

## Sezione 2 — ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

### 1. Soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali

#### 0. Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) nella sentenza del 26 febbraio 1931 nel caso *Istituto Internazionale d'Agricoltura c. Profili*.

Un economo-cassiere dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura, ente internazionale reato con un trattato il 7 giugno 1905 (reso esecutivo in Italia con l. 16 agosto 1906, n. 75) e trasformatosi nel secondo dopoguerra nella FAO, G. Profili, dopo essere stato dispensato dal servizio, aveva adito il Tribunale di Roma (sezione speciale del lavoro) chiedendo il pagamento dell'indennità di licenziamento e la restituzione della cauzione depositata presso l'Istituto. Con sentenza del 23 febbraio 1929 il Tribunale aveva accolto domanda. L'Istituto Internazionale d'Agricoltura aveva allora proposto appello alla Corte d'appello di Roma (sezione speciale del lavoro), la quale, con sentenza del 2 aprile 1930, aveva escluso la competenza del giudice del lavoro. Contro tale sentenza entrambi i parti proposero ricorso per cassazione. L'ex impiegato, per far dichiarare la competenza dei giudici del lavoro e l'Istituto per far dichiarare il difetto di giurisdizione dei giudici italiani a motivo della sua natura di ente internazionale.

Nella sua sentenza del 26 febbraio 1931, la Corte di cassazione ha subito affermato e « la sovranità dello Stato Italiano, tra i cui attributi è il potere di giurisdizione, non essa esplicarsi in confronto dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura in quanto tale ente internazionale eserciti attività diretta alla sua organizzazione ed alla conseguente stipula dei rapporti impiegatizi ». Pertanto « accoglie il ricorso dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura, e, dichiarato il difetto di giurisdizione dello Stato italiano, elimini, per assorbimento, il compito di identificare e designare l'organo giurisdizionale competente in relazione al ricorso dell'Impiegato Profili » (p. 387).

Ciò premesso, la Corte è passata a motivare la sua posizione. A suo giudizio « l'Istituto Internazionale d'Agricoltura, che ripete la sua origine dalla volontà collettiva di numerosi Stati (Patto di Unione) per la tutela e la soddisfazione d'interessi e bisogni economici collettivi e comuni, è un Ente internazionale, precisamente una Unione Internazionale Amministrativa » e « come ogni Ente, esso ha la sua organizzazione ». Un riflesso di tale organizzazione è il rapporto d'impiego, nella sua disciplina normativa astratta, la sua realizzazione concreta, nelle garanzie di attuazione apprestate ai soggetti dei « rapporti relativi » (p. 387).

La Corte ha ricordato che « di Unioni Internazionali Amministrative, la pratica internazionale conosce due categorie: per talune la organizzazione è affidata ad uno o più Stati che son concorsi a costituirle, per altre la organizzazione rimane autonoma

<sup>1</sup> In *RDl*, 1931, pp. 386-389.

e chiusa alla ingerenza di qualsiasi Stato della Unione ». A suo giudizio « il Patto di Unione fornisce la guida per la discriminazione tra le due categorie » e « l'Istituto Internazionale d'Agricoltura, per suo atto di fondazione (Convenzione 7 giugno 1905...) appartiene alla seconda categoria: e su questo punto i cultori di diritto internazionale sono concordi ». Si tratta dunque « di una Unione autonoma, chiusa, nella sua vita interna, alla penetrazione del potere sovrano di qualsiasi Stato Unionista, salvo che essa stessa lo consenta », al punto che « con la migliore e più diffusa dottrina, questo Supremo Collegio ritiene che essa sia una persona giuridica internazionale » (p. 387).

Come tale « il suo potere di autodeterminazione o di autonomia, che include quello di organizzarsi e di disciplinare i rapporti di organizzazione nel loro svolgimento normale ed anormale, elimina ogni ingerenza statale, ogni penetrazione di norme, sostanziali o processuali, dell'ordinamento statale », penetrazione che, « quando di Unioni Internazionali Amministrative ad organizzazione autonoma si tratti, è anche possibile se nel patto di Unione o nei regolamenti interni si contenga rinvio, per integrazione, a norme di altro ordinamento », ma « nel caso in esame, né nella Convenzione fondamentale, né negli Statuti è traccia di simile rinvio ». Secondo la Corte, « l'ordinamento particolare dell'Istituto deve bastare a se stesso, nelle sue norme sostanziali e nelle norme che disciplinano la realizzazione coattiva di questi rapporti della sua vita interna, com'è di quelli d'impiego », nel senso che « le lacune del suo diritto sostanziale si colmano con i mezzi comuni ad ogni ordinamento giuridico autonomo, con la estensione analogica e colla identificazione, in una progressiva astrazione, dei principi generali o generalissimi di diritto ». In particolare, a giudizio della Corte, « le lacune che riguardano l'apprestazione di garanzie per la realizzazione dei rapporti, se anormalità si presentino nel loro svolgimento, rimangono tali; non si colmano arbitrariamente, se pure additino il bisogno, per l'ordinamento particolare, di adeguarsi al progresso degli ordinamenti più evoluti » (pp. 387-388).

