



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

**DOTTORATO DI RICERCA IN
Scienze Giuridiche**

CICLO XXXII

COORDINATORE Prof. Alessandro Simoni

L'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali:
conflitti di norme fra immunità funzionale e diritto di accesso al giudice

Settore Scientifico Disciplinare IUS/13

Dottorando

Dott. *Insolia Andrea*

Andrea Insolia
(firma)

Tutore

Prof. *Frulli Micaela*

Micaela Frulli
(firma)

Coordinatore

Prof. *Simoni Alessandro*

Alessandro Simoni
(firma)

Anni 2016/2019

Sintesi

La tesi si propone di esaminare il regime giuridico di diritto internazionale concernente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva delle organizzazioni internazionali alla luce degli sviluppi più recenti della prassi. Il primo capitolo della tesi ricostruisce ed esamina criticamente il dibattito dottrinale sul fondamento giuridico delle immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali. Dopo aver ripercorso l'evoluzione del relativo regime giuridico, esamina le diverse tesi dottrinali avanzate a sostegno del suo fondamento consuetudinario, ricercandone l'effettivo accoglimento nella prassi giurisprudenziale. In tale ambito, dopo aver discusso quelle tesi che ritengono variamente applicabili alle organizzazioni internazionali le norme consuetudinarie valide per gli Stati, svolge un'autonoma ricostruzione della prassi nazionale e internazionale al fine di verificare l'ipotesi dell'esistenza di norme consuetudinarie autonome. Il candidato conclude osservando che se la prassi non offre elementi sufficienti a sostenere l'esistenza di simili norme. Al contrario, la giurisprudenza fa ormai costante riferimento al diritto pattizio quale fondamento giuridico dell'immunità delle organizzazioni internazionali convenute. Ciò non impedisce peraltro che possa ipotizzarsi almeno la progressiva emersione di una norma consuetudinaria, stante la diffusa espressione di opinio necessitatis da parte delle corti interne, al momento di riconoscere l'immunità. Al diritto consuetudinario continua in ogni caso a farsi riferimento nella definizione della portata *ratione materiae* dell'immunità, in chiave interpretativa delle disposizioni pattizie applicabili e correttiva degli effetti restrittivi del diritto di accesso al giudice.

Il secondo capitolo esamina la *ratio* dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva. Più specificamente, discute i diversi argomenti avanzati in dottrina al riguardo, nonché i rischi che vengono normalmente associati, in dottrina e in giurisprudenza, all'esercizio della giurisdizione su un'organizzazione internazionale da parte dei tribunali interni degli Stati membri. Tali rischi non trovano sempre un riscontro concreto nella prassi, e comunque dovrebbero essere ridimensionati in una prospettiva di maggiore garanzia dei diritti dei privati lesi da attività dell'organizzazione. Il candidato conclude che se la *ratio* è quella di facilitare il perseguimento degli scopi per cui l'organizzazione è stata creata, e di porla al riparo da interferenze tali da arrecare un effettivo ostacolo alla sua capacità di esercitare le proprie funzioni, questa è un'eventualità che il giudice interno dovrebbe accertare caso per caso, in relazione alle circostanze del caso di specie.

Il terzo capitolo esamina gli aspetti processuali dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, prendendo a riferimento la normativa valevole per gli Stati. Se infatti il regime applicabile alle prime in parte si discosta da quello previsto dal diritto consuetudinario, sono diversi i profili di coincidenza fra i due regimi.

Infine, come dimostra l'analisi svolta nel quarto capitolo, la giurisprudenza sembra in maniera crescente adottare un approccio favorevole a un accertamento caso per caso delle condizioni per il riconoscimento dell'immunità, e ciò sia con riferimento sia a organizzazioni cui gli accordi internazionali applicabili riconoscono un'immunità dalla giurisdizione cognitiva limitata sia a organizzazioni cui è invece conferita espressamente un'immunità assoluta. Il candidato, nell'esaminare le tecniche interpretative adottate dai giudici interni al fine di definire la portata *ratione materiae* dell'immunità, osserva infatti che benché una parte rilevante della giurisprudenza adotti un'interpretazione testuale delle disposizioni pattizie applicabili, la prassi mostra diversi esempi di valorizzazione del principio di "necessità funzionale" al fine di limitare l'esenzione dalla giurisdizione nazionale. Malgrado la diversità di criteri operativi identificabili in giurisprudenza, il candidato osserva come sia possibile individuare nella prassi una convergenza di massima con riferimento al riconoscimento dell'immunità per quanto concerne i rapporti di lavoro fra l'organizzazione e il proprio personale stabilmente inquadrato nello staff dell'ente. In un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario, ciò consente di formulare più compiutamente l'ipotesi accennata nel capitolo primo e considerare in via di consolidamento una norma di diritto internazionale generale riguardante l'immunità dalla giurisdizione cognitiva delle organizzazioni internazionali per ciò che attiene all'organizzazione interna dei propri organi amministrativi. In conclusione, il candidato esamina la questione del coordinamento fra l'immunità dalla giurisdizione e il diritto di accesso al giudice. Muovendo da un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è ricostruito il senso e la portata del test dei *reasonable alternative means* elaborato dalla Corte per valutare la compatibilità fra il riconoscimento dell'immunità e il diritto di accesso al giudice. L'analisi serve da spunto per verificare la diffusione di tale modello di coordinamento nella prassi statale. L'ampia conferma che trova in giurisprudenza questo modello, pur variamente interpretato, restituisce l'impressione che sia in via di emersione un principio di diritto comune agli ordinamenti statali volto a condizionare il riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali nelle controversie di lavoro al previo accertamento dell'esistenza di vie alternative di ricorso capaci di offrire una tutela equivalente dei diritti umani dei loro funzionari.

INDICE

PARTE I

L'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

CAPITOLO 1 - IL FONDAMENTO GIURIDICO DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI 5

1. Introduzione.....	5
2. L'origine delle immunità delle organizzazioni internazionali.....	8
2.1. Il riconoscimento dell'immunità per via pattizia	12
2.2. Il contributo della giurisprudenza più risalente.....	15
3. La tesi del fondamento consuetudinario delle immunità delle organizzazioni internazionali.....	21
4. <i>Segue</i> : l'orientamento favorevole all'applicazione "diretta" delle norme sull'immunità degli Stati	22
5. <i>Segue</i> : l'orientamento favorevole all'applicazione "indiretta" o analogica delle norme sull'immunità degli Stati	35
5.1. La giurisprudenza italiana.....	38
5.2. La giurisprudenza straniera.....	52
6. <i>Segue</i> : l'orientamento che ritiene esistente o in via di emersione una norma consuetudinaria <i>ad hoc</i>	66
6.1. Esame degli elementi della prassi generalmente adottati a sostegno di tale tesi: la prassi convenzionale.....	70
6.2. <i>Segue</i> : le legislazioni nazionali.....	83
6.3. <i>Segue</i> : la giurisprudenza nazionale.....	94
6.3.1. <i>La giurisprudenza olandese e russa</i>	95
6.3.2. <i>La giurisprudenza tedesca, austriaca e svizzera</i>	100
6.3.3. <i>La giurisprudenza francese e belga: la negazione del fondamento consuetudinario dell'immunità dalla giurisdizione</i>	104
6.3.4. <i>La giurisprudenza degli Stati dell'area di common law: le corti statunitensi, canadesi, australiane, e del Regno Unito</i>	107
6.3.5. <i>La giurisprudenza degli Stati latino-americani</i>	112
6.3.6. <i>La giurisprudenza delle corti di Stati africani, medio- orientali e asiatici</i>	114
6.3.7. <i>La giurisprudenza favorevole al riconoscimento dell'immunità pur in assenza di un sicuro fondamento normativo, interno o internazionale</i>	118

6.3.8. <i>La giurisprudenza internazionale</i>	120
6.4. <i>Segue: Altre manifestazioni della prassi statale e delle organizzazioni internazionali</i>	121
7. Considerazioni conclusive: l'interazione fra fonti pattizie e diritto consuetudinario nella determinazione del fondamento dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali	125

PARTE II

L'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

CAPITOLO 2 - LE RAGIONI DEL RICONOSCIMENTO DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA	132
1. Introduzione.....	132
2. Argomenti non giuridici: il prestigio dell'organizzazione	134
3. <i>Segue: argomenti analogici</i>	137
3.1. La necessità di garantire uno <i>status</i> analogo a quello degli Stati membri	138
3.2. La necessità di adeguamento allo <i>status</i> riconosciuto ad altre organizzazioni internazionali	142
4. <i>Segue: argomenti attinenti alla natura dell'ente convenuto e ai rapporti fra gli Stati membri</i>	143
4.1. La natura di soggetto di diritto internazionale dell'organizzazione..	143
4.2. L'immunità come contrappeso alla "vulnerabilità" dell'organizzazione	144
4.3. L'eguaglianza fra gli Stati membri di un'organizzazione internazionale	149
5. <i>Segue: argomenti di carattere funzionale</i>	152
5.1. La necessità di proteggere l'effettivo e indipendente funzionamento dell'organizzazione: la garanzia dell'indipendenza politica	152
5.2. <i>Segue: Il rispetto dell'imparzialità della sua azione</i>	154
5.3. <i>Segue: La protezione dall'interferenza indiretta derivante dall'operato dei tribunali nazionali</i>	157
5.3.1. <i>Il rischio di pregiudizi in un contesto nazionale ostile</i>	158
5.3.2. <i>Il rischio di "liti temerarie"</i>	162
5.3.3. <i>La scarsa familiarità dei giudici interni con questioni di diritto internazionale pubblico e il rischio di compromettere l'uniformità del corpus giuridico prodotto dall'organizzazione</i>	163

6. Considerazioni conclusive.....	165
-----------------------------------	-----

CAPITOLO 3 - IL CONTENUTO E LA PORTATA DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA: ASPETTI PROCESSUALI 168

1. Introduzione.....	168
2. Immunità e giurisdizione.....	170
3. Le modalità di rilevazione dell'immunità dalla giurisdizione	180
3.1. La rilevabilità d'ufficio dell'immunità	180
3.2. Il ruolo dell'Esecutivo dello Stato del foro nel garantire le immunità delle organizzazioni internazionali	193
4. La rinuncia all'immunità.....	205
4.1. L'inesistenza di un obbligo di rinuncia	206
4.2. Le modalità con cui deve essere effettuata la rinuncia: la rinuncia espressa	209
4.3. <i>Segue</i> : l'ammissibilità della rinuncia implicita	215
4.3.1. <i>La rinuncia attraverso il compimento di attività processuali da parte dell'organizzazione</i>	216
4.3.2. <i>La rinuncia tramite una clausola contrattuale di scelta del diritto applicabile</i>	217
4.3.3. <i>La rinuncia tramite clausola arbitrale (rinvio)</i>	218
5. Considerazioni conclusive: gli effetti della mancata rinuncia e la pretesa competenza a interpretare autoritativamente le norme sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.....	218

CAPITOLO 4 - IL CONTENUTO E LA PORTATA DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA: ASPETTI SOSTANZIALI 225

1. Introduzione.....	225
1.1. Il soggetto titolare dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva e il suo oggetto	227
1.2. Delimitazione del campo dell'indagine	230
2. I Modello: Forme d'immunità incondizionata, non-qualificata o assoluta 232	
2.1. Il binomio “norma di principio/norma di dettaglio” e il loro coordinamento.....	233
3. Le Nazioni Unite	235
3.1. Il contenuto e la portata dell'Art. 105 della Carta e il suo coordinamento con l'Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale del 1946.....	235
3.1.1. <i>Spunti ricavabili dalla prassi relativa all'applicazione del par. 2 dell'Art. 105</i>	240
3.1.2. <i>L'interpretazione del par. 1 dell'Art. 105 nella prassi</i>	243

3.2. L'immunità garantita dall'Art. II, Sez. 2 CPINU e il significato dell'espressione "every form of legal process".....	249
4. <i>Segue</i> : gli Istituti specializzati dell'ONU e le altre organizzazioni internazionali cui gli accordi applicabili riconoscono l'immunità da "every form of legal process".....	261
4.1. L'interpretazione testuale dell'espressione "every form of legal process".....	267
4.2. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale assoluta.....	268
4.3. Tentativi di delimitazione dell'espressione "every form of legal process".....	272
4.4. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta.....	275
4.5. Il riferimento alle norme sull'immunità degli Stati e il principio di necessità funzionale.....	278
5. II Modello: Forme d'immunità limitata o ristretta rispetto ad attività di natura commerciale. Gli istituti finanziari internazionali.....	290
6. III Modello: Forme d'immunità limitata o ristretta rispetto a determinate categorie di azioni, o rispetto alle sole "attività ufficiali". Le organizzazioni di natura tecnica o amministrativa.....	313
6.1. La limitazione dell'immunità rispetto a determinate categorie di azioni.....	314
6.2. La limitazione dell'immunità rispetto alle "attività ufficiali" dell'organizzazione.....	318
6.3. L'interpretazione giurisprudenziale della nozione di "attività ufficiali".....	319
6.3.1. <i>Il riconoscimento di un'immunità funzionale assoluta</i>	320
6.3.2. <i>Il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta</i>	324
7. Considerazioni di sintesi della prassi esaminata in un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario.....	332
8. L'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali e il suo coordinamento con il diritto di accesso al giudice.....	335
8.1. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.....	339
8.2. La giurisprudenza nazionale.....	348
8.3. Considerazioni di sintesi della prassi in un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario.....	357
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA.....	360
BIBLIOGRAFIA.....	381

CAPITOLO I
IL FONDAMENTO GIURIDICO
DELLE IMMUNITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'origine delle immunità delle organizzazioni internazionali. - 2.1. L'eccezionalità del riconoscimento dell'immunità per via pattizia. - 2.2. Il contributo della giurisprudenza più risalente. - 3. La tesi del fondamento consuetudinario delle immunità delle organizzazioni internazionali. - 4. *Segue*: l'orientamento favorevole all'applicazione "diretta" delle norme sull'immunità degli Stati. - 5. *Segue*: l'orientamento favorevole all'applicazione "indiretta" o analogica della norma sull'immunità degli Stati. - 5.1. La giurisprudenza italiana. - 5.2. La giurisprudenza straniera. - 6. *Segue*: l'orientamento che ritiene esistente o in via di emersione una norma consuetudinaria *ad hoc*. - 6.1. Esame degli elementi della prassi generalmente adottati a sostegno di tale tesi: la prassi convenzionale. - 6.2. *Segue*: le legislazioni nazionali. 6.3. *Segue*: la giurisprudenza nazionale. - 6.3.1. *La giurisprudenza olandese e russa*. - 6.3.2. *La giurisprudenza tedesca, austriaca e svizzera*. - 6.3.3. *La giurisprudenza francese e belga: la negazione del fondamento consuetudinario dell'immunità dalla giurisdizione*. - 6.3.4. *La giurisprudenza degli Stati dell'area di common law: le corti statunitensi, canadesi, australiane, e del Regno Unito*. - 6.3.5. *La giurisprudenza degli Stati latino-americani*. - 6.3.6. *La giurisprudenza delle corti di Stati africani, medio-orientali e asiatici* - 6.3.7. *La giurisprudenza favorevole al riconoscimento dell'immunità pur in assenza di un sicuro fondamento normativo, interno o internazionale*. - 6.3.8. *La giurisprudenza internazionale*. - 6.4. *Segue*: Altre manifestazioni della prassi statale e delle organizzazioni internazionali- 7. Considerazioni conclusive: l'interazione fra fonti pattizie e diritto consuetudinario nella determinazione del fondamento dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.

1. Introduzione

Il regime giuridico dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa, esecutiva e cautelare è di formazione relativamente recente, se comparato a quello valido per gli agenti diplomatici o per gli Stati. Esso trova espressione in un gran numero di accordi internazionali, di natura bilaterale o multilaterale, che direttamente o

indirettamente riguardano la materia.¹ Ciò induce buona parte degli studiosi a identificare il fondamento di tali privilegi e immunità esclusivamente nel diritto internazionale pattizio.²

Nondimeno, la questione dell'esistenza in tale ambito di norme di diritto internazionale consuetudinario, già formatesi o in via di emersione; della rilevanza di principi generali o di norme di diritto interno; o infine, e in prospettiva, del coordinamento fra tali norme o principi da parte dei giudici nazionali, conservano un sicuro interesse.

Non si può del resto ignorare la posizione degli studiosi che riconducono al diritto internazionale consuetudinario il fondamento giuridico delle immunità delle organizzazioni internazionali, che ciò avvenga attraverso un richiamo, diretto o per analogia, delle norme valide per gli Stati, oppure attraverso il riferimento a una norma di diritto generale specifica per le organizzazioni internazionali.³ Parimenti, non è possibile scartare come irrilevanti quegli elementi della prassi, antica o più recente, che potrebbero deporre nel senso dell'esistenza in tale ambito di norme di diritto internazionale generale, o che al contrario risolvono la questione dell'immunità apparentemente sulla sola base del diritto interno.⁴

¹ Nel 1998, l'allora Assistant Secretary-General Ralph Zacklin osservava: "Today, more than 50 years after San Francisco, the law of international immunities is highly developed and almost entirely conventional in nature; *only rarely it is necessary to invoke customary law or general principles of law*",
² Alla questione è dedicato il recente studio di M. Wood, *Do International Organizations Enjoy Immunity Under Customary International Law?*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *Immunity of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015, p. 29 ss., il quale conclude la propria analisi osservando che "from the materials examined ... it cannot be said that there is 'a general practice accepted as law' establishing a customary rule of immunity". Per un esame più approfondito di questa posizione dottrinale, v. *infra*, § 7.

³ Il numero degli Autori che affermano l'esistenza di norme consuetudinarie in materia, o afferma la rilevanza di principi generali, è tutt'altro che esiguo. Bisogna tuttavia rilevare la varietà delle tesi esistenti, di cui si darà conto *infra*, §§ 3-6.

⁴ Non risulta che sia mai stata formulata una tesi sul fondamento puramente interno dell'immunità. Tuttavia, come nota S. De Bellis, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, Cacucci, 1992, p. 50 ss., la giurisprudenza dei tribunali statunitensi o britannici fa costante e talvolta esclusivo riferimento alla normativa interna applicabile (normativa che ha rappresentato il modello seguito da molti altri Stati nel disciplinare la materia sul piano interno). Lo stesso De Bellis osserva, tuttavia, che nell'adottare atti legislativi interni in materia, gli Stati interessati dichiarano generalmente di voler dare attuazione ad un obbligo internazionale su di essi incombente, sia esso ritenuto di natura pattizia o consuetudinaria. Resta inteso che, nel caso in cui il provvedimento legislativo interno accordi all'organizzazione una protezione maggiore di (o differente da) quella di cui godrebbe in virtù delle sole norme pattizie o consuetudinarie eventualmente applicabili, non può dubitarsi che il fondamento giuridico del trattamento concesso sarà esclusivamente il provvedimento legislativo in questione. Come si dirà, a tal riguardo svolgono un ruolo primario le dottrine di adattamento al diritto internazionale prevalenti in ciascun ordinamento. Di ciò si dirà più diffusamente *infra*, § 6.2.

In effetti, la prassi presenta una grande varietà di soluzioni con riferimento al problema in oggetto. E se occasionalmente ripropone esempi di applicazione di modelli in apparenza desueti, ciò sembra confermare la permeabilità al diritto non scritto di un regime che, pur composto in gran parte da norme di diritto convenzionale o interno, resta in ogni caso frammentario.⁵ Anche per tale ragione, essa merita di essere esaminata allo scopo di tentare una sua ricostruzione unitaria.

Del resto, un esame preventivo del problema del fondamento normativo apparirebbe necessario fosse anche al solo fine di determinare l'oggetto preciso dell'indagine che sarà svolta nei capitoli successivi.

Nei paragrafi successivi si darà conto, anzitutto, dell'emersione del regime giuridico delle immunità delle organizzazioni internazionali attraverso un rapido esame della prassi anteriore più risalente, nel tentativo di mostrare come già in questa fase emergano alcuni dei tratti distintivi della prassi successiva (§ 2). Quindi, si esaminerà la tesi favorevole al fondamento consuetudinario (§ 3), prendendo in esame i vari orientamenti identificabili in dottrina e nella giurisprudenza (§§ 4-6). Con specifico riferimento all'orientamento favorevole all'esistenza di una norma consuetudinaria specifica per le organizzazioni internazionali, si svolgerà una ricognizione degli elementi della prassi

⁵ Del resto è pacifico che norme di diritto consuetudinario possano svolgere sia una funzione integrativa delle lacune lasciate dal diritto pattizio. Da un lato, infatti, il diritto consuetudinario potrebbe sopperire all'assenza di disposizioni pattizie applicabili, garantendo all'organizzazione internazionale uno *standard* minimo di protezione. Dall'altro, svolgerebbe potrebbe intervenire in funzione interpretativa del tessuto normativo creato non solo dalla rete di accordi internazionali esistenti ma anche, se del caso, del diritto interno. Con riferimento a tale funzione "integrativa" della consuetudine, cfr. il *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, 1987, § 467(f), come pure il rilievo di P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain, loc. ult. cit.*, il quale, riferendosi al citato Accordo di sede tra Svizzera e l'Organizzazione internazionale del lavoro, osservava che "[l]'existence d'une coutume peut permettre aussi de combler les lacunes que l'on rencontre parfois dans les accords de siège". Che la consuetudine possa invece intervenire in funzione interpretativa di una norma pattizia è altrettanto pacifico, alla luce di quanto previsto dall'Art. 31(3) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1969 (CVDT): la consuetudine può venire in rilievo nell'interpretazione di un trattato sia sotto forma di "subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation" (lett. b), che come "any other relevant rules of international law applicable in the relations between the parties" (lett. c, cfr. *Article 31*, in M. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 431-432). È infine possibile che una norma consuetudinaria sia emersa successivamente alla conclusione di un trattato, modificando una disposizione in esso contenuta (cfr. Art. 68(c) in *Yearbook of the ILC*, 1964, vol. II, p. 198; M. Villiger, *op. cit.*, pp. 30-33; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, CUP, 2007, pp. 13-14), o che la prassi interna consolidata dell'organizzazione possa imporre una specifica interpretazione di una disposizione del suo trattato istitutivo (Art. 5 CVDT; in dottrina: C. Peters, *Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?*, in *Goettingen JIL*, vol. 3, 2011, pp. 617-642; P. Palchetti, *Halfway between fragmentation and convergence: the role of the rules of the organization in the interpretation of constituent treaties*, in M. Andenas, E. Bjorge (eds) *A Farewell to Fragmentation*, Cambridge, CUP, pp. 486-497).

generalmente adottati a sostegno di tale tesi (§§ 6.1-6.3). Infine, si prenderà in esame la tesi del fondamento pattizio (§ 7), prima di offrire alcune osservazioni conclusive.

2. L'origine delle immunità delle organizzazioni internazionali.

I primi esempi della concessione di privilegi e immunità a enti internazionali si hanno nella prassi relativa all'istituzione e al funzionamento delle prime unioni internazionali di Stati.⁶ In ragione del carattere prettamente intergovernativo degli organi che componevano la struttura istituzionale delle prime unioni, era d'uso estendere ai soli componenti di tali organi, in genere rappresentanti degli Stati membri dell'unione, le immunità riconosciute agli agenti diplomatici.⁷ Il successivo sviluppo della cooperazione in vari ambiti della vita di relazione internazionale, con la moltiplicazione di tali unioni e la creazione dei primi organi amministrativi a carattere puramente internazionale, produsse, in primo luogo, il diffondersi di tale prassi, sia tramite previsione pattizia, sia tramite legislazione interna, prevalentemente dello Stato della sede.⁸ In secondo luogo, si ebbe la progressiva estensione della categoria dei beneficiari: dapprima ai funzionari di rango più elevato; infine, e sempre più con la migliore definizione delle esigenze connesse all'esercizio di funzioni internazionali,

⁶ Per una panoramica del fenomeno, cfr. A. Peters, *International Organizations: Between Technocracy and Democracy*, in B. Fassbender, A. Peters (eds), *Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, OUP, 2013, pp. 170-197. Per maggiori dettagli sull'organizzazione e il funzionamento di tali enti, cfr. P. Reinsch, *Public international unions: their work and organization*, 1911, e F. Sayre, *Experiments in international administration*, 1919.

⁷ Cfr. ad es. L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, 1905, pp. 493-501, spec. p. 496. In genere, il riferimento alle immunità diplomatiche era inteso ricomprendere, essenzialmente, l'inviolabilità personale e l'immunità dalla giurisdizione. Tuttavia, poiché tale formula andava intesa "somewhat loosely" e alla luce del principio secondo cui "in order to discharge his functions properly... [one] must be in a position of independence from the local jurisdiction", in genere si riteneva concessa anche l'immunità dalla tassazione, cfr. Sir C. Hurst, *Diplomatic Immunities: Modern Developments*, *BYIL*, 1929, p. 1-13, spec. pp. 6-8. Erano inoltre talvolta concesse, in varia misura, e in genere nel solo territorio dello Stato della sede, alcune limitate esenzioni doganali.

⁸ Ciò avvenne, in particolare modo, nel periodo fra le due guerre. Per numerosi esempi tratti dalla prassi, cfr. A. Hammarskjöld, *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*, *RCADI*, 1936, vol. 56, pp. 107-211, spec. pp. 149-160. Occorre tuttavia precisare che, come osservato in dottrina, il relativo regime giuridico rimase un regime d'eccezione almeno sino al secondo dopo-guerra, cfr. J.L. Kunz, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 41, 1947, p. 828 ss., spec. 829-830, e G. Perrenoud, *Régime des privilèges et immunités des missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse*, Lausanne, 1949, p. 101 ss., in cui l'A. osserva che "[j]usqu'en 1947, les Bureaux [internationaux de Berne] et leur personnel ne bénéficiaient pas des privilèges et immunités diplomatiques". Sullo status di alcuni di tali enti si tornerà *infra*.

anche alle altre categorie di funzionari e al personale di questi organi.⁹ In questo processo, cominciò inoltre a delinearsi il principio posto alla base del riconoscimento dei privilegi e delle immunità in parola: la garanzia dell'indipendente esercizio delle funzioni assegnate all'ente.¹⁰ I rari casi in cui ad essere investito dell'immunità era direttamente l'ente internazionale in quanto tale, confermano questa tendenza.¹¹

La prassi sinora descritta trova coronamento nell'istituzione delle due principali organizzazioni internazionali di quel periodo, la Società delle Nazioni (SdN) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). In ragione delle dimensioni del loro apparato istituzionale, e delle funzioni e poteri a esse attribuiti, tali enti rappresentano di certo gli esempi di maggiore rilievo. Come noto, l'Art. 7, par. 4 del Patto riconosceva ai rappresentanti degli Stati membri e ai funzionari della Società le immunità e i privilegi diplomatici "when engaged on the business of the League".¹² Tale trattamento fu poi esteso nella prassi anche ai funzionari dell'OIL.¹³

⁹ Più raramente, invece, erano concessi privilegi ed esenzioni in favore dell'organo amministrativo stesso. Ad es. l'Art. 3 del Regolamento annesso alla Convenzione del Metro di Parigi (1875) prevedeva che la Francia riconoscesse al *Bureaux international des poids et des mesures* lo status privilegiato di "établissement d'utilité publique".

¹⁰ Nella prassi più risalente, in effetti, divennero frequenti disposizioni come quelle contenute nelle Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907, che riconoscevano agli arbitri della Corte permanente di arbitrato le immunità e i privilegi diplomatici "in the exercise of their duties". Per altri es., cfr. A. Hammarskjöld, *op. e loc. ult. cit.*

¹¹ Ad es., l'Art. 43 del Trattato di Berlino del 1878 prevedeva che la Commissione europea del Danubio dovesse esercitare le proprie funzioni "dans une complète indépendance de l'autorité territoriale". O ancora, l'Atto Generale della Conferenza di Berlino del 1885 prevedeva che la Commissione internazionale del fiume Congo, peraltro mai istituita, "dans l'exercice de ses attributions..., ne dépendra pas de l'autorité territoriale". L'esempio forse più pregnante di questa tendenza è rappresentato però dalla Banca dei regolamenti internazionali, creata dall'Accordo sulle riparazioni dovute dalla Germania del 1930, il cui Art. X(2) prevedeva, per quanto qui di rilievo, l'esenzione dei beni e dei fondi della Banca da qualsiasi misura restrittiva "such as... requisition, seizure and confiscation, in time of peace and war". Analoga disposizione era contenuta nella Carta costitutiva della Banca (Art.10). Il successivo Protocollo sui privilegi e le immunità della Banca, adottato nel 1936, rispondeva alla necessità di meglio "define the scope of the said Articles and to substitute for the terms employed expressions which are clearer and more capable of assuring to the operation of the Bank for International Settlements the immunities which are indispensable to the accomplishment of its task". Il Protocollo confermava il conferimento della sola immunità dall'esecuzione.

¹² Identica la formulazione dell'Art. 19 dello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale. La disposizione in parola fu oggetto di studio approfondito sia in seno alla stessa Società, e particolarmente dal Comitato di esperti per la codificazione progressiva del diritto internazionale, attraverso un rapporto dedicato alle immunità e privilegi diplomatici, preparato da G. Diena e presentato al Consiglio della Società nel 1927, sia da parte dell'*Institut de droit international*. In tale ambito fu presentato, dapprima, un rapporto preparato da C. de Visscher e M. Adatci (in *Annuaire de l'IDI*, vol. 31, pp. 1-19, 96-126, 179-180), quindi un rapporto preliminare di D.J. Hill (*Annuaire de l'IDI*, vol. 33(I), p. 399 ss.), e uno successivo di A. Hammarskjöld (*Annuaire de l'IDI*, vol. 38, p. 358 ss.) In dottrina cfr., *ex multis*, S. Bastid, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale e della prassi applicativa relativi all'art. 7, par. 4 del Patto, V. Manetti, *The League of Nations*

All'opposto, nessuna disposizione del Patto conteneva previsioni riguardo alle immunità, e in particolare all'immunità dalla giurisdizione,¹⁴ della Società stessa, intesa quale ente autonomo. Essa fu invece concessa dapprima tramite il c.d. *modus vivendi* del 1921 fra la Società e il Consiglio Federale svizzero, concernente lo *status*, i privilegi e le immunità della Società e dei suoi funzionari sul territorio della Federazione, Stato di sede dell'Organizzazione. L'Art. III di tale Accordo provvisorio prevedeva che alla Società dovesse essere riconosciuto, in quanto dotata di personalità internazionale, "un statut analogue à celui d'un État".¹⁵ Il successivo Accordo concluso fra le stesse parti nel 1926 confermava tale soluzione all'Art. I, riconoscendo che la Società, "possédant la personnalité internationale", fosse immune dalla giurisdizione svizzera "selon les règles du droit des gens", salvo rinuncia.¹⁶

and the Emergence of Privileges and Immunities of International Organizations, in R. Virzo, I. Ingravallo (eds), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, Boston, 2015, pp. 325-363.

¹³ Il *modus vivendi* si applicava altresì all'OIL, cfr. il c.d. *ILO Memorandum*, in *ILO Official Bulletin*, 1945, vol XXVII, n. 2, 10 dicembre 1945, p. 197 ss. (e *infra*, nota 19) a p. 200: "The term 'League of Nations' is used in the *Modus vivendi* to include the International Labour Organisation".

¹⁴ D'ora in avanti, dove si farà generico riferimento all'immunità dalla giurisdizione, s'intenderà sia l'immunità dalla giurisdizione cognitiva che l'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare. Con ciò non s'intende in alcun modo suggerire che queste diverse forme di immunità si accompagnino sempre, o che siano sottoposte a un'identica disciplina. Dove opportuno, infatti, si distingueranno le varie forme di immunità. In questo caso, in effetti, il successivo par. 5 dell'Art. 7, oltre a disporre l'inviolabilità della sede, sembra prevedere anche l'immunità dall'esecuzione dei beni della Società: "The buildings *and other property* occupied by the League or its officials or by Representatives attending its meetings *shall be inviolable*" (corsivo aggiunto). Cfr. però il testo francese della medesima disposizione: "Les bâtiments *et terrains* occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables". V. inoltre *infra*, note 15-16, e più oltre nel testo.

¹⁵ L'Accordo fu concluso tramite scambio di lettere fra il Dipartimento politico federale svizzero e il Segretario Generale della Società, Eric Drummond. L'Art. III della proposta d'accordo contenuta nella lettera del Dipartimento politico federale recitava: "Bien que l'article VII du Pacte de la Société des Nations n'ait trait qu'au personnel et aux locaux de la Société, il y a lieu d'admettre qu'en application, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du Pacte, la Société des Nations peut revendiquer, en sa faveur, la personnalité internationale et la capacité juridique, qu'elle a droit, en conséquence, à un statut analogue à celui d'un Etat. Il en ressort que la Société des Nations peut prétendre à la même indépendance à l'égard des organes administratifs et judiciaires suisses que les autres membres de la communauté internationale, en sorte qu'elle ne doit pas être actionnée devant les tribunaux suisses sans son consentement (abstraction faite des exceptions consacrées par le droit international, comme, par exemple, en matière d'actions réelles immobilières, etc.). [...]". Dal tenore di questa disposizione, ci sembra ragionevole ritenere che essa intendesse riferirsi *anche* all'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare. V. però *infra*, più oltre nel testo. Per il testo dell'Accordo, cfr. *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. II, 1961, UN Doc. ST/LEG/SER.B/11, p. 127 ss.

¹⁶ *Ibidem*, p. 134. Con riferimento all'immunità dall'esecuzione, vale quanto detto alla nota precedente.

