [...] (b) Enjoy the same exemptions from taxation in respect of the salaries and emoluments paid to them by the specialized agencies and on

¹⁹⁵ Legge 9 gennaio 1951, n.11.

¹⁹⁶ DURANTE - SPATAFORA (1993: 41).

the same conditions as are enjoyed by officials of the United Nations”¹⁹⁷.
Già nella Convenzione istitutiva della FAO del 1945 era stata fatta menzione, all’art. VIII, par., dell’immunità e dei privilegi previsti per il Direttore generale e i membri dello staff dell’Organizzazione:

Each Member Nation and Associate Member undertakes, insofar as it may be possible under its constitutional procedure, to accord to the Director-General and senior staff diplomatic privileges and immunities and to accord to other members of the staff all facilities and immunities accorded to non-diplomatic personnel attached to diplomatic missions or, alternatively, to accord to such other members of the staff the immunities and facilities which may hereafter be accorded to equivalent members of the staffs of other public international organizations¹⁹⁸.

Per quanto riguarda invece le imposte indirette, la FAO gode dell’esenzione dall’IVA (imposta sul valore aggiunto) e dalle imposte sui trasferimenti e di consumo, secondo quanto disposto dall’art. VIII, sez. 19, lett. (b), dell’Accordo di Washington:

Regarding indirect taxes, levies and duties on operation and transactions, FAO shall enjoy the same exemptions and facilities as are granted to Italian governmental administrations. In particular, but without limitation by reason of this enumeration, FAO shall be exempt from the registration tax (imposta di registro); the general receipts tax (imposta generale sull’entrata) on wholesale purchase, on contractual services and on tenders for contractual supplies (prestazioni d’opera, appalti), on leases of lands and buildings; from the mortgage tax; and from the consumption taxes on electric power for lighting, on gas for lighting and heating, and on building materials¹⁹⁹.

La FAO è stata la prima organizzazione internazionale ad essere equiparata alle amministrazioni statali italiani per quel che concerne l’esenzione dal pagamento dell’IVA.

Per facilitare lo svolgimento delle sue funzioni, all’ente sono state accordate anche agevolazioni finanziarie e valutarie, secondo quanto disposto dall’art. IX dell’Accordo di Washington del 1950 (il Governo concede il suo appoggio perché la FAO usufruisca delle migliori condizioni per i tassi di cambio, le operazioni di cambio e le commissioni bancarie). L’Organizzazione gode inoltre di un trattamento privilegiato per le comunicazioni ufficiali, che non possono essere soggette a censura o intercettazione e beneficiano dello stesso trattamento previsto per le comunicazioni delle missioni diplomatiche in Italia (alla corrispondenza si applicano le stesse immunità dei corrieri diplomatici e delle valigie

¹⁹⁷ United Nations, *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, 21 novembre 1947, n. 521, Article VI, section 19, lett. (b).

¹⁹⁸ *Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Volumes I and II, 2017 edition, p. 9, reperibile online

¹⁹⁹ Legge 9 gennaio 1951, n.11, *Approvazione ed esecuzione dell’Accordo*, art. VIII, sez. 19, lett. (b).

diplomatiche).

Infine l'ente beneficia sia di tariffe speciali per l'uso delle ferrovie dello Stato (art. VI dell'Accordo di Washington) sia di agevolazioni per le importazioni e i tributi doganali, ma solo nei confronti dei beni destinati ad uso ufficiale.

Anche in questo caso il Governo italiano è venuto incontro alle necessità dell'ente: ha facilitato lo svolgimento delle funzioni dell'organizzazione internazionale, limitando la potestà tributaria statale. In tal modo ha svincolato la FAO da restrizioni e oneri impositivi, permettendole di assolvere al meglio la propria attività.

4. La giurisprudenza italiana sull'immunità giurisdizionale della FAO

L'accordo di Washington del 31 ottobre 1950 fra Italia e FAO, dispone all'art. VIII che l'ente e i suoi beni beneficiano dell'immunità dalla giurisdizione italiana, a meno che l'organizzazione non vi rinunci espressamente. L'art. VIII fa riferimento all'art. III della Convenzione sulle immunità e sui privilegi degli istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947: "The specialized agencies, their property and assets, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case they have expressly waived their immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution"²⁰⁰. Inizialmente la giurisprudenza italiana interpretò l'art. VIII dell'Accordo di Washington in senso restrittivo, intendendo non una generale immunità nei confronti dell'Organizzazione come soggetto di diritto, ma un'immunità relativa solo alla sede fisica dell'ente. La Corte di cassazione, con una sentenza del 18 ottobre 1982, nel caso Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica ("INPDAI") v. FAO, negò l'immunità dell'ente poiché il rapporto con l'INPDAI era di natura commerciale: "[in] considerazione del carattere privatistico del contratto di locazione concluso nella specie con la FAO e della impossibilità di ricondurre tra gli scopi primari della medesima la scelta del luogo dove sistemare gli uffici"²⁰¹. Facendo riferimento invece alla distinzione tra atti *jure imperii* e *jure gestionis*, applicò il principio di diritto consuetudinario vigente in tema di immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri e delle organizzazioni

²⁰⁰ *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, 21 Novembre 1947.

²⁰¹ Corte di cassazione; Sezioni unite civili; sentenza 18 ottobre 1982, n. 5399, *INPDAI v. FAO*, Rivista di giurisprudenza costituzionale e civile, *Il Foro Italiano* Vol. 105, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CIVILE (1982), p. 2977.

internazionali, in quanto non potevano essere rinvenute disposizioni che garantivano immunità assoluta alla FAO né nel suo trattato istitutivo né nell'Accordo di Washington:

Il problema della estensione della immunità giurisdizionale della FAO, che, quale istituzione specializzata fornita di personalità giuridica di diritto internazionale, è dotata di autonomi poteri di supremazia e, in quanto agisce nell'esercizio di tali poteri, non è soggetta alla sovranità degli Stati membri, compresa l'Italia che la ospita, deve quindi risolversi in base agli stessi principi di diritto internazionale (non derogati dalle citate convenzioni e cui, d'altra parte, l'ordinamento italiano deve conformarsi per il ricordato precetto costituzionale), che sono stati elaborati in tema di immunità a favore degli Stati esteri e, appunto, delle organizzazioni di diritto internazionale. Con un cospicuo numero di decisioni, questa corte ha ritenuto l'assoggettabilità degli enti stranieri alla giurisdizione italiana, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, tutte le volte in cui abbiano concluso contratti, e rinunciando ad agire quali enti sovrani, come tali sottratti all'altrui sovranità [...]. Altre volte si è affermata l'immunità dello Stato estero (e dei suoi enti pubblici) in relazione ad attività dirette alla realizzazione dei loro fini pubblici, negandola con riguardo ad attività meramente private [...]. In tal modo si è posta in risalto, più che la natura (pubblica o privata) dell'attività, la natura dei fini che tali attività erano destinate a realizzare, direttamente connessa — oppure no — con quelli istituzionalmente perseguiti dall'ente straniero, peraltro richiamandosi il principio *par in parem non habet jurisdictionem*, che finisce col ricondurre l'immunità nell'alveo dell'esercizio della sovranità da parte del soggetto straniero. [...] È quindi evidente che se si pone il problema di giurisdizione nei termini tradizionali della dicotomia «atti di sovranità - atti di gestione» e con riguardo alla natura privatistica del contratto, nessun dubbio può sussistere sulla giurisdizione del giudice italiano. Ma ad analoga conclusione si perviene avendo presente il fine (ubicazione dei propri uffici) che mediante il contratto di locazione la FAO intendeva realizzare. Se, infatti, la ratio dell'immunità è che lo Stato italiano non interferisca sulle finalità che la FAO, nei suoi poteri di supremazia, istituzionalmente persegue e sul modo attraverso il quale intende realizzarle, e se nel caso non viene in esame l'immunità della sede e delle persone che vi sono addette, deve riconoscersi che, per potersi ritenere immuni le attività della FAO in relazione ai suoi fini istituzionali, occorre che tra questi ultimi e la prima vi sia una stretta connessione strumentale, diretta e necessaria. È infatti manifesto che, se si accedesse alla tesi sostenuta dalla ricorrente, fondata sulla esistenza in ogni caso di un rapporto di strumentalità tra l'attività e i fini, comunque la prima sia esercitata e qualunque ne sia l'oggetto, poiché ogni attività è, *lato sensu*, riconducibile alle finalità perseguite dalla organizzazione, si perverrebbe ad accogliere un concetto di immunità illimitata che, come si è visto, è contraria alle stesse previsioni delle convenzioni internazionali che, con riguardo alla FAO, la prevedono; e la stessa regola di diritto internazionale, cui si è fatto riferimento, assumerebbe connotati che non le sono propri e che l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale non vi hanno mai annesso. Deve, dunque, trattarsi di un'attività che, se svolta con modalità diverse, incide necessariamente sui fini istituzionali dell'organizzazione, compromettendone la realizzazione ovvero realizzandoli in maniera meno idonea alla tutela degli interessi cui quei fini sono preordinati. [...] Pertanto, sulla controversia tra l'I.n.p.d.a.i. e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), pendente dinanzi al Pretore di Roma, quale giudice dell'equo fitto,

ed avente ad oggetto la pretesa dell'istituto di adeguamento del canone di locazione, deve affermarsi la giurisdizione del giudice italiano²⁰².