La Corte ha precisato che « la evoluzione delle garanzie va dal nulla, alla coazione privata, all'intervento dell'Autorità che si perfeziona gradatamente fino ad assumere le forme ed il contenuto della garanzia giurisdizionale », evoluzione che « è ancor nettamente visibile nei rapporti di diritto pubblico con Enti pubblici, specialmente nei rapporti di impiego ». Orbene, « l'ordinamento giuridico particolare di una Unione Amministrativa Internazionale può ancora trovarsi in una delle fasi meno progredite » come era « la stessa Società delle Nazioni prima del 1927, quando le controversie originarie dal rapporto di impiego, in difetto di un organo giurisdizionale per deciderle, avevano soltanto la garanzia del ricorso amministrativo », ma « nel 1927 il Tribunale Amministrativo fu istituito, senza che nessuno abbia mai ritenuto potesse, prima della istituzione ed in difetto di un Tribunale Amministrativo, la giurisdizione di un qualsiasi Stato conoscere delle controversie originarie dall'applicazione del rapporto di impiego ». Tale « è ancora l'Istituto Internazionale di Agricoltura, meno per insensibilità a modelarsi sugli ordinamenti degli Stati più progrediti, che per prudenza di fronte a dubbi elevati circa la legittimità dell'ingerenza integrativa dei Tribunali Italiani nelle controversie suddette », ma « ogni dubbio del genere è svanito per concessione delle immunità diplomatiche ai delegati ed ai funzionari superiori dell'Istituto nell'esercizio di attività connessa con le rispettive funzioni pubbliche (legge 20 giugno 1930, n. 1075), anche l'Istituto si accinge a percorrere un ulteriore passo nell'ordinamento delle

garanzie per l'attuazione dei rapporti d'impiego costituendo un suo Tribunale Amministrativo, ad imitazione della Società delle Nazioni, che le predette immunità diplomatiche ebbe concesse fin dal suo atto costitutivo (art. 7 del Patto della S.d.N. ed Accordo di Ginevra del 20 settembre 1926 tra la S.d.N. ed il Consiglio Federale Svizzero)» (p. 388).

La Corte ha quindi osservato che «attualmente, il rapporto d'impiego presso l'Istituto Internazionale d'Agricoltura ha soltanto una difesa amministrativa, difetta forse di una vera difesa giurisdizionale» e «l'impiegato può soltanto presentare ricorso al Comitato permanente, che poi è lo stesso organo datore del provvedimento impugnato». Pur pretendosi avere «qualsiasi opinione circa la sufficienza di tale difesa nel contenzioso internazionale dell'Istituto, anche tenuto conto della elevata sensibilità del cospicuo organo all'unione, comunque se è evidente il bisogno di un più progredito ordinamento, nulla autorizza l'intervento di una Sovranità esterna per esercitarvi il suo potere di giurisdizione, quando la iniziale organizzazione contenziosa interna escluda la volontà dell'Istituto accettare quella dello Stato che l'ospita» (p. 388).

In conclusione, secondo la Corte, «il carattere dell'Istituto, la portata del Patto di unione circa la sua completa autonomia, l'attributo di tale autonomia di potersi dare organizzazione e di regolare i relativi rapporti, normali e litigiosi, attribuito consacrato che in norma di diritto pubblico interno italiano...», mettono in chiarissima luce il principio, che questa Corte adotta, secondo cui, di fronte ai rapporti di impiego, che ricadono nella organizzazione interna di una Unione Internazionale, come l'Istituto Internazionale d'Agricoltura, voluta dal Patto fondamentale perfettamente autonoma rispetto tutti ed a ciascuno degli Stati Unionisti, è esclusa la ingerenza della sovranità statale che nella sua funzione giurisdizionale, indipendentemente da ogni considerazione sulle forme di organizzazione e sugli istituti di giustizia amministrativa interna che la Unione stessa abbia saputo o voluto adottare» (pp. 388-389).