Più tardi, nel 1941, il Canada si ispirerà a tali disposizioni per riconoscere l'immunità dalla giurisdizione dell'OIL, al fine di consentire l'installazione dell'Ufficio internazionale del lavoro a Montreal durante la Seconda Guerra Mondiale.¹⁷

A tal riguardo, ciò che preme anzitutto rilevare, è che storicamente fu proprio l'esigenza concreta di garantire l'effettivo funzionamento di organizzazioni maggiori come la Società delle Nazioni e l'OIL, rappresentanti sotto molteplici aspetti una novità nel fenomeno della cooperazione internazionale, che consigliò il ricorso analogico a categorie e nozioni proprie di regimi normativi già sufficientemente sviluppati e consolidati nel diritto internazionale generale, in modo tale da assicurare, malgrado alcune difficoltà applicative, la certezza del diritto con riferimento ai nuovi soggetti beneficiari.¹⁸ Tuttavia, se è vero che la prassi riguardante tali organizzazioni ha esercitato un'influenza decisiva sullo sviluppo successivo del regime delle immunità delle organizzazioni internazionali,¹⁹ occorre nondimeno soffermarsi brevemente anche su quegli aspetti della prassi che riguardano altre organizzazioni. In effetti, da un lato,

¹⁷ Cfr. *The Treaties of Peace (Status of the International Labour Office) Order*, del 14 agosto 1941, in *ILO Official Bulletin*, vol. XXV, 1944, pp. 74-75. Questo prevedeva, nel suo Preambolo, che in virtù degli Artt. 7 del Patto SdN e 6 della Costituzione OIL, "the International Labour Office as part of the organisation of the League enjoys diplomatic privileges and immunities" (par. 1). Per il resto, si chiariva che la ragione per l'adozione del provvedimento era quella di consentire l'installazione dell'Ufficio canadese in modo da consentire la prosecuzione del suo lavoro durante la Guerra, e di adottare le misure necessarie a dare esecuzione agli obblighi posti dagli articoli sopra richiamati. In particolare, la Sez. 2 dell'Order prevedeva che "no suit or other proceeding (other than a proceeding by way of set-off, counter-claim or cross-action) against the International Labour Office shall be entertained by any court without the express consent in writing of the Director of the International Labour Office". Analogamente, in Cina, l'*Order No. 4411 of the Executive Yuan relating to the Status, Privileges and Immunities of the International Labor Organization and its Personnel*, in *Official Gazette of the Executive Yuan*, Vol. 6, No. 3, del 19 febbraio 1943, accordava l'immunità dalla giurisdizione civile e penale alla sede cinese dell'Ufficio internazionale del lavoro.

¹⁸ Sotto questo profilo, e a conferma che tale era ancora l'approccio dominante nell'immediato secondo dopo-guerra, cfr. i primi due esempi di legislazione organica della materia adottati rispettivamente nel Regno Unito e negli Stati Uniti, cioè il *Diplomatic Privileges (Extension) Act* del 17 novembre 1944, e l'*International Organizations Immunities Act* (IOIA) del 29 dicembre 1945 (28 U.S. Code §288), di cui v. la Sez. 2, lett. b. Di entrambi si dirà più diffusamente *infra*, § 6.2.

¹⁹ Cfr. W. Jenks, *International Immunities*, London, Stevens, 1961, p. 12: "Historically, the present content of international immunities derives from the experience of the League of Nations as developed by the International Labour Organisation when submitted to the test of wartime conditions, reformulated in certain respects in the ILO-Canadian wartime arrangements, and subsequently reviewed by the General Assembly of the United Nations at its First Session in 1946". In effetti, una prima formulazione di quelli che sarebbero divenuti i principi fondamentali della materia si trova nel già richiamato *ILO Memorandum (supra, nota 13)*, un documento che dettagliava una serie di proposte relative ai privilegi e le immunità da riconoscere a detta organizzazione, e che fornì la base delle discussioni sul medesimo argomento che si svolsero in seno al Committee V della Preparatory Commission of the United Nations, che si occupò di elaborare le soluzioni che confluirono nella futura Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946 (cfr. il *Report by the Executive Committee to the Preparatory Commission of the United Nations*, UN Doc. PC/EX/113/Rev.1, pp. 69-70).

salvo gli esempi appena riportati, nessun'altra organizzazione internazionale poteva beneficiare per via pattizia o legislativa di un trattamento analogo a quello accordato alla SdN e all'OIL. Ciò conferma il carattere eccezionale del regime giuridico di cui si parla. Dall'altro, e di converso, la giurisprudenza prevalente si mostrava disposta ad accordare l'immunità anche in assenza di esplicite disposizioni pattizie, il che oltre a favorire la diffusione del sentimento dell'opportunità di concedere l'immunità alle organizzazioni internazionali, ha contribuito alla precisazione dei presupposti e della *ratio* dell'istituto.

2.1. L'eccezionalità del riconoscimento dell'immunità per via pattizia.

Sotto il primo profilo, quanto detto è confermato in primo luogo dall'esempio fornito dalle numerose unioni amministrative internazionali esistenti nel periodo fra le due guerre.²⁰ Emblematico è il caso delle maggiori fra queste organizzazioni, l'International Telecommunication Union (ITU) e l'Universal Postal Union (UPU), che nel 1947 sono divenuti Istituti specializzati delle Nazioni Unite.²¹ Nonostante le varie revisioni alle

²⁰ Fino al secondo dopo-guerra, in effetti, potevano riscontrarsi soluzioni simili, riguardo al problema in oggetto, con riferimento sia ad enti che, come l'Istituto internazionale di Agricoltura (IIA), creato dalla Convenzione di Roma del 1905, esercitavano funzioni prettamente amministrative, sia ad enti che invece esercitavano anche funzioni di controllo, esecutive, o quasi-giudiziali, come la Commissione centrale per la navigazione del Reno (CCNR), creata nel 1815 e la cui sede fu spostata a Parigi dal Trattato di Versailles. Nel primo caso, nonostante le ripetute richieste del Direttore dell'IIA, il Governo italiano rifiutò di concedere allo stesso e ai suoi funzionari le immunità e i privilegi diplomatici (cfr. S. Bastid, *Les fonctionnaires internationaux*, cit., p. 307), provvedendovi in seguito (ma solo con riferimento ai delegati e funzionari di grado più elevato, nei limiti dell'esercizio delle loro funzioni) con l. 20 giugno 1930 n. 1075. Nel secondo caso la Francia, tramite l'Accordo di sede del 1922, concesse "en raison du caractère international de [la CCNR]" un regime di particolare favore ai soli funzionari dell'ente (cfr. F. Rey, *Les immunités des fonctionnaires internationaux*, in *Revue de droit international privé*, vol. 23, 1928, pp. 253-278, spec. p. 264). Si v. però quanto si dirà *infra*, a proposito dell'IIA. La Francia concederà l'immunità dalla giurisdizione alla CCNR solo con l'Accordo di sede del 1978 (Art. 12).

²¹ Gli uffici amministrativi di ITU e UPU, oltre a quelli dell'Unione per la proprietà industriale, creata dalla Convenzione di Parigi del 1883, e dell'Unione per la proprietà letteraria e artistica, creata dalla Convenzione di Berna del 1886, avevano sede in Svizzera, dove erano sottoposti alla sorveglianza delle autorità amministrative statali, che potevano adottarne e modificarne i Regolamenti interni. Prima del 1947, in effetti, lo status giuridico di tali organi era regolato con l. del 27 aprile 1927 ("*Statut des Bureaux internationaux à Berne*"). Le ripetute richieste dei funzionari dei Bureaux di poter beneficiare almeno di un'esenzione fiscale erano state respinte dal Consiglio federale, il quale si era fondato espressamente sull'assenza di un obbligo convenzionale e sull'inapplicabilità in via analogica delle norme di diritto consuetudinario, che non conferiscono l'immunità "qu'aux personnes jouissant de l'exteriorité" (*Feuille Fédérale*, 1906, II, p. 341), tanto più che "la tendance actuelle du droit des gens vise incontestablement à une réduction plutôt qu'à une extension des privilèges et immunités au point de vue matériel et personnel" (*Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion*, 1931, p. 75). Mentre l'ITU si dotò di un segretariato internazionale vero e proprio nel 1947, l'Ufficio dell'UPU restò sotto la supervisione svizzera fino al 1972. Dal 1984, esso è soggetto all'esclusivo controllo del

quali, negli anni, sono stati sottoposti i rispettivi atti istitutivi, gli Stati membri non hanno ritenuto necessario stabilirvi espressamente un obbligo di riconoscere privilegi o immunità di alcun tipo all'organizzazione. In effetti, almeno fino all'approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti specializzati del 1947 (Convenzione del 1947) e all'adozione del relativo Annesso,²² tali enti non godevano di alcuna immunità dalla giurisdizione. La stessa Federazione elvetica procedette alla concessione di privilegi e immunità solo nel 1947, ciò che, secondo una certa dottrina, trovava la propria motivazione “moins dans l'évolution des tâches, et par conséquent des fonctions exercées, que dans une question d'opportunité politique et de politique générale du Conseil fédéral”.²³

È inoltre possibile trovare conferma del prevalente atteggiamento degli Stati nel periodo in esame nell'esempio offerto dall'Unione Panamericana, ente in una certa misura paragonabile alla SdN e all'OIL per dimensioni se non per ambizioni, cui non era riconosciuta l'immunità dalla giurisdizione.²⁴ Lo stesso può dirsi di alcune

Consiglio Esecutivo. Per quanto riguarda gli altri Uffici, essi furono riuniti nell'Ufficio internazionale per la protezione della proprietà intellettuale nel 1893, che rimase sotto la supervisione svizzera sino al 1967, anno in cui fu creata la World Intellectual Property Organization (WIPO) con la Convenzione di Stoccolma (828 UNTS 5).

²² Cfr. l'Annex VIII (Universal Postal Union (UPU)) dell'11 luglio 1949, e l'Annex IX (International Telecommunication Union (ITU)), del 16 gennaio 1951. Entrambi dichiarano, per quanto qui interessa, che le clausole standard della Convenzione del 1947, fra le quali rientra l'Art. III, Sez. 4 sull'immunità dalla giurisdizione, sono applicabili alle due organizzazioni. Per un esame dell'Annex relativo all'ITU, v. P. Bachmayer, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, OUP, 2016, p. 787 ss., spec. p. 789.

²³ G. Perrenoud, *Régime des privilèges et immunités... cit.*, pp. 101-102, e nota 4, per il quale il Consiglio sarebbe stato in particolare “soucieux de montrer que la situation de ces Bureaux états comprise par lui comme elle l'aurait été par les Nations Unies si ces organismes avaient été rattachés à celles-ci en devenant des institutions spécialisées”. Il Consiglio intervenne dapprima con l. del 31-01-1947 (“*Statut des Bureaux internationaux placés sous la surveillance des autorités de la Confédération suisse*”). Essa prevedeva, all'Art. 1, che i “Bureaux sont des organes officiels, dont l'originalité consiste à ne travailler pour le compte d'aucun Etat en particulier, mais à servir tous ceux qui ont signé les Conventions en vertu desquelles ces Bureaux existent”, e riconosceva la personalità giuridica di diritto interno svizzero alle Unioni e ai rispettivi Bureaux, i quali “ne peuvent être actionnés devant les tribunaux suisses ou soumis à des prescriptions édictées par des autorités publiques suisses sans le consentement exprès de l'autorité de surveillance”. A seguito della trasformazione dell'UPU in Istituto specializzato dell'ONU, fu concluso l'Accordo di sede del 1948 (approvato con Fed. Decree del 1955), in cui si prevedeva l'applicazione per analogia dell'Accordo provvisorio con l'ONU del 1946. Tale Accordo, analogamente a quanto previsto da quelli precedentemente conclusi con la SdN, riconosceva la personalità giuridica internazionale dell'organizzazione e, contestualmente, che essa “according to the rules of international law, ... cannot be sued before the Swiss Courts without its express consent” (Art. 1). Ben più tardi, un'analogha soluzione fu adottata nell'Accordo di sede con l'ITU del 1971 (Artt. 1-3).

²⁴ L'Unione, creata nel 1890 e avente sede a Washington, era stata riformata da una Risoluzione adottata dalla V Conferenza degli Stati Americani tenutasi in Cile nel 1923, la quale non prevedeva però l'immunità dalla giurisdizione. Sotto questo profilo, nessun cambiamento di rilievo fu apportato dalla VI

organizzazioni internazionali create verso la fine della Seconda Guerra Mondiale, come l'International Civil Aviation Organization (ICAO), Istituto specializzato dell'ONU, cui la Convenzione di Chicago del 1944 non riconosce espressamente l'immunità dalla giurisdizione.²⁵

Una singolare eccezione potrebbe forse individuarsi nell'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT), avente la propria sede a Roma sin dalla sua creazione nel 1926. Nella Relazione alla Camera dei Deputati sul Disegno di legge per l'approvazione ed esecuzione dell'Accordo di sede con l'Italia del 1967 si legge, infatti, che il "Governo italiano [...] ha sempre riconosciuto di fatto all'Istituto, per oltre un quarantennio, i privilegi e le prerogative che sono proprie delle persone giuridiche internazionali", inclusa l'immunità di giurisdizione.²⁶ Ora, poiché fino all'adozione dello Statuto del 1940 l'Istituto era strettamente collegato della Società delle Nazioni, ciò potrebbe aver influito sull'atteggiamento delle autorità italiane nei suoi riguardi,²⁷ malgrado il recesso dell'Italia dalla SdN nel 1937 e la contestuale denuncia dello stesso Accordo del 1926. In effetti, in quegli anni il Governo italiano aveva rifiutato di

conferenza del 1928, cfr. W. Manger, *The Pan American Union at the Sixth International Conference of American States*, *AJIL*, vol. 22, 1928, pp. 164-775.

²⁵ 15 UNTS 295. L'Art. 60 della Convenzione prevede espressamente solo i privilegi e le immunità del personale dell'organizzazione, peraltro facendo rinvio a quelli "accorded to corresponding personnel of other international organizations". Questo articolo tuttavia prefigurava la futura adozione di una Convenzione multilaterale in materia, prevedendo che "[i]f a general international agreement on the privileges and immunities of international civil servants is arrived at, the immunities and privileges accorded ... shall be [those] accorded under that general international agreement". Solo con l'entrata in vigore della Convenzione del 1947 (e del suo Annex III), e rispettivamente con l'Accordo del 1947 con la Francia per l'installazione a Parigi dell'ufficio regionale di ICAO (in *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. 2, 1961, UN Doc. ST/LEG/SER.B/11, p. 156), e con l'Accordo del 1951 con il Canada, Stato della sede centrale di ICAO (*ibid.*, p. 161), furono riconosciuti privilegi e immunità, inclusa l'immunità dalla giurisdizione, all'organizzazione in quanto tale.

²⁶ Testo accessibile qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/313043.pdf>. Per un esempio di applicazione giurisprudenziale del principio affermato nella relazione, cfr. Tribunale di Roma, sentenza del 12 giugno 1965, *Marré c. Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato*, in *RDI*, 1967, p. 149 ss., Di questa pronuncia e, più in generale, dell'orientamento seguito dalla giurisprudenza italiana in materia, oltre a quello che si dirà di seguito, si v. più diffusamente *infra*, § 5.1.

²⁷ L'Istituto, creato con l'Accordo del 1926 fra l'Italia e la SdN (approvato con regio d.l. 03-09-1926 n. 2220, convertito in l. 06-01-1928 n. 1803) era "mis à la disposition" della Società. L'Accordo prevedeva inoltre, da un lato, che il regolamento interno dell'Istituto avrebbe definito le categorie del personale ammesso al beneficio delle immunità diplomatiche previste dall'Art. 7(4) del Patto SdN (sez. 4); dall'altro, che il Governo italiano riconosceva l'Istituto come fondazione autonoma, in possesso della personalità giuridica (sez. 2, e Art. 1 r.d.l. n. 2220/1926). I documenti richiamati sono consultabili in G.U. Serie Generale n. 5 del 08-01-1927. Un'analogia soluzione era stata adottata dalla Francia nella l. del 6 agosto 1925, con cui veniva data attuazione nell'ordinamento francese all'Accordo con la SdN per la fondazione di un Istituto internazionale di cooperazione intellettuale (antesignano dell'UNESCO). Il suo Statuto prevedeva che esso fosse "messo a disposizione" della Società e che fosse "indépendant des autorités du Pays dans lequel il est établi". Non era tuttavia prevista l'immunità dei suoi funzionari.

concedere l'immunità dalla giurisdizione all'Istituto internazionale di agricoltura (IIA), oltre che per l'assenza di un espresso obbligo pattizio, anche per l'impossibilità di considerare l'Istituto come un'organizzazione autonoma della SdN, al pari dell'Ufficio internazionale del lavoro.²⁸

2.2. Il contributo della giurisprudenza più risalente.

In contrasto con la prassi sinora esaminata, nella giurisprudenza si è presto affermata la tendenza a ritenere esenti dalla giurisdizione delle corti statali organizzazioni internazionali assai diverse tra loro, anche in assenza di esplicite disposizioni convenzionali o legislative applicabili. Non si tratta però di una prassi coesa, potendosi invero individuare orientamenti diversi.

Secondo un primo orientamento, poco diffuso, l'immunità era riconosciuta direttamente agli Stati membri, dei quali l'ente era, per i giudici, di volta in volta l'associazione o l'organo comune. Ad esempio, nel caso *Godman*,²⁹ una Corte d'appello inglese aveva respinto il ricorso di un ex dipendente dell'Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR) volto a ottenere il rimborso delle spese sostenute e la corresponsione dei compensi maturati al servizio dell'ente, di cui i convenuti erano i rappresentanti. Secondo la Corte, poiché l'organizzazione, con la quale il contratto di lavoro era stato concluso, "would naturally be taken to be a committee of representatives of sovereign States, it was an action against sovereign States and was

²⁸ Il Direttore Generale dell'IIA aveva richiesto al Ministro degli Esteri che fossero accordati all'Istituto e al suo personale i privilegi e le immunità di cui godevano, in Svizzera, la SdN e l'OIL. Con riferimento alle immunità da concedersi all'Istituto in quanto tale, segnatamente l'inviolabilità dei locali e l'immunità dalla giurisdizione, il parere reso dalla Giunta del Consiglio del contenzioso diplomatico il 15-01-1924 recitava: "dal punto di vista giuridico [la Giunta] osserva che, ancorché l'Istituto Internazionale d'Agricoltura fosse persona giuridica non avrebbe, per ciò solo, titolo per ottenere le prerogative concesse alle rappresentanze diplomatiche. Né tale concessione è giustificata da impegni internazionali, come è il caso della Società delle Nazioni, non senza rilevare che l'analogia col Bureau International du Travail di detta Società a nulla servirebbe, non essendo questo che un'organizzazione autonoma della Società stessa, per la quale soltanto si è in forza del Patto obbligati alla concessione dei privilegi delle rappresentanze diplomatiche. Dal punto di vista giuridico la risposta quindi non può che essere negativa. La questione va però prospettata dal punto di vista politico, ossia di convenienza, e precisamente nell'interesse che l'Italia ha di rinvigorire l'Istituto. Posta così la questione, essa rientra nel campo della cortesia internazionale, nel quale la volontà del Governo è arbitra delle concessioni, e nella misura che ritiene opportuna. Anche prospettando così la questione, esula però dalle possibilità dell'azione governativa la concessione delle immunità". Testo consultabile qui: <http://www.prassi.cnr.it>.

²⁹ English Court of Appeal, *Godman v. Winterton and ors.*, sentenza del 12 marzo 1940.

bound to fail”, e ciò pur in assenza di disposizioni pattizie applicabili.³⁰ Per ragioni simili, apparentemente, una Corte statunitense aveva riconosciuto l’immunità dalla giurisdizione esecutiva dall’Unione Panamericana a fronte di un pignoramento presso terzi.³¹

Al contrario, un secondo e più diffuso orientamento faceva leva sul presupposto della personalità giuridica internazionale dell’organizzazione convenuta, o comunque sul carattere internazionale dell’ente e sull’esclusiva soggezione al diritto internazionale dei rapporti di cui esso era parte.

Tale, in effetti, è l’approccio che caratterizzava la giurisprudenza più risalente del *Conseil d’Etat* francese, oltre che una parte della giurisprudenza di merito.³² La sentenza di solito presa a riferimento è quella resa nel caso *Dame Adrien et autres*, in cui il *Conseil d’Etat* si dichiarava incompetente a pronunciarsi sul ricorso presentato da alcuni ex-dipendenti della Commissione delle riparazioni creata dal Trattato di Versailles al fine di ottenere il pagamento di alcune somme dovute, a loro dire, dallo Stato francese. Per i giudici, la loro qualità di dipendenti di un’organizzazione internazionale, rendeva ogni questione attinente a tale rapporto giuridico esclusivamente soggetta al diritto internazionale pubblico.³³ Si trattava, in effetti, di un orientamento consolidato. E ciò anzitutto in materia lavoristica: già in *Lamborot*, il *Conseil d’Etat* aveva confermato la decisione del Ministero della Guerra di non pagare lo stipendio del ricorrente, perché posto al servizio della Commissione interalleata dell’Alta-Slesia,

³⁰ Cfr. *Annual Digest and Reports of public international law cases*, vol. 11, 1947, pp. 205-206.

³¹ Municipal Court of the District of Columbia, *X. v. Pan American Union*, sentenza del 16 dicembre 1925. Pronunciata sentenza contro un dipendente dell’Unione, la Corte aveva annesso un ‘writ of attachment’ diretto contro quest’ultima come terzo presso il quale pignorare i crediti e le proprietà del dipendente/debitore che si trovassero nella disponibilità di questa. Notificata, l’OI effettuava una ‘special appearance’ al solo fine di eccepire il difetto di giurisdizione “by reason of the sovereign status of the Members of the Union”, in *AJIL*, vol. 20, 1926, p. 257 ss., a p. 257. Il giudice accoglieva l’eccezione, senza emanare tuttavia alcuna opinione scritta. Cfr. però la nota di W.S. Penfield, *The Legal Status of the Pan American Union*, *ibid.*, intervenuto nel procedimento in qualità di avvocato dell’Unione. L’A. osservava che l’ente, in quanto dotato di ‘governmental functions’, “partakes of the same sovereign status which pertains to the members of the Union” (cfr. spec. p. 260 ss.).

³² Per quanto riguarda la giurisprudenza di merito, v. *infra*, § 5.2. È inoltre opportuno rilevare che di fronte *Conseil d’Etat* non era convenuta un’organizzazione internazionale, bensì l’amministrazione francese di volta in volta ritenuta competente *ratione materiae*.

³³ *Conseil d’Etat*, sentenza del 17 luglio 1931. Cfr. A.C. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, vol. 5, p. 125, per un estratto della sentenza; v. anche *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1931-1932, pp. 33-34.

un'organizzazione internazionale non soggetta alla giurisdizione francese.³⁴ Un identico ragionamento si ritrova però anche in pronunce riguardanti materie diverse.³⁵

Secondo una diversa sfumatura dell'orientamento in parola, l'immunità riflette, e al contempo garantisce, l'autonomia organizzativa dell'ente convenuto. Nel caso *Istituto internazionale di agricoltura c. Profili*, nato dal ricorso di ex-dipendente dell'IIA che, licenziato, domandava indennità di licenziamento, la Cassazione italiana pose l'accento proprio su questo aspetto. Come già ricordato, né la Convenzione di Roma del 1905 né la legge n. 1075 del 1930³⁶ disponevano in merito ai privilegi e le immunità da riconoscere all'Istituto in quanto tale.³⁷

La Cassazione, distinguendo fra “unioni la cui organizzazione è affidata allo Stato che ne ospita la sede” e quelle la cui “organizzazione rimane autonoma e chiusa alla ingerenza di qualsiasi Stato dell'Unione”,³⁸ aveva inquadrato l'Istituto in questa

³⁴ Conseil d'Etat, sentenza del 14 dicembre 1928. Cfr. inoltre Conseil d'Etat, *in re Godard*, sentenza del 25 giugno 1930 (riguardante la medesima Commissione); *in re Antin*, sentenza del 15 giugno 1928, e *in re Marthoud*, sentenza del 24 aprile 1929 (riguardanti l'Amministrazione delle ferrovie della Ruhr occupata, istituita dall'Alta Commissione interalleata), tutte in A.N. Vorkink, M.C. Hakuta, *Lawsuits Against International Organizations: Cases in National Courts Involving Staff and Employment*, World Bank Legal Department, 1985, pp. 8-9.

³⁵ Ad es., il risarcimento dei danni subiti al servizio della Commissione interalleata per l'Alta Renania (Conseil d'Etat, *Scholtes*, sentenza del 23 febbraio 1940, in A.C. Kiss, *op. e loc. cit.*), e la richiesta da parte di un funzionario francese della SdN delle immunità a esso spettanti in virtù dell'Art. 7, par. 4 del Patto, questione sulla quale il Conseil d'Etat ritenne non essere competente a pronunciarsi (Conseil d'Etat, *B.*, sentenza del 17 giugno 1935, *ibid.*, p. 130).

³⁶ *Supra*, nota 16.

³⁷ *Profili c. Istituto internazionale di agricoltura*, Tribunale di Roma (sez. lav.), sentenza del 23 febbraio 1929, in *Temì romana*, 1929, p. 253; Corte d'Appello di Roma, sentenza del 1 febbraio 1930, in *RDI*, 1930, p. 409 ss., con nota di M. Scerni, *Se i tribunali italiani abbiano giurisdizione nelle controversie relative ai rapporti di impiego presso l'Istituto Internazionale di Agricoltura*, *ibid.*, p. 415 ss.; Corte di Cassazione (S.U.), sentenza del 13 maggio 1931, in *Foro it.*, 1931, I, p. 1424 ss., con nota di G. Morelli, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*; in *RDI*, 1931, p. 386 ss., con nota di M. Scerni, *Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa*, *ibid.*, p. 389 ss.; in *Rivista di diritto pubblico*, 1931, I, p. 531 ss., con nota di A. Ferrara, *Il rapporto di impiego nell'Istituto internazionale di agricoltura ed il potere di giurisdizione dello Stato italiano*, in *Rivista di diritto pubblico*; in *Rivista di diritto processuale civile*, 1933, II, p. 1 ss., con nota di Piccardi, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione dei tribunali italiani*, *ibid.*, p. 3 ss.; in *Rivista italiana di diritto internazionale privato e processuale*, 1931, p. 79 ss., con nota di Petraccone, *Giurisdizione dei Tribunali italiani in tema di controversie di lavoro con enti internazionali o rappresentanti di Stati esteri*. Nel corso del procedimento, l'Istituto invocava in primo luogo l'immunità dalla giurisdizione italiana, e in secondo luogo eccepiva l'incompetenza del giudice del lavoro rispetto a quello ordinario. In primo grado, il Tribunale aveva rigettato entrambe le eccezioni. In appello, negata l'immunità dell'Istituto, la Corte si era invece dichiarata incompetente a favore del giudice ordinario. In entrambi i casi, tuttavia, la negazione dell'immunità seguiva alla rilevata inesistenza di norme convenzionali applicabili.

³⁸ *Foro It.*, pp. 1428-1429. Per qualche esempio della prima tipologia di unioni si pensi ai già evocati *Bureaux* internazionali di Berna (*supra*, nota 25). La Suprema Corte, invero, sembra accertare l'esistenza della personalità giuridica internazionale dell'Istituto esclusivamente sulla base della decisione, operata dagli Stati parte nella Convenzione di Roma del 1905, di non assoggettare l'apparato amministrativo dell'Istituto al controllo nazionale dello Stato italiano.

seconda categoria, da ciò ricavandone la personalità giuridica internazionale.³⁹ Quindi, nel precisare meglio la portata dell'autonomia riconosciuta all'Istituto, la Corte considerava che “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”.⁴⁰ Neppure la circostanza che l'ordinamento giuridico particolare così identificato non garantisse una tutela giurisdizionale dei diritti del personale dell'Istituto aveva impedito alla Corte di ritenere tali relazioni esterne rispetto all'ordinamento giuridico italiano, in quanto appunto rientranti in pieno nella sfera di autonomia regolatrice dell'ente.⁴¹

Come si può notare, un rilievo centrale nel ragionamento della Corte sembra assumere non solo e non tanto la qualità di persona giuridica internazionale riconosciuta all'Istituto, quanto piuttosto la piena autonomia regolamentare dell'ordinamento giuridico di cui esso è espressione, e dalla quale la personalità è, senz'altro aggiungere, ricavata. Ciò è sufficiente, per la Corte, a dedurre una completa estraneità dell'ente rispetto alla giurisdizione statale. Come si dirà, di tali profili della sentenza, la giurisprudenza italiana successiva sembra aver principalmente ritenuto, per lungo tempo, quello che fonda il riconoscimento dell'immunità sulla (spesso più asserita che dimostrata) personalità giuridica internazionale dell'organizzazione convenuta.⁴²

Più rare sono infine le pronunce che non hanno riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione in assenza di una previsione pattizia; che hanno respinto espressamente la

³⁹ Riflesso del potere di organizzazione dell'Istituto riguarda, ad esempio, “il rapporto d'impiego, nella sua disciplina astratta, nella sua realizzazione concreta, nelle garanzie di attuazione apprestate ai soggetti dei rapporti relativi”, *ibid.*, pp. 1427-1428.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 1429-1430. Peraltro, la Corte non esclude del tutto che tale sfera di autonomia dell'ente sia permeabile rispetto all'ordinamento statale, ma afferma che occorre, affinché ciò sia possibile, un'espressa previsione in tal senso nell'atto istitutivo o nei regolamenti interni, mancando la quale, “[l']ordinamento particolare dell'Istituto deve bastare a sé stesso, nelle sue norme sostanziali e nelle norme che disciplinano la realizzazione coattiva di questi rapporti nella sua vita interna, com'è di quelli d'impiego”. Eventuali lacune del diritto sostanziale si colmeranno o per via analogica o attraverso il ricorso a principi “generalissimi” di diritto, mentre quelle riguardanti la previsione di garanzie per la realizzazione dei rapporti “rimangono tali, non si colmano arbitrariamente, se pure additano il bisogno, per l'ordinamento particolare, di adeguarsi al progresso degli ordinamenti più evoluti”.

⁴¹ *Ibid.*, p. 1431. La Corte, rilevando la natura meramente amministrativa, e non giurisdizionale, della tutela apprestata al rapporto d'impiego nell'ordinamento interno dell'Istituto, osserva: “Si può avere qualsiasi opinione circa la sufficienza di tal difesa nel contenzioso lavoristico dell'Istituto, ...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 di accettare quella dello Stato che l'ospita”.

⁴² Per la relativa prassi si v. *infra*, § 5.1.

possibilità di poter applicare, in via diretta o analogica, le norme di diritto internazionale generale valide per gli Stati o gli agenti diplomatici; o ancora che non hanno ricavato dall'autonomia dell'ordinamento giuridico particolare dell'ente l'immunità dalla giurisdizione di questo. Un esempio può essere tratto dalla sentenza della Corte Suprema polacca in *Warsaw Mission of the International Red Cross Committee v. City of Warsaw*, del 29 gennaio 1925. A fronte di un ricorso presentato dalla Città di Varsavia per ottenere la restituzione di un edificio di cui era proprietaria, anteriormente requisito in base ad un provvedimento (poi revocato), destinato a ospitare la Missione del CICR, quest'ultima opponeva la propria extritorialità e, quindi, l'immunità dalla giurisdizione civile. L'eccezione fu respinta in primo grado e in appello dinanzi alla Corte suprema. Secondo la Corte, non era possibile inquadrare la missione, organo di un'organizzazione internazionale, fra i beneficiari dell'extritorialità previsti dall'Art. 225 del c.p.c. polacco, che aveva riguardo essenzialmente al personale di ambasciate straniere. Tale disposizione “was based on the principle of State sovereignty and on reciprocity in international relations, and being an exception to the generale rule could not be interpreted extensively”.⁴³ A un risultato sostanzialmente analogo era giunta la Corte d'appello di Atene, sebbene con riferimento all'immunità di un membro della Commissione mista greco-bulgara per le migrazioni creata dalla Convenzione di Neuilly del 1907. La Corte, osservando che il convenuto non poteva qualificarsi come agente della SdN e non poteva dunque beneficiare delle immunità previste dall'Art. 7(4) del Patto, e rilevata l'assenza di disposizioni analoghe nella Convenzione del 1907,

⁴³ Cfr. *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1925-1926, Case No. 248, pp. 326-327. Benché la Corte faccia in apparenza unicamente riferimento a una disposizione di diritto interno, essa la applica in realtà alla luce del diritto consuetudinario in materia di immunità diplomatica. In effetti, in una decisione di poco successiva, la Corte era giunta alla conclusione opposta con riguardo all'immunità di un attaché militare dell'ambasciata italiana a Varsavia, categoria non espressamente richiamata dall'Art. 225 c.p.c., al termine di un'accurata ricostruzione del fondamento dell'immunità diplomatica alla luce del diritto internazionale consuetudinario. Cfr. Corte Suprema polacca, sentenza del 22 ottobre 1925, discussa in M. Król, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów krajowych* (“Il diritto internazionale nella giurisprudenza delle corti nazionali”), 1935, pp. 70-71. È da escludersi poi che la decisione sarebbe stata la stessa in presenza di un'espressa previsione pattizia, come per la Commissione Mista per l'Alta Slesia, avente sede a Katowice e creata dalla Convenzione del 1922 fra Germania e Polonia (Artt. 570-572), o a maggior ragione per l'*Union Internationale de Secours*, creata dalla Convenzione di Ginevra del 1927, il cui Art. 10 prevedeva il conferimento delle “immunités... les plus favorables à leur installation” alle organizzazioni agenti per conto dell'Unione. Cfr. A. Cassese, *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1985, p. 331 ss., a pp. 396-398.

aveva dichiarato la giurisdizione dei tribunali greci nei confronti del convenuto.⁴⁴ Essa era però giunta a questa conclusione rilevando anche che mentre la Commissione, un organo indipendente rispetto ai due Stati membri, godeva di un'ampia discrezionalità nell'adozione delle proprie decisioni, "it must exercise that discretion within the limits of the laws in force in the two countries".