La controversia verteva su un immobile locato, che però non era adibito a sede dell'ente, ma usato a fini privatistici, applicando quindi il principio dell'immunità ristretta non era stata riscontrata una connessione diretta e necessaria dell'immobile con i fini istituzionali dell'ente. Sempre in riferimento alla teoria dell'immunità funzionale, che distingue tra attività pubblicistiche e private, attribuendo l'immunità dalla giurisdizione esclusivamente alle prime, la Corte di cassazione aveva invece concesso l'immunità all'Organizzazione, con una sentenza del 25 giugno 1969, nel caso *Porru v. FAO*: “La natura stessa dell'attività prestata dal Porru [...] era strumentale all'ordinato ed effettivo funzionamento di uffici od organi dell'ente; *sono tutte circostanze idonee a dimostrare come il rapporto in questione sia chiaramente riconducibile alla categoria di quelli [...] che costituiscono esercizio di tipiche potestà di imperio*”²⁰³. In tal caso infatti l'immunità fu riconosciuta in base al principio di diritto internazionale consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem*, perché le attività su cui verteva la controversia erano di tipo pubblicistico e quindi la giurisdizione italiana era tenuta ad astenersi dall'interferire nella sovranità dell'Organizzazione, in quanto soggetto di diritto internazionale che esercita la sua potestà di imperio sul piano dei rapporti internazionali²⁰⁴. Nelle sentenze più recenti si è riscontrata una tendenza da parte della giurisprudenza italiana ad estendere l'immunità della FAO. Un primo esempio è la sentenza della Corte di cassazione del 18 maggio 1992, nel caso *Colagrossi v. FAO*, in cui si fa riferimento all'art. VIII, sez. 16, dell'Accordo di Washington del 1950 tra Governo italiano e FAO. In base a tale norma, che considera immuni dalla giurisdizione non solo i beni dell'ente ma “*espressamente l'organismo internazionale*”²⁰⁵, viene affermata l'immunità dell'Organizzazione per le controversie in materia di lavoro con i suoi dipendenti. Nel caso *G.C. v. FAO*, il Tribunale di Roma, con una sentenza del 5 novembre 1999, ha sancito nuovamente, in virtù dell'art. VIII, sez. 16, dell'Accordo di Washington, l'immunità dell'Organizzazione per una controversia di lavoro tra un cittadino italiano alle dipendenze della FAO e quest'ultima. Inoltre, nel caso *Carreti v. FAO*, la Corte di cassazione, con una sentenza del 23 gennaio 2004, ha affermato non solo l'immunità dalla giurisdizione italiana, ma anche la competenza del Tribunale amministrativo dell'ILO per la risoluzione delle controversie tra l'Organizzazione e i suoi dipendenti, facendo riferimento

²⁰² Corte di cassazione; Sezioni unite civili; sentenza 18 ottobre 1982, n. 5399, *INPDAl v. FAO*, Rivista di giurisprudenza costituzionale e civile, *Il Foro Italiano* Vol. 105, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CIVILE (1982), pp. 2978-2980.

²⁰³ Pretore di Roma, *Porru v. FAO*, 25 giugno 1969, Rivista di diritto internazionale privato e processuale (1971), pp. 130-134.

²⁰⁴ RONZITTI, VENTURINI (2008:155 s.).

²⁰⁵ *Ivi*, p. 197.

allo Scambio di note tra il Governo italiano e la FAO riguardo l'attuazione dell'art. IX, sez. 31, lett. (a), della Convenzione sui privilegi e immunità delle istituzioni specializzate del 1947:

“Each specialized agency shall make provision for appropriate modes of settlement of: (a) Disputes arising out of contracts or other disputes of private character to which the specialized agency is a party”²⁰⁶. Sebbene nelle controversie in materia di rapporti di lavoro con i suoi dipendenti la FAO venga considerata esente dalla giurisdizione, per quel che riguarda invece le attività di tipo privatistico poste in essere dai suoi dipendenti, la giurisprudenza italiana tende a negare l'immunità. Nel caso di una controversia sorta tra un cittadino straniero funzionario dell'Organizzazione e dei cittadini italiani, il funzionario invocava, in virtù dell'art. 27 dell'Accordo di Washington del 1950, l'immunità diplomatica per la mancata corresponsione di canoni scaduti per l'affitto di una villa che il pretore di Roma ingiungeva di pagare. La Corte di cassazione, con una sentenza del 1 giugno 2006, facendo riferimento alla sentenza INPDAI v. FAO citata in precedenza, negava tale immunità: “In senso analogo, peraltro, si rinviene già la pronuncia di questo giudice di legittimità (Cass., sez. un., n. 5399/82), che, con riferimento al caso di specie in cui la locazione era stata stipulata dalla F.A.O. per acquisire la disponibilità di ulteriori locali ad uso di ufficio, in aggiunta a quelli della sua sede in Roma, ugualmente ha ritenuto che la controversia sul contratto di diritto privato era da ricomprendere nella giurisdizione del giudice italiano”²⁰⁷. A parte la carenza riscontrata nella certificazione che aveva prodotto il cittadino straniero sul ruolo ricoperto all'interno dell'Organizzazione, dalla quale non risultava la qualità di funzionario presso la FAO, la Corte affermò la giurisdizione del giudice italiano sulla base della distinzione tra atti compiuti dai funzionari internazionali in qualità di soggetti privati e atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni:

In realtà, prima ancora di stabilire se Jan Erik Hx fosse o meno funzionario F.A.O. avente diritto alle previste immunità, il giudice del merito avrebbe dovuto esaminare se [...] non si versasse piuttosto in tema di rapporto privatistico e nell'ambito di una attività -non connessa con i poteri di supremazia dell'Ente di diritto internazionale e con i suoi fini istituzionali- non sottratta alla giurisdizione dello Stato italiano. Infatti, la disposizione della sezione 29 dell'Accordo di Washington del 31 ottobre 1950 stabilisce, alla lettera (a), che “i privilegi e le immunità, accordate in base alle disposizioni del presente articolo, sono conferiti nell'interesse della F.A.O. e non a vantaggio personale degli interessati”. La *ratio* della prevista immunità, che è da ravvisare nell'esigenza che lo Stato Italiano non interferisca sulle finalità che la F.A.O. istituzionalmente persegue, esclude la fondatezza della tesi sostenuta dal ricorrente, secondo cui

²⁰⁶ *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, 21 novembre 1947.

²⁰⁷ Corte di cassazione civile, sentenza 13024/06 del 01/06/2006, *Controversia con funzionario FAO per inadempimento canone di locazione*.

l'immunità diplomatica, riconosciutagli in base al predetto Accordo, comprenderebbe, oltre che gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, anche i negozi conclusi quale soggetto privato. Detta opinione, che sostanzialmente ravvisa un rapporto di strumentalità tra l'attività purchessia del funzionario ed i fini dell'Ente di diritto internazionale, prospetta, invero, un concetto di immunità illimitata, contrario non solo alle previsioni delle convenzioni internazionali, ma anche alla specifica disciplina della predetta disposizione 29, lett. (a), dell'Accordo, la cui interpretazione è indubbiamente nel senso che il riconoscimento dell'immunità deve riguardare solo quelle attività che incidono necessariamente sui fini dell'Organizzazione, la cui realizzazione non deve rischiare di essere compromessa con la limitazione del potere di supremazia proprio del soggetto di diritto internazionale. Ed è indubbio che il rilevare in locazione in Italia un immobile da parte del funzionario F.A.O., per abitarlo o per destinarlo ad altro suo uso diretto, è un fatto che si colloca del tutto al di fuori dell'attività istituzionale e funzionale della F.A.O. stessa, sicché per le controversie insorgenti dal relativo contratto di diritto privato deve affermarsi la giurisdizione del giudice italiano²⁰⁸.

Dalle diverse sentenze rese nel corso del tempo dalle corti italiane nei casi riguardanti la FAO, si può affermare che, a parte per le controversie in materia di lavoro con i suoi dipendenti, non viene mai riconosciuta un'immunità assoluta all'Organizzazione, ma un'immunità ristretta, distinguendo tra attività di tipo pubblicistico, necessarie allo svolgimento delle funzioni dell'ente e quindi esenti dalla giurisdizione italiana, e attività di tipo privatistico.