• **Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite.**

Il 17 settembre 1948 il come Folke Bernadotte, cittadino svedese, e il colonnello Idre P. Serot, cittadino francese, furono uccisi nella parte orientale di Gerusalemme sta allora sotto il controllo israeliano) mentre svolgevano le funzioni di mediatore di osservatore per conto delle Nazioni Unite per negoziare e sorvegliare la tregua in Israele, da poco costituitosi come Stato, e che sarebbe divenuto membro delle Nazioni Unite dall'11 maggio 1949, e gli Stati arabi. Avendo il Segretario generale accusato l'U.N. di non aver adottato tutte le misure idonee a prevenire i due delitti, attribuiti a estremisti ebraici, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite chiese, con una risoluzione del 3 dicembre 1948, alla Corte internazionale di giustizia, ai sensi dell'art. 96 della Carta, un parere consultivo sottoponendole il seguente quesito: «1. Nel caso in cui un'azione delle Nazioni Unite subisca, nell'esercizio delle sue funzioni, un danno in condizioni tali da impegnare la responsabilità di uno Stato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha la qualità per presentare contro il governo *de jure* o *de facto* responsabile un claimo allo scopo di ottenere la riparazione dei danni causati a) alle Nazioni Unite, alla vittima o ai suoi aventi causa? 2. Nel caso di risposta affermativa al punto 1

b), come si concilierà l'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite con i diritti che potrebbero spettare allo Stato del quale la vittima è cittadino?»<sup>2</sup>.

Nel suo parere dell'11 aprile 1949, la Corte ha precisato che «la competenza ad avanzare un reclamo internazionale è, per quelli che la possiedono, la capacità di far ricorso ai metodi abituali riconosciuti dal diritto internazionale per la definizione, la presentazione e la soluzione delle controversie», menzionando «fra tali metodi... la protesta, la domanda di inchiesta, il negoziato, la richiesta di sottoposizione ad un tribunale arbitrare o alla Corte nella misura in cui il suo Statuto lo consenta». La Corte ha altresì precisato che «questa competenza appartiene certamente allo Stato» nel senso che «uno Stato può avanzare un reclamo internazionale contro un altro Stato»; in tal caso il «reclamo assume la forma di un reclamo tra due entità politiche, uguali in diritto, di analogia struttura ed entrambe soggetti diretti di diritto internazionale», fermo restando che «esso... non può essere, nell'attuale stato del diritto relativo alla giurisdizione internazionale, sottoposto ad un tribunale, se non con il consenso degli Stati interessati». Inoltre, qualora «l'Organizzazione avanza un reclamo nei confronti di uno dei suoi Membri», a giudizio della Corte, «tale reclamo sarà presentato con le stesse modalità e regolato dalla medesima procedura» ovvero «potrà... venire sostenuto con gli strumenti politici a disposizione dell'Organizzazione» (pp. 177-178).

Ciò premesso, la Corte ha osservato che per stabilire se «l'Organizzazione ha una natura tale da comportare la capacità di avanzare un reclamo internazionale», essa «deve prima indagare se la Carta abbia conferito all'Organizzazione una condizione che le permette di possedere, nei confronti dei suoi Membri, diritti per i quali sia competente a chiedere loro il rispetto» e cioè «se l'Organizzazione possiede una personalità internazionale». La Corte — sul presupposto che «i soggetti di diritto, in ogni ordinamento giuridico, non sono necessariamente identici quanto alla loro natura o all'estensione dei loro diritti; e la loro natura dipende dalle necessità della comunità» e che «lo sviluppo del diritto internazionale è stato influenzato dalle esigenze della vita internazionale» oltre al fatto che «il progressivo accrescersi delle attività collettive degli Stati ha già prodotto esempi di azione sul piano internazionale da parte di alcune entità che non sono Stati» — ha affermato che per raggiungere gli «scopi specificati nella Carta delle Nazioni Unite» risultava «indispensabile l'attribuzione della personalità internazionale» all'Organizzazione. Tale personalità, secondo la Corte, era altresì desumibile dal fatto che «la Carta non si è limitata a fare dell'Organizzazione da essa creata semplicemente un centro "per l'armonizzazione delle azioni delle nazioni volto al conseguimento di tali fini comuni" (articolo 1, par. 4)». Infatti, la Carta «ha dotato tale centro di organi assegnando loro specifici compiti» e «ha definito la posizione dei membri in rapporto all'Organizzazione, prescrivendo loro di darle ogni assistenza in qualsiasi azione che essa intraprenda (articolo 2, par. 5)» nonché «di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza». Inoltre, come evidenziato dalla Corte, la Carta ha autorizzato «l'Assemblea generale ad indirizzare raccomandazioni ai Membri» oltre ad aver conferito «all'Organizzazione la capacità giuridica, i privilegi e le immunità nel territorio di ciascuno dei suoi Membri» prevedendo peraltro «la conclusione di accordi tra l'Organizzazione e i suoi Membri». Quest'ultima circostanza, e «in particolare la conclusione di

<sup>2</sup> In <http://www.icj-ctj.org/docKey/files/11833.pdf> (ICJ Rep., 1949, pp. 174-189).