Per altro verso, laddove l'immunità fosse stata prevista da norme pattizie, la giurisprudenza l'ha sistematicamente accordata, mostrandosi inoltre una certa propensione a interpretare quelle norme in maniera estensiva, benché non sempre in base ad argomenti convincenti. Ad esempio, in un caso avente ad oggetto il tentativo di pignoramento del salario di un funzionario svizzero della SdN, il tribunale civile di Ginevra aveva di fatto riconosciuto l'impossibilità di adottare misure esecutive nei confronti di quest'ultima.⁴⁵ Tuttavia, il Tribunale non aveva fatto applicazione delle disposizioni dei citati Accordi del 1921 e del 1926 fra la Società e la Federazione,⁴⁶ bensì direttamente dell'Art. 7(5) del Patto, che prevedeva l'inviolabilità della sede della Società.⁴⁷ Con ciò esso intendeva probabilmente far valere l'impossibilità di notificare il provvedimento presso la sede dell'organizzazione, e quindi di procedere all'esecuzione.

Ora, nella misura in cui fa leva sulla nozione di inviolabilità piuttosto che su quella di immunità, tale approccio non convince e sembra in effetti risentire della concezione di extra-territorialità allora prevalente.⁴⁸ In effetti, non è primariamente l'inviolabilità

⁴⁴ Corte d'appello di Atene, *X. v. Y. and the Greek State*, 1934, in *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, 1933-1934, pp. 387-388. Per altro verso, considerando la Commissione come un organo indipendente, la Corte aveva ritenuto improcedibile il ricorso contro lo Stato greco.

⁴⁵ Cour de justice civile de Genève, *C.M. v. A.C.*, sentenza del 2 marzo 1929, in *Annual Digest of Public International Law Cases*, 1929-1930, Case No. 204, pp. 313-314.

⁴⁶ Come già osservato (*supra*, note 15 e 16) tali accordi verosimilmente prevedevano anche l'immunità dalla giurisdizione esecutiva. Il fatto che il tribunale non vi abbia fatto riferimento nella decisione in parola con riferimento a questa specifica questione, non significa peraltro che le corti svizzere fossero restie ad applicarli. Ciò infatti avveniva regolarmente con riferimento all'immunità dei funzionari della SdN e dell'OIL. Cfr. ad es. la stessa pronuncia citata alla nota precedente con riferimento all'immunità del funzionario debitore, e quelle emanate dalla stessa Corte in *W.K. v. Office des Poursuites*, sentenza del 16 febbraio 1929, e in *Assurance Générale des Eaux et Accidents v. F.B.*, sentenza del 6 maggio 1929 (riguardante un funzionario dell'OIL); e quella resa dal Tribunal de première instance de Genève, *Parlett v. Parlett*, sentenza del 21 luglio 1927, tutte in *Annual Digest, op. ult. cit.*, Cases No. 205, 206, 207, pp. 314-418.

⁴⁷ *Supra*, note 13 e 15-16.

⁴⁸ Vale a dire come estraneità completa rispetto all'ordinamento dello Stato della sede, secondo un'accezione che sembra quindi assorbire anche l'immunità dalla giurisdizione. Sulla nozione di extra-territorialità, cfr. L. Strisower, *L'extraterritorialité et ses principales applications*, in *Recueil des Cours*, 1923, p. 229 ss., spec. pp. 237-238 e 248 ss.; E. Denza, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 2° ed., Oxford, OUP, 2008, pp. 136-138. Cfr. inoltre i rilievi di R. Pavoni, *Commentary on Article III Section 5 Specialized Agency Convention*, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions... cit.*, pp. 141-154, spec. pp. 144-146, il quale inoltre osserva come il divieto di

della sede a venire in rilievo, bensì l'impossibilità di sottoporre ad esecuzione forzata i beni dell'organizzazione.⁴⁹ La decisione tuttavia mostra come, nell'incertezza del diritto pattizio applicabile, le corti nazionali facessero volentieri un'applicazione estensiva delle norme disponibili, probabilmente influenzati da nozioni proprie di regimi più consolidati del diritto internazionale.

La prassi sin qui esaminata, malgrado la sua scarsità e il carattere episodico, si connota per un atteggiamento più liberale delle corti nazionali verso enti cui invece i Governi non erano pronti a riconoscere una piena autonomia. A dispetto della varietà degli orientamenti identificati, non è forse azzardato affermare che la giurisprudenza abbia contribuito notevolmente alla diffusione del sentimento della necessità di riconoscere l'immunità a organizzazioni internazionali di varia natura, oltre che a precisarne i presupposti, influenzando l'evoluzione del relativo regime giuridico.

Alla luce della trattazione sinora condotta, restano inoltre delineate le linee di sviluppo della prassi successiva.

3. La tesi del fondamento consuetudinario delle immunità delle organizzazioni internazionali.

Com'è stato osservato,⁵⁰ la questione del fondamento consuetudinario delle immunità delle organizzazioni internazionali può essere affrontata da due prospettive diverse. Da un lato, ci si può chiedere se le norme consuetudinarie in materia di immunità degli Stati o degli agenti diplomatici siano applicabili, e a quali condizioni, anche alle

procedere a notificazione, o "service of process", presso la sede di un'organizzazione internazionale sia normalmente un corollario dell'inviolabilità di questa "at least when service refers to proceedings covered by immunity". Su queste nozioni si tornerà però nel Capitolo 2.

⁴⁹ Come ebbe modo di precisare in seguito il Tribunale Federale svizzero in un analogo caso di pignoramento riguardante un funzionario dell'Ufficio europeo dell'ONU, "[c]'est en vain... qu'on entendrait déduire du caractère extraterritorial de l'ONU l'impossibilité de procéder à la saisie". E, benché esso intendesse con ciò affermare che è semmai l'eventuale immunità dall'esecuzione *del funzionario* a costituire un ostacolo all'esecuzione del pignoramento, distinguere fra inviolabilità e immunità dalla giurisdizione è in principio corretto. Si tenga in conto, inoltre, il rilievo centrale che assumeva nella decisione in parola il fatto che il Tribunale ritenesse ancora valido, con riferimento all'ONU, l'accordo già vigente con la SdN rispetto al pignoramento del salario dei funzionari di seconda categoria, e dunque la circostanza che la Società, o l'ONU, avessero prestato il proprio consenso all'esecuzione, a determinate condizioni, di quel particolare tipo di misura esecutiva. Cfr. Tribunale Federale svizzero, *Poncet*, sentenza del 12 gennaio 1948, in *Arrêts du Tribunal Fédéral Suisse*, 1948, vol. 74, p. 1 ss.

⁵⁰ F. Schröer, *De l'application de l'immunité juridictionnelle des États étrangers aux organisations internationales*, in *RGDIP*, vol. 75, 1971, p. 712-741, a p. 713.

organizzazioni internazionali. Dall'altro, è possibile interrogare la prassi al fine di verificare se siano emerse in materia norme consuetudinarie autonome, distinte da quelle che fissano il regime valido per gli Stati, e quale sia il loro contenuto e la loro portata. Tali diversi approcci alla questione rispecchiano in effetti i vari orientamenti che si sono manifestati nella dottrina e nella prassi, e, come si vedrà meglio di seguito, non sono necessariamente riducibili a precise fasi storiche dell'evoluzione del regime giuridico delle immunità delle organizzazioni internazionali.

A seguire, si prenderanno in primo luogo in esame quegli orientamenti che, sulla scia della prassi più risalente, ritengono applicabili, in via diretta o analogica, alle organizzazioni internazionali norme, principi o nozioni valide per gli Stati o per gli agenti diplomatici (paragrafi 4 e 5). Quindi si discuterà l'orientamento che ritiene ormai venuta a esistenza, o in via di formazione, una norma consuetudinaria autonoma, specifica per tali enti (paragrafo 6).

4. *Segue*: L'orientamento favorevole all'applicazione "diretta" delle norme sull'immunità degli Stati.

Secondo una prima teoria, diffusa soprattutto nella dottrina sovietica⁵¹ e italiana⁵² più risalente, l'impossibilità di considerare le organizzazioni internazionali come soggetti di diritto internazionale, imponeva di ritenerle essenzialmente dei semplici strumenti dell'azione di questi ultimi. Di conseguenza, nella misura in cui esse si presentino come un organo comune degli Stati membri,⁵³ ad esse sarebbe direttamente applicabile l'immunità prevista dal diritto internazionale consuetudinario in favore degli Stati.⁵⁴

⁵¹ S. Krylov, *Les notions principales du droit des gens: la doctrine soviétique du droit international*, in *Recueil des Cours*, vol. 70, 1947, pp. 407-476, a p. 439.

⁵² D. Anzilotti, *Gli organi comuni nelle società di Stati*, in *RDI*, 1914, p. 156 ss., posizione in seguito sfumata dallo stesso A. nella 4^o ed. del *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1928, spec. p. 149, in termini ripresi poi da G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1967, p. 229 ss. Cfr. pure C. Baldoni, *Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali*, in *RDI*, 1931, p. 353 ss. Per A. Rapisardi-Mirabelli, *Théorie générale des unions internationales*, in *RCADI*, vol. 7, 1925, 345-391, la distinzione fra l'"Union-simple société" e l'"Union-personne juridique" era "une pure distinction de degré". Cfr. inoltre R. Quadri, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des Cours*, vol. 113, 1964, pp. 237-483, a p. 372 ss.

⁵³ Sulla nozione di organo comune si v. anche R. Monaco, *Manuale di Diritto internazionale pubblico*, Torino, UTET, 1971, p. 301 ss.

⁵⁴ Cfr. R. Monaco, *Lezioni di organizzazione internazionale, I, Principi generali*, Torino, Giappichelli, 1985, p. 129, che si limita a dar conto di tale posizione senza tuttavia fornire riferimenti.

Poiché la distinzione qui tracciata fra applicazione “diretta” e “indiretta o analogica” delle norme valide per gli Stati alle organizzazioni internazionali non è di immediata comprensione, occorre premettere che essa si fonda sulla seguente considerazione. In effetti, verrebbe forse istintivo parlare di applicazione “diretta” ai nuovi soggetti di diritto internazionale delle stesse immunità previste dal diritto consuetudinario in favore degli Stati in quanto soggetti originari dell’ordinamento internazionale. Tuttavia, sembrerebbe più corretto parlare di applicazione “diretta”, in senso stretto, solo se si nega che l’organizzazione abbia una soggettività distinta da quella dei propri membri. In questo caso, in effetti, a essere destinatari dell’immunità sarebbero gli stessi Stati membri dell’organizzazione. In caso contrario, e cioè accertando la qualità di persona giuridica internazionale in capo a taluna organizzazione, parrebbe invece più corretto parlare in ogni caso, per le ragioni che saranno esposte più avanti, di applicazione “indiretta” o “analogica”.

Ciò premesso, la tesi qui discussa sarebbe attribuibile, secondo alcune ricostruzioni, al Morelli.⁵⁵ Il suo pensiero, tuttavia, è più complesso e non perfettamente riducibile alla tesi appena riportata. Egli richiama infatti il “principio generale del rispetto della organizzazione degli Stati stranieri” che sarebbe “... *applicabile anche agli organi ed agli istituti collettivi*”.⁵⁶ Questo principio, che riguarderebbe l’organizzazione dello

⁵⁵ Cfr. S. de Bellis, *L’immunità... cit.*, p. 12 (nota 6), il quale osserva, richiamando G. Morelli, *Nozioni...*, *cit.*, pp. 259-260, che “a parere di autorevole dottrina, è possibile che l’immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali sia disciplinata cumulativamente dalla norma consuetudinaria concernente l’immunità giurisdizionale degli Stati stranieri e da eventuali norme convenzionali” (corsivo aggiunto).

⁵⁶ G. Morelli, *Nozioni...*, *cit.*, p. 259, corsivo aggiunto. In aggiunta agli obblighi derivanti da tale principio, l’A. registra l’esistenza di “...norme internazionali le quali contemplan specificamente gli organi e gli istituti collettivi e stabiliscono uno speciale trattamento a loro favore. Si tratta di norme che, a differenza di quelle relative alle immunità diplomatiche..., sono poste mediante accordi ed appartengono pertanto al diritto internazionale particolare” (*ibid.*), essendo dunque ben possibile che la materia sia regolata, cumulativamente, da disposizioni pattizie, e da principi generali del diritto internazionale come quello di cui si discute. Gli “organi e istituti collettivi” cui Morelli fa riferimento sono, in effetti, dallo stesso intesi come organi comuni della collettività degli Stati membri (*ibid.*, p. 237 ss.) “mediante cui questi agiscono in modo identico e simultaneo” e le cui manifestazioni di volontà (p. 240) e attività (p. 241) vanno imputate simultaneamente a tutti gli Stati membri (p. 245). Ciò non impedisce per l’A. la personificazione dell’“unione”: essa tuttavia sarà, verso l’interno, “niente altro che un procedimento tecnico che raccoglie ad unità un fascio di diritti subiettivi...”; mentre verso l’esterno, cioè nei confronti degli Stati terzi, nella misura in cui tramite il l’accordo istitutivo siano stati creati organi appositi, sarà il riflesso di quella norma di diritto internazionale generale secondo cui l’ordinamento internazionale attribuisce personalità giuridica a “enti [*in primis*, gli Stati] che in tanto esistono nella realtà concreta in quanto sono, in fatto, provvisti di una data organizzazione” (p. 187). In altri termini, l’unione “acquista rilevanza per tutti i soggetti dell’ordinamento internazionale... appunto come un modo particolare in cui certi Stati provvedono alla propria organizzazione” (p. 242). Ciò vale anche quando l’accordo istitutivo affidi esclusivamente all’organo collettivo il compito di realizzare attività nei confronti degli Stati membri “come avviene ad esempio per gli organi dell’ONU” (pp. 246-247). Morelli riprende e sviluppa

Stato straniero nel suo complesso, si sostanzia anzitutto nell'obbligo di considerare l'attività degli organi stranieri, che agiscono in tale capacità, come attività dello Stato al quale essi appartengono e non invece dell'individuo che l'ha materialmente posta in essere; in secondo luogo, in quello di non impedire materialmente l'esercizio da parte dell'organo delle sue funzioni. Più nello specifico, “[i]n ciò non si ha propriamente una esenzione dalla giurisdizione civile e penale accordata, in adempimento di un obbligo internazionale, agli individui che agiscono in qualità di organi stranieri. Si ha invece un modo di essere, internazionalmente imposto, assunto dall'ordinamento statale nelle sue norme di diritto materiale”.⁵⁷ Insomma: “questo principio si traduc[e], nell'ordinamento interno, in un principio di diritto sostanziale e non in una esenzione giurisdizionale”.⁵⁸

su questo punto la tesi di Anzilotti, *Corso...*, *cit.*, p. 112 ss., e p. 143 ss. In senso analogo, cfr. C. Baldoni, *Gli organi... cit.*

⁵⁷ Morelli, *Nozioni...*, *cit.*, p. 216.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 221. Quanto appena sinteticamente esposto si trova trattato più diffusamente in G. Morelli, *Diritto processuale civile internazionale*, 1954, p. 187 ss., spec. pp. 189-191, in cui l'A. precisa che “rimangono del tutto estranei all'ordinamento italiano... i rapporti in cui lo Stato straniero appare come soggetto di diritto internazionale... [e quelli] in cui appare come titolare della potestà d'imperio nell'ordinamento di cui è portatore” in virtù della norma di diritto internazionale generale che si desume dal principio del rispetto dell'indipendenza e autonomia degli Stati stranieri (p. 189) (*par in parem non habet imperium*, p. 184). Che per tale A., dunque, l'effetto del menzionato principio non sarebbe inquadrabile sotto la nozione di immunità (p. 191), sembra apparire con maggiore chiarezza da quanto sostenuto con riferimento alle organizzazioni internazionali. Più oltre (pp. 199-201), infatti, l'A. precisa che l'immunità riconosciuta dalle norme pattizie applicabili a tali enti “è l'immunità giurisdizionale *in senso proprio*; come tale, essa copre tutti, in genere, i rapporti in cui l'ente internazionale appare come *soggetto del nostro ordinamento*. Che l'immunità debba essere intesa in questo modo risulta sia dall'ammissibilità della rinuncia sia dal riferimento ai beni e, quindi, alle misure esecutive e cautelari” (p. 200). La tesi del Morelli distingue, correttamente, l'immunità *in senso proprio*, come ostacolo procedurale all'esercizio della giurisdizione da parte di un giudice interno, da quella cui alcuni Autori si riferiscono come “immunità *ratione materiae*”, talvolta facendo ricorso alle nozioni di “non justiciability”, o di “acte de gouvernement” o “act of State”, per ribadire come l'eventuale assenza di un'immunità *personale*, non implichi necessariamente un potere illimitato del giudice interno di giudicare di qualsiasi controversia avente a oggetto fatti o atti imputabili allo Stato o organizzazione convenuta. Per la distinzione fra la nozione d'immunità e quelle di “act of state” e di “non-justiciability”, cfr. H. Fox, P. Webb, *The Law of State Immunity*, 3° ed., Oxford, OUP, 2013, pp. 50-74. Alcuni Autori, in effetti, hanno osservato come esistano “some subject-matter immunities, though these may at times be masked by procedural immunities”, come nel caso di privilegi o esenzioni di natura fiscale (che producono tuttavia una vera e propria disapplicazione del diritto sostanziale interno), e che inoltre “‘act of State’ rules operated to ensure an international separation of powers as well as the internal separation of powers”, cfr. J. Crawford, in *Annuaire de l'IDI*, 1987, vol. 62, t. 2, p. 271; v. inoltre N. Angelet, *Les juges belges face aux actes des organisations internationales*, in A. Lagerwall (coord.), *Les juges belges face aux actes adoptés par les Etats étrangers et les organisations internationales, Quel contrôle au regard du droit international?*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 13 ss., spec. pp. 17 ss., il quale nota come alcune decisioni emanate da corti belghe in tema d'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, finiscano in ultima analisi per confermare l'immunità facendo leva più su considerazioni relative all'esercizio della giurisdizione *ratione materiae*, che su argomenti riconducibili al criterio di necessità funzionale. Cfr. inoltre A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, CUP, 2000, pp. 99 ss., e 372-375.

Rinviando per ora ogni considerazione in merito alle particolari conseguenze che, dal principio generale del rispetto della organizzazione degli Stati stranieri, il Morelli deriva in punto di immunità, si può convenire con chi ha affermato che questa tesi “giunge al medesimo risultato pratico di quella dell’applicabilità alle organizzazioni internazionali della normativa internazionale valevole per gli Stati, pur negandone il presupposto razionale, vale a dire quello della personalità internazionale distinta di tali enti”.⁵⁹

In tal senso, questa tesi non sembra aver trovato grande eco nella giurisprudenza nazionale, salvo qualche eccezione, per lo più risalente, e tutt’altro che univoca. Ad esempio, nel caso *Anton Schaffner c. International Refugee Organization* (IRO), avente ad oggetto una richiesta di risarcimento dei danni derivanti da un incidente stradale occorso per negligenza di un dipendente dell’OI, una Corte d’appello statunitense dell’Alta Commissione Alleata per la Germania riconobbe l’immunità dell’organizzazione convenuta sulla base di uno *statement of policy* dell’High Commissioner for Germany,⁶⁰ osservando: “[b]ecause of the fact that IRO is an agency of many foreign governments, it would seem all the more reasonable that the High Commissioner should not permit an action in our courts that would directly affect other sovereign powers”.⁶¹ Il fondamento normativo del riconoscimento dell’immunità è dunque esclusivamente la decisione dell’High Commissioner, che solleva la Corte dall’incombenza di applicare, direttamente o in via analogica, la norma consuetudinaria valida per gli Stati. Essa pare tuttavia ritenerla implicitamente compatibile con la natura

⁵⁹ L’osservazione è di S. de Bellis, *op. e loc. ult. cit.*

⁶⁰ US Court of Appeals, Allied High Commission for Germany, *Anton Schaffner c. International Refugee Organization*, sentenza del 3 agosto 1951, *AJIL*, vol. 46, 1952, pp. 575-576. Fra le varie possibili basi giuridiche dell’immunità, il già richiamato IOIA (*supra*, nota 18) non era stato ritenuto suscettibile di applicazione extraterritoriale, giacché il territorio tedesco occupato “is neither physically nor legally a part of the United States”. Inoltre, l’Art. 13 della Costituzione dell’IRO del 1946, era stato implicitamente ritenuto non suscettibile di applicazione diretta, dato che la Corte ne aveva interpretato i parr. 2 e 3 in combinazione col successivo Art. 15, il quale prevedeva che i rapporti fra l’IRO e gli Stati membri fossero regolati da specifici accordi da concludersi *ad hoc*. In effetti, nel caso di specie, anche l’Accordo concluso nel 1948 fra l’IRO e lo US Commander-in-Chief, che pure riconosceva all’organizzazione e al suo personale le medesime immunità concesse al personale civile della Forza d’occupazione, era stato ritenuto inapplicabile a controversie in materia di responsabilità extracontrattuale, con riferimento alle quali il personale civile della Forza d’occupazione non era immune.

⁶¹ *Ibidem*. L’argomento è, evidentemente, formulato *a fortiori* rispetto al previo accertamento del potere dell’High Commissioner, come più alta “executive but also the legislative authority for the United States Zone of Germany... , to announce the policy of his government here in Germany as to whether or not an international organization, such as the International Refugee Organization, shall or shall not be immune from suit in the United States Zone of Germany”.

dell'ente convenuto.⁶² Tuttavia, come detto, non si tratta di un'opinione diffusa in giurisprudenza.

Di parere esattamente opposto fu ad esempio solo un anno prima la US Tax Court, la quale trovandosi a dover decidere dell'assoggettabilità all'imposta sul reddito degli stipendi percepiti da un ex funzionario della Società delle Nazioni e, a tal fine, a stabilire se quest'ultima fosse qualificabile come 'foreign government' ai fini del godimento delle esenzioni di cui alla Sez. 116, lett. h) dell'*Internal Revenue Code*, negò al ricorrente pure l'esenzione che sarebbe altrimenti potuta derivare alla Società da quella spettante ai propri Stati membri in virtù di tale disposizione.⁶³

⁶² Nella propria opinione dissenziente, il giudice Clark osservò anzitutto che l'Esecutivo, pur autorizzato a esprimere un parere favorevole all'immunità, non potesse vincolare la Corte al riconoscimento della stessa; inoltre, egli notava che "[t]he very essence of the theory of international organizations is that they transcend national boundaries. By the same token it is inconsistent for them to claim a doctrine of nationalism, in this case immunity" (*ibid.*, p. 576). Echi del ragionamento svolto dalla Corte si ritrovano però anche in altre pronunce di quel periodo. Cfr. US District Court, Maryland, *IRO v. Republic SS Corp.*, del 30 ottobre 1950, 93 F. Supp. 768, in cui la Corte ordinò la sospensione del procedimento in favore dello svolgimento dell'arbitrato previsto da un contratto di noleggio fra le due parti fondando tale decisione, tra l'altro, sul fatto che "[w]ithout arbitration, Republic has no remedy in the United States because IRO is immune from suit in this country by the [IOIA], unless IRO is to be considered as having waived this immunity by bringing the present suit, which is at least open to doubt, depending upon whether IRO is to be considered an agency of a foreign sovereignty immune to an affirmative judgment without its express consent" (*AJIL*, vol. 45, 1951, p. 376). Può farsi poi l'esempio del caso *Dollfus Mieg et Compagnie S.A. v. Bank of England*, deciso dalla England High Court (Chancery div.), con sentenza del 6 aprile 1949, e riguardante il tentativo della società attrice di recuperare 64 lingotti d'oro ad essa sottratti dalla Germania nazista durante la guerra. Questi, rinvenuti nella zona di occupazione statunitense al termine del conflitto, erano stati qualificati come "monetary gold" ai sensi della parte III dell'Accordo del 1946 sulle riparazioni dovute dalla Germania e affidati, dalla Commissione tripartita creata dallo stesso Accordo, alla Banca convenuta come "bailee for reward". La Corte dichiarò improcedibile l'azione in ragione dell'immunità dalla giurisdizione spettante agli Stati Uniti e alla Francia, membri fondatori insieme al Regno Unito della Commissione tripartita, rispetto ai quali i "bailors were not the respective representatives of the three governments on the Tripartite Commission, but the three governments acting for this purpose through their respective representatives on the Commission"; di conseguenza, "the action was an attempt to sue indirectly the three governments", cfr. *All England Law Reports.*, vol. 1, 1949, p. 946 ss., a p. 948.

⁶³ US Tax Court, *John H. Chapman v. Commissioner of Internal Revenue*, decisione del 9 ottobre 1947, in *Tax Court Reports* (T.C.), vol. 9, p. 619 ss. La Sez. 116, lett. h) prevedeva la possibilità che il Segretario di Stato emettesse un certificato, rivolto al Min. del Tesoro, allo scopo di assicurare che l'esenzione dovesse essere concessa al beneficiario in ragione del regime di reciprocità vigente nello Stato di cui questo era rappresentante. Sul punto il Segretario di Stato affermò: "The Department had no authority, under the statutory provision in question (116 (h)) to issue certificates to employees of the League of Nations, as such, since the League was not a 'foreign government', had no territorial sovereignty, and was in no position to reciprocate". Allo stesso modo, il Commissioner for Internal Revenue aveva osservato: "As the League of Nations is an association of several foreign governments, it does not qualify as a foreign country and its employees are not employees of a foreign government entitled to the benefits of Section 116 (h) of the Internal Revenue Code". Sulla base delle stesse ragioni, fu egualmente negata l'emanazione di una serie di certificati "covering each country making up the membership of the League" (*ibid.*, p. 621). Inoltre, nel respingere i vari argomenti del ricorrente, i giudici osservavano che, da un lato, quest'ultimo non aveva dimostrato che vi fosse una qualsiasi base per un'applicazione reciproca dell'esenzione nei territori dei vari Stati membri della Società, con riferimento a funzioni analoghe a quelle svolte dal ricorrente (*ibid.*, p. 624), o che la necessità di dare dell'IR Code

Similmente, e di nuovo con riferimento all'IRO, il Tribunale di Trieste osservò che tale organizzazione "... non può venire riconosciuta quale ente sovrano avendo una limitata capacità giuridica internazionale e [ad essa], pertanto, non può venire riconosciuta l'immunità giurisdizionale".⁶⁴ Questa sentenza riprende, benché, come già rilevato,⁶⁵ impropriamente, e in sostanza giungendo a un risultato negativo per l'organizzazione convenuta, le tesi che la Cassazione aveva sostenuto nel caso *Profili*, e si iscrive dunque nell'orientamento a lungo prevalente nella giurisprudenza italiana.⁶⁶

Da questi pochi esempi traspare come le incertezze sullo status da riconoscere a un'organizzazione internazionale nell'ordinamento interno di uno Stato, sia esso membro o no dell'organizzazione, riflettessero quelle che ancora ne circondavano la natura giuridica sul piano internazionale, ciò che spiega, in ultima analisi, le soluzioni contrastanti nella prassi. A ciò contribuisce, peraltro, anche il diverso modo in cui ogni ordinamento interno disciplina, attraverso il proprio diritto costituzionale, l'adattamento al diritto internazionale, sia di origine convenzionale che consuetudinaria. In alcuni ordinamenti, come ad esempio quello statunitense, l'assenza di una precisa base giuridica — che può eventualmente essere determinata dal carattere non *self-executing* dell'atto istitutivo dell'organizzazione o di altro trattato internazionale che la riguardi,

un'interpretazione conforme ai 'principi di diritto internazionale', non potesse essere presunta, proprio in ragione dell'eccezionalità della situazione del ricorrente, accolto negli Stati Uniti durante la Seconda Guerra mondiale, ma senza alcuna intesa fra il Governo e la Società che ne definisse lo *status* in senso eventualmente privilegiato; che, infine, la scelta di estendere tali privilegi "as a matter of comity" possa spettare solo al Congresso, insomma al ramo politico del Governo (p. 625). Inoltre, e più significativamente, l'adozione nel 1945 del già citato IOIA, modificando corrispondentemente l'IR Code, determinava la possibilità di estendere simili esenzioni alle sole OOII espressamente ammesse a tale beneficio tramite *Executive Order* del Presidente degli Stati Uniti. A tal riguardo i giudici osservavano: "[t]he President, by Executive order dated February 19, 1946, when the League of Nations was still in existence, designated certain organizations, but not the League of Nations" (p. 624). Vicenda analoga quella concernente le Comunità Economiche Europee, le quali per un certo periodo furono considerate come "[a] group of States enjoying the immunities of the constituent members", e che quindi "collectively and individually constitute a foreign government within the meaning of section 892 and 893" dell'IR Code (ex 116 nella versione del 1939), cfr. Rev. Rul. 68-309, (1968-1) CB 338. In seguito, tuttavia, la Rev. Rul. 2003-99 ha sostituito la precedente, e la materia risulta oggi regolata da *Temp. Treas. Reg. §1.892-2T*, che impedisce ogni assimilazione fra un'organizzazione internazionale e un governo straniero. L'Unione europea, quindi, come successore delle Comunità, risulta esclusa dal regime delle esenzioni previste dalle Sez. 892-893. Da notare, tuttavia, che in tutti questi casi la qualifica della natura dell'ente era strumentale al riconoscimento di privilegi di natura fiscale.

⁶⁴ Tribunale di Trieste, *Viecelli c. IRO*, in *RDI*, 1953, p. 470 ss., a p. 471. Peraltro, limitando il proprio ragionamento alla sola questione della personalità giuridica internazionale, il Tribunale omette completamente di considerare l'Art. 13, n. 2, lett. (a) della Costituzione dell'IRO, di cui l'Italia era parte dal 1949. Tale Art., di tenore identico rispetto all'Art. 105 della Carta ONU, sarebbe stato sufficiente a fondare il riconoscimento dell'immunità dell'OI, come evidenziato da R. Monaco, *L'immunità giurisdizionale delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite*, *ibid.*, p. 472 ss., a p. 475.

⁶⁵ *Supra* (nota 42 e testo corrispondente).

⁶⁶ Di cui si dirà *infra*, § 5.1.

oppure dall'inapplicabilità al caso di specie della legislazione interna in materia di immunità — può rappresentare un ostacolo al riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali.⁶⁷ Alla luce di questa considerazione si spiega forse perché, occasionalmente, le corti nazionali ricorrono all'espedito di considerare l'organizzazione convenuta come un'agenzia o un organo comune degli Stati membri, ai fini del riconoscimento dell'immunità.

Nella sua eccezionalità, la decisione adottata dalla US District Court per il distretto del Delaware nel 1994 in un caso riguardante l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol),⁶⁸ è probabilmente l'emblema di questo approccio, pur restando pressoché isolata nel panorama della giurisprudenza statunitense.⁶⁹ Nella fattispecie, l'organizzazione eccepiva con memoria il difetto di giurisdizione del giudice statunitense invocando l'immunità a essa spettante, alternativamente, in base a “principles of customary international law”, all'IOIA, alla mancanza della capacità giuridica o della personalità di diritto interno necessarie per essere convenuta in giudizio di fronte a una corte statunitense, ed infine al *Foreign Sovereign Immunities Act* ('FSIA') del 1976.⁷⁰ La Corte, omettendo ogni considerazione degli argomenti fondati sul diritto internazionale consuetudinario e sullo IOIA, oltretutto apparentemente della questione del possesso della capacità o personalità

⁶⁷ Su questi aspetti si tornerà *infra*, §§ 6.2-6.3.

⁶⁸ US District Court, D. Delaware, *EAL (Delaware) Corp., Electra Aviation Inc. et al. v. European Organization for the Safety of Air Navigation et al.*, sentenza del 3 agosto 1994. Il procedimento avviato dalle società ricorrenti contro l'organizzazione e l'Autorità britannica per l'aviazione civile al fine di ottenere, a fronte del sequestro imposto dalla prima ed eseguito dalla seconda, il rilascio di un aeromobile da esse noleggiato a una società europea e da questa a sua volta noleggiato a una compagnia turca, la quale ultima aveva mancato di pagare le tasse di rotta stabilite da Eurocontrol. Il provvedimento di sequestro, infatti, confliggeva a detta dei ricorrenti con alcuni ordini da essi ottenuti negli Stati Uniti in un procedimento per bancarotta anteriormente instaurato al fine di proteggere i propri beni dai debitori e consentire la ristrutturazione dell'impresa.

⁶⁹ Cfr. ad es., US District Court (EDNY), *European Community and ors v. RJR Nabisco Incorporated and ors.*, sentenza del 13 maggio 2011, 814 F Supp 2d 189, in *ILDC* 1828 (US 2011), in cui la Corte nega la possibilità di considerare l'Unione come una “instrumentality of a foreign state” ai fini dell'affermazione della “diversity jurisdiction” nel procedimento dalla stessa instaurato. In un altro caso, in cui invece veniva in rilievo la questione dell'immunità dalla giurisdizione è stata raggiunta una soluzione simile a quella emanata nel caso *Delaware*, a proposito però di un organo... comune a più Stati dell'area caraibica: cfr. US District Court (SDNY), *Rios v. Marshall et al.*, in cui la Corte ha ritenuto che la British West Indies Central Labour Organisation, braccio amministrativo del Caribbean Regional Labour Board, fosse una “instrumentality of its member states”; sul punto cfr. Aaron I Young, *Deconstructing International Organization Immunity*, in *Georgetown JIL*, vol. 44, 2012, p. 311 ss., a pp. 337-338.