²⁰⁸ *Ibidem*

Conclusioni

Anche se le organizzazioni internazionali sono un fenomeno relativamente recente, la loro attività sul piano delle relazioni internazionali è divenuta sempre più incisiva, tanto da esercitare funzioni in sfere di competenze precedentemente attribuite agli Stati. Il ruolo di questi enti all'interno della Comunità internazionale si è evoluto e gli Stati gli hanno ceduto importanti poteri con lo scopo di affrontare i numerosi problemi dal carattere sovranazionale che contraddistinguono la nostra epoca. L'evoluzione delle organizzazioni internazionali in attori principali dell'ordinamento internazionale, li ha resi soggetti dotati di personalità giuridica internazionale esattamente come gli Stati. Sono quindi titolari di situazioni soggettive attive e passive, di diritti e obblighi. Tra le manifestazioni della soggettività giuridica delle organizzazioni internazionali vi è anche l'attribuzione di immunità e privilegi. Le interazioni sempre più frequenti delle organizzazioni internazionali, non solo con gli Stati, ma anche con i privati, pone l'attenzione sulla portata di queste immunità e sul criterio in base al quale vengono attribuite o meno all'ente. Il fondamento delle immunità e dei privilegi accordati alle organizzazioni si fa risalire al diritto pattizio, quindi agli accordi di sede con lo Stato ospitante, agli accordi multilaterali e alle disposizioni nazionali. Non sembra infatti che si sia ancora affermata una norma di diritto consuetudinario internazionale in proposito. Tuttavia la disciplina contenuta in questi accordi non è sempre uniforme. Le norme sull'immunità dalla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare contenute nel diritto pattizio individuano due diverse discipline applicabili: la prima che fa riferimento alle organizzazioni della famiglia delle Nazioni Unite; e un'altra alle organizzazioni finanziarie e monetarie. Può dirsi lo stesso per quello che riguarda la giurisprudenza delle corti in tema di immunità. Nel caso dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa le corti hanno utilizzato principalmente tre criteri per esentare o meno dalla giurisdizione le organizzazioni internazionali: il criterio funzionalistico, immunità assoluta e l'immunità ristretta. Mentre nel caso della giurisdizione esecutiva e cautelare, avendo le misure coercitive e cautelari un impatto maggiore sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni dell'ente, si è riscontrata una tendenza delle corti ad estendere l'immunità a tutte le attività di carattere pubblicistico. Anche nella normativa statale si rinvencono discipline differenti applicabili in materia di immunità. Gli orientamenti principali degli Stati in questo ambito sono due: gli Stati che attuano disposizioni nazionali autonome e gli Stati che invece fanno riferimento alla Convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU e degli istituti specializzati del 1946 e del 1947. Oltre alla difformità dei criteri utilizzati per attribuire l'immunità alle organizzazioni internazionali, un altro aspetto da tenere in considerazione in merito alle immunità è il caso in cui questi organismi pongano in essere attività lesive di diritti fondamentali e, non rinunciando

all'esenzione dalla giurisdizione, venga in tal modo negato al singolo individuo il diritto ad un equo processo. Questo diritto è sancito innanzitutto dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani, dall'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 e dall'art. 6 della Convenzione di Roma del 1950 sulla protezione dei diritti dell'uomo. Ma anche dall'art. 24 della Costituzione italiana. La giurisprudenza italiana, con la sentenza resa dalla Corte di cassazione del 27 maggio 1955, nel caso *Maida c. Amministrazione aiuti internazionali*, ha dato origine all'orientamento che prevede l'applicazione dell'immunità solo quando vi siano mezzi alternativi che assicurino al singolo un'adeguata risoluzione della controversia. Orientamento accolto anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan* del 18 febbraio 1999. Ma non sempre le corti assicurano il diritto ad un equo processo. Come nel caso delle *Madri di Srebrenica*, in cui è stata accordata l'immunità funzionale alle Nazioni Unite, o nel caso delle carenze riscontrate riguardo il funzionamento del Tribunale amministrativo dell'ILO.

L'OSA e la FAO sono due casi di organizzazioni internazionali alle quali gli Stati di sede hanno accordato ampi privilegi e immunità al fine di garantire loro di svolgere la propria attività in maniera indipendente.

In particolare, i rapporti tra FAO e Italia, sono un esempio di come gli Stati, nell'ambito delle immunità e dei privilegi accordati agli enti internazionali, possano conciliare il diritto dei singoli ad una garanzia processuale minima con l'obbligo generale di cooperazione dello Stato, il quale deve assicurare all'organizzazione internazionale l'esercizio delle sue funzioni concedendogli una serie di immunità e privilegi.

L'Italia ha assolto a quest'obbligo di leale cooperazione con l'Organizzazione in diverse occasioni. Ne sono esempio sia il caso dell'ampliamento della sede centrale, effettuato a spese del Governo italiano, sia quello dell'estensione dei privilegi fiscali ai funzionari dell'ente di nazionalità italiana, a discapito della potestà tributaria statale. Inoltre, anche la giurisprudenza italiana, nei casi riguardanti la FAO, ha individuato e promosso il suddetto equilibrio tra il diritto del singolo ad un equo processo e la concessione dell'immunità. Si può concludere che le immunità e i privilegi sono strumenti indispensabili ad assicurare agli enti internazionali lo svolgimento delle loro funzioni senza restrizioni o impedimenti. Tuttavia, tali immunità non possono essere concesse indistintamente senza sacrificare le garanzie processuali minime riconosciute dagli Stati e dalla Comunità internazionale ai singoli individui. Ecco perché il criterio di attribuzione dell'immunità che meglio si sposa con la tutela dei diritti individuali e la giurisdizione degli Stati, è quello funzionalistico. Quest'ultimo, infatti, rende immuni dalla giurisdizione non qualunque attività e bene dell'ente, ma solo quelli connessi direttamente allo svolgimento delle sue funzioni. La stessa giurisprudenza italiana ha dimostrato di apprezzare il valore di tale criterio e ne ha dato più volte applicazione, in particolare nelle

controversie riguardanti la FAO. Usando le parole della Corte di cassazione nella sentenza *INPDAl v. FAO*, precedentemente citata: “Deve riconoscersi che, per potersi ritenere immuni le attività [dell’organizzazione internazionale] in relazione ai suoi fini istituzionali, occorre che tra questi ultimi e la prima vi sia una stretta connessione strumentale, diretta e necessaria”²⁰⁹.

²⁰⁹ Corte di cassazione; Sezioni unite civili; sentenza 18 ottobre 1982, n. 5399, *INPDAl v. FAO*, Rivista di giurisprudenza costituzionale e civile, *Il Foro Italiano* Vol. 105, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CIVILE (1982), pp. 2980.

Bibliografia

CAPOTORTI E STARACE (1991) *Chirico v. Istituto di Bari del Centro di alti studi agronomici mediterranei*, Corte di cassazione, Sezioni unite, 20 novembre 1989, in *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale*.

CLAUDE (1971) *Swords into Plowshares – The problems and Progress of International Organization*, New York.

DEL VECCHIO (2012) *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Napoli.

DORIGO (2008) *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino.

DRAETTA (2010), *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano.

DURANTE, SPATAFORA (1993) *Gli accordi di sede: immunità e privilegi degli enti e dei funzionari internazionali in Italia*, Milano.

DIAZ GONZALEZ (1989) *Fourth Report on Relations between States and International Organization*, in *YILC*.

KLABBERS (2002) *An Introduction to International Institutional Laws*, Cambridge.

MITRANY (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization (and other essays)*, Oxford.

PESCATORE (1968) *Les relations extérieures des Communautés européennes: contribution à la doctrine de la personnalité des Organisations internationales*, in *RCADI*.

PISILLO, MAZZESCHI (1976), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *RDI*.

PISILLO MAZZESCHI (2017), *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, Roma.

POTTER (1945) *Origin of the term international organization*, in *AJIL*.

RONZITTI, VENTURINI (2008), *Le immunità giurisdizionali degli stati e degli altri enti internazionali*.

TESFAGABIR (2011) *The State of Functional Immunity of International Organizations and their Officials and Why It Should be Streamlined*, in *Chinese Journal of International Law*.

REINISCH, WEBER (2011) *In the Shadow of Waite and Kennedy: the Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, in *Globalization and International Organizations*, Edward Kwakwa.

Documenti

Agreement on privileges and immunities of the Organization of American States, 15 maggio 1949

Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Volumes I and II, 2017 edition.

Charter of the Organization of American States. Signed at Bogota, on 30 April 1948.

Civil Court of Brussels, 27 maggio 1991, *Centre for Industrial Development v. Naidu*.

Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its 55th session*, 2003, UN doc. A/58/10.

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, art. 62.

Convenzione del 1946 sull'ONU, art. II, sez. 2.

Convenzione del 1947 sugli istituti specializzati, art. III, sez. 4.

Corte di cassazione, Sezioni unite, 20 novembre 1989, *Chirico v. Istituto di Bari del Centro di alti studi agronomici mediterranei*.

Corte di cassazione, Sezioni unite, 8 febbraio 1991, n. 1303, *Quartier generale Forze alleate Sud Europa c. Bonifacio* in *Il Foro Italiano*, vol. 114, 1991, pp. 755-756.

Corte Internazionale di Giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, in *ICJ Reports*, 1949.

