

Unità o pluralità dei regimi di responsabilità internazionale delle organizzazioni?

Paolo Palchetti

Una delle critiche ricorrenti mosse nei confronti del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali adottato nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale è stata quella di non tenere adeguatamente in conto il fatto che le organizzazioni, a differenza degli Stati, sono una diversa dall'altra per competenze, struttura e composizione. Secondo questa critica, che è stata avanzata soprattutto dalle organizzazioni internazionali, ma anche da alcuni Stati e da una parte della dottrina, la diversità delle organizzazioni rende difficile ricostruire un *regime generale* di responsabilità internazionale applicabile in principio a tutte le organizzazioni; e anche quando si ammette la possibilità di identificare un regime generale, se ne denuncia la scarsa utilità, sul presupposto che, nella maggior parte dei casi, il regime generale dovrà cedere a favore di *regimi speciali* che si applicano ad una specifica organizzazione o ad una specifica categoria di organizzazioni. Adottando una posizione ancora più radicale, una parte della dottrina sembra mettere in dubbio che il controllo sull'operato delle organizzazioni internazionali possa passare attraverso l'applicazione di regole sulla responsabilità internazionale. Si sostiene che i principi del diritto internazionale in tema di responsabilità mal si presterebbero ad essere applicati nei confronti di realtà così variegata e complesse come le organizzazioni internazionali. All'idea di un controllo "dall'esterno" sull'operato della organizzazione, che si fonda sui principi della responsabilità internazionale, si contrappone l'idea di un controllo "dall'interno", realizzato vuoi attraverso meccanismi di *accountability* vuoi, nella prospettiva del *global administrative law*, attraverso il ricorso a principi di trasparenza e partecipazione modellati su quelli che si ricavano dalle esperienze nazionali in tema di controllo sull'operato delle autorità pubbliche.

Prendendo spunto da queste critiche, la relazione si propone innanzitutto di esaminare la dinamica dei rapporti tra regime generale e regimi speciali di responsabilità delle organizzazioni. L'esame di tale questione sarà condotto principalmente attraverso una valutazione dell'ambito di applicazione della disposizione – l'art. 64 – del testo del 2011 dedicata alla *lex specialis*. Si procederà operando una distinzione tra regole di responsabilità applicabili nei rapporti tra l'organizzazione e i suoi membri e regole operanti nei rapporti tra l'organizzazione e i soggetti terzi. Il diverso contesto – "istituzionale", da un lato, e "contrattuale", dall'altro – sembra giustificare la conclusione che la dialettica tra regime generale e regimi speciale si realizza sulla base di dinamiche parzialmente differenti nelle due situazioni. Se può essere giustificata una maggiore flessibilità nel riconoscere l'esistenza di regole speciali destinate a disciplinare i rapporti all'interno dell'organizzazione, maggiore cautela si impone per quanto riguarda i rapporti tra organizzazione e soggetti terzi. Qui il rischio è che un'organizzazione utilizzi l'argomento della *lex specialis* per attenuare il regime di responsabilità applicabile nei suoi confronti. Resta tuttavia da vedere se il ricorso a regimi speciali, che si impongono anche nei confronti di soggetti terzi, non sia che un'inevitabile conseguenza del modo di essere delle organizzazioni. Occorre, in altre parole, domandarsi se non siano più aderenti alla realtà internazionale le tesi di quegli autori che descrivono le organizzazioni come enti i quali, più che controllati o controllabili attraverso l'applicazione di principi di responsabilità internazionale, si auto-controllano tramite l'introduzione di procedure di *accountability* o tramite l'applicazione di principi generali di buona amministrazione. Queste tesi appaiono in realtà poco soddisfacenti nella misura in cui tendono a descrivere come alternativi meccanismi che sono invece complementari. Se la responsabilità internazionale delle organizzazioni è stata fatta raramente valere, i motivi vanno ricercati non nella natura delle organizzazioni quanto nel fatto che gli obblighi internazionali, soprattutto pattizi, che si indirizzano alle organizzazioni sono ancora pochi e ancora più rari sono i meccanismi giurisdizionali o quasi giurisdizionali utilizzabili nei confronti di queste.