⁷⁰ 28 *U.S. Code* §§ 1602-1611.

giuridica di diritto interno da parte dell'Organizzazione,⁷¹ procedeva direttamente all'analisi di quello incentrato sul FSIA e, in particolare, alla verifica dei presupposti per la sua applicazione: la possibilità di inquadrare Eurocontrol nella nozione di “agency or instrumentality of a foreign State” di cui alla sez. 1603, lett. b) del FSIA, e la qualificazione dell'atto all'origine della controversia come sovrano e non commerciale. Tralasciando il secondo aspetto,⁷² sotto il primo la Corte osservava anzitutto che, ai fini della qualificazione dell'organizzazione come “agency or instrumentality of a foreign State”, a nulla rilevava che il controllo sull'ente fosse detenuto in comune da un gruppo di Stati stranieri, piuttosto che da uno solo di essi.⁷³ Quindi, concludeva che, poiché le funzioni svolte da Eurocontrol sono identiche a quelle singolarmente svolte da ciascuna delle autorità nazionali competenti nel territorio degli Stati membri, e poiché non vi è dubbio che queste ricadano nella nozione della sez. 1603, lett. b) FSIA, “[f]ormation of Eurocontrol should not change this result”.⁷⁴

⁷¹ Solo una nota a piè di pagina permette di apprendere che i ricorrenti avevano contestato, incontrando evidentemente l'assenso della Corte, i primi due argomenti osservando che “even were Eurocontrol an international organization either under the IOIA or under ‘customary international law’, Eurocontrol nevertheless would not be entitled to immunity from suit unless it satisfies the requirements for immunity under the FSIA because IOIA immunity and immunity under ‘customary international law’ merely entitle the international organization to the same treatment as foreign States. (DI 14, at 21-22, 26)”, in *ILR*, vol. 107, 1997, p. 318 ss., a p. 324, nota 10 (corsivo aggiunto). L'identità riscontrata dalla Corte riguardo al contenuto e portata del FSIA, l'IOIA, e la norma consuetudinaria valida per gli Stati dà inoltre conto della ragione per la quale si è scelto di esaminare tale decisione nel presente paragrafo. Sulla proprietà di tale qualificazione si tornerà in seguito.

⁷² Che qui rileva solo nella misura in cui l'analisi ad esso relativa dimostra come la Corte non percepisse alcuna difficoltà nell'applicare la tradizionale distinzione fra atti sovrani e atti commerciali alle attività di Eurocontrol. La “commercial exception”, pur non essendo l'unica, rappresenta “the most significant of the FSIA's exceptions” enumerate alle sez. 1605-1607 e riproduce, nell'ordinamento statunitense, la distinzione operata dalla dottrina tradizionale dell'immunità degli Stati fra atti *iure imperii* e *iure gestionis* e generalmente ritenuta oggetto di una norma consuetudinaria.

⁷³ La Corte opera quindi una piena equiparazione fra l'OI convenuta e la figura dell'organo comune creato da più Stati tramite trattato internazionale e osserva che “if the policies that animate the FSIA are to be given their full range, it must, therefore, apply to treaty-created instrumentalities jointly owned by foreign States”, *ILR*, vol. 107, *cit.*, p. 326.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 327. Un ragionamento analogo è quello svolto dalla US District Court, C.D. California, *International Association of Machinists (IAM) v. OPEC et al.*, sentenza del 18 settembre 1979, in cui la Corte, nel decidere il ricorso contro gli Stati membri dell'OPEC riconoscendo loro l'immunità dalla giurisdizione prevista dal FSIA, osservava che “[...] there can be little question that establishing the terms and conditions for removal of natural resources from its territory, when done by a sovereign state, individually and separately, is a governmental activity. [...] It is ridiculous to suggest that the essential nature of an activity changes merely by the act of two or more countries coming together to agree upon how they will carry on that activity. The action of sovereign nations coming together to agree on how each will perform certain sovereign acts can only, itself, be a sovereign act. The act derives its authority and efficacy from the command of the sovereign nation and is not intended to operate or become effective without that command”, in 477 F.Supp. 553 (1979), a p. 569. Quanto al ricorso contro l'organizzazione, la Corte aveva escluso che questa avesse ricevuto regolare notifica, e finanche che questa fosse possibile. Anzitutto, la Corte rilevava l'inapplicabilità dell'IOIA all'OPEC, organizzazione di cui gli Stati Uniti non

L'equiparazione qui svolta fra le attività dell'organizzazione convenuta e quelle delle autorità nazionali degli Stati membri, è un tratto che ricorre anche nelle pronunce di corti diverse da quelle statunitensi.

Si consideri ad esempio la decisione adottata dalla Corte distrettuale di Maastricht in un altro caso, invero anteriore a quello sopra riportato, avente ad oggetto Eurocontrol.⁷⁵ La Corte, anche in questo caso valorizza nel proprio ragionamento la circostanza che gli Stati membri dell'organizzazione avessero attribuito a questa una certa misura di poteri sovrani relativi alla sicurezza della navigazione aerea nel proprio territorio. Rilevato il carattere non concludente delle disposizioni pattizie applicabili, la Corte sembra infine ritenere che Eurocontrol goda dell'immunità dalla giurisdizione in virtù del diritto internazionale consuetudinario, nella misura necessaria al perseguimento delle proprie finalità di servizio pubblico. Si consideri ancora la decisione raggiunta dal Tribunale statale del lavoro della Renania-Palatinato in un procedimento introdotto da un ex dipendente della *4th Tactical Air Force* della NATO. Dichiarata la mancanza di un'autonoma capacità di stare in giudizio da parte di tale formazione militare dell'Organizzazione, il Tribunale osservava che, anche qualora fosse stata convenuta direttamente quest'ultima, essa sarebbe dovuta “[...] essere considerata come portatrice di diritti di sovranità stranieri ed esclusa dalla giurisdizione tedesca”.⁷⁶ L'approccio del

sono membri e per la quale non era stato emanato alcun *Executive Order* presidenziale (ex Sez. 1). Essa notava però anche l'inapplicabilità del FSIA, concernente solo gli Stati sovrani, “which OPEC is not” (*ibid.*, p. 560). La Corte non contempla né la possibilità di considerare l'organizzazione, ai fini della notifica, come una persona giuridica “straniera”, né l'esistenza di un obbligo internazionale di riconoscere personalità giuridica di diritto interno a un ente che sia dotato di soggettività internazionale (v. però *infra*, nota 86 e testo corrispondente). In effetti, la Corte si riferisce solo agli atti statali di esecuzione di una decisione della cui attribuibilità all'ente collettivo sembrerebbe però dubitare, alla luce del ragionamento appena riportato. La decisione sull'immunità riguarda dunque solo gli Stati membri di OPEC convenuti in giudizio. In appello, deciso con sentenza del 6 luglio 1981, la US Court of Appeals (9th Circ.) ritenne la dottrina dell'immunità inappropriata al caso di specie e rigettò il ricorso applicando la dottrina dell'act of state, cfr. la nota di M. Leigh, in *AJIL*, vol. 76, 1982, pp. 160-162.

⁷⁵ Corte distrettuale di Maastricht, *A.P.F. Eckhardt v. Eurocontrol*, sentenza del 12 gennaio 1984, in *Netherlands YIL*, 1985, p. 464 ss.

⁷⁶ Il testo tedesco recita: “Die einzelnen Mitgliedstaaten der NATO haben, worauf die Beklagte mit Recht hinweist, dieser Teilausschnitte ihrer Souveränitätsrechte übertragen. Die NATO muss insoweit als Träger der ausländischen Souveränitätsrechte als von der deutschen Gerichtsbarkeit ausgenommen angesehen werden. Da die NATO sich weder speziell für dieses Verfahren, noch generell der deutschen Gerichtsbarkeit unterworfen hat, könnte eine Unterstellung unter die deutsche Gerichtsbarkeit nur im Wege internationaler Abkommen oder durch einen Staatsvertrag bewirkt werden. Solche Vereinbarungen sind aber bisher nicht abgeschlossen worden. Daher ist die deutsche Gerichtsbarkeit nicht gegeben und die Klage unzulässig”, cfr. Landesarbeitsgericht Rheinland-Pfalz, sentenza del 23 febbraio 1960 (Rif. 1 Sa 133/59, inedita, la traduzione è mia, corsivo aggiunto), come riportata da F. Schröer, *De l'application... cit.*, pp. 722-3, nota 31. Come fa notare quest'ultimo Autore, il contesto in cui va collocata la decisione è quello di una giurisprudenza tedesca che ancora riconosce un'immunità assoluta agli Stati

Tribunale, potrebbe osservarsi, si presta all'equivoco: esso infatti può essere letto sia come negazione della personalità internazionale autonoma della NATO, sia nel senso opposto.⁷⁷ In effetti, talvolta, l'enfasi posta da parte dei giudici interni sulla sovranità degli Stati membri, o comunque sulla natura sovrana, governativa o pubblicistica delle funzioni esercitate dall'ente, sembra avere l'effetto di sfumare il velo dell'autonoma personalità giuridica internazionale dell'organizzazione,⁷⁸ e sotto questo profilo consente di inquadrare questo tipo di pronunce nell'orientamento qui discusso.

Nella misura in cui muove dal presupposto della negazione di un'autonoma personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, la tesi *dottrinale* dell'applicabilità "diretta" delle norme valide per gli Stati è da respingere. Essa è infatti legata a un'impostazione della dottrinale che sembra ormai superata.⁷⁹ Del resto è noto

esteri (e ciò almeno fino al 1963, anno in cui il Tribunale costituzionale federale tedesco ha accolto la distinzione fra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis* come facente parte del diritto consuetudinario in materia di immunità degli Stati, cfr. Bundesverfassungsgericht (2nd Senate), 30 aprile 1963, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)*, vol. 16, p. 27 ss. (caso dell'Ambasciata dell'Iran) e la successiva decisione della medesima camera del 13 dicembre 1977, in *BVerfGE*, vol. 46, p. 342 ss. (caso dell'Ambasciata delle Filippine). Per un'analisi, cfr. I. Seidl-Hohenveldern, *State Immunity: Federal Republic of Germany*, in *NYIL*, vol. 10, 1979, p. 55 ss.

⁷⁷ Il rilievo è di C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, CUP, 2005, p. 72, nota 19, il quale tuttavia nel testo pare propendere per la prima interpretazione. Nel secondo senso, sembra, A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 245, e B. Fassbender, *Germany*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities of International Organizations Before Domestic Courts*, Cambridge, CUP, 2013, pp. 123 ss., a p. 124.

⁷⁸ In un contesto diverso da quello dell'immunità, cfr. ad es. il ragionamento di Lord Pearce in House of Lords, *Attorney-General v. Nissan*, sentenza dell'11 febbraio 1969, laddove osservava che "[t]he United Nations is not a super-state nor even a sovereign state. It is a unique legal person or corporation. It is based on the sovereignty of its respective members. *But it is not a principal carrying out its policy through states acting as its agents. It is an instrument of collective policy which it enforces by using the sovereignty of its members. In carrying out the policies each member still retains its own sovereignty, just as any sovereign state, acting under its treaty obligation to another state, would normally retain its sovereignty*", in *All England Reports*, 1969, vol. 1, p. 629 ss., a p. 647 (corsivo aggiunto). Per un confronto con una decisione simile, di poco successiva, cfr. *infra*, nota 151 e testo corrispondente.

⁷⁹ V. *supra* (note 51-52). Invero, fino a tempi relativamente recenti, alcuni autori negavano la personalità giuridica internazionale della totalità, o almeno della maggior parte, delle organizzazioni internazionali. Cfr. ad es. R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, 5° ed., Napoli, 1968, p. 516 ss., per il quale la risoluzione del problema dipende "da una considerazione globale e totale dei caratteri delle entità considerate e della loro posizione autonoma o no, nel seno della comunità giuridica internazionale" (*ibid.*, p. 526). Tale Autore, in effetti, negando l'autonoma personalità delle organizzazioni, affermava che, almeno per quanto riguarda le controversie di lavoro, gli Stati terzi non potessero esercitare la propria giurisdizione "poiché, rispetto ad essi... i funzionari verranno comunque in rilievo alla stregua di quelli degli Stati singolarmente considerati e si applicheranno... gli stessi principi che valgono per i rapporti d'impiego presso gli Stati esteri" (*ibid.*, p. 560). Muovendo da analoghe premesse B. Conforti, *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Diritto internazionale*, 1964, I, p. 324 ss., poneva l'accento sulle garanzie, unico aspetto decisivo ai fini dell'accertamento della personalità giuridica internazionale, a disposizione delle organizzazioni internazionali per far valere i loro diritti, e di quelle, parallele, necessarie perché esse siano concretamente assoggettabili a responsabilità internazionale per violazione dei loro obblighi. Al termine del proprio studio, egli in effetti rilevava come le organizzazioni internazionali potessero essere considerate destinatarie di norme di diritto internazionale generale, e

che dal parere consultivo della Corte internazionale di giustizia (CIG) relativo alla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite* del 1949,⁸⁰ in cui la Corte accertò la personalità internazionale dell'ONU,⁸¹ la dottrina prevalente ammette che le organizzazioni internazionali abbiano personalità giuridica internazionale, in quanto siano indipendenti, cioè capaci di manifestare attraverso i propri organi un'autonoma volontà e porre in essere atti che siano loro imputabili, e dotate di effettività, cioè si pongano in maniera autonoma nella vita di relazione internazionale compiendo atti

dunque titolari di diritti ed obblighi, sebbene l'unica situazione giuridica di cui con sicurezza si potesse affermare la titolarità fosse proprio il diritto all'immunità giurisdizionale, previsto da un'autonoma norma di diritto consuetudinario. Nell'evoluzione più recente del suo pensiero tale Autore ha sostenuto che “la personalità delle organizzazioni internazionali... è un dato non più discutibile della prassi internazionale odierna”, v. Id., *Diritto internazionale*, 11° ed. (a cura di M. Iovane), 2018, p. 32. Maggiori dubbi esprimeva in merito alla possibilità di riconoscere personalità internazionale alla maggior parte delle organizzazioni internazionali R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in RDI, 1976, p. 489 ss., a p. 491 (e nota 2 per ulteriori riferimenti alla dottrina restrittiva), il quale negava che esse fossero destinatarie di norme consuetudinarie, autonome o già esistenti, in materia di immunità (*ibid.*, pp. 494-498).

⁸⁰ *I.C.J Reports 1949*, p. 174 ss. Fra i primi ad affermare invece la personalità giuridica internazionale di un'unione internazionale, nella specie l'Istituto Internazionale di Agricoltura, fu G. Fusinato, *La personalità giuridica dell'Istituto internazionale d'agricoltura*, in RDI, 1914, p. 149 ss., il quale tuttavia non operava un'equiparazione fra gli Stati e l'Istituto. Tale conclusione, inoltre, non impediva al Fusinato di ritenere l'Istituto soggetto alla giurisdizione civile dei tribunali italiani. Con riferimento alla SdN, cfr. ad es. J. Fischer Williams, *Status of the League of Nations Under International Law*, in *ILA Report of the 34th Conference*, 1926, p. 675 ss.; L. Oppenheim, *Le caractère essentiel de la Société des Nations*, in *RGDIP*, vol. 26, 1919, p. 234 ss., il quale concludeva che la Società avesse una personalità giuridica “sui generis”; cfr. infine H. Lauterpacht, *Oppenheim's international law*, 8th ed., 1955, London, pp. 384-385, §367c, il quale distingueva la personalità internazionale da quella di diritto interno, ritenuta rilevante ai fini della concessione di privilegi e immunità nell'ordinamento dello Stato della sede. Per tale Autore, in effetti, fra i diritti “sovrani” che la Società poteva rivendicare in virtù della sua natura di soggetto internazionale, non vi era l'immunità dalla giurisdizione. Rispetto ad altre organizzazioni internazionali, cfr. inoltre J. Fischer Williams, *The Legal Character of the Bank for International Settlements*, in *AJIL*, vol. 4, fasc. 4, 1930, pp. 665-673; Id., *A Legal Footnote to the Story of German Reparations*, in *Brit. Y.B. Int'l L.*, vol. 13, 1932, p. 9 ss., spec. pp. 33-35. Si vedano inoltre le interessanti considerazioni Amerasinghe sulla giurisprudenza della CPGI (*Principles... cit.*, pp. 77-78). Per una ricostruzione del dibattito e per ulteriori riferimenti dottrinali, cfr. W. Jenks, *The Legal Personality of International Organizations*, in *BYIL*, vol. 22, 1945, pp. 267-275.

⁸¹ La Corte, come noto, fonda la propria conclusione, da un lato, sulla volontà degli Stati membri di creare un apparato istituzionale autonomo, con una missione propria, da perseguire attraverso la realizzazione di attività non riferibili ai singoli membri (*I.C.J Reports 1949*, p. 178); dall'altro, sulla presunzione che la maggioranza dei soggetti preesistenti al nuovo ente potesse creare un nuovo soggetto di diritto internazionale, la cui personalità fosse oggettiva, cioè opponibile ai terzi (*ibid.*, p. 185). È interessante notare che fra gli indici della personalità dell'ONU, la Corte abbia attribuito uno speciale rilievo alla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946, adottata dall'Assemblea Generale con Ris. del 13 febbraio 1946, osservando che “[i]t is difficult to see how such a convention could operate except upon the international plane and as between parties possessing international personality” (*ibid.*, p. 179). In seguito, la Corte ha avuto modo di confermare che le organizzazioni sono enti di soggettività giuridica internazionale e, come tali, sono vincolate dagli obblighi su di esse incombenti in virtù del diritto internazionale, sia esso di natura consuetudinaria o pattizia, cfr. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, *I.C.J. Reports 1980*, p. 73, a pp. 89-90, par. 37.

disciplinati dalle norme di quell'ordinamento.⁸² Invero, la dottrina oggi dominante ritiene che qualsiasi organizzazione internazionale abbia personalità giuridica internazionale “unless there is clear evidence to the contrary”.⁸³

Il problema, in apparenza, riguarderebbe l'opponibilità di tale personalità agli Stati non membri. In effetti una parte della dottrina osserva che poiché un'organizzazione internazionale è fondata su un trattato, strumento che in quanto tale ha un effetto relativo, di *res inter alios acta*, allora l'esistenza autonoma dell'organizzazione non è opponibile ai terzi.⁸⁴ Altri autori sfumano tale posizione osservando che un espresso riconoscimento della personalità dell'organizzazione non sia necessario, almeno da parte degli Stati membri e da parte degli Stati terzi che abbiano altrimenti implicitamente riconosciuto l'organizzazione, ad esempio tramite la conclusione di un accordo internazionale.⁸⁵ Tuttavia, se si accoglie, come sembra corretto, una nozione di personalità giuridica internazionale fondata sul criterio di effettività, non può negarsi che, una volta ammesso che le organizzazioni internazionali possano acquisire

⁸² Cfr. A.P. Sereni, *Diritto internazionale, Organizzazione internazionale, Soggetti a carattere funzionale*, II-2, 1960, p. 840-846. Con riferimento al primo requisito, pongono correttamente l'accento sulla possibilità di riferire all'organizzazione e non agli Stati membri le manifestazioni di volontà espresse dagli organi sociali, alla luce del metodo di votazione in seno all'organo, F. Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, pp. 33-34, e R. Virzo, *Note sulla successione tra Organizzazioni internazionali*, cit., p. 303. Più in generale sull'argomento, e per ulteriori riferimenti, cfr. C.F. Amerasinghe, *Principles... cit.*, pp. 77-91; M.R. Mauro, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 2012, p. 70 ss.; C. Zanghì, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2013, p. 35 ss.; J. Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, 3° ed., Cambridge, CUP, 2015, pp. 46-50; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, pp. 1026-1036.

⁸³ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 1031. Cfr. inoltre M.K. Yasseen, *Création et personnalité juridique des organisations internationales*, in R.-J. Dupuy (ed), *Manuel sur les organisations internationales*, pp. 33-55 (1988), a p. 43, e M. Bettati, nella 2° ed. del medesimo Volume, a p. 51 ss.; P.H.F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 54-61; N.D. White, *The Law of International Organizations*, Manchester, New York, MUP, 2016; P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, 14° ed., Paris, Dalloz, p. 212; J. Klabbers, *An Introduction... cit.*, p. 49, precisa, correttamente, che tale “presumptive personality” sussiste “as soon as an organization performs acts which can only be explained on the basis of international legal personality”. Il problema ha continuato a porsi, almeno a livello dottrinale, con riferimento all'Unione europea, sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. A prescindere dal fatto che l'Art. 47 TUE contempli o no sia la personalità di diritto interno, sia quella di diritto internazionale, quest'ultima non poteva più realisticamente essere messa in discussione almeno dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, cfr. A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 ss. I dubbi persistono invece, ma sembrano principalmente dovuti a timori di natura politica, con riferimento allo *status* dell'OSCE, su cui cfr. M. Steinbrück Platise, C. Moser, A. Peters, *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, CUP, 2019.

⁸⁴ P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 6° ed., Sweet & Maxwell, 2009, p. 479; P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *op. cit.*, pp. 212-213.

⁸⁵ Cfr. P.H.F. Bekker, *op. cit.*, pp. 60-61.

soggettività internazionale, e una volta accertata tale qualità in capo a taluna di esse, questa abbia validità *erga omnes* e possa essere fatta valere anche nei confronti degli Stati terzi.⁸⁶

Questione diversa è invece quella dello *status* delle organizzazioni internazionali negli ordinamenti degli Stati non membri, dove a venire in rilievo è, semmai, l'eventuale obbligo di diritto internazionale di conferire, da un lato, personalità e capacità giuridica di diritto interno a tali enti e, dall'altro, eventuali privilegi e immunità che non siano espressamente previsti da un accordo specificamente concluso a tal fine. In effetti, con riferimento al primo profilo, l'osservazione della prassi induce la dottrina a ritenere che gli Stati non si ritengano vincolati da un obbligo internazionale di riconoscere personalità e capacità giuridica di diritto interno a un'organizzazione di cui non siano membri,⁸⁷ ciò che può talvolta portare a un risultato sostanzialmente analogo

⁸⁶ In questo senso, cfr. B. Conforti, *op. e loc. ult. cit.*, il quale fonda tale affermazione sull'osservazione della prassi internazionale. Affermare il contrario risumerebbe una concezione costitutiva del riconoscimento.

⁸⁷ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, p. 37 ss.; G. Adinolfi, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza italiana*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XXIII, 2007, p. 233 ss., a p. 239 ss.; S. Vezzani, *Gli accordi delle organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 43-46. Ciò può evidentemente comportare problemi per un'organizzazione "straniera", che potrà ad esempio vedersi negare la legittimazione attiva ad agire in giudizio. In effetti, questo è stato per un certo periodo l'approccio delle corti del Regno Unito, dove la ratifica dei trattati è prerogativa della Corona e la loro esecuzione nell'ordinamento interno può avvenire solo attraverso atto del Parlamento, cfr. ad es. *Arab Monetary Fund v. Hashim and ors*, England High Court, sentenza del 9-12 ottobre, 14 novembre 1989, Court of Appeal, sentenza del 26-27 marzo, 9 aprile 1990, e House of Lords, *Maclaine Watson & Co. Ltd v. International Tin Council*, 26 October 1989, le quali ritennero non direttamente applicabili le pertinenti disposizioni degli accordi istitutivi delle organizzazioni interessate, che consideravano, in assenza di un Order in Council che conferisse loro capacità di diritto interno, come "non existent and with no significance in the law of the UK" (in *Appeal Cases*, vol. 2, 1990, p. 418 ss., a p. 510). In seguito la House of Lords, nel caso del Fondo monetario arabo, affermò invece che un'organizzazione incorporata nell'ordinamento interno di uno dei propri Stati membri, sarebbe stata riconosciuta dalle corti del Regno Unito "as a legal entity created by the law of the State concerned", in virtù di un principio di "comity" (House of Lords, *Arab Monetary Fund v. Hashim and ors (No. 3)*, sentenza del 21 febbraio 1991, in *ILR*, vol. 85, p. 2, e A. Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 65 ss.). In effetti, l'approccio più diffuso in merito al riconoscimento della capacità giuridica negli ordinamenti interni degli Stati non membri sembrerebbe essere quello di ricorrere alle norme di diritto internazionale privato della *lex fori*, e considerare dunque l'organizzazione come persona giuridica dello Stato della sede (cfr. anche US Bankruptcy Court, D. Arizona, *In re Hashim et al.*, sentenza del 15 agosto 1995, 188 B.R. 633, in cui la Corte osserva che "the issue to which comity will be given effect is whether the AMF is a juridical person... under UAE law... Once this has been decided, capacity follows under American law as a matter of 'customary law'", p. 649). Del resto, anche quando l'obbligo di conferire la capacità giuridica di diritto interno sia previsto, come normalmente è, da una disposizione del trattato istitutivo dell'organizzazione, questa lascia liberi gli Stati membri di stabilire con precisione il loro *status* giuridico, cfr. P.-M. Dupuy, *Article 104*, in J.-P. Cot et al (dir) *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3° ed., Paris, Economica, 2005, p. 2149 ss., a p. 2151, il quale osserva, che la questione se le disposizioni dell'Art. 104 della Carta siano applicabili direttamente negli ordinamenti interni degli Stati membri, "dépend évidemment en premier lieu de l'option constitutionnelle effectuée dans l'ordre juridique interne de chaque Etat à l'égard du droit international. Toutefois, au-delà même de ce premier

a quello del riconoscimento dell'immunità.⁸⁸ Con riferimento al secondo profilo, il conferimento di privilegi e immunità non espressamente previsti da norme pattizie o legislative interne dipenderà, in principio, dall'esistenza di norme consuetudinarie in materia riferibili all'organizzazione convenuta, oppure, se sprovvista di personalità giuridica internazionale, alla collettività degli Stati membri. In quest'ultimo caso, le soluzioni giurisprudenziali cui si è fatto riferimento in questo paragrafo potranno occasionalmente sopperire all'assenza di disposizioni pattizie applicabili al singolo caso di specie.

Tuttavia, come detto, esse sono espressione di un orientamento minoritario. In effetti, proprio partendo dal presupposto della personalità giuridica internazionale di tali enti, un'altra parte della dottrina e della giurisprudenza, non solo italiana, ha ritenuto di poter applicare alle organizzazioni internazionali le norme internazionali valide per gli Stati.

5. Segue: l'orientamento favorevole all'applicazione "indiretta" o analogica delle norme sull'immunità degli Stati.

Come rilevato in dottrina, l'orientamento che deduce l'immunità dalla personalità giuridica internazionale si fonda sul duplice presupposto che sia possibile considerare le

seuil, on pourrait aisément admettre que l'article 104 ne possède pas la qualité d'une norme 'self-executing'". Conferma di ciò può essere tratta anche dai lavori della IV Commissione della Conferenza di San Francisco, cfr. UNCIO Doc. 993, IV/2/42 (A), vol. XIII, p. 720. Gli Stati membri potranno quindi liberamente valutare se, in relazione all'attività svolta dall'organizzazione nel proprio ordinamento, essa dovrà essere considerata come un ente nazionale o straniero, pubblico o privato, cfr. S. Vezzani, *op. cit.*, pp. 26-27 con riferimenti bibliografici. Per un'analisi della questione con riferimento all'ordinamento italiano, cfr. E. Spatafora, *La capacità degli enti internazionali nell'ordinamento italiano*, Milano, 1991.

⁸⁸ Cfr. l'esempio riportato *supra* (nota 73). Nel seguito del contenzioso riguardante le attività dell'OPEC, le corti federali statunitensi hanno invece considerato l'organizzazione come una "foreign unincorporated association", e hanno ritenuto che si applicasse ai fini della notifica della citazione il diritto dello Stato di sede dell'organizzazione, cioè il diritto austriaco, di cui è parte integrante l'Accordo di sede fra Austria e OPEC del 1974. Per l'effetto del combinato disposto della Sez. 11(2) dell'Austrian Service Act, e degli Artt. 5(2) e 9 dell'Accordo del 1974, che prevedono rispettivamente l'inviolabilità della sede e l'immunità dalla giurisdizione dell'OPEC, hanno costantemente ritenuto che la notificazione non potesse essere regolarmente effettuata senza l'espreso consenso dell'organizzazione, cfr. *Prewitt Enterprises Inc. v. Opec*, US District Court, Alabama D., sentenza del 2 agosto 2003, e US Court of Appeals, 11th Circ., sentenza del 18 dicembre 2003, in cui in effetti la Corte sembra confondere l'impossibilità di effettuare il "service of process" necessario a stabilire la "personal jurisdiction" su OPEC, con l'immunità che "under the current state of [U.S.] federal laws, the individual Member States of OPEC are afforded... from suit brought for damage caused by their commercial activities when they act through OPEC", 353 F.3d 922, nota 9; *Freedom Watch Inc. v. OPEC*, US District Court, Col. D., sentenza del 15 gennaio 2013, US Court of Appeals, DC Circ., sentenza del 12 settembre 2014, e da ultimo US District Court, Col. D., sentenza del 4 giugno 2015. Per un'analisi dei vari profili del contenzioso contro l'OPEC, cfr. C. Ryngaert, *Domestic Remedies Against OPEC*, Institute for International Law, KU Leuven, Working Paper No. 145, January 2010.

organizzazioni internazionali come soggetti di diritto internazionale al pari degli Stati, e che le prime, come i secondi, possano essere considerate immuni in virtù del principio “par in parem non habet imperium”.⁸⁹ Tale sembra essere stato l’approccio seguito da una parte della prassi convenzionale sviluppatasi nel secondo dopo-guerra.⁹⁰ In questo

⁸⁹ R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale...*, cit., a pp. 490-491; A. Cassese, *L’immunité de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, in *AFDI*, 1984, p. 556 ss., spec. p. 556-557.

⁹⁰ Un esempio potrebbe essere individuato nell’Art. XVI della Costituzione della FAO del 1945, che prevede al par. 1 che “[t]he Organization shall have the capacity of a legal person to perform any legal act appropriate to its purpose which is not beyond the powers granted to it by this Constitution” e al par. 2 che “[e]ach Member Nation and Associate Member undertakes, insofar as it may be possible under its constitutional procedure, to accord to the Organization all the immunities and facilities which it accords to diplomatic missions, including [...] immunity from suit...”. In dottrina in realtà questa lettura non è pacifica. Nel senso che la disposizione di cui al par. 1 faccia riferimento unicamente alla personalità giuridica di diritto interno dell’organizzazione, cfr. C.F. Amerasinghe, *Principles...*, cit., p. 69, e H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law, Unity Within Diversity*, 6° ed., Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2018, p. 1065, nota 192; *contra*: N.D. White, *The Law of International Organisations*, 3° ed., 2017, pp. 113-114. Si noti tuttavia la differenza fra disposizioni del tipo di quella appena citata e altre, pressoché coeve, che hanno invece indubbiamente a oggetto la personalità di diritto interno dell’organizzazione (es. l’Art. 104 della Carta ONU, o l’Art. IX(2) degli Articles of Agreement del FMI, 2 UNTS 39. Inoltre, la prassi a lungo seguita dal Consiglio Federale svizzero nel concludere accordi di sede con varie organizzazioni internazionali sembra, prevalentemente, confermare detto approccio. In tali accordi, infatti, il conferimento di privilegi e immunità, quando non previsto nel medesimo articolo in cui si riconosce la personalità internazionale dell’ente beneficiario, segue comunque nella maggior parte dei casi tale riconoscimento. Occorre poi rilevare che la prassi in parola concerneva non solo organizzazioni rispetto alle quali la Federazione era uno Stato terzo, come l’ONU, con cui fu concluso un *Interim Agreement* nel 1946 riguardante la sede europea dell’Organizzazione, ma anche organizzazioni di cui la Svizzera era ed è membro: cfr., *ex multis*, gli Accordi con OIL (1946), UPU (1948), OMS (1948), AELE (1961) e ITU (1970). Oltre a questi, si v. quello con il CERN (1955) che, in linea con gli altri dianzi citati, presenta un interesse particolare, poiché riguarda un’OI con sede in due Stati diversi la Svizzera e la Francia. L’accordo con quest’ultimo Stato (1972) si limita, al contrario, a riconoscere la “personnalité civile de l’Organisation” (Art. II), ciò che pare indicare l’irrelevanza del riconoscimento della personalità internazionale di un’organizzazione ai fini della concessione di uno statuto giuridico privilegiato nel territorio francese. Del resto, l’eccezionalità della prassi svizzera in tale ambito, pur non isolata, è rilevata dallo stesso Dominicé (*op. cit.*, p. 13). In effetti, il Consiglio Federale sembra aver gradualmente mutato atteggiamento, come dimostra, ad es., il caso dello Scambio di lettere fra il Consiglio Federale svizzero e il Direttore Generale del GATT (1977), che rinviando integralmente all’Accordo con l’ONU del 1946, è da alcuni visto come vero e proprio accordo internazionale, ed è pertanto portato ad esempio della personalità internazionale del GATT (cfr. A.S. Muller, *International Organizations and Their Host-States. Aspects of their legal relationship*, The Hague, 1995, pp. 77-81). In realtà, come messo in luce da R. Virzo, *Note sulla successione tra Organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell’OMC*, in *La Comunità Internazionale*, 1999-2, p. 296 ss., spec. pp. 304-305, il Dipartimento Politico Federale svizzero, in una nota dell’aprile 1977, escluse espressamente la possibilità di riconoscere la personalità internazionale del GATT in un accordo internazionale “alors que les Parties Contractantes n’ont pas encore franchi ce pas”. L’accordo è stato quindi concluso fra il Consiglio Federale e il Direttore Generale del GATT “agissant au nom et pour le compte des Parties Contractantes”. Lo statuto giuridico concesso include l’immunità dalla giurisdizione “selon les règles du droit des gens”. Analoga soluzione si ritrova in alcuni degli accordi di sede conclusi dall’Italia con numerose organizzazioni internazionali: cfr. la già citata Relazione introduttiva al Disegno di legge per l’approvazione dell’Accordo con UNIDROIT del 1967, il quale peraltro non contiene un’esplicita previsione in tal senso; si v. inoltre gli Accordi con IFAD (1978), sez. 11, IDLO (2017), sez. 10, IPGRI (1994), Art. 6, soluzione confermata nel nuovo Accordo di sede del 2015. Vi sono nondimeno importanti eccezioni, a cominciare dall’Accordo con la FAO (1951), o dagli Accordi con ICCROM (1957), ITCILO (1965), ICEM (1967), IUE (1976), MFO (1982), e il MoU con il Consiglio d’Europa per la sede della

senso si è inoltre espressa autorevole dottrina.⁹¹ Così, alcuni Autori ritengono che il principio *par in parem* opererebbe rispetto alle organizzazioni internazionali al fine di preservarne la sfera di indipendenza da possibili interferenze da parte degli Stati membri.⁹² Altri invece contestano la possibilità di trasporre tale principio a enti come le organizzazioni internazionali, ma osservano nondimeno che, nell'incertezza del diritto applicabile "non si possa andare oltre all'applicazione analogica della norma consuetudinaria relativa all'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione. Con la conseguenza che l'immunità andrebbe affermata solo in relazione a quelle funzioni che rientrano nella sfera pubblicistica dell'ente".⁹³

Infine, tale orientamento ha a lungo caratterizzato la giurisprudenza di alcuni paesi, specialmente (ma non solo) quella italiana, e sembrerebbe essere stato riportato in auge dalla giurisprudenza più recente.