Disegno di Legge n. 4223, del 3 dicembre 1986, *Ratifica ed esecuzione dello Scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) per l'ampliamento della sede centrale dell'Organizzazione stessa, effettuato a Roma il 10 giugno 1986*.

District Court of Maastricht, 12 gennaio 1984, *Eckhardt v. Europena Organization for the Safety of Air Navigation*.

Dutch Supreme Court, 20 dicembre 1985, *A.S. v. Iran-US Claims Tribunal*.

Employment Laws of the United States and District of Columbia Applicable to Non-Diplomatic and Non-Civil Service Employees of Permanent Missions to OAS, Department of Legal Services, Office of the Secretary General, OAS General Secretariat

FAO/Italia: una storia che viene da lontano.

Federal Act on the Granting of Privileges and Immunities to International Organizations, 14 dicembre 1977, art. 1, par. 2, in *United Nations Juridical Yearbook* 1977.

Headquarters agreement between the Organization of American States

and the government of the United States of America, 14 maggio 1992, Washington.

ILO Administrative Tribunal, 12 July 2000, Judgment No. 1964, para. 4, *Liaci v. EPO*.

Judgment Strasbourg, 18 febbraio 1999, Application no. 26083/94, *Case of Waite and Kennedy v. Germany*.

Legge 9 gennaio 1951, n. 11, *Approvazione ed esecuzione dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura concluso a Washington il 31 ottobre 1950*, G.U. Serie Generale n.22 del 27gennaio1951.

Legge 3 novembre 1988, n. 506, *Ratifica ed esecuzione dello scambio di note tra il Governo della Repubblica italiana e la Food and Agriculture Organization of the United Nations (F.A.O.) per l'ampliamento della sede centrale dell'Organizzazione stessa, effettuato a Roma il 10 giugno 1986*, GU Serie Generale n.273 del 21-11-1988 - Suppl. Ordinario n. 103.

Legge 30 luglio 1998, n. 301, “*Disposizioni concernenti la capacità giuridica delle istituzioni dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ed i relativi privilegi ed immunità*”, in *Gazzetta Ufficiale* n. 196 del 24 agosto 1998.

Loi n° 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France.

Pretore di Bari, 15 febbraio 1974, *Camera confederale del lavoro e Sindacato scuola C.G.I.L. v. Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici*.

Pretore di Roma 13 maggio 1949, in *Dir. Eccles.*, 1952, II, p. 574.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eight session, UN Doc. A/61/10.

Risoluzione CP/RES. 68 (69/72), 29 March 1972, *Presence and participation of permanent observeres in the permanent council of the Organization*.

Sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 27 maggio 1955, n. 1613, *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali*, in *Il Foro Italiano*, vol. 79, 1956, p. 874.

Sentenza della Corte di cassazione del 23 novembre 1985 (*Cristiani c. Istituto italo-latino-americano*).

Sentenza Corte di cassazione, Sezioni Unite, del 23 dicembre 1985, n. 5819 (*Cristiani v. I.I.L.A.*).

Sentenza Corte di cassazione, Sezioni Unite, del 3 febbraio 1986, n. 667 (*Galasso v. I.I.L.A.*).

Sentenza Corte di cassazione, Sezioni Unite, del 18 agosto 1990, n. 8433 (*Bonanni v. I.I.L.A.*).

Sentenza Corte di cassazione, Sezioni Unite, del 18 ottobre 1982, n. 5399, *INPDAI v. FAO*.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 183, 27 dicembre 1973.

Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 giugno 2005, ric. 45036/98 (*Bosphorus v. Ireland*).

Sentenza Tribunale di Roma 12 giugno 1965, in *Rivista*, 1967, p. 150.

Supreme Court, 20 dicembre 1985, *Iran-United States Claims Tribunal v. A.S.*

Supreme Court of The Netherlands Judgment, 13 aprile 2012, no. 10/04437, *Mothers of Srebrenica et al v. State of The Netherlands and the United Nations* .

Trattato sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 26 ottobre 2012, C 326/13.

United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, 27 settembre 1983, *Mendaro v. the World Bank*.

U.S. Foreign Sovereign Immunities Act, 1976.

RIASSUNTO

La parola “organizzazione internazionale” fu usata per la prima volta da James Lorimer, studioso scozzese, nel XIX secolo. Proprio questo secolo fu definito “the era of preparation for international organization”. Dopo il Congresso di Vienna, nel 1815, iniziò infatti ad affermarsi la volontà delle grandi potenze di convocare conferenze temporanee al fine di collaborare insieme per la risoluzione di problemi di carattere internazionale. Si stava sviluppando il cosiddetto “concert européen”, il cui scopo era la difesa degli interessi comuni europei attraverso la cooperazione degli Stati all'interno di riunioni convocate solo in momenti di particolare necessità e quindi ancora non di carattere periodico.

La situazione iniziò a mutare con i due conflitti mondiali, che avevano portato alla luce l'esigenza di agire congiuntamente su determinate questioni, come ad esempio la limitazione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, al fine di scongiurare ulteriori atrocità.

Dopo il Trattato di Versailles del 1919, a conclusione della Conferenza della Pace, nacque la Società delle Nazioni e, con la Carta di San Francisco del 1945, l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nascevano così le prime importanti organizzazioni internazionali con compiti di carattere politico e con organi distinti da quelli degli Stati. Da allora, le organizzazioni hanno assunto sempre più importanza nella Comunità internazionale per via del ruolo centrale ricoperto dalla cooperazione internazionale e per l'intensificarsi di scambi e relazioni tra gli Stati. Oggi il numero di queste organizzazioni supera quello degli Stati e non a caso il fenomeno è stato definito come “une des caractéristiques essentielles de notre époque”. Dopo la seconda guerra mondiale, si verificò un'erosione della sovranità degli Stati a favore degli enti internazionali, ai quali venivano ceduti sempre più poteri con lo scopo di assolvere funzioni e affrontare problemi di carattere sovranazionale. Gli Stati hanno ricoperto a lungo il ruolo di unici soggetti dell'ordinamento internazionale. Tuttavia, con l'evolversi delle organizzazioni internazionali in organismi sempre più complessi, è apparso chiaro alla Comunità internazionale che anche questi enti erano protagonisti dell'ordinamento internazionale, in quanto titolari di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, di diritti e obblighi tradizionalmente attribuiti agli Stati e quindi soggetti dotati di personalità giuridica internazionale. Manifestazioni di questa personalità giuridica sono: la partecipazione alla formazione delle norme internazionali, il diritto di legazione attiva e passiva, il potere di stipulare accordi e porre in essere atti unilaterali, diritto di partecipare a procedimenti per la risoluzione delle controversie, responsabilità sul piano internazionale per la loro attività e infine, con lo scopo di garantirne autonomia per svolgere le loro funzioni, attribuzione di

immunità e privilegi. Inizialmente le immunità erano riconosciute solo ai funzionari delle organizzazioni, ai quali veniva riservato un trattamento simile a quello degli agenti diplomatici. Dopo la seconda guerra mondiale, le organizzazioni internazionali, avendo acquisito autonomia rispetto ai singoli Stati membri, si sono viste attribuire una propria soggettività sul piano internazionale e conseguentemente anche immunità e privilegi che potessero consentire loro di svolgere i loro compiti con indipendenza. La globalizzazione ha quindi spinto gli Stati a creare nuovi soggetti di diritto internazionale e ad affidare loro il compito di trovare soluzioni comuni a problemi percepiti come urgenti dalla collettività. Ampie sfere di competenze, prima attribuzioni proprie degli Stati, sono oggi campo di attività delle organizzazioni internazionali e ciò ha necessariamente un'incidenza diretta sugli individui che risentono della funzione pubblicistica di questi enti. Per questo motivo è importante capire sia la portata di queste immunità, sia l'incidenza di queste sui diritti individuali. Partendo da un'analisi delle immunità e dei privilegi previsti per questi enti, si cercherà di comprendere il criterio con cui esse sono attribuite, il loro fondamento e le loro basi giuridiche. Particolare attenzione è stata data alle immunità nel caso di attività lesive di diritti fondamentali. Sono stati poi analizzati le immunità e i privilegi attribuiti all'Organizzazione degli Stati americani ed infine è stato preso ad esempio il caso della FAO in Italia, nello specifico il bilanciamento operato dalla giurisdizione italiana tra il diritto alla tutela giurisdizionale del singolo e la non ingerenza nello svolgimento delle attività dell'organizzazione internazionale.

Le organizzazioni internazionali possono considerarsi soggetti di autonoma imputazione giuridica in virtù della loro personalità giuridica internazionale. Esse sono infatti titolari di diritti e obblighi all'interno dell'ordinamento internazionale e possono agire autonomamente rispetto agli Stati. Tra le manifestazioni concrete di soggettività internazionale, possono annoverarsi anche le immunità e i privilegi attribuiti a questi enti. Si registrano diverse tesi sul fondamento delle immunità. Secondo un primo orientamento, immunità e privilegi sarebbero previsti da una norma di diritto consuetudinario. Un altro orientamento rinverrebbe invece tale fondamento esclusivamente nelle norme di diritto pattizio: accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali, accordi di sede fra l'organizzazione e lo Stato ospitante, convenzioni generali sulle immunità e disposizioni nazionali. Un esempio di norme sulle immunità contenute negli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali, e quindi di tipo pattizio, è l'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite che prevede l'immunità e i privilegi per l'ONU nel territorio dei suoi membri. In attuazione dell'art. 105 sono state adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU le Convenzioni generali sulle immunità e i privilegi dell'ONU e degli istituti specializzati (13 febbraio 1946 e 21 novembre 1947). Le Convenzioni generali sono divenute un modello di riferimento e sono state applicate anche al di fuori del sistema delle Nazioni Unite. Invece,

tra gli accordi di sede più importanti conclusi dall'Italia può essere citato quello con la FAO, firmato a Washington il 31 ottobre 1950.

Il fondamento delle immunità può rinvenirsi inoltre nell'obbligo di cooperazione tra i soggetti membri e l'organizzazione, obbligo che si trova in molti accordi istitutivi e che è anche ritenuto un principio generale del diritto delle organizzazioni. Tale obbligo si specifica in una serie di comportamenti che devono assumere gli Stati nei confronti delle organizzazioni internazionali, con lo scopo di garantirne l'indipendenza ed eliminare qualsivoglia ostacolo all'esercizio delle loro funzioni.

I comportamenti che gli Stati pongono in essere per tener fede all'obbligo di cooperazione, si concretizzano quindi anche nell'immunità e nei privilegi che assicurano alle organizzazioni internazionali, in modo da consentir loro di raggiungere gli scopi previsti nei trattati istitutivi senza alcuna ingerenza esterna.

La tesi più accreditata sul fondamento delle immunità degli enti internazionali rimane però quella che fa riferimento al diritto pattizio. Non sembra infatti che si sia ancora formata una norma di diritto internazionale generale in materia. La *ratio* che giustifica l'immunità per le organizzazioni internazionali è diversa da quella che si può applicare agli Stati. Per questi ultimi infatti vale il principio di sovranità, secondo cui uno Stato non può influenzare l'esercizio delle prerogative sovrane di un altro Stato attraverso i suoi organi giudiziari. Si giustifica in questo modo l'immunità dalla giurisdizione attribuita agli Stati proprio in ragione del possesso di un territorio sul quale hanno il diritto di esercitare i propri poteri sovrani, senza l'ingerenza di organi di altri Stati. Inoltre, l'immunità degli Stati ha anche il fine di assicurare la parità fra gli stessi nelle relazioni internazionali.

Le organizzazioni internazionali invece, non avendo un loro territorio, devono stabilirsi in uno Stato ospitante. Questo potrebbe esporle al rischio di veder minacciata la propria libertà di azione a causa dell'ingerenza dello Stato che le ospita. Potrebbero subire minacce di coercizione attraverso gli organi giudiziari dello Stato e non riuscirebbero quindi a perseguire i loro scopi in autonomia.

La differenza fra i due tipi di immunità, quella degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali, è dunque questa: la prima è necessaria agli Stati per l'affermazione della loro sovranità in quanto soggetti paritari della Comunità internazionale; alle organizzazioni internazionali, invece, l'immunità serve a garantire lo svolgimento delle loro funzioni in maniera indipendente da qualsiasi ingerenza e la loro imparzialità, perché nessuno Stato ne indirizzi le scelte.

Le organizzazioni internazionali possono godere di immunità dalla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare. L'immunità dalla giurisdizione contenziosa garantisce agli enti la non sottoposizione a procedimenti giudiziari dinanzi alle corti degli Stati, e a tal proposito si registrano tre orientamenti. Il primo fa riferimento alla disciplina che si applica alle organizzazioni che fanno parte della famiglia delle Nazioni

Unite, ed è divenuto punto di riferimento anche per molte altre organizzazioni internazionali. Nella Carta delle Nazioni Unite firmata a San Francisco nel 1945, fu espressamente previsto all'art. 105, par. 1, che: “the Organization shall enjoy in the territory of each of its members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purpose”. Si è così affermata l'immunità funzionale dell'Organizzazione, che gode quindi di immunità dalla giurisdizione degli Stati membri solo per gli atti compiuti nell'espletamento delle sue funzioni. Non sarebbe quindi applicabile all'Organizzazione un'immunità assoluta e dunque per tutti gli altri atti che non perseguono le sue finalità, varrebbe la disciplina in vigore per i soggetti privati. Oltre all'art. 105 della Carta, molte altre organizzazioni internazionali hanno fatto rinvio alle disposizioni contenute nelle Convenzioni generali sulle immunità e i privilegi dell'ONU e degli istituti specializzati (13 febbraio 1946 e 21 novembre 1947). Il secondo orientamento concerne casi che riguardano le organizzazioni internazionali finanziarie e monetarie, come per esempio la Banca interamericana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca africana di sviluppo. L'immunità funzionale è per esse esclusa nei settori di natura commerciale in cui l'organizzazione agisce come un operatore economico privato. L'ultimo orientamento, che però non ha avuto molta applicazione nella prassi convenzionale, non prevede alcuna immunità e le organizzazioni internazionali sarebbero quindi sempre sottoponibili a giudizio, a meno che non esistano norme pattizie che stabiliscano diversamente, come ad esempio norme *ad hoc* negli accordi di sede con lo Stato ospitante. Un caso in cui l'accordo non contiene disposizioni sull'immunità dell'organizzazione è quello dell'Istituto italo-latino americano, istituito con la Convenzione di Roma del 1966. Sempre a proposito dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa, anche sotto il profilo degli orientamenti assunti dalla giurisprudenza, si riscontrano tre diversi indirizzi. Il primo prevede l'immunità assoluta, il secondo adotta invece il criterio funzionalistico ed il terzo infine applica alle organizzazioni internazionali un'immunità “ristretta”. Il primo indirizzo, il quale prevede l'immunità assoluta dalla giurisdizione contenziosa, ha carattere minoritario in quanto scarsamente seguito. La seconda tesi, facente riferimento al criterio funzionale, garantisce l'immunità solo quando l'organizzazione internazionale sta agendo nell'esercizio delle sue funzioni. Questo orientamento è quello che sembra essersi maggiormente consolidato. Infine, il terzo orientamento si applica soprattutto alle controversie in materia di lavoro tra i funzionari e l'organizzazione. L'immunità ristretta è modellata su quella prevista dal diritto consuetudinario per gli Stati. Si distingue in tal caso fra atti *jure imperii* e atti *jure privatorum*. Gli atti *jure imperii* sono quelli che rientrano nell'esercizio delle attività sovrane, mentre gli atti *jure privatorum* sono quelli compiuti dall'ente in qualità di soggetto privato e in quest'ultimo

caso non può essere invocata l'immunità. In conclusione, quando si attua questa distinzione e si fa riferimento in particolare agli atti *jure imperii* si prendono in considerazione le attività poste in essere dall'organizzazione per il raggiungimento dei suoi scopi.

L'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare si distingue rispetto a quella dalla giurisdizione contenziosa in quanto ha un impatto maggiore sull'organizzazione. L'attuazione di misure esecutive e cautelari sui beni dell'ente internazionale sottraggono a quest'ultima risorse per l'esercizio delle sue funzioni, sia quando si tratta di dare esecuzione ad una sentenza sia quando è necessario adottare misure in via cautelare.

Sebbene la sussistenza dell'immunità dalla giurisdizione contenziosa preveda di conseguenza l'esistenza dell'immunità esecutiva e cautelare, la non applicabilità dell'immunità contenziosa non comporta però in maniera automatica l'esclusione dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare. Si riscontra nella disciplina pattizia una tutela più ampia dei beni delle organizzazioni internazionali e una maggiore uniformità rispetto alle disposizioni concernenti l'immunità dalla giurisdizione contenziosa. Anche in questo caso vi sono diversi orientamenti: un primo orientamento ricomprende gli enti che fanno parte delle Nazioni Unite ed è preso ormai a modello dalla maggior parte delle organizzazioni internazionali; un secondo orientamento raggruppa gli enti finanziari e monetari, i quali prevedono nei loro accordi istitutivi disposizioni in parte differenti. Il primo è l'orientamento maggioritario e fa riferimento alla Convenzione generale sulle immunità e i privilegi dell'ONU del 13 febbraio 1946, che all'art. II, sez. 3, stabilisce: "the property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action". Una disposizione analoga è prevista all'art. III, sez. 5, della Convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati. Si rileva quindi un'immunità dalla giurisdizione esecutiva di tipo assoluto. Il secondo orientamento invece, applicabile alle organizzazioni di carattere finanziario e monetario, contempla l'adozione di misure esecutive nel caso in cui l'organizzazione sia stata sottoposta a giudizio e si sia arrivati alla pronuncia di una sentenza definitiva. Dall'analisi della giurisprudenza si evince che vi è una tendenza, da parte dei tribunali interni degli Stati, ad estendere la nozione di beni che godono dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, considerandoli come beni destinati ad attività di carattere pubblicistico. Le pronunce in questa materia sono poche, sia perché spesso le organizzazioni internazionali in questione godono di immunità dalla giurisdizione cautelare, e quindi non si arriva alla fase successiva di attuazione delle misure cautelari ed esecutive, sia per questioni di carattere politico. A volte, infatti, è possibile che l'Esecutivo intervenga esercitando pressione nei confronti dei giudici per evitare che l'organizzazione sposti la sua sede in un altro Stato membro.