A ben vedere, se si accoglie il primo dei due presupposti sopra identificati, e cioè che le organizzazioni internazionali abbiano, in presenza di certi requisiti, personalità giuridica internazionale, resta il problema di capire se, appunto in quanto soggetti di diritto internazionale, esse possano essere ritenute immuni dalla giurisdizione civile al pari degli Stati. Sotto questo profilo, la dottrina e la giurisprudenza che aderiscono all'orientamento in parola hanno adottato prospettive diverse, non sempre chiaramente distinguibili.

Venice Commission (2017), che si limitano a riconoscere la personalità e capacità giuridica di diritto interno. Un'identica soluzione è stata seguita con riguardo all'OSCE, il cui status è disciplinato dalla l. 30 luglio 1998, n. 301 (Art. 1). Tale ultimo orientamento è senza dubbio quello prevalente nella prassi.

⁹¹ Cfr. ad es. G. Ballardore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 377; F. Seyersted, *United Nations Forces. Some Legal Problems*, in *BYIL*, vol. 37, 1961, p. 351 ss., a p. 454; Id., *The Objective International Personality of Intergovernmental. Do Their Capacities Really Depend upon Their Constitution Organizations?*, Copenhagen, 1963, pp. 52-53; Id., *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 24, 1964, p. 1 ss., a p. 21 e nota 75; Id., *The Common Law of International Organizations*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 48-49, 53 e 409; L. Ferrari Bravo, *Le controversie in materia d'impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *RDI*, 1956, p. p. 550 ss.; G.L. Tosato, *L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, in *RDI*, 1967, p. 150 ss., il quale, pur non iscriverendosi esattamente nell'orientamento in parola, offre ampi riferimenti bibliografici (p. 153, nota 6). Cfr. inoltre, F. Schroer, *De l'application... cit.*, passim e, con riferimento all'immunità dall'esecuzione, Id., *Sull'applicazione alle organizzazioni internazionali dell'immunità statale dalle misure esecutive*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. 13, 1977 pp. 575-586.

⁹² F. Salerno, *Diritto internazionale. Principi e norme*, 4° ed., Wolters Kluwer, 2017, p. 331, il quale tuttavia precisa: "Il principio *par in parem non habet iurisdictionem* serve in questo caso per preservare la sfera di 'indipendenza' propria dell'organizzazione rispetto ad interferenze di singoli Stati".

⁹³ N. Ronzitti, *Diritto internazionale*, 6° ed., Torino, Giappichelli, 2019, pp. 170-172.

Giova forse a questo punto tracciare un quadro il più possibile sintetico della giurisprudenza italiana, cui è più di frequente attribuito tale orientamento,⁹⁴ per poi reperirne le manifestazioni, invero occasionali, anche nella giurisprudenza di altri paesi.

5.1. La giurisprudenza italiana.

Sulla scorta di quanto appena affermato è possibile osservare, in via preliminare, che l'atteggiamento della giurisprudenza italiana non è stato univoco, e ciò malgrado la casistica riguardi generalmente la sola materia delle controversie di lavoro, e organizzazioni internazionali di cui l'Italia è (o era) membro.⁹⁵ In primo luogo, e sulla scorta di una lettura parziale della già citata sentenza *Profili* della Cassazione italiana, la giurisprudenza più risalente deduceva, senz'altro aggiungere, dal possesso della personalità giuridica internazionale dell'organizzazione convenuta, l'immunità dalla giurisdizione di questa in virtù dell'identica norma valida per gli Stati. Occorre peraltro rilevare come talvolta ciò avvenisse anche in presenza di norme pattizie applicabili, e che del resto tale approccio non conduceva sempre e comunque al riconoscimento dell'immunità.⁹⁶

⁹⁴ Cfr., ad es., F. Schroer, *De l'application... cit.*, pp. 721-723; J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, 1982, pp. 27-28; C. Dominicé, *L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 187, 1984, pp. 145-238, a p. 167; S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, p. 6 e nota 1, con numerosi riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 36 ss., con numerosi riferimenti giurisprudenziali. Per una panoramica della giurisprudenza italiana più recente, fra le opere più recenti, cfr. G. Adinolfi, *op. cit.*, p. 246 ss.; M. Di Filippo, *Individual Right of Access to Justice and Immunity of International Organisations: An Italian Perspective*, in *IYIL*, vol. XVII, 2007, pp. 79 ss., spec. pp. 80-86; Id., *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 13 ss.; S. Dorigo, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 54 ss.; P. Pustorino, *The Immunity of International Organizations from Civil Jurisdiction in the Recent Italian Case Law*, in *IYIL*, vol. XIX, 2009, p. 57 ss.; B.I. Bonafè, *Italian Courts and the Immunity of International Organizations*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *op. cit.*, p. 246 ss.; R. Pavoni, *Italy*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 155 ss.

⁹⁶ Si pensi ad esempio al già citato caso *Viecelli c. IRO* (*supra*, nota 64), in cui il Tribunale di Trieste ritenne che l'IRO non avesse personalità giuridica internazionale e, per tale ragione, le negò l'immunità dalla giurisdizione, peraltro prevista da un'espressa disposizione del suo atto istitutivo (cfr. in senso critico la nota di R. Monaco, *L'immunità giurisdizione delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 1953, p. 472 ss.). Esso declinò quindi la propria competenza in favore dell'arbitrato dell'Avvocatura dello Stato, che l'organizzazione, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, aveva espressamente previsto per la risoluzione di controversie con il proprio personale. Nello stesso ordine di idee con riferimento alla possibilità di dedurre l'immunità dalla soggettività internazionale si pose anche il Tribunale di Napoli nel caso *Maida c. IRO e Amministrazione degli aiuti internazionali*, deciso con sentenza del 20 ottobre 1953. Qui il Tribunale partì, all'opposto, dalla considerazione che

L'approccio che potremmo definire "logico" o "deduttivo" non è evidentemente esente da critiche. Anzitutto, l'idea della "corrispondenza biunivoca" fra immunità dalla giurisdizione e soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali,⁹⁷ portato della dottrina tradizionale in materia di immunità degli Stati,⁹⁸ deve ritenersi ormai superata.⁹⁹ Vi è inoltre un problema di metodo nell'approccio in parola. Esso, infatti, omette completamente di considerare la questione più problematica posta dall'orientamento qui discusso, cioè se esista una norma di diritto internazionale generale che preveda, *tout court*, l'applicazione alle organizzazioni internazionali dell'immunità giurisdizionale degli Stati.¹⁰⁰

Un secondo orientamento, autorevolmente sostenuto in dottrina con riferimento agli Stati,¹⁰¹ e quindi ripreso con riferimento alle organizzazioni internazionali,¹⁰² ed invero

l'IRO fosse dotata di personalità giuridica internazionale e che, come tale, avesse diritto all'immunità dalla giurisdizione, ma concludeva che l'organizzazione vi avesse rinunciato aprendo il proprio ordinamento interno alle norme sostanziali del diritto italiano in materia di rapporti di lavoro (in *Foro it.*, vol. 77, n. 7, 1954, pp. 1027 ss., con nota critica di U. Fragola, *Sul rapporto d'impiego dei dipendenti da enti internazionali che operano nel territorio dello Stato*, *ibid.* p. 1028 ss.). Cfr. ancora Tribunale di Roma, *Marré c. Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato*, sentenza del 12 giugno 1965, che rappresenta l'unico caso, fra quelli citati in questa nota, in cui non esisteva alcuna base convenzionale per il riconoscimento dell'immunità, dal momento che un accordo di sede con l'UNIDROIT fu concluso solo nel 1967 (cfr. *supra*, nota 26 e testo corrispondente). Nella fattispecie, il Tribunale di Roma riconobbe l'immunità dell'Istituto, osservando che "non è concepibile... esercizio di sovranità da parte di uno Stato nei confronti di un soggetto di diritto internazionale..." e sancendo "l'assoluta indipendenza dei due ordinamenti [quello proprio dell'ente e quello statale] e la reciproca estraneità" (in *RDI*, 1967, p. 149 ss., con nota critica di G.L. Tosato, *L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, *ibid.* p. 150 ss.). Sotto vari aspetti, le pronunce qui riportate sono riconducibili anche all'orientamento, di cui sarà detto più oltre nel testo, fondato sull'estraneità rispetto all'ordinamento statale di determinati rapporti giuridici sorti in un diverso ordinamento. Riguardo invece all'aspetto che ci sembra caratteristico di queste pronunce, cioè l'approccio meramente "deduttivo", la prassi successiva se ne discosta, come si dirà a breve.

⁹⁷ L'espressione è di S. Vezzani, *Gli accordi... cit.*, p. 21, nota 52.

⁹⁸ Cfr. ad es. R. Provinciali, *L'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri*, 1933; G. Fitzmaurice, *State Immunity from Proceedings in Foreign Courts*, in *BIYL*, vol. 14, 1933, p. 101 ss.; e la dottrina e la giurisprudenza citate da M. Panebianco, *Giurisdizione interna e immunità degli Stati stranieri*, Napoli, Jovene, 1967, p. 23 ss. Per rilievi critici, oltre all'Autore da ultimo citato, cfr. R. Quadri, *La giurisdizione sugli Stati stranieri*, Milano, Giuffrè, 1941; H. Lauterpacht, *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*, in *BYIL*, vol. 22, 1951, p. 220 ss.; e più di recente da R. Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Wolters Kluwer/Cedam, Milano, 2018, pp. 36-37, e 231 ss.

⁹⁹ Cfr. R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, p. 492, e gli autori citati alla nota 5; C. Dominicé, *op. e loc. ult. cit.*; S. De Bellis, *L'immunità delle organizzazioni... cit.*, p. 7 ss.; P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 94 ss.

¹⁰⁰ Cfr. i rilievi di A. Cassese, *L'immunità de jurisdiction... cit.*, p. 566.

¹⁰¹ Oltre ai lavori di Morelli già citati alle note 57-58, cfr. *Id.*, *Limiti dell'ordinamento statale e limiti della giurisdizione*, in *RDI*, 1933, pp. 383-41. Nella dottrina straniera, *ex multis*, C. De Visscher, *Les gouvernements étrangers en justice*, in *Revue de Droit International et Législation Comparée*, 1922, pp. 300 ss., spec. p. 321.

¹⁰² Oltre ai lavori di Morelli citati alla nota precedente, cfr. U. Borsi, *Il rapporto d'impiego nella Società delle Nazioni*, in *RDI*, 1923, p. 284; C. Baldoni, *Gli organi... cit.*, spec. pp. 488-9; M. Decleva, *Il diritto*

solo parzialmente accolto dalla giurisprudenza,¹⁰³ fa leva sull'esistenza di una norma di diritto internazionale generale che imporrebbe agli Stati di non estendere la sfera di efficacia del proprio ordinamento a determinati rapporti sorti in un ordinamento estraneo. Ciò varrebbe in particolare per le controversie riguardanti i rapporti di lavoro con il personale dell'organizzazione, per i quali sarebbe preferibile parlare di "estraneità/irrelevanza rispetto all'ordinamento statale", di "carezza assoluta di giurisdizione" o ancora di "incompetenza d'attribuzione".

Anche in questo caso possono tuttavia distinguersi due diverse sfumature dell'orientamento in parola. Secondo una parte della dottrina, l'estraneità deriverebbe dalla *natura pubblicistica* dei rapporti d'impiego.¹⁰⁴ La critica che il Morelli mosse alla più volte citata sentenza *Profili* del 1931 concerneva, in effetti, proprio il mancato

interno delle Unioni Internazionali, Padova, 1962, p. 131; F. Durante, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964, p. 25. In una diversa accezione, di cui si dirà di seguito, cfr. pure, oltre ai già citati lavori di Seyersted (*supra*, nota 89), Id., *Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organisations*, in *ICLQ*, 1965, p. 493 ss., spec. p. 525, dove osserva, riguardo alla giurisdizione esclusiva delle organizzazioni internazionali sui propri organi e agenti che "[u]p to this point practice appears to be sufficiently consistent to constitute customary law". La norma, in altri termini, riguarderebbe l'esenzione dalla giurisdizione statale nelle controversie in materia d'impiego. Cfr. poi, nel medesimo senso: J.-P. Niboyet, *Immunité de juridiction et incompétence d'attribution*, in *Revue critique de droit int. privé*, 1950, p. 139 ss.; J.-F. Lalive, *L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 84, 1953, p. 205, spec. pp. 316-317 e 326 ss.; Grosshens, *Les marchés passés par les organisations internationales*, in *Rev. droit publ.*, 1956, p. 758 ss.; Florio, *Rilevanza giuridica dei fatti imputabili alle organizzazioni internazionali*, in *Jus*, 1958, p. 62 ss.; P. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résidents*, Milano 1959, p. 231, e Id., *Le droit interne des organisations internationales*, in *RGDIP*, 1963, p. 563 ss.; I. Seidl-Hohenveldern, *L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des Organisations internationales*, in *IHEI, Cours et travaux - Droit international I*, Paris, 1981, pp. 164-165; C. Dominicé, *L'immunité de juridiction... cit.*, spec. p. 184 ss.; Id., *La nature et l'étendue de l'immunité de juridiction des organisations internationales*, in *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen Weltwirtschaftsrecht, Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, 1988, pp. 77-93, ora anche in C. Dominicé, J. Belhumeur, L. Condorelli (ed.) *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Genève, 1997, pp. 136-151, spec. p. 146; J.-F. Flauss, *Immunité des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in *SFDI-Institut International des Droits de l'Homme (dir.)*, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg*, Paris, 2009, p. 71 ss.

¹⁰³ Argomenti riconducibili a questo orientamento si ritrovano, in effetti, anche nelle pronunce citate *supra* (nota 94), oltre che in alcuni casi riguardanti l'immunità degli Stati esteri, citati da R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, p. 494, nota 11. Cfr. poi Cassazione (S.U. civ.), *Branno c. Ministero della Difesa e dell'Esercito (per HAFSE)*, sentenza del 14 giugno 1954 n. 1996; *Mazzanti c. HAFSE e Ministero della Difesa*, Tribunale di Firenze, sentenza del 2 gennaio 1954, entrambe in *RDI*, 1955, p. 352 ss., con nota di P. Paone, *L'Organizzazione dell'Atlantico del nord e la giurisdizione italiana*, *ibid.*, p. 358 ss., quest'ultima poi confermata da Corte d'appello di Firenze, sentenza del 4 agosto 1955, in *ILR*, vol. 22, 1955, p. 758. Queste ultime sono fra le prime pronunce riguardanti la NATO, per la quale invero esistevano strumenti pattizi disciplinanti la materia dell'immunità. Questi, tuttavia, non erano ancora in vigore nell'ordinamento italiano. Per i necessari riferimenti, v. *infra* (nota 121 e testo corrispondente).

¹⁰⁴ Degli Autori citati *supra* (nota 100), cfr. Morelli, Borsi, Baldoni, Decleva, Durante.

richiamo alla natura pubblicistica del rapporto giuridico oggetto della controversia.¹⁰⁵ Sarebbe infatti proprio la natura pubblicistica del rapporto d'impiego a determinare l'estraneità della lite rispetto all'ordinamento italiano, in analogia con la regola per cui i tribunali statali non possono giudicare controversie fra uno Stato estero e i propri dipendenti, poiché inerenti al diritto pubblico o amministrativo statale di quello Stato.¹⁰⁶

Un'altra parte della dottrina e della giurisprudenza sembra invece porre l'accento più sul carattere autonomo dell'ordinamento giuridico proprio dell'organizzazione convenuta, e sulla necessità di tutelare tale autonomia quando siano dedotti in giudizio rapporti giuridici che siano espressione dei suoi *fini istituzionali*, come spesso sono qualificati i rapporti d'impiego.¹⁰⁷

Nella misura in cui questi orientamenti fanno leva sulla nozione di "estraneità", sia questa derivata dalla natura pubblicistica del rapporto giuridico controverso o dall'autonomia regolamentare dell'ente convenuto, essi si scontrano con la considerazione che, in principio, nulla impedisce a due diversi ordinamenti di disciplinare un medesimo rapporto giuridico.¹⁰⁸ Del resto, la giurisprudenza, anche quella più risalente, ha in genere preferito parlare più semplicemente di immunità dalla giurisdizione statale, ad esempio ammettendo normalmente la possibilità di rinuncia alla stessa.¹⁰⁹

Inoltre, entrambi gli approcci individuati finiscono per riproporre, senza giustificarlo adeguatamente, l'assunto secondo cui la posizione delle organizzazioni internazionali sia equiparabile a quella degli Stati, almeno sotto questo profilo. Al riguardo, da un lato

¹⁰⁵ G. Morelli, *L'Istituto Internazionale di Agricoltura... cit.*, spec. pp. 1429-1430.

¹⁰⁶ Cfr. in questo senso anche Trib. e Corte d'appello di Firenze, *Mazzanti c. HAFSE, cit.*, e Cass., *Branno c. Ministero della Difesa, cit.*

¹⁰⁷ Questa è del resto la *ratio decidendi* della Suprema Corte in *Profili* (cfr. *supra*, nota 42 e testo corrispondente). Degli Autori citati *supra* (nota 99), cfr. Seyersted, Niboyet, Cahier, Seidl-Hohenveldern; cfr. inoltre P. Paone, *L'Organizzazione... cit.*, p. 368 ss. In giurisprudenza, cfr. Trib. Roma, *Marré c. UNIDROIT, cit.*, in cui il Collegio osservava che "... lo Stato italiano non può interferire in alcun modo né tantomeno esercitare la propria giurisdizione sui rapporti giuridici posti in essere dall'Istituto nell'esercizio delle sue attribuzioni essenziali quale è appunto quella di provvedere all'organizzazione dei propri uffici".

¹⁰⁸ Cfr. R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, p. 493 e dottrina ivi richiamata; M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione versus... cit.*, p. 4, ove tale Autore nota che "da un piano astratto occorre muovere infatti ad uno positivo, teso a verificare l'esistenza di una norma che vieti ad un ordinamento statale di esplicitare la funzione normativa e quella giurisdizionale nei confronti di attività ed atti già oggetto di disciplina e valutazione da parte di un altro ordinamento, in particolare quello interno di un'organizzazione internazionale".

¹⁰⁹ Cfr. ad es. Cassazione (S.U. civ.), *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali (per IRO)*, sentenza del 27 maggio 1955, in *RDI*, 1956, p. 546 ss., con nota di L. Ferrari Bravo, *Le controversie in materia d'impiego... cit.*

può osservarsi che, rispetto all'impostazione tradizionale fondata sull'assoluta insindacabilità dei rapporti d'impiego con Stati stranieri, lo stato odierno del diritto internazionale generale in materia è tutt'altro che certo, e non sembra escludere *a priori* l'assoggettabilità a giurisdizione delle controversie aventi a oggetto tali rapporti.¹¹⁰ Dall'altro, per quanto ogni organizzazione internazionale sia in genere portatrice di un ordinamento autonomo, *tendenzialmente* esclusivo, per quanto concerne la disciplina dei rapporti interni con il proprio personale, delle manifestazioni di sovranità degli Stati membri,¹¹¹ è difficile affermare la completa autosufficienza di tali ordinamenti particolari. Il loro grado di coesione e coerenza potrà variare sensibilmente da un'organizzazione all'altra, a seconda delle funzioni e delle competenze ad essa assegnate. Inoltre, e con specifico riferimento alla disciplina dei rapporti d'impiego, è in principio ammesso che, proprio in ragione della non completa autonomia di tali ordinamenti, essi siano aperti all'ingresso in funzione integrativa dei principi generali di diritto, che potranno essere ricavati in via interpretativa dagli ordinamenti nazionali degli Stati membri, i quali quindi, pur in questa veste limitata, potranno esercitare almeno un'influenza indiretta.¹¹² Già sotto questo profilo, dunque, le organizzazioni internazionali sono un fenomeno diverso dagli Stati. Ciò che però sembra viepiù scorretto è dedurre dall'autonomia regolamentare, e dunque dalla natura della normativa applicabile, la carenza di giurisdizione.¹¹³

¹¹⁰ Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 277-280; A. Cassese, *Diritto internazionale*, cit., p. 138. Per ulteriori riferimenti dottrinali, cfr. M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 73, nota 24. Cfr. infine e più di recente, R. Pavoni, *The Myth of the Customary Nature of the United Nations Convention on State Immunity: Does the End Justify the Means?*, in A. Van Aaken et al (eds) *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford, OUP, 2018, pp. 264-284; P. Rossi, *Controversie di lavoro e immunità degli Stati esteri: tra codificazione e sviluppo del diritto consuetudinario*, in *RDI*, 2019, pp. 5-45.

¹¹¹ Sull'argomento esiste una copiosa letteratura. Si rinvia qui solo allo studio seminale di R. Monaco, *I regolamenti interni degli enti internazionali*, in *Jus Gentium, Annuario di diritto internazionale*, I, 1938, pp. 52-108, oltre che all'ampia disamina svolta da H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 751 ss., che offre numerosi riferimenti dottrinali. Cfr. infine la Ris. 2206 (2018) dell'Assemblea Parlamentare del CoE, *Jurisdictional immunity of international organisations and rights of their staff*, par. 2.

¹¹² Cfr. C.F. Amerasinghe, *The Law of International Civil Service*, vol. I, 2° ed., 1994, p. 176 ss. Talvolta, invece, l'applicabilità di norme di diritto nazionale potrà addirittura essere prevista dall'Accordo di sede fra Stato e organizzazione. Ad es., l'Accordo del 1996 fra il Cile e l'Organizzazione europea per la ricerca astronomica nell'emisfero australe relativo alla sede dell'Osservatorio europeo australe (ESO), che modifica l'Accordo di sede del 1964, prevede all'Art. 6(1) che "El texto del Reglamento de ESO para el Personal Local contratado en Chile ... deberá armonizar con los principios y objetivos esenciales de la legislación laboral chilena. En particular, dicho texto deberá incluir los principios y objetivos sobre asociación laboral y negociación colectiva. La puesta en práctica deberá hacerse de una manera compatible con los privilegios e inmunidades otorgados a ESO en el Convenio".

¹¹³ Oltre all'esempio riportato alla nota precedente, Cfr. M. Di Filippo, *op. cit.*, p. 74, il quale (richiamando G.L. Tosato, *L'Istituto internazionale... cit.*, p. 168) osserva che "la competenza a valutare

Nondimeno, nella misura in cui il secondo degli approcci qui discussi fa leva sull'esigenza di proteggere l'indipendenza ed autonomia delle funzioni assegnate all'organizzazione internazionale dal controllo e dagli interventi delle autorità dei singoli Stati, esso individua correttamente la *ratio* posta alla base del riconoscimento dell'immunità a tali enti.

In effetti, un terzo orientamento reperibile nella giurisprudenza italiana partiva, stante la (reale o ritenuta) assenza di norme pattizie applicabili, dal previo accertamento della personalità giuridica internazionale dell'ente convenuto ai fini del riconoscimento dell'immunità. Tuttavia, non si accontentava di dedurre automaticamente la seconda dalla prima ma procedeva a un'applicazione analogica della norma valida per gli Stati alle organizzazioni internazionali. In effetti, come acutamente osservato da autorevole dottrina,¹¹⁴ la giurisprudenza dapprima ha semplicemente trasposto al contenzioso riguardante le organizzazioni internazionali la classica distinzione fra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis*;¹¹⁵ in seguito, adattando progressivamente tali categorie alle specificità delle organizzazioni internazionali, ha distinto fra “atti attraverso i quali l'organizzazione persegue i propri fini istituzionali” (assimilati agli atti *iure imperii*) e “altri atti” (assimilati agli atti *iure gestionis*).¹¹⁶

Gli esempi più recenti di tale orientamento, risalenti all'ultimo ventennio del secolo scorso, e riguardanti principalmente l'Istituto italo-latino-americano (IILA)¹¹⁷ e la FAO,

su un piano giurisdizionale l'applicazione di detta normativa è un'altra cosa. Una proiezione del potere di auto-organizzazione sull'esercizio della funzione giurisdizionale è proprio quello che deve essere dimostrato, non potendo essere dato per scontato”.

¹¹⁴ A. Cassese, *L'immunità de jurisdiction... cit.*, p. 558.

¹¹⁵ Cfr. ad esempio, la già citata sentenza della Cassazione in *Maida c. Amministrazione degli aiuti internazionali*, in cui la Corte, rilevata la personalità giuridica internazionale di IRO, osservava, ai fini del riconoscimento dell'immunità, prima che le mansioni del ricorrente inerivano alla “finalità pubblicistica dell'ente”, poi che il rapporto d'impiego era “assorbito... dall'incidenza dell'opera nella finalità eminentemente pubblica dell'ente internazionale” (*supra*, nota 105, p. 547).

¹¹⁶ Cfr. in questo senso Pretore di Roma, *Porru c. FAO*, sentenza del 25 giugno 1969, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1971, p. 130 ss., secondo cui “l'attività interna di organizzazione degli uffici, avendo un nesso immediato e diretto con l'espletamento dei fini istituzionali dell'ente, deve ritenersi attività pubblicistica” (cfr. inoltre Quaglino, *La FAO e la giurisdizione italiana*, *ibid.*, 1972, pp. 768-788, che però correttamente critica le premesse concettuali da cui muove il Pretore, il quale invero faceva riferimento a principi come “par in parem” e “princeps in alterius territorio privatus”). V. inoltre *Santucci c. Mendolesi e IRO*, Tribunale di Roma, sentenza del 28 luglio 1952, in *Temì romana*, 1953, p. 11, e Corte d'appello di Roma, sentenza del 13 dicembre 1952, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1953, II, 1152; Pret. Verona, *Sanità e Ferrero c. HAFSE*, sentenza del 17 maggio 1975, in *Giurisprudenza italiana*, 1977, vol. I, parte 2, p. 79, con nota di Eliantonio.

¹¹⁷ Creato dalla Convenzione di Roma del 1966, ratificata dall'Italia con l. 4 ottobre 1966, n. 794 (in *Gazz. Uff.*, 12 ottobre, n. 254). Tale Convenzione, se contemplava una disposizione relativa alla personalità giuridica (Art. 11), non prevedeva l'immunità dalla giurisdizione dell'Istituto.

confermano come, almeno in ambito lavoristico, tale approccio avesse nel tempo condotto la giurisprudenza a allargare la portata dell'immunità riconosciuta alle organizzazioni in virtù del diritto consuetudinario e a distinguere, anche marcatamente, il regime ad esse applicabile rispetto a quello applicabile agli Stati nella medesima materia, per la quale si stavano progressivamente delineando soluzioni restrittive attraverso la Convenzione di Basilea del 1972.¹¹⁸

Ciò, tuttavia, non significa che l'approccio in parola non conducesse talvolta a soluzioni sfavorevoli all'organizzazione convenuta, e che anzi in ultima analisi non avesse avuto l'effetto di sottrarre alla portata dell'immunità una parte non irrilevante del contenzioso lavoristico, in particolare quella riguardante attività ritenute meramente accessorie rispetto al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente.¹¹⁹ Lo stesso può dirsi del lungo contenzioso con la FAO riguardante il canone di locazione della sede dell'Organizzazione a Roma.¹²⁰

¹¹⁸ Cfr. Tribunale di Roma, *Cristiani c. IILA*, sentenza del 17 settembre 1981, in *Temi romana*, 1982, II, p. 228, con nota di Orlando, *In tema di immunità delle organizzazioni internazionali*, *ibid.*, p. 231 ss., e in *RDI*, 1984, p. 666; Cassazione (S.U. civ.), *Cristiani c. IILA*, sentenza del 23 novembre 1985 n. 5819, in *RDI*, 1986, p. 146 ss.; Cassazione (S.U. civ.), *Galasso c. IILA*, sentenza del 3 febbraio 1986 n. 667, in *RDI*, 1986, p. 890 ss.; Cassazione (S.U. civ.), *IILA c. Bonanni*, sentenza del 18 agosto 1990 n. 8433, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1992, p. 143 ss.

¹¹⁹ Cfr. *Anelli c. Istituto di Bari del Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM)*, Pret. Circ. di Bari, sentenza dell'8 aprile 1997, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, p. 967 ss., e Cassazione (S.U. civ.), sentenza del 7 novembre 2000 n. 1150, in *IYIL*, 2001, pp. 271-273, con nota di M. Iovane.

¹²⁰ *INPDAL c. FAO*, Tribunale di Roma, sentenza del 24 gennaio 1981, Cassazione (S.U. civ.), sentenza del 18 ottobre 1982; Pret. Roma, sentenza del 4 aprile 1984. Benché la Cassazione, nella pronuncia da ultimo citata, non vi faccia espressamente riferimento, l'applicazione alla FAO della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati potrebbe essere stata determinata, oltre che dalla genericità di alcune delle disposizioni pattizie applicabili (cfr. in questo senso G. Adinolfi, *L'immunità... cit.*, pp. 248-249), anche dalla riserva che il Governo italiano appose all'Art. III della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite del 1947, ai sensi della quale l'immunità (assoluta) prevista da quella disposizione sarebbe stata riconosciuta solo nella misura compatibile con la norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati (v. la nota 119). Dato il contenuto, la riserva fu considerata dal Segretario Generale dell'ONU come invalidamente apposta; questi dichiarò inoltre che l'Italia non poteva considerarsi parte della Convenzione (cfr. *UNJY*, 1953, p. 691, e C. Dominicé, *L'immunité de juridiction... cit.*, p. 177 ss.). Le corti italiane invece non misero in dubbio la validità della riserva e l'applicarono in un gran numero di casi (cfr. quelli citati *infra*, note 119-120). Il lungo contenzioso con la FAO relativo alla sede dell'Organizzazione, e risoltosi con fatica dapprima attraverso la composizione extra-giudiziale della controversia, poi con la ratifica italiana della Convenzione del 1947, questa volta senza riserve, e infine con lo Scambio di note del 1986 fra l'Italia e la FAO con cui si posero disposizioni volte a specificare i modi di risoluzione delle controversie previsti dalla Convenzione del 1947 (Art. IX, Sez. 31), cfr. G.U. del 22 novembre 1985 n. 275, e *FAO - Constitutional and General Legal Matters*, in *UNJY*, 1986, pp. 147-148, per la ratifica italiana e lo Scambio di note. Sul punto cfr. inoltre l'accurata ricostruzione di S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, p. 99 ss., oltre che A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, pp. 131-134, e 187-188.

Va tuttavia rilevato, che sia nel caso dell'IILA, sia in quello della FAO e dell'Istituto di Bari del CIHEAM, lo Stato italiano ha successivamente provveduto a concludere degli accordi di sede, contenenti disposizioni in materia di immunità. Insieme ad altri fattori di cui si dirà a breve, questi accordi, avendo ridotto, se non azzerato del tutto, il numero di ricorsi contro tali organizzazioni dinanzi ai tribunali italiani, sembrano aver reso improbabile una rivitalizzazione dell'orientamento in parola nella giurisprudenza italiana.¹²¹

Fra gli altri fattori che hanno contribuito a questa evoluzione, vi è il fatto che la maggior parte delle pronunce normalmente associate all'orientamento sin qui discusso, costituiscono in realtà un'applicazione della riserva che l'Italia appose alla Convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947,¹²² talvolta ritenuta applicabile anche a organizzazioni i cui accordi di sede non la richiamavano espressamente,¹²³ o di riserve del medesimo tenore contenute negli

¹²¹ Per quanto riguarda l'IILA, cfr. l'Accordo di sede del 1999, con annesso Scambio di note modificativo del 2001, eseguiti con l. del 12 luglio 2005 n. 141, in G.U. del 22 luglio 2005 n. 169. Esso non contiene una disposizione concernente l'immunità dalla giurisdizione dell'Istituto in quanto tale. Tuttavia, da un lato l'Art. 13 prevede che “[l]e controversie in materia di contratti o altre controversie di diritto privato nelle quali l'Istituto sia parte e le controversie nelle quali sarà implicato un funzionario od un esperto saranno sottoposte al Tribunale Amministrativo... dell'Istituto”; dall'altro, l'Art. 8(4) prevede che in materia di responsabilità extra-contrattuale “[l]’immunità dalla giurisdizione non si applica in caso di azione civile intentata da un terzo per i danni risultanti da incidente causato da un automezzo, natante o aereo appartenente all'Istituto o circolante per suo conto, né in caso di infrazione alle norme sulla circolazione automobilistica. L'Istituto, comunque, si impegna a stipulare un'assicurazione a copertura di ogni responsabilità civile verso terzi, allo scopo di garantire il risarcimento dei danni eventualmente causati nello svolgimento delle proprie funzioni”. Per quanto riguarda la FAO, oltre a quanto detto *supra* (nota 116), cfr. Cassazione (S.U. civ.), *FAO c. Colagrossi*, sentenza del 18 maggio 1992 n. 5942, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1993, p. 400 ss., in cui, in una controversia di lavoro, la Corte ha espressamente rivisto la propria anteriore giurisprudenza riguardante la FAO facendo espressamente riferimento al citato Scambio di note del 1986 come prassi successiva nell'applicazione dell'Accordo di sede, e su tali basi ha riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione nelle controversie di lavoro; nello stesso senso, cfr. Cassazione (S.U. civ.), *Carretti c. FAO*, sentenza del 23 gennaio 2004 n. 1237. Per quanto riguarda infine l'Istituto di Bari del CIHEAM, v. *infra* (nota 122).

¹²² L'adesione alla Convenzione del 1947 è stata autorizzata con l. del 24 marzo 1951 n. 1740, in G.U. del 5 marzo 1952 n. 56. La riserva prevedeva: “L'immunità di giurisdizione, prevista dall'Art. III, sezione 4, della Convenzione sarà accordata alle istituzioni specializzate nei limiti entro i quali la stessa immunità è accordata agli Stati stranieri conformemente al diritto internazionale”, in *G.U.* del 28 luglio 1952 n. 173.