Al fine di permettere lo svolgimento delle loro funzioni, alle organizzazioni internazionali sono concessi altri privilegi e immunità oltre a quelle relative alla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare. Negli accordi multilaterali e accordi di sede sono previste delle norme che dispongono l'inviolabilità dei locali dell'organizzazione e dei suoi archivi. Per lo Stato ospitante vige anche un obbligo positivo, previsto dal diritto consuetudinario, di garantire la sicurezza della sede dell'ente internazionale da aggressioni esterne. Oltre ai locali della sede dell'organizzazione, anche i suoi archivi sono inviolabili. Altri privilegi sono applicati alle spedizioni delle organizzazioni internazionali, che non possono essere perquisite o sequestrate, in modo analogo a quanto è previsto per le valigie diplomatiche. I privilegi più significativi sono però quelli in materia fiscale e doganale, previsti negli accordi di sede e multilaterali. Questi ultimi richiamano le Convenzioni generali dell'ONU che fanno riferimento al criterio della destinazione d'uso dei beni, dei prodotti e dei servizi. I beni immobili, mobili, i prodotti e i servizi utilizzati dall'organizzazione per svolgere le sue funzioni sono esenti da tassazione, comprendendo l'immunità fiscale sia le imposte dirette che quelle indirette. Infine, le organizzazioni internazionali godono di immunità doganale e non sono soggette a divieti sulla restrizione alle importazioni e alle esportazioni di beni e prodotti né al pagamento delle relative tasse.

Come già rilevato, il regime delle immunità e dei privilegi delle organizzazioni internazionali, data l'importante incidenza delle stesse negli ordinamenti interni dei singoli Stati, ha delle implicazioni non indifferenti sugli individui e i diritti che a questi sono riconosciuti sia dagli Stati che dalla Comunità internazionale. In particolare, il riconoscimento all'organizzazione internazionale dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato in cui ha sede può costituire una negazione del diritto individuale alla tutela giurisdizionale dei propri diritti. Il diritto ad un equo processo è sancito sia da norme internazionali che nazionali, come l'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani e l'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, che assicura delle garanzie processuali minime. Nell'ordinamento italiano invece il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi è garantito sia dall'art. 24 della Costituzione, sia dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato dall'Italia a Roma nel 1950. La giurisprudenza italiana, in ossequio a questi principi, ha più volte negato l'immunità quando ha giudicato insufficienti o del tutto inesistenti mezzi alternativi di risoluzione della controversia. Ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali* del 1955, ha superato il principio funzionalista a favore della tutela del diritto del singolo a difendere i propri interessi, e ha affermato che il perseguimento degli scopi dell'organizzazione internazionale è secondario rispetto a tale diritto. Allo stesso modo si è espressa la Corte

costituzionale con la sentenza *Frontini c. Ministero delle Finanze* del 1974. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha accolto favorevolmente l'orientamento della giurisprudenza italiana nelle già citate sentenze *Waite and Kennedy* e *Beer and Reagan* del 18 febbraio 1999. In queste sentenze viene nuovamente affermato il diritto ad un processo equo in virtù dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dunque l'immunità viene applicata all'organizzazione internazionale solo quando vi siano mezzi alternativi che assicurino al singolo un'adeguata risoluzione della controversia. Tuttavia, il diritto ad un equo processo non è sempre garantito dai tribunali amministrativi e dai giudici nazionali. Esaminando, ad esempio, il caso del Tribunale amministrativo dell'organizzazione internazionale del lavoro emergono molte carenze sui metodi di risoluzione delle controversie che coinvolgono i dipendenti delle organizzazioni internazionali. Un ulteriore esempio di applicazione dell'immunità funzionale ad un'organizzazione internazionale, a discapito del diritto del singolo alla garanzia processuale minima, è la sentenza resa dalla giurisprudenza olandese, confermata sia in appello che in Cassazione, riguardo il genocidio avvenuto a Srebrenica nel 1995 durante la guerra in Bosnia ed Erzegovina. La giurisdizione olandese ha ritenuto secondario il riconoscimento alle vittime del diritto ad un equo processo, e ha invece privilegiato l'immunità dell'ONU, in quanto le relative azioni erano state compiute nell'esercizio delle sue funzioni; in particolare l'Organizzazione aveva agito per il mantenimento della pace e della sicurezza, in osservanza dell'art. 1 della Carta dell'ONU. Al fine di mostrare come sia possibile trovare un giusto equilibrio fra la concessione dell'immunità ad un ente internazionale e la tutela dei diritti del singolo e di alcune prerogative statali, sono stati esaminati due casi concreti che mostrano l'attribuzione di immunità e privilegi a due importanti organizzazioni internazionali per facilitarne le funzioni nello Stato ospitante: l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ("FAO") e l'Organizzazione degli Stati americani ("OSA"). Quest'ultima è un'organizzazione internazionale regionale che ha sede a Washington D.C., negli Stati Uniti. Ne fanno parte 35 Stati e 71 Osservatori permanenti, fra cui l'Italia. Le funzioni dell'Organizzazione comprendono la promozione della pace e della sicurezza, la risoluzione pacifica delle controversie fra gli Stati membri e la cooperazione per lo sviluppo economico, sociale e culturale. Le immunità e i privilegi dell'OSA sono previsti dall'Accordo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione degli Stati americani, firmato a Washington il 15 maggio 1949. A norma dell'Accordo, perquisizioni, requisizioni, confische, espropriazioni e qualsiasi tipo di interferenza amministrativa, giudiziaria o esecutiva non sono applicabili ad alcuna proprietà dell'Organizzazione, così come inviolabili sono gli archivi e i documenti. L'Organizzazione gode inoltre di esenzioni da imposte dirette e tasse doganali, non ha restrizioni alle importazioni ed esportazioni, e le sono accordate delle agevolazioni finanziarie. Il Capitolo II dell'Accordo

riguarda in particolare i privilegi e le immunità dei rappresentanti degli Stati membri, ma anche dello staff delle Delegazioni presso l'Organizzazione. I privilegi e le immunità sono però accordati solo riguardo le attività poste in essere durante lo svolgimento delle loro funzioni e durante i viaggi effettuati per partecipare alle riunioni e alle conferenze dell'Organizzazione. A parte l'immunità dall'arresto, dalla detenzione e dalla confisca dei bagagli personali, viene menzionata anche l'inviolabilità dei documenti e l'esenzione dalle restrizioni immigratorie (estesa anche ai coniugi). Il caso del Segretario generale viene trattato separatamente nel Capitolo III, in quanto sia lui che il coniuge e i figli minori, godono delle stesse immunità, delle stesse esenzioni e degli stessi privilegi accordati ai diplomatici. Infine, all'art. 13 dell'Accordo, è precisato che le immunità e i privilegi sono garantiti al fine di assicurare all'Organizzazione di svolgere le sue funzioni in maniera indipendente, ma questa può sempre rinunciarvi per non impedire il corso della giustizia. Un altro strumento pattizio che riguarda le immunità e i privilegi dell'OSA è l'Accordo di sede tra l'OSA e il Governo degli Stati Uniti, firmato a Washington D.C. il 14 maggio 1992. Secondo l'Accordo la sede è inviolabile, a meno che il Segretario generale non dia il consenso a funzionari degli Stati Uniti di entrarvi in casi eccezionali. Il Governo degli Stati Uniti garantisce inoltre la protezione degli edifici appartenenti all'ente, per permettergli lo svolgimento delle sue funzioni senza interferenze esterne. La sede dell'Organizzazione non può però, in nessun caso, dare rifugio a qualunque persona stia evitando l'arresto da parte del Governo degli Stati Uniti. Viene specificato che gli edifici in cui ha sede l'OSA possono essere usati dall'Organizzazione esclusivamente per l'esercizio delle funzioni stabilite nella Carta o in accordi stipulati tra l'ente e il Governo degli Stati Uniti. L'obbligo di leale cooperazione da parte dello Stato di sede si concretizza in varie misure che quest'ultimo deve adottare affinché l'Organizzazione possa portare avanti le sue attività, come per esempio assicurargli pubblici servizi come acqua, gas, elettricità, linee telefoniche, rimozione della neve. L'Organizzazione, negli Stati Uniti, gode dell'immunità giurisdizionale, a meno che l'ente non vi rinunci espressamente e nel caso di rinuncia all'immunità esecutiva e cautelare deve esserne fatto specifico riferimento. Inoltre, anche a norma dell'Accordo di sede, sia l'Organizzazione che le sue proprietà, sono esenti dalle imposte dirette, dalle tasse sulle vendite, dalle tasse doganali e dalle restrizioni alle importazioni e alle esportazioni per i beni destinati ad un uso ufficiale, con l'eccezione di alcune restrizioni volte alla tutela della salute e della sicurezza. Per quel che riguarda le risoluzioni delle controversie in materia di lavoro, l'Organizzazione ha la giurisdizione esclusiva e le disposizioni applicabili in materia di immunità dei funzionari sono quelle contenute nell'art. XII dell'Accordo di sede. A parte le immunità e i privilegi accordati ai funzionari dell'Organizzazione, nell'Accordo di sede vengono menzionati anche gli Esperti che prestano servizio presso l'OSA. Questi godono dell'immunità

dalla giurisdizione per le attività poste in essere durante l'esercizio delle loro funzioni, i loro bagagli beneficiano dello stesso trattamento delle valigie diplomatiche e tutti i loro documenti sono inviolabili. Particolare attenzione è rivolta anche agli aspetti connessi alle facilitazioni in merito alle procedure di registrazione all'ingresso negli Stati Uniti e all'ottenimento dei visti, i quali devono essere accordati con una maggiore velocità rispetto agli standard. Oltre ai funzionari e agli esperti, il Governo degli Stati Uniti facilita la procedura di ingresso anche a tutte quelle persone che sono state invitate dall'Organizzazione e accreditate presso di essa per affari ufficiali o in qualità di rappresentanti della stampa. Tuttavia le immunità e i privilegi accordati ai funzionari e agli esperti, nell'interesse dell'Organizzazione, possono essere revocati in qualsiasi momento dal Segretario generale. Nel caso di quest'ultimo invece, è il Consiglio permanente che ha il diritto a revocarne l'immunità. Il Dipartimento per i servizi legali dell'Organizzazione ha specificato che le leggi applicabili in materia di lavoro ai funzionari non diplomatici delle delegazioni permanenti negli Stati Uniti sono le leggi federali statunitensi e quelle del District of Columbia, leggi dirette, nella loro *ratio* originaria, ai privati, ma che vengono estese anche ai funzionari non governativi e, come tali, a quelli dell'OSA.

Attraverso l'applicazione di questa normativa, lo Stato assicura ai funzionari diverse garanzie al fine di permettere loro di svolgere al meglio le attività presso l'Organizzazione. È previsto: un salario minimo, un'indennità in caso di morte, malattie o danni sul posto di lavoro, un'indennità di disoccupazione, nonché l'esenzione dal pagamento delle tasse per gli oneri sociali per i funzionari non diplomatici che non sono cittadini americani ma svolgono funzioni simili ai dipendenti del Governo degli Stati Uniti. In quest'ultimo caso è precisato che questa esenzione si applica solo se lo Stato di nazionalità del funzionario esenta a sua volta i funzionari statunitensi sul suo territorio dal pagamento dello stesso tipo di tasse. I funzionari OSA inoltre godono dei benefici e tutele previsti da: il Family and Medical Leave Act, il District of Columbia Medical Leave Act, il The Age Discrimination in Employment Act, il The Americans with Disabilities Act, il Titolo VII del Civil Rights Act e il District of Columbia Human Rights Statute. Per quanto riguarda infine l'immunità dalla giurisdizione delle corti degli Stati Uniti, l'immunità in materia di lavoro per le missioni diplomatiche e lo staff viene assicurata dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, dal Foreign Sovereign Immunities Act degli Stati Uniti del 1976 e dal diritto consuetudinario internazionale. Se per i funzionari aventi visto diplomatico la normativa applicabile è quella sopramenzionata, per quel che concerne i funzionari dell'Organizzazione che non possiedono un visto diplomatico le disposizioni diventano più ambigue. Se la lettera del Foreign Sovereign Immunities Act include i rapporti di lavoro di questo tipo nella categoria delle attività commerciali, quindi sotto la giurisdizione degli Stati Uniti, l'interpretazione che di esso dà la

giurisprudenza americana non è invece uniforme. Lo stesso Dipartimento per i servizi legali dell'OSA ha posto in evidenza come, a causa dell'immunità delle proprietà delle missioni diplomatiche, sia difficile l'esecuzione di una sentenza in controversie di questo tipo, sia nel reperimento di prove da parte del ricorrente, sia nell'ottenimento di un eventuale risarcimento. In conclusione, dall'analisi delle leggi statunitensi applicabili in materia di immunità e privilegi e dall'Accordo di sede fra l'OSA e gli Stati Uniti, si nota come il Governo statunitense abbia assolto agli obblighi di leale cooperazione con l'Organizzazione garantendogli i più ampi benefici e facilitazioni, al fine di permettere all'OSA di svolgere in maniera indipendente le sue attività presso la sua sede.

Il secondo degli enti presi in considerazione, al fine dell'analisi in questione, è l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ("FAO"), agenzia specializzata delle Nazioni Unite, la cui sede centrale è stata trasferita da Washington a Roma nel 1951. L'Accordo di sede con l'Italia è stato firmato a Washington il 31 ottobre 1950 e l'ente conta ad oggi 1600 funzionari, di cui la metà presta servizio presso la sede centrale a Roma. Le funzioni dell'Organizzazione sono indicate all'art. 1 della Convenzione istitutiva, firmata dai rappresentanti di quarantadue Nazioni, il 16 ottobre 1945, presso lo Château Frontenac, a Québec City, in Canada. L'agenzia ha il fine fondamentale di contribuire ad aumentare i livelli di nutrizione, migliorando la produttività agricola mondiale, fornisce assistenza tecnica utilizzando i fondi stanziati dagli Stati membri e attua politiche per la riduzione della fame. Nel 1949 gli Stati membri della FAO concordarono l'incorporazione dell'Istituto Internazionale di Agricoltura (IIA), nato per volere del Re Vittorio Emanuele III e avente sede in Italia, in quanto caratterizzato da attività e scopi analoghi a quelli dell'agenzia ONU. Nel febbraio 1951 la FAO iniziò ad esercitare le sue funzioni a Roma, presso il palazzo che era stato in precedenza la sede del Ministero delle colonie italiane dell'Africa Orientale, nell'area delle Terme di Caracalla. Nel tempo, i Paesi membri dell'Organizzazione sono aumentati, i compiti si sono moltiplicati e i funzionari alle sue dipendenze sono decuplicati. A seguito di queste nuove esigenze e la necessità di ulteriori spazi, l'Organizzazione si è vista costretta a dover affittare a sue spese degli edifici distaccati dalla sede centrale. In uno Scambio di note, intercorso a Roma il 10 giugno 1986, tra il Governo italiano ed Edouard Sauma, Direttore generale della FAO, quest'ultimo chiedeva che i limiti territoriali della sede centrale dell'Organizzazione venissero estesi. La risposta del Governo italiano fu positiva e il 3 dicembre 1986 il Ministro degli Esteri Giulio Andreotti presentò il Disegno di legge per la ratifica dello scambio di lettere. Con la legge 3 novembre 1988, n. 506 fu "autorizzata la complessiva spesa di lire 25 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici, per i lavori di ampliamento e di ristrutturazione della sede della F.A.O., comprese la progettazione e le necessarie indagini geognostiche". L'ampliamento

della sede centrale costituisce un esempio di come il Governo italiano abbia adempiuto all'obbligo generale di cooperazione con la FAO. Questo tipo di obbligo da parte degli Stati membri nei confronti delle organizzazioni internazionali è spesso contenuto nei loro statuti, come ad esempio nel caso dell'art. 4, co. 3, del Trattato sull'Unione Europea: “In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”. In questo caso il Governo italiano è venuto incontro all'esigenza manifestata dall'Organizzazione e ha facilitato l'esercizio delle sue funzioni concedendole, a proprie spese, altri edifici per far fronte all'espansione dei suoi compiti e del suo organico. Oltre all'ampliamento della sede centrale, alla FAO sono stati accordati anche privilegi fiscali e doganali con lo scopo di facilitare l'esercizio delle sue funzioni. Fra le disposizioni atte a garantire tali privilegi, si sono riscontrate, però, in passato, alcune incongruenze. In particolare, dal 1952 al 1985, sono emerse delle differenze tra la Convenzione sui privilegi e sulle immunità del 1947 e gli accordi di sede stipulati dall'Italia con le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite, sul tema del trattamento finanziario dei funzionari delle organizzazioni internazionali. Questa anomalia era stata causata da una riserva apposta dal Governo italiano alla Convenzione del 1947, in cui si affermava la possibilità di porre delle limitazioni al trattamento finanziario agevolato riservato ai funzionari delle organizzazioni internazionali di nazionalità italiana. La Convenzione infatti prevede che i redditi (emolumenti) che i funzionari internazionali percepiscono per il servizio prestato presso l'ente internazionale siano esenti da imposizione fiscale diretta, in virtù del rapporto di organicità che li lega all'ente in qualità di datore di lavoro. La *ratio* che ispira questa disciplina è connessa ai contributi versati dai Paesi membri all'ente per permettergli di svolgere le sue funzioni. Parte di quei contributi serve infatti all'organizzazione per pagare gli stipendi dei funzionari alle sue dipendenze. Se lo Stato tassasse gli emolumenti recupererebbe in questo modo parte del contributo versato all'ente, creando disparità con gli altri Stati membri. Per questo motivo l'esenzione deve riguardare tutti i funzionari internazionali, senza alcuna distinzione basata sulla nazionalità. Quindi la riserva posta dal Governo italiano poneva una discriminazione a discapito dei funzionari italiani. Il Segretario generale delle Nazioni Unite decise allora di non accettare la riserva e l'Italia non divenne parte contraente della Convenzione fino al 1985, quando ritirò la riserva. Al momento del deposito dello strumento di adesione alla Convenzione del 1947 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale una lista delle istituzioni specializzate con sede in Italia a cui si