¹²³ È il caso del Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (CIME), dal 1989 Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), il cui Accordo di sede con l'Italia del 1952, sostituito poi nel 1967, nel richiamare l'Art. III, Sez. 4 della Convenzione del 1947 non faceva riferimento alla riserva apposta dall'Italia a tale disposizione (Cfr. F. Durante, E. Spatafora, *Gli accordi di sede, Immunità e privilegi degli enti e dei funzionari internazionali in Italia*, Giuffrè, 1993, p. 143 ss.). Ciononostante, la giurisprudenza ha in un primo momento ritenuto tale riserva, che assumeva come valida, applicabile anche al CIME, cfr. Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, *Luggeri c. CIME*, sentenza del 20 giugno 1966, in *RDI*, 1968, p. 140 ss.; quindi, riconosceva l'immunità dalla giurisdizione, ritenendo che lo status dell'ente nel territorio italiano fosse regolato solo dall'Accordo di sede, il quale operava un mero rinvio materiale alla Convenzione del 1947, ad esclusione della predetta riserva, cfr. Tribunale di Napoli,

accordi di sede conclusi con alcune organizzazioni internazionali.¹²⁴ Com'è evidente, si tratta in questo caso di una mera rilevanza indiretta della norma sull'immunità degli Stati, la cui applicazione alle organizzazioni è frutto di un rinvio operato da norme convenzionali e volto a determinare la *portata* (e non il *fondamento*) dell'immunità

Bartolomei c. CIME, sentenza del 16 settembre 1966, in *RDI*, 1968, p. 143. Infine, la giurisprudenza successiva, pur continuando a interpretare la Convenzione del 1947 in sintonia con l'immunità degli Stati, accoglie in sostanza la tesi del "rinvio materiale": cfr. G. Adinolfi, *L'immunità... cit.*, p. 252, e Corte d'appello di Napoli, *CIME c. Luggeri*, sentenza del 13 dicembre 1970; Cassazione (S.U.), *CIME c. Chiti*, sentenza del 7 novembre 1973 n. 2910, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1974, p. 579 ss., con nota di Quaglino, *In tema di immunità del CIME dalla giurisdizione italiana nelle controversie in materia di lavoro*, e in *IYIL*, 1976, p. 347, con nota di G.G.; Cassazione (S.U.), *Luggeri c. CIME*, sentenza del 11 novembre 1974, in *Repertorio del Foro italiano*, 1974, p. 919, n. 59; Cassazione (S.U.), *CIME c. Di Banella Schirone*, sentenza dell'8 aprile 1975 n. 1266, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1976, p. 361 ss., e in *IYIL*, 1977, p. 351, con nota di G.G.

¹²⁴ Cfr. ad esempio il Centro di perfezionamento tecnico e professionale di Torino, creato con Accordo del 1964 fra Italia e Organizzazione internazionale del lavoro, approvato con l. del 26 giugno 1965 n. 930. L'Art. 3 dell'Accordo, richiamando l'Art. VII(2) dello Statuto annesso, disponeva l'applicabilità al Centro della Convenzione del 1947. Annessa alla citata legge del 1965, vi era una lettera inviata al Direttore generale del *Bureau international du Travail* in cui si richiamava la riserva apposta dall'Italia alla Convenzione del 1947. Si pensi poi, al caso del CIHEAM, organizzazione creata sotto gli auspici dell'OCDE e del CoE nel 1962, gode, in virtù dell'Art. 13 della Convenzione e dell'Art. 2 del Protocollo addizionale No. 2, dell'immunità dalla giurisdizione nel territorio degli Stati membri, salvo rinuncia. Il Governo italiano appose tuttavia al citato Protocollo una riserva di tenore analogo a quella apposta alla Convenzione del 1947 (v. il testo in F. Durante, E. Spatafora, *Gli accordi di sede... cit.*, p. 432). Tale riserva non ha incontrato alcuna resistenza da parte dell'Istituto (cfr. S. De Bellis, *Immunità... cit.*, p. 103 ss.), ed è stata costantemente applicata in giurisprudenza. Cfr. Tribunale di Bari, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Scivetti*, sentenza del 23 dicembre 1978, in *RDI*, 1976, p. 574; Cassazione (S.U.), *Iasbez c. CIHEAM*, sentenza del 21 ottobre 1977, n. 4502, in *RDI*, 1978, p. 575; Cassazione (S.U.), *CIHEAM c. Perrini*, sentenza del 21 ottobre 1977, n. 4512, in *Foro it.*, 1979, I, p. 472, con nota di Florino; Cassazione (S.U.), *CIHEAM c. CGIL Scuola Bari, Camera confederale del lavoro CGIL*, in *RDI*, 1979, p. 793; Pret. Bari, *Istituto Agronomico Mediterraneo (IAM) c. Paradiso*, sentenza del 29 novembre 1980, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1981, p. 799; Pret. Bari, *Minnini c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 29 novembre 1980, in *RDI*, 1981, p. 681; Tribunale di Bari, *Paradiso c. IAM*, sentenza del 20 giugno 1981, in *Foro it.*, 1981, I, p. 2287; Tribunale di Bari (sez. lav.), *Minnini c. IAM*, sentenza del 20 giugno 1981, in *RDI*, 1981, p. 685; Pret. Bari, *Chirico c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 29 maggio 1984, in Capotorti et al. (a cura di), *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale*, Milano, 1991, p. 980; Tribunale di Bari (sez. lav.), *Chirico c. Istituto di Bari del CIHEAM*, in *RDI*, 1985, p. 901; Cassazione (S.U.), *Paradiso c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 4 aprile 1986 n. 2316, in *Foro it.*, 1986, I, p. 2507; Cassazione (S.U.), *Minnini c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 4 aprile 1986 n. 2317, in *RDI*, 1986, p. 576; Cassazione (S.U.), *Sindacato UIL Scuola Bari c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 4 giugno 1986 n. 3732, in *RDI*, 1987, p. 182; Cassazione (S.U.), *Paradiso c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 4 giugno 1986 n. 3733, in *RDI*, 1987, p. 190; Pret. Bari, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Chirico*, sentenza del 13 ottobre 1987, in Capotorti et al., *op. cit.*, p. 983; Tribunale di Bari, *Mendrano c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 17 aprile 1989 (inedita); Pret. Bari, *Quaranta c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 24 luglio 1989 (inedita); Cassazione (S.U.), *Chirico c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 20 novembre 1989 n. 4968, in *Giustizia civile*, Mass. 1989, p. 1137; Pret. Bari, *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 29 aprile 1991 (inedita); Pret. Bari, *Calabrese c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 30 ottobre 1991 (inedita); Cassazione (S.U.), *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza dell'8 giugno 1994, n. 5565, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1995, p. 402 ss. Lo status del Centro è oggi regolato dall'"Accordo complementare relativo ai privilegi e le immunità del Centro in Italia" del 1999, in vigore dal 2000 (*G.U.* del n. 170 del 17-6-2000), che disciplinando nel dettaglio le immunità del Centro, ha fatto perdere ogni rilevanza alla riserva apposta al Protocollo No. 2.

concessa alle organizzazioni interessate. Inoltre, l'eliminazione della riserva o la sua sopravvenuta irrilevanza per effetto della conclusione degli accordi sopra richiamati sembra aver escluso rispetto alle organizzazioni interessate la rilevanza, pur indiretta, della norma valida per gli Stati.

Vi è poi una considerevole parte della giurisprudenza di merito e Cassazione, riguardante in particolar modo la NATO, ma anche altri enti come la Multinational Force and Observers (MFO), che fa semplicemente applicazione delle norme pattizie esistenti.¹²⁵

Infine, la più recente giurisprudenza, soprattutto di Cassazione, mostra chiari segnali di un mutamento di indirizzo, che, se per i motivi che si diranno non può ancora dirsi compiutamente realizzato, induce in ogni caso a ritenere fortemente ridimensionata, almeno in Italia, la rilevanza degli orientamenti sin qui discussi. In effetti, da un lato, quando non vi fossero disposizioni pattizie di immediata applicazione, la Cassazione ha bensì proceduto all'accertamento della personalità giuridica internazionale dell'organizzazione convenuta. Tuttavia, e salvo il caso in cui a esser convenuta fosse un'organizzazione maggiore come la FAO,¹²⁶ ha effettuato tale accertamento adottando

¹²⁵ Con riferimento alla NATO, cfr. l'Accordo di Parigi del 1961 fra l'Italia e il Comando supremo alleato in Europa. Questo prevede anzitutto un'assoluta immunità dalla giurisdizione esecutiva (Art. 4). Con riguardo alla giurisdizione cognitiva, l'Art. 8 rinvia alla Convenzione di Londra del 1951 sullo statuto delle forze armate di stanza in Europa, al Protocollo del 1952 sui quartieri generali militari internazionali istituiti in base al Trattato Nordatlantico del 1949, e a una decisione del Consiglio atlantico del 1954. Per effetto di tale rinvio, il personale civile sarà considerato come avente statuto internazionale quando avrà incarichi amministrativi permanenti. Il personale locale sarà invece sottoposto alla legge e, insieme, alla giurisdizione italiana. Com'è stato rilevato, queste disposizioni hanno carattere esaustivo, e non potranno trovare applicazione, nelle controversie in materia d'impiego, "principi e criteri di carattere generale, stabiliti con riferimento all'immunità giurisdizionale... degli enti internazionali", cfr. Cassazione (S.U.), *Quartiere Generale Forze Alleate del Sud Europa (AFSE) c. Cesarano*, sentenza del 19 giugno 1991 n. 6929, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1992, p. 612 ss. Per la copiosa casistica riguardante la NATO, cfr. S. De Bellis, *Immunità... cit.*, pp. 38-40, in nota, il quale cita circa 40 casi. Per quanto riguarda la MFO, ente di natura dubbia (v. sul punto G. Gaja, *L'incerta missione di tre dragamine*, in *RDI*, 1982, p. 1044 ss.), il Protocollo del 3 agosto 1981 (1335 UNTS 327) annesso al Trattato di pace fra Egitto e Israele, contiene un Annex che a sua volta rinvia a un'Appendix, il cui par. 23 disciplina le immunità concesse alla Forza rinviando all'Art. II della Convenzione Generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946. L'organizzazione ha inoltre concluso nel 1982 un Accordo di sede con l'Italia, il cui Art. 8(1) dispone che l'ente "i suoi beni, destinati all'esercizio delle sue funzioni istituzionali, godono dell'immunità di giurisdizione, salvo che la MFO vi abbia espressamente rinunciato, in casi particolari e nella misura da essa stabilita" (entrambi gli Accordi citati in questa nota si trovano in F. Durante, E. Spatafora, *Gli accordi di sede... cit.*, rispettivamente alle pp. 121 ss., e 263 ss.). Nella giurisprudenza cfr. Cassazione (S.U.), *Lakomy v. Multinational Force and Observers (MFO)*, sentenza del 3 agosto 2000 n. 531, in *IYIL*, 2001, p. 269 ss., con nota di M. Iovane.

¹²⁶ La personalità giuridica internazionale di tale organizzazione, infatti, non è mai stata messa in discussione nella giurisprudenza (cfr., da ultimo, Tribunale di Roma, *Carretti v. FAO*, sentenza del 5 novembre 1999 n. 109889, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2001, II, p. 192).

criteri più restrittivi.¹²⁷ Non solo, la Corte è inoltre giunta a escludere che, quando pure sia possibile accertare in capo a taluna organizzazione la personalità giuridica internazionale, questa non sia in ogni caso “una personalità piena ed in qualche modo assimilabile a quella degli Stati”.¹²⁸ Da ciò, la Corte ha dedotto come “non [sia] sicura la formazione di una consuetudine che permetta di estendere a tutte le organizzazioni internazionali il principio *par in parem non habet iurisdictionem*, operante tra gli Stati”, e che “[n]ell'impossibilità di porre su un piano di parità assoluta Stato ed organizzazione internazionale, privilegi ed immunità spettanti a questa possono derivare così solo da specifiche fonti scritte”.¹²⁹ Tale mutato approccio è stato in ultima analisi confermato, benché con risultati non sempre coerenti,¹³⁰ dalla giurisprudenza successiva.¹³¹

¹²⁷ Cfr. P. Pustorino, *The Immunity of International Organizations... cit.*, p. 58, ove tale Autore osserva che “[in national case law] the international subjectivity of other [i.e. non major] organizations need to be specifically and rigorously ascertained”.

¹²⁸ Cfr. Cassazione (S.U.), *Istituto Universitario Europeo (IUE) c. Piette*, sentenza del 18 marzo 1999 n. 149, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2000, p. 475 ss. Ma nello stesso senso cfr. pure Cassazione (S.U.), sentenza del 23 gennaio 1990 n. 376, in *Giustizia civ.*, 1990, I, p. 661 ss. (riguardante una controversia d'impiego fra un insegnante e la Scuola europea di Varese), in cui la Corte ha negato che l'ente fosse provvisto di soggettività internazionale autonoma, e Cassazione (S.U.), *Vocino c. Scuola europea di Varese*, sentenza del 15 marzo 1999 n. 138, in *Giustizia civ., Mass.*, 1999, p. 562 (riguardante una controversia fra un alunno e la Scuola relativa alla mancata promozione), in cui la Corte ha affermato che, anche a voler riconoscere una limitata soggettività internazionale all'ente, questa non basterebbe a giustificare l'applicazione della norma valida per gli Stati. In senso analogo, pur se implicitamente, cfr. anche Cassazione (S.U.), *Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino (OIL) c. Tirone*, sentenza del 29 ottobre 1992 n. 11781, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1993, p. 969 ss., riguardante un'organizzazione creata tramite accordo fra l'Italia e un'organizzazione maggiore come l'OIL (*supra*, nota 120), che invocava la propria immunità dalla giurisdizione esecutiva a fronte del pignoramento presso terzi tentato dalla ricorrente per somme a suo dire dovute dal Centro nell'ambito del rapporto di lavoro fra di essi intercorso. La Cassazione, in base a un'argomentazione poco convincente, aveva dedotto dall'invalidità della riserva a suo tempo apposta dall'Italia alla Convenzione del 1947 l'inesistenza di norme pattizie applicabili. Quindi, rilevata l'autonoma esistenza del Centro, che sarebbe nettamente distinto dall'OIL e dotato di una propria personalità giuridica (di diritto interno), aveva affermato l'inapplicabilità in via diretta o analogica dell'immunità dall'esecuzione spettante a quest'ultima organizzazione, senza neppure prendere in considerazione la possibilità di applicare la norma consuetudinaria valida per gli Stati, che sarebbe invero venuta in rilievo solo nel caso in cui fosse stata richiamata da apposita disposizione convenzionale (e dunque sarebbe valsa solo a determinare la portata dell'esenzione). Cfr. sul punto anche il documento richiamato da M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 16 e nota 16. Da ultimo, cfr. Corte d'appello di Firenze, *Istituto Universitario Europeo c. Piette*, sentenza del 5 febbraio 2002, in *Il diritto del lavoro*, 2002, II, p. 507-508.

¹²⁹ Cassazione, *IUE c. Piette* (*supra*, nota 124, pp. 478-479). Invero, su questo punto la sentenza presenta una certa ambiguità. La Corte infatti nel proseguire il proprio ragionamento sembra sfumare leggermente tale netta presa di posizione, osservando che “[i]l principio consuetudinario *par in parem* sopra più volte evocato ed implicitamente richiamato dall'art. 10 Cost. non opera *necessariamente*, per le ragioni già illustrate, ogni qual volta ad un'organizzazione internazionale venga attribuita la capacità di perseguire i propri fini, limitati e non generali come quelli degli Stati, attraverso accordi internazionali” (*ibid.*, corsivo aggiunto). Apparentemente, dunque, la Corte avrebbe si sarebbe riservata la possibilità di considerare le organizzazioni “maggiori” come possibili destinatarie della norma consuetudinaria valida per gli Stati. Nello stesso senso, ci sembra, P. Pustorino, *The immunity... cit.*, p. 61, e M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, pp. 18-19, che nota che la Corte sembra in effetti richiamare la tesi dottrinale secondo cui proprio le organizzazioni “maggiori” sarebbero destinatarie di una norma consuetudinaria

Giunti a questo punto occorre brevemente risolvere la questione centrale che sollevano le tesi e la prassi discusse in questo paragrafo, vale a dire quella della possibilità di equiparare le organizzazioni agli Stati ai fini dell'immunità, o in altri termini, di applicare, in via analogica, alle prime le norme valide per i secondi.

Ora, questa possibilità è oggi prevalentemente negata dalla dottrina, e come si è in parte già visto e si vedrà meglio più avanti, dalla giurisprudenza,¹³² sulla base di ragioni di natura sia, per così dire, "ontologica", sia, e di conseguenza, attinenti alla *ratio* del riconoscimento dell'immunità.

In primo luogo, si fa normalmente valere quanto affermato dalla CIG nel già citato parere emanato nel caso *Bernadotte*,¹³³ e cioè che affermare che un'organizzazione ha personalità giuridica internazionale "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".¹³⁴ È vero infatti che il possesso della soggettività internazionale

sull'immunità, a differenza delle organizzazioni a membership più ristretta, o chiuse (cfr. *infra*, § 6, per i relativi riferimenti). Sennonché, nella propria giurisprudenza successiva, la stessa Corte sembra aver invece escluso tale possibilità (v. *infra*, note 126-127).

¹³⁰ Cfr. Cassazione (S.U.), *Pistelli c. Istituto Universitario Europeo (IUE)*, sentenza del 28 ottobre 2005 n. 20995, in RDI, 2006, p. 248 ss., in cui la Corte, pur avendo di fronte a sé il medesimo ente convenuto nel caso *Piette*, perviene a un risultato opposto. Anzitutto la Corte afferma che la personalità giuridica internazionale possa essere dedotta proprio dal possesso di privilegi e immunità, cosa che per le ragioni già esposte è invece da escludere (cfr. in questo senso anche P. Pustorino, *op. e loc. ult. cit.*). Quindi, e in apparente rottura con quanto aveva detto nel 1999, afferma che "per le organizzazioni internazionali sicuramente in possesso della personalità di diritto internazionale, non è sicura la formazione di una consuetudine che permetta di estendere a tutte il principio *par in parem non habet iurisdictionem*". Infine, pur in assenza di disposizioni pattizie espressamente concernenti l'immunità dalla giurisdizione cognitiva, la Cassazione l'ha nondimeno ricavata per via implicita dalle disposizioni concernenti l'immunità dalle misure esecutive e l'immunità dei funzionari dell'ente. Si tratta, come giustamente rilevato, di un'applicazione della teoria dei poteri impliciti alla materia dell'immunità che mal si concilia con l'approccio restrittivo della sentenza *Piette* (*ibid.*, p. 59).

¹³¹ Cfr. da ultimo Cassazione (S.U.), *Drago c. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*, sentenza del 19 febbraio 2007 n. 3718, in cui, pur adottando un ragionamento analogo a quello della sentenza *Pistelli*, la Corte aveva dinanzi a sé un'espressa previsione concernente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'Istituto, che disapplica solamente in virtù della rilevata assenza di adeguati meccanismi alternativi di ricorso nell'ordinamento interno dell'organizzazione. Che l'approccio si sia ormai consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte, lo dimostra anche l'*obiter* con cui la stessa, elencando le ipotesi di rilevanza d'ufficio del difetto di giurisdizione da parte del giudice italiano ai sensi dell'Art. 11 della l. del 31 maggio 1995, n. 218, ha osservato che con riferimento all'ipotesi in cui la giurisdizione sia esclusa da una norma internazionale "[è] da ritenere... che si tratti... di limiti posti all'esercizio della potestà giurisdizionale dello Stato italiano da norme di natura consuetudinaria (ad es. l'esclusione dalla giurisdizione civili degli Stati stranieri) o pattizie, come quelle regolanti la immunità dalla giurisdizione italiana delle organizzazioni internazionali [...]", cfr. Cassazione (1° sez. civ.), *B.M.M. c. Be. Gi.*, sentenza del 4 aprile 2011, n. 7599.

¹³² Cfr. *infra*, §§ 6 e 7. Cfr. però *infra*, § 5.2.

¹³³ *Supra*, note 78-79.

¹³⁴ *I.C.J Reports 1949*, p. 179. L'aspetto forse più importante del parere consultivo è rappresentato proprio dall'assunto da cui muove la Corte per svolgere il suo ragionamento. Essa infatti osserva: "The

pone l'organizzazione su un piede di eguaglianza formale con gli altri soggetti di diritto internazionale, e che tale loro carattere sarà naturalmente opponibile anche agli Stati che non ne siano membri, cioè avrà validità *erga omnes*;¹³⁵ è però altresì vero che i loro poteri, e dunque il novero delle norme di diritto internazionale di cui esse sono destinatarie, sono funzionalmente limitati, o funzionalmente orientati, e che poiché le loro funzioni sono precisate nell'atto istitutivo di ciascuna, cioè sono loro attribuite, esse restano essenzialmente degli enti derivati, strumentali.¹³⁶

Per riprendere le parole della Corte, poiché:

“the rights and duties of an entity such as the [UN, ma il discorso vale per ogni organizzazione internazionale] must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice”,¹³⁷

dunque,

“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”.¹³⁸

subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community”.

¹³⁵ Cfr. quanto già detto *supra* (nota 82 e testo corrispondente). Non sembra poi che, a tal riguardo, possa tracciarsi una netta distinzione fra organizzazioni chiuse e organizzazioni a vocazione universale. Nel senso, però, che le “closed organizations”, al contrario di quelle “aperte” e a vocazione universale, non potranno invocare la propria personalità giuridica internazionale dinanzi a Stati terzi, e “will have international personality only with regard to those states that have recognized them expressly, or implicitly by concluding mutual agreements, by exchanging diplomatic missions, or by entering into any other kind of mutual relations”, cfr. H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 1031. Questa tesi, nella misura in cui ripropone l'idea di un effetto costitutivo del riconoscimento, sembra da respingere.

¹³⁶ Per l'importanza della nozione di funzione in tutto il diritto delle organizzazioni internazionali, cfr., per tutti, M. Virally, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *Mélanges offerts à Charles Rousseau - La communauté internationale*, 1974, pp. 277-300; R. Monaco, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 156, 1977, pp. 79-225; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, spec. pp. 19-24, ove si legge: “‘Function’ is a core notion, intended to provide theory in this field with the necessary coherence and unity. The notion of function comprises, *inter alia*, one very important element for the analysis of international organizations: the finality of the function, or the objective(s) of the organization. This element gives the notion of function its dynamic character”. Per Virally (p. 296), il secondo polo della teoria è la nozione di sovranità statale, di modo che lo sviluppo del fenomeno dell'organizzazione internazionale si realizza in una tensione, o “équilibre dynamique”, fra le esigenze della funzione di ciascun ente e le rivendicazioni di sovranità degli Stati membri.

¹³⁷ *I.C.J Reports 1949*, p. 180.

¹³⁸ *CIG, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J.*

Le organizzazioni internazionali non sono quindi enti sovrani, ma funzionali, qualità che caratterizza invero ogni aspetto della loro esistenza e del diritto che le riguarda, incluso quello concernente l'immunità dalla giurisdizione loro riconosciuta, che si fonda dunque su una diversa *ratio*: quella di proteggerne l'adeguato funzionamento.¹³⁹ Non può quindi assumersi che ad esse siano applicabili *tout court* le immunità riconosciute agli Stati in virtù del diritto consuetudinario.

Inoltre, parrebbe doversi raggiungere la medesima conclusione con riferimento alla possibilità di un'applicazione analogica di quelle regole. Si osserva infatti che, ai fini dell'applicazione analogica di una norma a una fattispecie da essa non contemplata, occorre che "sussista in concreto l'equiparabilità, intesa come identità degli elementi che sono alla base della scelta normativa", o comunque una "eadem ratio", circostanza che, se è vero ciò che si è appena detto, non sembra potersi verificare.¹⁴⁰ Ed invero, lo sviluppo successivo della prassi convenzionale¹⁴¹ e del diritto nazionale di alcuni Stati,¹⁴² così come della giurisprudenza prevalente,¹⁴³ ha marcato più profondamente di quanto non si sia già intravisto le differenze fra i due regimi normativi.

D'altro canto, però, la giurisprudenza più recente sembra, al contrario, occasionalmente recuperare l'impostazione tradizionale, riproponendo i modelli studiati sinora e, con essi, gli antichi dilemmi. E in parte proprio perché la prassi offre ancora

Reports 1996, p. 66 ss., a pp. 78-9, par. 25. Ciò non significa, peraltro, che le organizzazioni siano creature strettamente vincolate dal proprio trattato istitutivo. Può darsi, infatti, che nella prassi si renda necessario ricavare per via implicita poteri non espressamente previsti in tale strumento e tuttavia necessari al perseguimento delle sue funzioni, queste sì, fissate nell'atto istitutivo. Cfr. altresì quanto affermato dalla stessa CIG nel più volte citato parere del 1949: "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", in *I.C.J. Reports 1949*, p. 182. Tale principio è stato più volte riaffermato nella giurisprudenza successiva della Corte: cfr. CIG, *Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1954*, pp. 56-58, e *I.C.J. Reports 1996*, p. 79, ove la Corte ne fa peraltro un'applicazione restrittiva. Sui problemi teorici e pratici della teoria dei "poteri impliciti", e sulle varie sfaccettature della nozione, cfr. J. Klabbers, *An Introduction... cit.*, pp. 50-69, e più diffusamente: Id., *The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law*, in *EJIL*, vol. 26, p. 9-82; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 194 ss., con ulteriori riferimenti dottrinali.

¹³⁹ Sulle varie ragioni che sono state avanzate in dottrina e in giurisprudenza per il riconoscimento, rispettivamente, dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva, e da quella esecutiva e cautelare si tornerà nei Capitoli 2 e 3.

¹⁴⁰ Cfr. S. De Bellis, *L'immunità delle organizzazioni... cit.*, p. 10 e nota 4, con ulteriori riferimenti dottrinali; R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, p. 496.

¹⁴¹ *Infra*, § 6.1.

¹⁴² *Infra*, § 6.2.

¹⁴³ *Infra*, § 6.3.

esempi della riproposizione di quei modelli, una parte della dottrina ammette che, in certe circostanze, la netta distinzione fra i due regimi possa sfumare,¹⁴⁴ o addirittura auspica un loro ravvicinamento nel segno di una restrizione della *portata* dell'immunità delle organizzazioni internazionali.¹⁴⁵

5.2. La giurisprudenza straniera.

Premesso che un esame più dettagliato delle tendenze rinvenibili nella giurisprudenza sarà affrontato nel paragrafo successivo, dove si tenterà una ricostruzione del diritto internazionale generale, in questa sede può osservarsi che l'influenza dell'orientamento sin qui discusso sembra essere stata di gran lunga meno intensa nella giurisprudenza degli altri paesi.

In Francia, l'influenza della giurisprudenza più risalente del Conseil d'Etat,¹⁴⁶ si percepisce ancora nel caso *Chemidlin*, deciso dal Tribunale di Versailles nel 1945,¹⁴⁷ e

¹⁴⁴ Cfr. ad es., I. Scobbie, *International Organizations and International Relations*, in Dupuy (ed.), *A Handbook on International Organizations*, cit., pp. 831-896, a pp. 834-835: "[...] although this statement is undoubtedly correct as a matter of broad and general principle, there exists some weighty authority that suggests this sharp distinction between organizational and State immunity might degrade in certain circumstances".

¹⁴⁵ Cfr. K. Cully, *Jurisdictional Immunities of Intergovernmental Organizations*, in *Yale Law Journal*, vol. 91, 1982, pp. 1167-1195, spec. p. 1187 ss.; I. Seidl-Hohenveldern, *Piercing the Corporate Veil of International Organizations, The ITC Case in the English Court of Appeals*, in *German YIL*, vol. 32, 1989, pp. 43-54, spec. p. 52 ss. (il quale però confina la trasposizione della distinzione *iure imperii/iure gestionis* "in case the *main purpose* of the organization cannot be fulfilled but by *acta jure gestionis*" come nel caso dell'ITC); R. Sadurska, C. Chinkin, *The Collapse of the International Tin Council, A Case of State Responsibility?*, in *Virginia JIL*, vol. 30, 1990, p. 845 ss., a p. 853 (richiamando Seidl-Hohenveldern); M. Singer, *Jurisdictional Immunity of International Organizations, Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia JIL*, vol. 36, 1995, p. 53 ss., spec. p. 135 ss.; A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, p. 245 ss., e p. 393; P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law... cit.*, pp. 494-495 ("This [trend] may well lead to future changes in the law, but certainly does not excuse national tribunals from applying the relevant instruments... and refuse to grant international organisations absolute immunity from jurisdiction when the texts so provide"); I. Pingel, *Les privilèges et immunités de l'organisation internationale*, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, 2013, pp. 626-656, a p. 635, ove si legge: "Si l'on admet bien volontiers qu'une organisation internationale n'est pas un État, rien ne paraît en revanche empêcher de s'inspirer des règles applicables à l'un pour régler le cas de l'autre, ce qui ne revient ni à les assimiler, ni à prétendre que les règles doivent jouer à l'identique. Quant à l'impossibilité qu'il y aurait à faire le départ entre les actes accomplis par l'organisation, on observera que le même argument a été invoqué, en son temps, s'agissant des États. La distinction actes *jure imperii/jure gestionis* est pourtant devenue la base, coutumière, du droit qui leur est applicable. Une évolution voisine n'est pas inconcevable pour les organisations internationales à supposer que soit défini un critère de distinction opérationnel. La tâche n'est pas impossible".

¹⁴⁶ Cfr. *supra*, § 2.2.

¹⁴⁷ Tribunal de Versailles, *Chemidlin c. Bureau international des poids et des mesures*, sentenza del 27 luglio 1945, in A.C. Kiss, *Répertoire... cit.*, pp. 116-117 n. 172, e in *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1943-1945*, pp. 281-282. Il Tribunale si dichiarò incompetente in ragione del carattere internazionale dell'ente, dell'inapplicabilità del diritto francese, e del fatto che "l'exames des

nella pronuncia del Conseil d'Etat in *Weiss*, del 1953, riguardante l'antico Istituto di cooperazione intellettuale ormai trasformatosi in UNESCO.¹⁴⁸ La prassi successiva, tuttavia, ha preso nettamente le distanze da questo approccio e oggi generalmente esclude la possibilità di riconoscere l'immunità in assenza di norme convenzionali.¹⁴⁹ Situazione identica in Belgio.¹⁵⁰

In Svizzera la giurisprudenza è stata solo in parte influenzata dalla particolare formulazione di alcuni fra i primi accordi di sede.¹⁵¹ Per quanto riguarda invece l'approccio che si è denominato "deduttivo", esso è stato invece espressamente respinto dal Tribunale Federale nel *leading case* del 1992 *Groupement d'Entreprises Fougerolle et consorts c. CERN*.¹⁵² Nella sentenza, il Tribunale ha anzitutto negato che l'immunità delle organizzazioni internazionali derivasse dalla loro personalità giuridica internazionale: "[b]ecause international organizations [did] not qualify — contrary to states — as full subjects of international law, they always derive[d] their immunities from treaties, [...] in particular from headquarters agreements". La Corte ha inoltre tracciato una netta distinzione fra l'immunità degli Stati e l'immunità delle

demandes serait s'immiscer dans le fonctionnement d'un organisme qui n'est pas régi par la loi que le Tribunal a charge de faire respecter, et provoquer des conflits entre les intérêts de ressortissants des divers pays signataires".

¹⁴⁸ Conseil d'Etat, *Weiss*, sentenza del 20 febbraio 1953, in *JDI*, 1954, p. 744, con nota di P. Huet. Come nei casi sopra richiamati, qui non erano direttamente in causa le organizzazioni, bensì il Ministero degli Affari esteri. È però vero che, anche in questo caso, l'eventuale esame del merito avrebbe provocato inevitabilmente l'ingerenza del Conseil d'Etat nelle attività legate ai fini istituzionali degli enti. Di conseguenza, dichiarò il ricorso irricevibile.

¹⁴⁹ Cfr. Cour de Cassation (1ère civ.), *Mme X. c. Union latine*, sentenza del 28 ottobre 2003, in *Gazette du Palais*, anno 124°, nn. 107-108, p. 8 ss., con nota di I. Pingel, *L'immunité d'exécution des organisations internationales, première décisions, première divergence, ibid.*, a p. 13 ss., in cui la Corte ha espressamente distinto le immunità degli Stati (relative), da quelle delle organizzazioni internazionali (assolute). Basti poi un rinvio a N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945*, in *AFDI*, vol. 3, 1957, p. 262 ss., a p. 294 ss. (per la prassi più risalente), e a D.-S. Robyn, *Les immunités des organisations internationales devant les juridictions internes aux Etats-Unis et en France*, in D. Simon (dir.), *Le Droit international des immunités: constantes et ruptures*, Paris, Pedone, 2015, p. 159 ss., e spec. pp. 166-167 (per quella più recente). Maggiori dettagli sulla giurisprudenza francese saranno forniti *infra*, § 6.3.

¹⁵⁰ Cfr. Cassation (3ème ch.), *Ligue des Etats Arabes c. T.M.*, sentenza del 12 marzo 2001, in *Journal des Tribunaux* dell'8 settembre 2001, 120° anno, No. 6020, pp. 610-613, con nota di E. David.

¹⁵¹ Si è ad esempio potuto trovare solo un caso in cui l'immunità di un funzionario dell'OIL sia stata interpretata restrittivamente in analogia con l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta agli agenti diplomatici dalla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (15 UNTS 379). Va tuttavia precisato che, con riferimento a tale organizzazione, è l'Art. 3 dell'Accordo di sede del 1946 con la Federazione elvetica a prevedere espressamente che "[l]'Organisation Internationale du Travail est au bénéficiaire de l'ensemble des immunités connues, en droit des gens, sous le nom d'immunités diplomatiques" (RO 1956 1182). Cfr. Tribunale civile del Cantone di Ginevra, *Stahel c. Bastid*, sentenza del 14 maggio 1971, in *UNJY*, 1971, PP. 247-248.