applica la Convenzione; tra questi enti c'è anche la FAO. L'art. XIII, sez. 27, lett. (d), dell'Accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale della FAO, concluso a Washington il 31 ottobre 1950, prevede “[the] exemption from any form of direct taxation on salaries, emoluments and indemnities paid to them by FAO”. Questo articolo non ha mai subito modifiche, neanche negli Scambi di note interpretative sull'art. XIII intercorsi nel 1956 tra l'Organizzazione e il Governo italiano. Negli anni settanta sono però sorte delle controversie quando è stato richiesto ai funzionari italiani alle dipendenze della FAO di pagare le tasse sui propri stipendi. L'organizzazione si è opposta in quanto il Governo italiano, al fine di evitare un indebito arricchimento a scapito degli altri Stati membri, avrebbe dovuto versare un contributo maggiore all'ente, determinando ciò che in linguaggio tecnico è definito come “partita di giro” tra il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Tesoro, e quindi le somme riscosse a titolo di imposta sarebbero state restituite all'ente sotto forma di contributo. Dopo uno scambio di lettere interpretativo dell'art. XIII, avvenuto a Roma tra il 20-23 dicembre 1986, è stata affermata l'applicazione di privilegi fiscali e doganali a tutti i funzionari della FAO, senza distinzione di nazionalità.

Per quanto riguarda invece le imposte indirette, la FAO gode dell'esenzione dall'IVA (imposta sul valore aggiunto), dalle imposte sui trasferimenti e da quelle sul consumo. La FAO è stata la prima organizzazione internazionale ad essere equiparata alle amministrazioni statali italiane per quel che concerne l'esenzione dal pagamento dell'IVA. Per facilitare lo svolgimento delle sue funzioni, all'ente sono state accordate anche agevolazioni finanziarie e valutarie, secondo quanto disposto dall'art. IX dell'Accordo di Washington del 1950 (il Governo concede il suo appoggio perché la FAO usufruisca delle migliori condizioni per i tassi di cambio, le operazioni di cambio e le commissioni bancarie). L'Organizzazione gode inoltre di un trattamento privilegiato per le comunicazioni ufficiali, che non possono essere soggette a censura o intercettazione e beneficiano dello stesso trattamento previsto per le comunicazioni delle missioni diplomatiche in Italia. Infine l'ente beneficia sia di tariffe speciali per l'uso delle ferrovie dello Stato (art. VI dell'Accordo di Washington), sia di agevolazioni per le importazioni e i tributi doganali, ma solo nei confronti dei beni destinati ad uso ufficiale. Anche in questo caso il Governo italiano è venuto incontro alle necessità dell'ente: ha facilitato lo svolgimento delle funzioni dell'organizzazione internazionale, limitando la potestà tributaria statale. In tal modo ha svincolato la FAO da restrizioni e oneri impositivi, permettendole di assolvere al meglio la propria attività. Per quanto riguarda l'immunità giurisdizionale, l'accordo di Washington del 31 ottobre 1950 fra Italia e FAO, dispone all'art. VIII che l'ente e i suoi beni beneficiano dell'immunità dalla giurisdizione italiana, a meno che l'organizzazione non vi rinunci espressamente. Inizialmente la giurisprudenza italiana

interpretò l'art. VIII dell'Accordo di Washington in senso restrittivo, intendendo non una generale immunità nei confronti dell'Organizzazione come soggetto di diritto, ma un'immunità relativa solo alla sede fisica dell'ente. La Corte di cassazione, nella sentenza del 1982 *Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica c. FAO*, negò l'immunità dell'ente poiché il rapporto con l'Istituto era di natura commerciale. La controversia verteva su un immobile locato, che però non era adibito a sede dell'ente ma usato a fini privatistici; applicando quindi il principio dell'immunità ristretta, la Corte non riscontrava una connessione diretta e necessaria dell'immobile con i fini istituzionali dell'ente. Sempre in riferimento alla teoria dell'immunità funzionale, che distingue tra attività pubblicistiche e private, attribuendo l'immunità dalla giurisdizione esclusivamente alle prime, la Corte di cassazione aveva invece concesso l'immunità all'Organizzazione nel caso *Porru v. FAO* del 1969. In tal caso infatti l'immunità fu riconosciuta in base al principio di diritto internazionale consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem*, perché le attività su cui verteva la controversia erano di tipo pubblicistico e quindi la giurisdizione italiana era tenuta ad astenersi dall'interferire nella sovranità dell'Organizzazione, in quanto soggetto di diritto internazionale che esercita la sua potestà di imperio sul piano dei rapporti internazionali. Nelle sentenze più recenti si è riscontrata una tendenza da parte della giurisprudenza italiana ad estendere l'immunità della FAO. Un esempio esemplificativo è la sentenza della Corte di cassazione del 18 maggio 1992, nel caso *Colagrossi v. FAO*, in cui si fa riferimento all'art. VIII, sez. 16, dell'Accordo di Washington del 1950 tra Governo italiano e FAO. In base a tale norma, che considera immuni dalla giurisdizione non solo i beni dell'ente ma “espressamente l'organismo internazionale”, la Corte ha in quel caso riconosciuto l'immunità dell'Organizzazione per le controversie in materia di lavoro con i suoi dipendenti. Dalla lettura delle diverse sentenze rese nel corso del tempo dalle corti italiane nei casi riguardanti la FAO, si può affermare che, a parte per le controversie in materia di lavoro con i suoi dipendenti, non viene mai riconosciuta un'immunità assoluta all'Organizzazione, ma un'immunità ristretta. Le corti distinguono infatti tra attività di tipo pubblicistico, necessarie allo svolgimento delle funzioni dell'ente e quindi esenti dalla giurisdizione italiana, e attività di tipo privatistico.

L'OSA e la FAO sono due casi di organizzazioni internazionali alle quali gli Stati di sede hanno accordato ampi privilegi e immunità al fine di garantire loro di svolgere la propria attività in maniera indipendente.

In particolare, i rapporti tra FAO e Italia, sono un esempio di come gli Stati, nell'ambito delle immunità e dei privilegi accordati agli enti internazionali, possano conciliare il diritto dei singoli ad una garanzia processuale minima con l'obbligo generale di cooperazione dello Stato, il quale deve assicurare all'organizzazione internazionale l'esercizio delle sue funzioni concedendogli una serie di immunità e privilegi.

L'Italia ha assolto a quest'obbligo di leale cooperazione con l'Organizzazione in diverse occasioni. Ne sono esempio sia il caso dell'ampliamento della sede centrale, effettuato a spese del Governo italiano, sia quello dell'estensione dei privilegi fiscali ai funzionari dell'ente di nazionalità italiana, a discapito della potestà tributaria statale. Inoltre, anche la giurisprudenza italiana, nei casi riguardanti la FAO, ha individuato e promosso il suddetto equilibrio tra il diritto del singolo ad un equo processo e la concessione dell'immunità. Si può concludere che le immunità e i privilegi sono strumenti indispensabili ad assicurare agli enti internazionali lo svolgimento delle loro funzioni senza restrizioni o impedimenti. Tuttavia, tali immunità non possono essere concesse indistintamente senza sacrificare le garanzie processuali minime riconosciute dagli Stati e dalla Comunità internazionale ai singoli individui. Ecco perché il criterio di attribuzione dell'immunità che meglio si sposa con la tutela dei diritti individuali e la giurisdizione degli Stati, è quello funzionalistico. Quest'ultimo, infatti, rende immuni dalla giurisdizione non qualunque attività e bene dell'ente, ma solo quelli connessi direttamente allo svolgimento delle sue funzioni. La stessa giurisprudenza italiana ha dimostrato di apprezzare il valore di tale criterio e ne ha dato più volte applicazione, in particolare nelle controversie riguardanti la FAO. Usando le parole della Corte di cassazione nella sentenza *INPDAl v. FAO*, precedentemente citata: "Deve riconoscersi che, per potersi ritenere immuni le attività [dell'organizzazione internazionale] in relazione ai suoi fini istituzionali, occorre che tra questi ultimi e la prima vi sia una stretta connessione strumentale, diretta e necessaria".