¹⁵² Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle et consorts v. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992, in *Arrêts du Tribunal Fédéral Suisse*, vol. 118, I-b, p. 562 ss.

organizzazioni internazionali, spiegando che “the reasons for that difference must in particular be seen in the legal basis itself of the immunity accorded to international organizations, *i.e.* an international treaty and not a rule of international customary law”.¹⁵³

In Germania, salvo un caso deciso dall’Amtsgericht Bonn nel 1961, in cui l’UEO venne paragonata a uno Stato straniero ai fini del riconoscimento dell’immunità, la quale è peraltro anche inferita dalla natura di “organizzazione sovranazionale” dell’UEO,¹⁵⁴ la giurisprudenza, anche laddove sembra ammettere l’esistenza di una norma consuetudinaria in materia di immunità delle organizzazioni internazionali, lo fa ponendo l’enfasi sulla necessità di rispettarne l’autonomia, più che ragionando per analogia con l’immunità degli Stati.¹⁵⁵ Lo stesso può dirsi dell’Austria, dove la Corte costituzionale ha sì sostenuto l’esistenza di una norma consuetudinaria in materia di immunità, ma sembra intenderla come propriamente applicabile alle organizzazioni in quanto tali, e non in analogia con l’immunità degli Stati.¹⁵⁶ A conferma di quanto appena affermato, la Corte Suprema austriaca ha nettamente distinto le due questioni in un caso riguardante l’immunità dei rappresentanti degli Stati membri dell’OSCE.¹⁵⁷

¹⁵³ *Ibid.* Cfr. inoltre T. Neumann, A. Peters, *Switzerland*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 241 ss., spec. p. 244 ss.

¹⁵⁴ Cfr. B. Fassbender, *Germany*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 124, nota 8. Si noti però che il Tribunale tedesco precisa pure che l’organizzazione non potesse essere considerata come uno Stato in senso tradizionale. La disposizione di diritto interno che, interpretata estensivamente, ha consentito l’adozione di una simile soluzione è l’Art. 20(2) del Gerichtsverfassungsgesetz (cfr. *infra*, nota 283).

¹⁵⁵ Cfr. B. Fassbender, *Germany*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 125; R. Caballero, *L’immunité de juridiction des organisations internationales devant les juridictions internes allemandes: vers une intégration progressive des droits fondamentaux*, in D. Simon (dir.), *Le Droit international des immunités... cit.*, p. 189 ss., spec. pp. 194-195. Cfr. inoltre *infra*, § 6.3.

¹⁵⁶ Corte costituzionale austriaca, *Anonymous v. Austria*, decisione del 14 dicembre 2004 n. B 783/04 relativa a ricorso costituzionale individuale, in ILDC 140 (AT 2004), par. 3.7. Cfr. inoltre G. Novak, A. Reinisch, *Austria*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 31 ss., spec. pp. 39 e 45 ss. Lo stesso può dirsi dei casi che la Corte richiama nell’affermare l’esistenza di tale norma consuetudinaria, e segnatamente, Conseil d’Etat belga, *Dalfino v. Governing Council of European Schools and European School of Brussels I*, sentenza del 17 novembre 1982, in (1998) 108 *ILR*, vol. 108, 1998, pp. 638-42 (cfr. quanto detto *supra*, nota 147 e testo corrispondente); e England High Court (Queen’s Bench div.), *Lenzing AGs European Patent*, sentenza del 20 dicembre 1996, in *Reports of Patent, Design and Trademark Cases*, 1997, p. 245 ss., riguardante una decisione di diniego di un brevetto da parte dell’European Patent Office. Per tutte cfr. *infra*, § 6.3.

¹⁵⁷ Corte Suprema austriaca, *Company E v. Andreas N.*, sentenza del 1° dicembre 2005, n. di causa 6 Ob 150/05k, su cui cfr. S. Wittich, *Austrian Judicial Decisions Involving Questions of International Law*, 10 *ARIEL*, vol. 10, 2005, p. 197 ss. La Corte afferma, al par. 2: “International organizations are subjects of international law and enjoy far-reaching immunities. While states enjoy only immunity for acts carried out in the exercise of sovereign authority (*acta iure imperii*) and not also for private or commercial acts (*i.e.* those carried out as subjects of private law—*acta iure gestionis*) the immunities enjoyed by International Organizations are to be regarded as absolute. This follows from the functional character of

Un approccio simile a quello seguito dall'Amtsgericht Bonn è poi quello adottato sia dalla Corte locale che dalla Corte distrettuale dell'Aja nell'ambito dei primi due gradi di giudizio del caso *Iran-United States Claims Tribunal v. Ary Spaans*. Tali decisioni, rispettivamente del 1983,¹⁵⁸ e del 1984,¹⁵⁹ sono state tuttavia successivamente riformate dalla Corte Suprema olandese nel 1985, con una pronuncia che ha profondamente influenzato la giurisprudenza successiva segnando l'avvento di un'impostazione marcatamente funzionalistica,¹⁶⁰ che esclude categoricamente un'equiparazione dell'immunità delle organizzazioni internazionali a quella degli Stati.¹⁶¹

Più altalenante, invece, la giurisprudenza delle corti greche,¹⁶² la cui giurisprudenza, riguardante quasi esclusivamente controversie in materia d'impiego con il Centro di

the legal personality of International Organizations whose actions are inseparably linked to their organizational purpose (eg the conclusion of tenancy agreements)". La medesima Corte aveva già avuto occasione di pronunciarsi sulla differenza fra i due regimi d'immunità in *R.W. v. Embassy of X.*, sentenza del 21 novembre 1990, n. 9ObA244/1990, in *CAHDI Database, The immunities of States and international organisations, Contribution of Austria*, 2005, Registration n. A/3. Nel procedimento in questione, avente a oggetto una controversia di lavoro fra un dipendente d'ambasciata e uno Stato non precisato, quest'ultimo aveva invocato l'immunità dalla giurisdizione di cui godono le organizzazioni internazionali in base alla legislazione austriaca (v. *infra*, note 289-290 e testo corrispondente). La Corte aveva ribadito il carattere ristretto dell'immunità spettante agli Stati in base al diritto internazionale e al diritto austriaco e, in forma di *obiter*, rimarcato il fatto che l'immunità delle organizzazioni internazionali, più estesa e derivante dagli accordi internazionali applicabili, mira a proteggere tali enti da eventuali interferenze da parte degli Stati. Cfr. inoltre *infra*, § 6.3.

¹⁵⁸ Local Court Den Haag, *Ary Spaans v. Iran-United States Claims Tribunal*, sentenza dell'8 giugno 1983, in *Netherlands YIL*, 1984, p. 429 ss. In primo grado la Corte qualificava l'attività dell'ex dipendente (un interprete e traduttore) come *iure gestionis*.

¹⁵⁹ Rechtbank Den Haag, *Iran-United States Claims Tribunal v. Ary Spaans*, sentenza del 9 luglio 1984, in *Netherlands YIL*, 1985, p. 471 ss., e in *ILR*, vol. 94, p. 321 ss., a p. 325. Tale Corte qualificava il contratto d'impiego come riguardante un'attività *iure imperii*.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 328-329. Questa pronuncia e la prassi successiva saranno discusse *infra*, § 6.3.

¹⁶¹ Per una recente riaffermazione del principio qui espresso, cfr. Corte Suprema olandese, *Stichting Mothers of Srebrenica v. United Nations*, sentenza del 13 aprile 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1999, par. 4.2. Ciò non impedisce, tuttavia, che più oltre nella medesima pronuncia la Corte attenui tale affermazione ravvicinando i due regimi con riferimento alla natura (processuale) dell'immunità e alla possibilità di configurare un contrasto con norme sostanziali di diritto cogente, cfr. spec. il par. 4.3.14, che conclude un'analisi della giurisprudenza internazionale in materia d'immunità degli Stati (essenzialmente Corte EDU, *Al-Adsani v. United Kingdom*, Application No. 35763/97, sentenza del 21 novembre 2001, e CIG, *Jurisdictional Immunities...*, cit., che la Corte accosta alla pronuncia della Corte EDU in *Behrami and Behrami v. France, Saramati v. France, Norway and Germany*, sentenza del 2 maggio 2007, Ricorsi n. 71412/01 e 78166/01, e i cui principi ritiene applicabili al caso di specie).

¹⁶² M. Gavouneli, *Greece*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 131 ss., spiega che mentre il diritto consuetudinario è automaticamente integrato nell'ordinamento greco, per i trattati occorre l'approvazione parlamentare e l'entrata in vigore, prima che siano applicabili sul piano interno. In ogni caso, a entrambe le fonti la Costituzione riconosce la primazia sul diritto interno (p. 131). Lo spazio lasciato all'applicazione diretta del diritto consuetudinario in materia è tuttavia relativamente esiguo, in ragione della presenza di numerosi accordi bilaterali conclusi dallo Stato greco e le organizzazioni aventi sede in quello Stato (p. 135).

Chania (Creta) dell'Istituto Agronomico Mediterraneo (CIHEAM),¹⁶³ ha visto infatti alternarsi un approccio fondato esclusivamente sull'interpretazione (letterale) dell'Accordo istitutivo del Centro,¹⁶⁴ a uno (restrittivo) fondato appunto sull'applicazione analogica dell'immunità degli Stati.¹⁶⁵ Più di recente, il Consiglio di Stato ha adottato un approccio di impronta più chiaramente funzionalistica, fondando la propria decisione su un'interpretazione (teleologica e restrittiva) dell'Accordo istitutivo.¹⁶⁶

In Argentina, la Corte Suprema aveva escluso, in una sentenza risalente, la possibilità di applicare in via analogica all'UN Information Centre l'Art. 96 della Costituzione del 1949, che prevedeva la competenza esclusiva della Corte rispetto a procedimenti in cui fossero stati convenuti in giudizio uno Stato o un agente diplomatico straniero. A tal fine, la Corte osservava che “cualquiera sea la índole de la entidad demandada, es lo cierto que no se trata de una Nación extranjera, y por ende que la causa es ajena a la jurisdicción del Tribunal”.¹⁶⁷ Inoltre, la Corte aveva ritenuto che l'ente avesse implicitamente accettato la giurisdizione argentina, non avendo essa invocato l'immunità dalla giurisdizione del giudice *a quo*.¹⁶⁸

¹⁶³ Organizzazione creata dall'Accordo di Parigi del 1962 e composta, oltre che da quello citato, dai Centri di Bari, Montpellier e Saragozza. Il CIHEAM e la Grecia hanno concluso un Accordo nel 1983 relativo alla creazione del Centro di Chaia (MAICH) che si limita a richiamare nel preambolo l'applicabilità al Centro, in quanto organo del CIHEAM, dei privilegi e delle immunità previsti dal Protocollo n. 2 all'Accordo del 1962, il cui Art. 2 prevede l'immunità dalla giurisdizione, salvo rinuncia.

¹⁶⁴ Single-member Court of First Instance of Chania, *X v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 142/1990, citata in M. Gavouneli, *op. cit.*, p. 136, nota 29.

¹⁶⁵ Corte d'appello di Creta, *X v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 479/1991; *Y v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 491/1991 (entrambe disponibili qui: <http://www.cahdidatabases.coe.int>), in cui si è ritenuto che i contratti di lavoro conclusi dall'organizzazione con personale locale fossero atti *iure gestionis*.

¹⁶⁶ Consiglio di Stato, sentenza n. 112/2007 (misure cautelari), citata da M. Gavouneli, *op. cit.*, 138, nota 39, che ha ritenuto che l'assegnazione di un contratto per la fornitura di macchinari all'Istituto non rientrasse nelle finalità istituzionali dell'ente come previste dal Preambolo dell'Accordo di Parigi.

¹⁶⁷ Corte Suprema de Justicia, *Avis Abel Schuster c. Naciones Unidas-Centro de Informaciones de Buenos Aires*, sentenza del 20 dicembre 1951, in *Fallos CSJN*, vol. 221, 1951, pp. 703-707, a p. 707. Invero, nel proprio parere, il Procuratore Generale aveva sostenuto la competenza esclusiva della Corte Suprema, e dunque l'applicazione analogica dell'Art. 96, osservando che alla luce delle finalità perseguite dall'Organizzazione non si vedevano motivi per escludere l'applicazione “de las reglas de cortesía propias del derecho de gentes que determinan la referida competencia” (corsivo aggiunto). Tuttavia, alla luce dell'immunità di cui l'ONU godeva in virtù dell'Art. 105 della Carta, egli riteneva necessario ottenerne il consenso a esser sottoposta a giudizio.

¹⁶⁸ La Corte sembra invero dubitare dell'immunità del Centro, laddove osservava che, nella fattispecie, “no corresponde consideración ninguna respecto a la existencia de la inmunidad mencionada, pues de existir, la habría declinado la Institución de que se trata, mediante un acto de expreso allanamiento a que la acción fuera juzgada por la justicia nacional” (*ibid.*, p. 706, corsivo aggiunto). Pare, tuttavia, che il motivo ultimo della decisione sia stato il timore della Corte di produrre, dichiarandosi incompetente, un diniego di giustizia, dato che il Tribunale del lavoro aveva riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione del

Similmente, salvo in alcuni casi risalenti,¹⁶⁹ la prassi successiva ha escluso ragionamenti di tipo analogico con l'immunità degli Stati, e individuato il fondamento normativo dell'immunità delle organizzazioni internazionali nel solo diritto convenzionale.¹⁷⁰ Sintomatica in tal senso è la sentenza emanata dalla Corte Suprema in un caso riguardante l'Ente binacional Itaipù, entità creata dall'Accordo omonimo del 1973 fra Brasile e Paraguay per lo sfruttamento congiunto delle risorse idriche della regione del Rio Paraná, e rispetto alla quale l'Argentina è uno Stato terzo.¹⁷¹ Nel caso di specie, sia l'Ente sia il Procuratore Generale discutevano la questione dell'immunità (assoluta o relativa) dell'Ente fondando i propri argomenti sull'Art. 24(1) del Decreto-Ley 1285/58, che concerne esclusivamente gli Stati e gli agenti diplomatici stranieri, in base all'assunto che il ricorso dovesse considerarsi rivolto contro "la suma de los Estados de Brasil y Paraguay, que constituyeron el ente binacional".¹⁷² La Corte, partendo all'opposto dal presupposto che l'Ente fosse persona giuridica distinta dai propri membri,¹⁷³ le cui competenze, diritti e obblighi derivano dalla volontà comune dei medesimi, negava che questa potesse godere "por su mera existencia derivada del privilegio de la inmunidad de jurisdicción en el territorio de terceros estados", e

Centro. La Corte aveva quindi dichiarato la competenza di quest'ultimo (*ibid.*, p. 707). Cfr. inoltre R.E. Vinuesa, *Argentina*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, pp. 17-30, a p. 19.

¹⁶⁹ Cfr. *Ezcurra de Mann v. IADB*, Argentina, National Labor Court, sentenza del 15 agosto 1978; Court of Appeal, sentenza dell'11 giugno 1979, riassunte in A.N. Vorkink, M.C. Hakuta, *Lawsuits against International Organizations: Cases in National Courts Involving Staff and Employment*, Washington, World Bank Legal Department, 1985, a p. 36

¹⁷⁰ Cfr. le pronunce citate *infra*, § 6.3.

¹⁷¹ Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), *Maruba S.C.A. Empresa de Navegación Marítima c. Itaipù, sobre danos y perjuicios*, sentenza del 5 febbraio 1998, in *La Ley*, 1998-C, p. 358. L'Argentina ha invero concluso, nel 1979, un Accordo tripartito con Brasile e Paraguay, il quale tuttavia non prevede la sua partecipazione all'attività dell'Ente, ma fissa alcuni obblighi riguardanti l'impatto della diga di Itaipù sulla navigabilità delle acque del fiume e prevede correlativamente dei metodi di risoluzione delle controversie fra i tre Stati.

¹⁷² Cfr. *Maruba c. Itaipù*, *cit.*, par. 2-3 del *Dictamen* del Procuratore Generale. L'Art. 24, oltre a riprodurre una disposizione analoga a quella del sopra citato Art. 96, prevede da un lato che non si possa procedere contro uno Stato straniero senza averne previamente richiesto il consenso a esser sottoposto a giudizio; dall'altro che l'Esecutivo potrà dichiarare l'assenza di reciprocità di trattamento presso quest'ultimo, ciò che ne determinerà la sottoposizione a giudizio. Nella sentenza *Manauta, Juan José y otros c. Embajada de la Federación Rusa, sobre daños y perjuicios*, sentenza del 22 dicembre 1994, in *Fallos CSJN*, vol. 317, p. 1880 ss., la Corte ha chiarito che tale disposizione riguarda esclusivamente la competenza della Corte, mentre il diritto all'immunità è previsto direttamente da una norma di diritto internazionale generale, della cui portata ristretta la Corte ha preso contestualmente atto, innovando rispetto alla propria giurisprudenza precedente. Su tali basi, la sentenza appellata aveva negato l'immunità dalla giurisdizione dell'Ente, persona giuridica distinta dai propri Stati membri, poiché le proprie attività di produzione e commercializzazione di energia elettrica non potevano qualificarsi come atti *iure imperii*, (cfr. il *Dictamen cit.*, par. 1).

¹⁷³ La Corte non chiarisce quale natura abbia tale personalità e, in effetti, la qualifica ora come "organización internacional intergubernamental", ora come "entidad internacional", e infine come "entidad de derecho publico".

contestualmente escludeva ogni possibilità di applicazione analogica della distinzione *iure imperii/iure gestionis*.¹⁷⁴

Al contrario, in Brasile la c.d. “tese da equiparação” ha a lungo caratterizzato la giurisprudenza del Tribunale superiore del lavoro di Brasilia, sulla scia della giurisprudenza del Tribunale Federale Supremo, che a partire dalla sentenza del 1989 in *Apelação Cível n. 9.696* aveva accolto la tesi dell’immunità ristretta degli Stati nelle controversie in materia d’impiego.¹⁷⁵ Il Tribunale ha così ripetutamente negato l’immunità dalla giurisdizione alle organizzazioni di volta in volta convenute in controversie di lavoro. Invero, talvolta ha proceduto senza neppure considerare le espresse previsioni contenute negli accordi internazionali applicabili; sembrerebbe quindi aver fatto un’applicazione analogica della norma consuetudinaria valida per gli Stati, benché spesso sulla base di argomentazioni insufficienti,¹⁷⁶ per non dire contraddittorie.¹⁷⁷ Altre volte ha bensì individuato il fondamento dell’immunità nei

¹⁷⁴ “La distinción entre actos *iure imperii* y actos *iure gestionis*, base de la teoría llamada ‘restringida’ en materia de inmunidad de jurisdicción de los estados soberanos... no tiene sentido razonable cuando se consideran los actos realizados por una organización internacional como la demandada en autos, los que, sin perjuicio de la finalidad pública perseguida por cada Estado miembro del tratado constitutivo, no constituyen una manifestación inmediata y directa de la soberanía de un Estado. Esta conclusión es válida aun en el supuesto de actividades relativas a los recursos naturales de un Estado, pues la explotación y el aprovechamiento de las aguas pueden ser dejados en manos de particulares”, *ibid.*, 6° *considerando* della sentenza. Cfr. inoltre l’8° *considerando* del Voto separato del giudice Petracchi.

¹⁷⁵ Supremo Tribunal Federal (STF), *Apelação Cível n. 9.696*, Rel. Min. Sydney Sanches, sentenza del 31 maggio 1989, in *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 133, pp. 159-170. L’espressione fra virgolette è di L.O. de Moll, *Tribunais Nacionais Ante a Realidade das Organizações Internacionais*, 2° ed., Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, che offre abbondanti riferimenti giurisprudenziali (cfr. spec. p. 166 ss.). Per un esempio analogo tratto dalla giurisprudenza nicaraguense, cfr. Corte d’appello di Managua, *Abea Hidalgo v. General Consulate of Costa Rica*, sentenza del 5 febbraio 2009 n. 26/2009, n. di causa 000118-ORM2-2008-LB, in *ILDC* 2303 (NI 2009), dove la Corte, fondandosi esclusivamente su disposizioni di diritto interno, afferma: “Employment contracts undertaken by states and international organizations should be considered in this and future judgments as acts *iure gestionis* because such contracts were a result of private or commercial activities carried out by states, rather than sovereign acts—*iure imperii*”.

¹⁷⁶ Cfr. Tribunal Superior do Trabalho (TST), *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 98.595*, Rel. Min. Ney Dole, sentenza del 24 ottobre 1994, in L.O. de Moll, *Tribunais... cit.*, p. 167, che osserva “Note-se que não se teve sequer a preocupação em adaptar o termo “Estado estrangeiro” para o caso em apreço – em que uma organização internacional era parte – o que revela a aplicação automática de elementos da imunidade estatal para organismos internacionais em juízo”.

¹⁷⁷ Cfr. TST, *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 2.672/2000*, Rel. Min. Emmanoel Pereira, sentenza del 17 ottobre 2005, in *Diário de Justiça* del 25 ottobre 2005, riguardante una causa di lavoro contro l’Istituto interamericano di cooperazione per l’agricoltura (IICA). L’IICA rilevò come il Tribunale avesse d’abitudine evitato di motivare il diniego dell’immunità espressamente prevista dagli strumenti convenzionali applicabili, nel caso di specie la Convenzione istitutiva dell’IICA (Artt. 26 e 28) e ben due accordi relativi ai privilegi e alle immunità dell’Istituto rispettivamente del 1970 e del 1984, e si fosse semplicemente limitato a trasporre l’immunità degli Stati all’ente di volta in volta convenuto. Il Tribunale si limitò a replicare che “a controvérsia foi decidida em harmonia com a atual, iterativa e notória jurisprudência deste Tribunal Superior, segundo a qual as pessoas jurídicas de direito público externo não

trattati internazionali applicabili, ma ha interpretato tali strumenti alla luce del diritto internazionale consuetudinario in materia d'immunità degli Stati, enfatizzando la necessità di un'interpretazione evolutiva del diritto scritto applicabile.¹⁷⁸ Recentemente, tuttavia, tale approccio è stato abbandonato, a favore di uno fondato, oltre che su una recuperata distinzione fra organizzazioni internazionali e Stati ai fini del riconoscimento dell'immunità, da cui discende la fonte esclusivamente convenzionale delle immunità delle organizzazioni internazionali, anche su una rigida interpretazione di tali accordi.¹⁷⁹

Nei Paesi dell'area di *common law*, non sembra che l'orientamento in parola abbia mai acquisito grande rilevanza. Raramente invocato, è stato giocoforza raramente discusso. Il contesto in cui ha avuto maggiore spazio è quello delle complesse vicende giudiziarie relative al fallimento del Consiglio internazionale dello stagno (ITC).¹⁸⁰ Ad

têm imunidade de jurisdição”. Inoltre, fece riferimento a un precedente della Sottosezione II dello stesso Tribunale, in cui si affermava che “se o Estado estrangeiro não está imune, com muito mais razão um organismo internacional, que sequer é dotado de soberania”, cfr. Recurso Ordinário em Ação Rescisória n. 754.813/2001.1, Rel. Min. José Simpliciano Fontes Fernandes, in *Diario de Justicia* del 5 settembre 2003.

¹⁷⁸ Cfr. TST (4° sez.), Recurso de Revista n. 1260, Rel. Min. Antônio José de Barros Levenhagen, in *Diario de Justicia* del 25 agosto 2006.

¹⁷⁹ Cfr. STF, RE 578543 / MT, e RE 597368 / MT, Rel. Min. Ellen Gracie, sentenze del 15 maggio 2013, riguardanti delle cause di lavoro contro l'ONU e l'UN Development Program (disponibili qui: <http://portal.stf.jus.br>): “a construção jurisprudencial que resultou na relativização da imunidade de jurisdição dos Estados estrangeiros mostra-se de todo inaplicável às organizações internacionais, que são pessoas de direito público internacional dotadas de características completamente distintas dos Estados que as formam. [...] No tocante à imunidade de jurisdição das organizações intergovernamentais, sua origem e finalidade, como não poderia ser diferente, são igualmente diversas daquela usufruída pelos Países. [...] É preciso ficar claro que a imunidade de jurisdição não é um atributo inerente à condição de organização internacional. A regra é, portanto, que elas não as tenha. Esses entes de direito público externo somente a gozarão, perante o Estado brasileiro, se existente norma específica nesse sentido, [...] Caso contrário, não haverá qualquer distinção, para efeito de exercício da jurisdição, entre essas entidades de direito público externo e as demais pessoas jurídicas de direito interno” (pp. 32-33 della decisione). Per precedenti dello stesso STF, in cui fu adottato questo stesso approccio, cfr. le pagine successive.

¹⁸⁰ Organizzazione creata nel 1956, e il cui Statuto era contenuto, al tempo della controversia, nel 6° International Tin Agreement del 1981 (1282 UNTS 293), che all'Art. 16(4) prevedeva: “The status, privileges and immunities of the Council in the territory of the host Government shall be governed by a Headquarters Agreement between the host Government and the Council”. L'ITC aveva sede nel Regno Unito con cui concluse un Accordo di sede, e che l'aveva designata come organizzazione ammessa ai privilegi e immunità previsti dall'International Organisations Act con l'International Tin Council (Immunities and Privileges) Order del 1972. Rispettivamente gli Artt. 8(1), 23 e 24 e la Sez. 6 prevedevano che l'ITC fosse immune dalla giurisdizione salvo rinuncia, e altre eccezioni. Nell'impossibilità di richiamare qui tutta la casistica, cfr. in dottrina: P. Sands, *The Tin Council Litigation in English Courts*, in *NILR*, 1987, p. 367 ss.; M.E. MacGlashan, *The International Tin Council. Should a Trading Organisation Enjoy Immunity?*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 46, 1987, p. 193 ss.; S. Chandrasekhar, *Cartel in a Can: The Financial Collapse of the International Tin Council*, in *Northwestern JIL & Bus.*, vol. 10, 1989, p. 309; I. Seidl-Hohenveldern, *Piercing the Corporate Veil... cit.*; C. Greenwood, *The Tin Council Litigation in the House of Lords*, in *Cambridge Law Journal*, 1990, pp. 8-13; R. Sadurska, C. Chinkin, *The Collapse... cit.*; C.T. Ebenroth *Shareholders' Liability in International Organizations. The Settlement of the International Tin Council Case*, in *Leiden JIL*, vol. 4, 1991, pp. 171-183; A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, p. 119 ss.

esempio, nel Regno Unito, la questione dell'applicabilità dell'immunità riconosciuta agli Stati in base allo *State Immunity Act (SIA)* del 1978 e ai principi di *common law*, è stata esaminata con riferimento, rispettivamente, agli Stati membri dell'ITC e alla Comunità economica europea dalla Court of Appeal nel caso *Maclaine Watson v. Department of Trade and Industry*.¹⁸¹

Per quanto riguarda la Comunità, anch'essa membro del Consiglio, la domanda era fondata necessariamente sui principi di *common law*, giacché non essendo uno Stato non poteva invocare alcun beneficio sulla base del SIA. Allo stesso tempo, né il vecchio Trattato CEE né l'annesso Protocollo sui privilegi e le immunità prevedevano espressamente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva della Comunità in quanto tale;¹⁸² infine, neppure l'*European Communities Act*, emanato dal Regno Unito nel

¹⁸¹ Cfr. *ILR*, vol. 80, 1989, p. 47 ss., a p. 121 ss. Occorre forse precisare che in questo caso specifico l'immunità dell'ITC non era in questione, trattandosi di una delle c.d. "direct actions" contro gli Stati membri di ITC e la Comunità europea, per l'esecuzione dei lodi arbitrali ottenuti dai creditori dell'organizzazione dopo il suo fallimento. Laddove essa venne in rilievo, principalmente nella "winding-up petition", l'immunità dell'ITC è stata discussa, e riconosciuta (o negata), quasi esclusivamente sulla sola base dell'Order in Council del 1972 adottato sulla base dell'*International Organisations (Privileges and Immunities) Act* del 1968, con cui si dava esecuzione all'Accordo di sede con il Regno Unito (Cfr. *In re International Tin Council*, High Court (Chancery div.), sentenza del 22 gennaio 1987, in *ILR*, vol. 77, 1988, p. 18 ss.; Court of Appeal, sentenza del 27 aprile 1988, in *ILR*, vol. 80, 1989, p. 181 ss.). Almeno in un caso, tuttavia, la questione è stata discussa dalle corti inglesi anche nei confronti dell'ITC, benché in forma di *obiter* (cfr. più oltre nel testo). Nelle "direct actions", al contrario, l'immunità fu invocata dagli Stati membri convenuti (tranne ovviamente il Regno Unito) sulla base del SIA. Il giudice Kerr, redattore dell'opinione di maggioranza, osservò in proposito che qualora avesse accertato che i contratti e i prestiti fossero stati conclusi direttamente fra i ricorrenti e gli Stati membri di ITC, allora sarebbe stata applicabile la "commercial exception" di cui alla Sez. 3(1)(a) o (b) del SIA. Allo stesso modo, anche qualora gli Stati membri dovessero considerarsi responsabili solo in via concorrente o sussidiaria, oppure addirittura come "undisclosed principals", si sarebbe comunque trattato di "an obligation of the State which by virtue of a contract... falls to be performed wholly or partly in the United Kingdom (s 3(1)(b)). Accordingly, if I had held in favour of the plaintiffs on any of their submissions, I would have decided, as a preliminary issue under the 1978 Act, that none of the member states were immune from the jurisdiction of the court". Come noto, sia le "direct actions", sia le c.d. "receivership actions" furono rigettate "for not stating a valid cause of action" dal momento che, anche ammesso che i diritti che si pretendeva far valere in giudizio esistessero, essi sarebbero derivati da un trattato internazionale non direttamente applicabile nell'ordinamento del Regno Unito. Al riguardo, in effetti, è interessante notare come il giudice Nourse nella propria opinione dissenziente avesse raggiunto una conclusione positiva circa l'esistenza, alla luce del Sixth International Tin Agreement, di una responsabilità (non solo sul piano internazionale, ma anche interno) degli Stati membri rispetto agli obblighi contratti dall'ITC, anche in ragione del carattere *iure gestionis* delle attività dell'ente, "whose principal activity was throughout intended to be the buying and selling of tin in vast quantities pursuant to contracts governed by municipal laws, more especially by that of the host country". Ciò, invero, nonostante egli ammettesse l'autonoma personalità giuridica internazionale dell'organizzazione.

¹⁸² Può essere forse interessante riportare integralmente questo passaggio: "Articles 210 and 211 make it clear that the EEC has legal personality and that it can take part in legal proceedings through the Commission, without any suggestion of any immunity. Article 215 is only consistent with the EEC having contractual liability and at any rate some degree of non-contractual liability. The function of arts 178 and 183 is then to allocate the jurisdictions in which these respective heads of liability can be pursued. Non-contractual liability within the terms of the second paragraph of art 215 is reserved to the

1972, sopperiva a tale mancanza, dato che si limitava a recepire le rilevanti disposizioni contenute in quegli strumenti. La Corte, nel respingere l'eccezione d'immunità, osservava anzitutto che all'organizzazione, in ogni caso, sarebbe stato concesso il medesimo trattamento concesso agli Stati esteri sulla base dei principi di *common law*; vale a dire un'immunità ristretta, la quale dunque non avrebbe offerto alcuna protezione nel caso di specie. Quindi, rilevata l'autonoma personalità giuridica internazionale della Comunità, concedeva che essa esercitasse "powers and functions which are analogous to those of sovereign states".¹⁸³ Tuttavia, concludeva, "the EEC differs from sovereign states in that it has no sovereignty over territory as such and no nationals or citizens".

In tale ottica, la Corte contestava precisamente che "a *parem in parem* relationship" con la Comunità fosse stata riconosciuta dalle autorità del Regno Unito o comunque sul piano internazionale. In effetti, proprio a questo livello non poteva ravvisarsi alcun esempio della concessione di immunità del tipo di quelle rivendicate dalla Comunità. Del resto, costituendo una deroga al normale esercizio della giurisdizione da parte delle corti del Regno Unito, essa deve essere accordata solo in "clear cases".¹⁸⁴

Court of Justice, and it may be that it is pursuant to these provisions that Maclaine Watson are suing the EEC in Luxembourg, as we were told. That leaves art 183 which clearly deals with jurisdiction relating to all other disputes. At first sight it appears to be saying plainly enough that in all cases not covered by the second paragraph of art 215, the courts of the member states shall have jurisdiction. However, its wording is not as clear as it might be, and counsel for the EEC may well be right in saying that it does not go quite far enough to have this positive effect. There was some discussion and uncertainty about the meaning of the words 'on the ground'. I think that they mean 'on that ground alone'. The purpose was to make it clear that the jurisdiction of the courts of the member states should not be excluded merely on the ground of the EEC being a party to the dispute, but of course without prejudice to any other ground on which the jurisdiction of the court might be excluded in any given case. Nevertheless, although the article virtually says that the EEC shall have no immunity in the courts of the member states in cases of disputes not covered by the second paragraph of art 215, I agree that it may go too far to treat it as conclusive as though it contained an exhaustive and unequivocal submission to the jurisdiction of the courts of the member states in all such cases. But any remaining doubt is then removed by the Treaty provisions which deal specifically with privileges and immunities", vale a dire l'allora Art. 28 del Trattato di fusione del 1965, e il citato Protocollo cui faceva rinvio (*ILR*, vol. 80, *cit.*, p. 121 ss.).

¹⁸³ In particolare, il diritto di legazione, il potere di concludere trattati, e "certain sovereign powers to the extent to which these have been ceded to it by its members under the various EEC treaties". In effetti, la Comunità invocava l'immunità proprio su tali basi. Il giudice Kerr osserva al riguardo che "there can of course be no doubt that the international role of the EEC is of outstanding importance and far greater than that of many states whose right to sovereign immunity in our courts is not open to question. But the test of immunity which is under consideration for present purposes *does not depend on the international importance of the body which claims it or of the functions which it exercises*" (*ibid.*, corsivo aggiunto).

¹⁸⁴ La Corte nondimeno riteneva che, in determinate circostanze (comunque non verificate nel caso di specie) potesse operare un'immunità *ratione materiae* o il principio di "non-justiciability", rispetto ad atti di governo o realizzati in qualità di soggetto di diritto internazionale anche da parte di "associations of States, such as the EEC, and even international organisations". La distinzione è ripresa da House of Lords, *Buttes Gas & Oil Co. v. Hammer (No. 3)*, in *All ER*, vol. 3, 1981, p. 616 ss., spec. p. 628, su cui in effetti la Comunità fondava il proprio argomento.

Sotto questo aspetto, resta dunque il dubbio che trovandosi di fronte a un'organizzazione diversa dalla CEE, la Corte avrebbe potuto accogliere una simile rivendicazione. In senso contrario, tuttavia, pesa un *obiter* contenuto nella decisione del giudice Bingham in *Standard Chartered Bank v. International Tin Council*.¹⁸⁵ Potrebbe tuttavia osservarsi che tale ultima decisione è anteriore a quella della Court of Appeal. Inoltre, va detto che la Corte d'appello si pronuncia solo sull'impossibilità di applicare a un'organizzazione internazionale l'immunità dalla giurisdizione valida per gli Stati, e dunque non pregiudicherebbe in futuro una risposta positiva rispetto alla diversa questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria specifica per le organizzazioni internazionali. Una simile circostanza, in ogni caso, non sembra essersi più ripresentata. Tuttavia più di recente, nel caso *Gard v. IOPC Fund*, a fronte dell'invocazione da parte dell'organizzazione convenuta di un'immunità analoga a quella riconosciuta agli Stati, al fine di escludere l'operare di un'eccezione all'immunità dalla giurisdizione cognitiva prevista dal relativo Order in Council, la Queen's Bench Division dell'High Court ha espressamente negato la possibilità di equiparare organizzazioni internazionali e Stati ai

¹⁸⁵ Cfr. High Court (Queen's Bench div.), *Standard Chartered Bank v. International Tin Council*, sentenza del 17 aprile 1986, in *International Legal Materials*, vol. 25, 1986, pp. 650-660, spec. p. 659, ove il giudice Bingham osserva che l'immunità statale "is not obviously apt to be applied to a body such as the ITC of which sovereign states are no more than members and whose own sovereign status is said to have a certain Cheshire cat quality. The ITC could scarcely be seen as enjoying perfect equality with the United Kingdom or the same absolute independence. ...perhaps more importantly, international organisations such as the ITC have never so far as I know been recognised at common law as entitled to sovereign status. They are accordingly entitled to no sovereign or diplomatic immunity in this country save where such immunity is granted by legislative instrument, and then only to the extent of such grant". Cfr. in senso conforme, e con riferimento all'immunità dall'esecuzione dell'ITC, High Court (Chancery div.), *Maclaine Watson & Co. Ltd. v. International Tin Council*, sentenza del 9 giugno 1988, in *The Times*, 27 giugno 1988 (Lexis Transcript). In questo caso, l'ITC aveva invocato l'immunità dall'esecuzione rispetto al proprio conto "amministrativo". Non si era tuttavia fondata sull'Order del 1972 bensì direttamente su "principles of international law forming part of [UK] domestic law". Il giudice Millett rigetta l'eccezione nei termini seguenti: "I do not begin to understand how an organisation which is not a sovereign state, which has no sovereign immunity and no *jus missionis*, which is amenable to the jurisdiction of our courts and which has suffered a judgment can possibly claim immunity from the enforcement jurisdiction in respect of an ordinary bank account on the sole ground that it is used for the day-to-day running of its own affairs. There is nothing special about the activities financed by the administrative account. They are similar to activities carried out by many private citizens or trade associations. Their only special feature is that they are carried out by an international organisation established by treaty, but reliance on this feature would be an invocation of immunity *ratione personae* which has rightly been disclaimed. The simple fact is that there is nothing in the personality of the ITC, in the character of the asset, or in the nature of the activities which it finances by use of the asset to justify the existence of any such immunity". Cfr. infine A. Reinisch, *International Organizations...cit.*, pp. 156-157, secondo cui le corti inglesi oggi non riconoscerebbero immunità sovrana né alle organizzazioni di cui il Regno Unito è membro né a quelle di cui non è membro.

fini del riconoscimento dell'immunità.¹⁸⁶ Nel richiamare espressamente il già citato *obiter* di Bingham nel caso *Standard Chartered Bank v. ITC*,¹⁸⁷ la Corte conferma dunque una posizione che, probabilmente, può ormai ritenersi consolidata nella giurisprudenza del Regno Unito.

Sempre nell'ambito del contenzioso legato al fallimento dell'ITC, l'Alta Corte della Malesia sembrerebbe al contrario aver ritenuto applicabile all'organizzazione la norma consuetudinaria sull'immunità valida per gli Stati. In particolare, la Corte ha dapprima rilevato che l'organizzazione godeva dell'immunità dalla giurisdizione solo nel Regno Unito,¹⁸⁸ quindi ha rifiutato di dare applicazione a quell'immunità in virtù principi di cortesia internazionale, giacchè appariva chiaramente dall'accordo istitutivo dell'organizzazione l'intento delle parti di considerare diversamente, ai fini dell'immunità dalla giurisdizione, lo Stato della sede e gli altri Stati membri. La Corte ha concluso osservando: "I am inclined to what Lord Denning has called the modern rule in *Trendtex Corpn v Central Bank* [...]. '...a foreign sovereign has no immunity when it enters into a commercial transaction with a trader here and a dispute arises which is properly within the territorial jurisdiction of our courts ... international comity requires that it (i.e. the foreign sovereign) should abide by the rules of the market'".¹⁸⁹ Su tali basi respinge l'eccezione sollevata dall'organizzazione.

Negli Stati Uniti sono pochi i casi in cui si è posta direttamente la questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali,¹⁹⁰ come pure dell'applicabilità di quella valida per gli Stati. Solo in due casi, sembra, tale questione è stata discussa apertamente.¹⁹¹ Di questi,

¹⁸⁶ Cfr. High Court (Queen's Bench div., comm.), *Assuranceforeningen Gard Gjensidig v. IOPC Fund*, sentenza del 17 ottobre 2014, par. 127.

¹⁸⁷ *Ibid.*, par. 128.

¹⁸⁸ Cfr. Malaysia High Court, *Bank Bumiputra Malaysia Bhd. v. International Tin Council and another*, sentenza del 13 gennaio 1987, in *ILR*, vol. 80, 1989, pp. 24-30, a p. 29. V. inoltre *supra* (nota 167).

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 29-30. Il riferimento è a Court of Appeal, *Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria*, sentenza del 1977, in *WLR*, vol. 2, 1977, p. 356 ss.

¹⁹⁰ Cfr. *supra* (nota 68 e testo corrispondente). Malgrado ciò cfr. il *Restatement (Third)*, *cit.*, *infra* (nota 201). Su tale aspetto, sull'uniformità della giurisprudenza statunitense in materia, si tornerà *infra*, § 6.3.

¹⁹¹ In almeno un altro caso, la questione avrebbe quantomeno potuto porsi, ma non è stata neppure sollevata dall'organizzazione convenuta, cfr. US Court of Appeals (DC Circ.), *Steinberg v. International Police Organization (INTERPOL)*, sentenza del 23 ottobre 1981, 672 F.2d 927, in cui la Corte ha ritenuto di poter procedere all'esame del merito di un ricorso per diffamazione contro un'organizzazione che non era stata (ancora) designata tramite Executive Order Presidenziale come organizzazione beneficiaria dei privilegi e delle immunità garantite dall'IOIA. Come detto, la questione di una possibile immunità di natura consuetudinaria non è stata discussa, sebbene come invero nota la Corte "no question of official or sovereign immunity was tendered on appeal" (p. 934). Nel 1983 l'organizzazione è stata designata con

solo uno appare rilevante ai fini della presente discussione, e riguarda nuovamente l'ITC, organizzazione rispetto alla quale gli Stati Uniti erano uno Stato terzo.¹⁹² Nel caso *International Tin Council v. Amalgamet Inc.*,¹⁹³ l'organizzazione aveva in effetti invocato l'immunità dalla giurisdizione primariamente in base al "sovereign status" di cui godeva nel Regno Unito, e secondariamente a principi di cortesia internazionale ("comity"). In altri termini, l'ITC invocava la medesima immunità che gli sarebbe spettata qualora il ricorrente avesse agito dinanzi a tribunali del Regno Unito, e non invece direttamente in base alle norme consuetudinarie valide per gli Stati.

La Corte Suprema di New York svolge la propria analisi primariamente sulla base del diritto interno statunitense. In effetti, il suo ragionamento muove dalla premessa che la concessione di "immunità sovrane" negli Stati Uniti è ammessa solo alle condizioni previste dal *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976 (FSIA)¹⁹⁴ e dall'IOIA.¹⁹⁵ Mentre con riferimento al primo, la Corte rilevava quanto al primo che "[c]learly ITC is not a foreign State and derives no benefit from this statute",¹⁹⁶ con riferimento al secondo osservava che l'organizzazione non soddisfaceva i requisiti previsti dall'atto, in quanto gli Stati Uniti non vi partecipavano e non era stata designata tramite ordine presidenziale. Quindi, la Corte considerava se fosse nondimeno applicabile all'ITC la dottrina dell'"act of state", che viene in rilievo "even where sovereign immunity does not technically exist", ma che non è applicabile "where the dispute arises out of a purely commercial transaction". La Corte, in effetti, non sembra escluderlo *a priori*, bensì in ragione dell'oggetto del caso di specie, riguardante solo questioni di diritto privato fra due parti contraenti.¹⁹⁷ Riguardo infine all'argomento fondato sull'applicazione dei principi generali di "international comity", volto al riconoscimento negli Stati Uniti dell'immunità di cui l'ente avrebbe goduto nel Regno Unito, la Corte rilevava anzitutto

Presidential Executive Order No. 12425 del 1983, come organizzazione ammessa ai privilegi e alle immunità dell'IOIA.

¹⁹² L'altro è il caso US Court of Appeals (DC Circ.), *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, 717 F.2d 610.

¹⁹³ Supreme Court, New York County, *International Tin Council v. Amalgamet Inc.*, sentenza del 25 gennaio 1988, 138 Misc.2d 383, e in *AJIL*, vol. 82, 1988, pp. 837-840, con nota di S.R. Ratner.

¹⁹⁴ 28 U.S. Code §§ 1330, 1602-1611).

¹⁹⁵ *Supra* (nota 18).

¹⁹⁶ 138 Misc.2d 383, p. 385.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 386-387: "...no political or sovereignty issues are involved herein. ...ITC's decision to enter into this contract or its breach raises issues solely of private law between two contracting entities. ...ITC does not explain why significant political or sovereign rights become implicated if Amalgamet is permitted to enforce arbitration in the United States".

l'inapplicabilità extra-territoriale dell'Accordo di sede. In secondo luogo, richiamava la sentenza emanata dalla High Court of Malaysia sopra citata,¹⁹⁸ in cui la medesima questione era stata risolta in senso negativo, apparentemente facendone proprie le motivazioni. La Corte non elabora ulteriormente il proprio ragionamento su questo punto e pare, in ultima analisi, rinvenire l'argomento decisivo nel fatto che l'ITC avrebbe comunque rinunciato all'immunità attraverso l'inclusione di una clausola arbitrare nel contratto con Amalgamet.¹⁹⁹

La Corte, in effetti, pare escludere la possibilità di conferire all'ITC l'immunità dalla giurisdizione sulla base del diritto consuetudinario, e specialmente in virtù di un'applicazione analogica delle norme valide per gli Stati. Tuttavia, potrebbe osservarsi, la Corte non si pone direttamente su questo terreno. Inoltre, da un lato non esclude *a priori* la possibilità di estendere a un'organizzazione internazionale la dottrina dell'"act of state",²⁰⁰ dall'altro, dove richiama la sentenza dell'Alta Corte malese, sembra suggerire che anche nell'ipotesi in cui la norma d'immunità ristretta valida per gli Stati fosse stata applicabile, essa avrebbe consentito di ritenere il rapporto oggetto di giudizio soggetto alla giurisdizione della Corte.²⁰¹ È vero infine che la decisione in parola riguarda un'organizzazione di cui gli Stati Uniti non erano membri e per di più non "maggiore", e che quindi in ultima analisi non pregiudica l'applicabilità di norme consuetudinarie ad altre organizzazioni internazionali.²⁰² Tuttavia, essa non sembra essere di grande utilità per chiarire la posizione della giurisprudenza statunitense su questo punto,²⁰³ specialmente se la si confronta con la giurisprudenza delle corti federali, in parte già esaminata,²⁰⁴ e sulla quale si ritornerà.

Le pronunce richiamate costituiscono gli esempi più rilevanti dell'orientamento in parola, di cui restituiscono, in ultima analisi, la scarsa coesione. In particolare, può osservarsi come nelle prime fasi di sviluppo del regime giuridico fosse più frequente il

¹⁹⁸ *Supra* (nota 173 e testo corrispondente).

¹⁹⁹ 138 Misc.2d 383, pp. 389-390.

²⁰⁰ Aspetto criticato da S.R. Ratner, *op. cit.*, p. 839.

²⁰¹ Cfr. C.F. Amerasinghe, *Principles...cit.*, p. 345, nota 117, il quale pur non adottando tale lettura, sembra ritenere la sentenza compatibile con l'orientamento favorevole ad accordare l'immunità dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali, in materia lavoristica.

²⁰² Possibilità invero espressamente contemplata dal *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* per le organizzazioni a carattere universale e certe organizzazioni regionali "maggiori" (cfr. spec. § 467, commenti *a e f*, e *Reporter's Note I*).

²⁰³ In questo senso anche S.R. Ratner, *op. e loc. ult. cit.*

²⁰⁴ *Supra*, § 4.

ricorso all'applicazione analogica o diretta delle norme consuetudinarie valide per gli Stati, ciò che ha indubbiamente contribuito all'affermazione del principio. In seguito, con lo sviluppo della prassi convenzionale in materia e grazie al diffondersi di una maggiore comprensione del fenomeno delle organizzazioni internazionali, la giurisprudenza è venuta progressivamente orientandosi nel senso di respingere il ricorso all'analogia. Ciò non esaurisce tuttavia ogni validità del modello sin qui discusso, che potrà intervenire non tanto a determinare il fondamento normativo dell'immunità, ma in via interpretativa, a chiarire la portata dell'esenzione riconosciuta da altra fonte. Inoltre, non è neppure possibile ritenere esaurito con ciò ogni discorso relativo al possibile fondamento consuetudinario dell'immunità delle organizzazioni internazionali, giacché proprio lo sviluppo della prassi convenzionale, e la puntuale applicazione dell'immunità per quella via, ha portato numerosi autori ad affermare che delle norme consuetudinarie specifiche per le organizzazioni internazionali siano venute ad esistenza, o siano almeno in via di emersione.

6. Segue: l'orientamento che ritiene esistente o in via di emersione una norma consuetudinaria *ad hoc*.

Questa tesi è invero sostenuta da una parte consistente della dottrina,²⁰⁵ fra cui gli Autori di alcune delle opere classiche della materia.²⁰⁶ Essa inoltre è stata ripresa in

²⁰⁵ Cfr. G. Biscottini, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, I, *La teoria dell'organizzazione*, Padova, CEDAM, 1971, p. 159 ss.; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 289; M. Diez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 16° ed., 2010, p. 83-84 ss.; R. Higgins, *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp. 90 ss.; C.F. Amerasinghe, *Principles... cit.*, p. 344 ss.; P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law... cit.*, p. 493, ma cfr. le precedenti edizioni del manuale; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8a ed., Oxford, OUP, 2012, pp. 173-174; D. Akande, *International Organizations*, in M.D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford, OUP, 2014, pp. 248-279, a p. 254; P. Guggenheim, *Traité de Droit international public*, vol. 1, Genève, 1953, pp. 51-52; M. Bettati, *Le droit des organisations internationales*, Paris, 1987, p. 106; J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, 11° ed., LGDJ, 2014, pp. 722-723, i quali pongono l'accento, da un lato, sul principio di eguaglianza degli Stati (che in tale contesto impone a ciascuno di essi di astenersi dal dispiegare per intero il proprio ordinamento interno nei confronti di un'organizzazione composta anch'essa da Stati) e dall'altro sul principio di necessità funzionale, che richiede di conferire all'organizzazione quelle facilitazioni, capacità e immunità che le consentano di raggiungere i propri obiettivi istituzionali; E. David, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 629 ss.; P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, cit., p. 233.

²⁰⁶ Cfr. ad esempio, J.-F. Lalive, *L'immunité de juridiction...*, cit., p. 291 ss.; P. Cahier, *Etude des accords de siège... cit.*, p. 241 e 393 ss.; C.W. Jenks, *International Immunities*, cit., p. 32 ss.; I. Seidl-Hohenveldern, *L'immunité de juridiction et d'exécution... cit.*, p. 109 ss.; J. Duffar, *Contribution à l'étude... cit.*, p. 59 ss.; C. Dominicé, *L'immunité de juridiction... cit.*, p. 145 ss.

tempi più recenti dagli autori di vari studi specialistici.²⁰⁷ Non si può, tuttavia, evitare di rilevare la varietà delle posizioni assunte sia riguardo ai presupposti teorici, sia riguardo al contenuto e alla portata della presunta norma consuetudinaria, sia infine agli elementi della prassi che consentirebbero di accertarne l'esistenza. Inoltre, non è raro, che tale posizione sia sostenuta in maniera apodittica. Ciò restituisce, ancora una volta, un'impressione di scarsa coesione.

Una prima parte della dottrina afferma l'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità con riferimento alle sole organizzazioni dotate di personalità giuridica internazionale.

Le opinioni tuttavia differiscono, anzitutto, quanto al novero delle organizzazioni cui si applicherebbe tale norma. Per alcuni, infatti, essa riguarderebbe le sole Nazioni Unite;²⁰⁸ per altri, anche i suoi Istituti specializzati;²⁰⁹ per altri ancora, solo le organizzazioni universali e "quasi-universali", giacché sarebbe dubbia la possibilità di trasporre tale norma alle organizzazioni regionali, in mancanza di una prassi rilevante;²¹⁰ ancora, vi è al contrario chi include le organizzazioni regionali "maggiori" nell'ambito soggettivo di applicazione della norma consuetudinaria;²¹¹ infine, alcuni autori propendono per l'esistenza di una norma applicabile a tutte le organizzazioni

²⁰⁷ P.C. Szasz *International Organizations, Privileges and Immunities*, in R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, vol 5, Amsterdam/New York/Oxford, North Holland, 1983, pp. 152-159; I. Seidl-Hohenveldern, *L'immunité de juridiction des Communautés européennes*, in *Revue du Marché Commun*, n° 338, 1990, p. 475; Á. Chueca Sancho, *Acuerdos de sede con Organizaciones Internacionales celebrados por España*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 193-195; P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, pp. 144-150; The A.S. Muller, *International Organizations and Their Host States...cit.*, p. 47 ss.; R. Zacklin, *Diplomatic Relations...cit.*, p. 293 ss.; S. Dorigo, *L'immunità delle organizzazioni internazionali...cit.*, *passim*.

²⁰⁸ Cfr. P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law... cit.*, p. 493; E. De Brabandere, *Immunity as a Guarantee for Institutional Autonomy: A Functional Perspective on UN Immunity in Post-conflict Situations*, in N.D. White, R. Collins (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, London/New York, Routledge, 2010, p. 278 ss., spec. pp. 283-285.

²⁰⁹ C. Dominicé, *L'immunité de juridiction... cit.*, p. 220 ss., che afferma chiaramente l'esistenza di una norma consuetudinaria rispetto alle Nazioni Unite e agli Istituti specializzati, e parla invece di una "présomption favorable à l'immunité" rispetto alle altre organizzazioni internazionali, sebbene ammetta che talvolta, rispetto ad alcune organizzazioni "minori" tale presunzione non sia confermata dalla prassi... *convenzionale* che le riguarda. In tal senso, non è chiaro se tale autore ritenga sempre necessario che di tale presunzione sia cercata conferma nell'inclusione di disposizioni concernenti l'immunità dalla giurisdizione negli accordi istitutivi, o in quelli multilaterali o bilaterali riguardanti comunque la materia, conclusi tanto dagli Stati membri quanto dagli Stati non membri. Cfr. inoltre M. Bettati, *op. e loc. ult. cit.*; P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *op. e loc. ult. cit.*; M. Diez de Velasco, *op. cit.*, p. 83.

²¹⁰ A. Chueca Sancho, *Acuerdos de sede... cit.*, pp. 195 e 290.

²¹¹ J.-F. Lalive, *L'immunité de juridiction... cit.*, p. 303 ss. Cfr. anche il *Restatement (Third), cit.*, § 467, commento a e f.

internazionali, a prescindere dalla portata “ampia” o “ristretta” della loro personalità giuridica internazionale.²¹²

In secondo luogo, non sembra esserci accordo con riferimento ai destinatari passivi di tale norma. Non è chiaro, cioè, se essa vincoli i soli Stati membri dell’organizzazione,²¹³ o anche gli Stati terzi.²¹⁴

Ancora, diversi sono i presupposti teorici dai quali tali autori muovono per giungere a tale conclusione. Così, una prima tesi “deduttiva”, o “logica”, considera l’immunità come un attributo inerente alla personalità giuridica internazionale delle organizzazioni, in quanto indispensabile a garantirne l’indipendente funzionamento.²¹⁵ Per le ragioni già

²¹² P. Cahier, *Etude des accords... cit.*, pp. 400-401; S. Dorigo, *L’immunità delle organizzazioni... cit.*, *passim*.

²¹³ Una certa ambiguità è, ad es., riscontrabile nella posizione di C.F. Amerasinghe, *Principles... cit.*, p. 344 ss., il quale “assume”, data l’abbondante prassi convenzionale sviluppatasi a partire dal secondo dopo-guerra, che vi sia almeno una consuetudine in via di formazione (“incipient”, p. 346), pur riconoscendo che “generally [le immunità] have been accorded by states only under these conventions or other conventional law” e che “there are hardly any examples of claims to or recognition of any of these privileges and immunities outside the orbit of conventional law” (p. 345). Ciò non impedisce tuttavia a tale Autore di giungere, ragionando sulle nozioni di funzionalismo e di personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, alla conclusione che “so far as the membership is concerned”, non vi siano differenze fra organizzazioni universali e organizzazioni a membership ristretta ai fini del riconoscimento dell’immunità sulla base del diritto consuetudinario (pp. 347-348, corsivo aggiunto). Egli riprende così negli stessi termini il pensiero di R. Higgins, *Problems and Process... cit.*, p. 91, la quale ultima rinvia al *Restatement (Third), cit.*, spec. il commento a. Tuttavia, benché questo documento affermi che “an organization may also enjoy basic privileges and immunities vis-à-vis non-member states under customary international law” (cfr. parte IV, Cap. 6, sotto-cap. B, Nota introduttiva), e che “[o]rganizations of which the United States is not a member, and that have not been designated under the [IOIA], do not enjoy privileges and immunities in the United States, except insofar as a particular organization might be entitled to the by customary law” (§ 467 commento f, corsivo aggiunto), tali affermazioni devono essere unicamente riferite alle organizzazioni “maggiori”, come le Nazioni Unite e i suoi Istituti specializzati, e alcune organizzazioni regionali, le quali “are commonly deemed to enjoy privileges and immunities in relation to nonmember states as a matter of customary law” (§467, commento a, cui infatti rinvia commento f). Anche J.-F. Lalive, *op. ult. cit.*, spec. pp. 304-305, che ritiene esistente una “véritable coutume internationale régissant la matière”, osserva che la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali (di cui le immunità sono un attributo), per quanto avente una natura oggettiva, non produrrà i propri effetti *erga tertios* “qu’après ‘la reconnaissance’ de l’organisation par les Etats tiers”.

²¹⁴ Cfr. J. Crawford, *Brownlie’s Principles... cit.*, pp. 173-174, il quale afferma, con riguardo agli Stati terzi, che “it may be argued, however, that if the personality of international organizations stems from an objective assessment of their functions and non-parties are required to accept their separate identity, then this personality must be populated with the attributes necessary for the organization to carry out its mandate, including as necessary the immunity of the institution and its personnel”. C. Dominicé, *op. cit.*, p. 221 ss., il quale ritiene che in virtù dell’atteggiamento costante *dei membri*, il diritto all’immunità diventi opponibile anche *ai terzi*. E gli accordi da questi eventualmente conclusi con l’organizzazione costituirebbero “à la fois une preuve et une confirmation”. C.W. Jenks, *op. cit.*, p. 32 ss., sembra ritenere che un’organizzazione possa godere di immunità dalla giurisdizione dinanzi ai tribunali di uno Stato terzo anche in assenza di uno specifico accordo, giacché “at the lowest it is a group of States acting collectively” (ma cfr. pure *infra*, nota 203).

²¹⁵ J.-F. Lalive, *op. ult. cit.*, p. 303 ss.; G. Biscottini, *Il diritto... cit.*, p. 162; J. Crawford, *op. e loc. ult. cit.*

esposte sopra, ci sembra che tale approccio “logico/deduttivo” sia da respingere.²¹⁶ Inoltre, com’è stato osservato, la medesima esigenza di autonomia si può porre anche rispetto ad enti dotati di limitata soggettività internazionale, o che addirittura ne siano sprovvisti.²¹⁷

Vi è poi chi invoca l’operatività dei principi generali di diritto, e in particolare del principio di buona fede, facendo leva sul consenso prestato da uno Stato allo svolgimento di determinate attività sul proprio territorio da parte di un’organizzazione internazionale: esso implicherebbe il riconoscimento di una certa misura d’immunità dalla giurisdizione rispetto alle controversie eventualmente originanti dallo svolgimento di dette attività.²¹⁸ Altri ancora, identificano invece espressamente il fondamento dei privilegi e delle immunità nei principi generali di diritto.²¹⁹

Ancora, e come già rilevato nel paragrafo precedente quando si è tracciato un parallelo con la tesi c.d. della “estraneità”, alcuni autori ritengono che le controversie scaturenti dalle attività “interne” dell’organizzazione, e dunque sostanzialmente quelle

²¹⁶ *Supra* (note 94-97 e testo corrispondente).

²¹⁷ Cfr. J. Duffar, *Contribution à l’étude... cit.*, pp. 12-13; M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 69.

²¹⁸ C.W. Jenks, *op. cit.*, p. 34 (“[a] third State has, of course, no obligation to allow such an entity to operate on its territory, but if it allows it to do so it must, it is suggested, respect the immunities appropriate to such an entity”, corsivo aggiunto); D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, London, 1982, p. 348 (“it may well be that once a state has consented to the presence of the United Nations in its territory for a particular purpose it is bound, by the principle of good faith, to extend all such privileges and immunities as are necessary for the proper functioning of the UN and the achievement of that purpose. The same argument would be valid for any international organisation”, corsivo aggiunto). In termini simili si esprimeva P. Sands, *Bowett’s Law of International Institutions*, London, Sweets & Maxwell, 2001, p. 488. Nell’edizione più recente del Manuale, l’opinione è stata parzialmente riformulata, cfr. Sands, Klein, *op. cit.*, p. 493 (“[w]hat is clear in any event, is that states are under no duty to grant such privileges and immunities to particular organisations if they have not agreed to do so explicitly, or may not be deemed to have agreed to do so implicitly”, corsivo aggiunto); cfr. inoltre R. Higgins, *Problems and Process... cit.*, p. 91 (“[t]he issue is not, so far as the membership is concerned, one of ‘recognition’ of the personality of the organization. It is simply that members - and a fortiori the headquarters state - may not at one and the same time establish an organization and fail to provide it with those immunities that ensure its role as distinct from that of the host state. This point [is] a combination of good faith and functionalism [...]”); R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, p. 501 (con riferimento agli Stati terzi); A.S. Muller, *op. cit.*, p. 47 ss. (con riferimento allo Stato della sede).

²¹⁹ P. Szasz, *op. cit.*, p. 155, osserva che “[d]espite the relative novelty of this field of international law, there can be little doubt that certain aspects of IGO immunities have attained the status of general principles of law recognized by the international community”. J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, OUP, 2005, p. 487, sostiene, con riferimento all’apporto della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia all’emersione e al consolidamento di principi del diritto delle organizzazioni internazionali, che “[a]t least some of the principles enunciated by the Court—such as functional effectiveness as the linch-pin for organizational privileges and immunities [...]—would appear, given their use by other international bodies as well as national courts, worthy to be denominated “general principles of international institutional law,” whether or not this source of international obligation is recognized in article 38 of the Statute of the ICJ”.

riguardanti la materia lavoristica, sarebbero del tutto sottratte alla giurisdizione degli Stati, membri o terzi che siano, in ragione del carattere autonomo dell'ordinamento giuridico interno di ciascuna organizzazione.²²⁰ Per le ragioni già addotte, neppure tale tesi sembra essere condivisibile.

Sembrerebbe in effetti più corretto ritenere che l'esigenza di proteggere l'adeguato e indipendente funzionamento dell'ente possa essere stata la ragione prima dello sviluppo di una specifica norma consuetudinaria in materia.²²¹ È chiaro, però, che l'analisi circa l'esistenza, il contenuto e la portata di una simile norma non potrà che svolgersi alla luce della prassi internazionale.

Ora, sebbene le opinioni differiscano sia rispetto al rilievo da attribuire ai vari elementi della prassi sia rispetto al contenuto e alla portata della presunta norma,²²² quest'ultima opinione merita nondimeno di essere verificata in concreto.

6.1. Esame degli elementi della prassi generalmente adottati a sostegno di tale tesi: la prassi convenzionale.

Uno degli argomenti su cui fa maggiormente leva la dottrina per sostenere l'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità delle organizzazioni è quello dell'uniformità della prassi convenzionale. Più precisamente, l'esistenza di una fitta rete di accordi internazionali, e l'uniformità della disciplina da essi posta fornirebbe un indizio dell'*opinio juris* degli Stati in merito all'esistenza di una norma consuetudinaria.²²³ La

²²⁰ Cfr. gli autori richiamati *supra* (nota 99 e testo corrispondente).

²²¹ C. Dominicé, *op. ult. cit.*, pp. 166-167 e 174 ss.; P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 94 ss.

²²² Così, ad esempio, C. Dominicé, *op. ult. cit.*, p. 220 ss., e I. Seidl-Hohenveldern, *op. e loc. ult. cit.*, ritengono che quest'ultima abbia una portata assoluta. Al contrario, B. Conforti, *Diritto internazionale, cit.*, p. 289, afferma che “[n]ei limiti in cui gli Stati stranieri sono immuni dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, lo sono pure le organizzazioni internazionali”. Altri sono infine scettici non tanto sulla possibilità che esistano norme consuetudinarie in materia, quanto piuttosto sulla loro utilità pratica e precisa portata, cfr. J. Klabbers, *An Introduction... cit.*, p. 149; in maniera simile, F. Morgenstern, *Legal Problems of International Organizations*, Cambridge, 1986, p. 5; e S. Marchisio, *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, 2° ed., Bologna, Il Mulino, 2012, p. 123, e più diffusamente Id., *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, vol. XXXI, pp. 304-319, spec. pp. 315-317. Tale Autore, che pur sostiene come il fondamento dell'immunità sia “prioritariamente convenzionale”, non dubita dell'esistenza di una norma consuetudinaria in materia. Tuttavia contesta che la sua portata possa essere definita in analogia con l'immunità degli Stati (e dunque facendo applicazione della distinzione *iure imperii/iure gestionis*), e preferisce in ultima analisi parlare, con riferimento alle Nazioni Unite e agli Istituti specializzati come la FAO, di “un'immunità funzionale tendenzialmente assoluta”.

²²³ Cfr., per tutti, J.-F. Lalive, *op. cit.*, pp. 303-306; C. Dominicé, *op. ult. cit.*, pp. 174-177 e 220 ss.; Id., *La nature et l'étendue... cit.*, p. 142 ss.; S. Dorigo, *L'immunità... cit.*, p. 19 ss.

possibilità di prendere in considerazione la prassi convenzionale nella ricostruzione di una norma consuetudinaria è del resto pacificamente ammessa.²²⁴ Tuttavia, com'è stato rilevato, “[o]ccorre essere molto cauti al riguardo”.²²⁵ Questo perché tale prassi presenta

²²⁴ Tale processo è riconosciuto dall'Art. 38 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati. Come però rilevato da G. Gaja, *Article 38*, in O. Corten, P. Klein (eds.), (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, 2° ed., Oxford, OUP, 2011, p. 951, “it is often difficult to distinguish between the case of a treaty embodying or crystallizing a customary rule and that of the subsequent formation of a customary rule, since it is hard to establish the date on which a customary rule is formed”. Come noto, inoltre, la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (CDI) ha intrapreso a partire dal 2011 lo studio dell'identificazione del diritto internazionale consuetudinario, giungendo nell'agosto 2018 all'adozione in seconda lettura di una serie di Draft Conclusions (DC), fra le quali le Conclusions n. 6, 10 e 11 sono qui di particolare interesse, in quanto riguardano direttamente il ruolo che possono assumere i trattati nell'identificazione del diritto consuetudinario, cfr. *Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its seventieth session, 30 April–1 June and 2 July–10 August 2018*, UN Doc. A/73/10, in *YILC*, 2018, vol. II, part 2, par. 66 ss.). Infatti, in primo luogo la DC 6 (“Forms of practice”) contempla, fra le manifestazioni della prassi statale idonee a integrare l'elemento della *diuturnitas*, anche la “conduct in connection with treaties” (espressione che include la negoziazione, conclusione ed esecuzione di un trattato); la DC 10 (“Forms of evidence of acceptance as law”) include le disposizioni contenute in trattati internazionali fra le prove dell'esistenza di un'opinione *juris* degli Stati circa l'esistenza di una norma consuetudinaria conforme. La DC 11 (“Treaties”) chiarisce ulteriormente tale aspetto, prevedendo che: “1. A rule set forth in a treaty may reflect a rule of customary international law if it is established that the treaty rule: (a) codified a rule of customary international law existing at the time when the treaty was concluded; (b) has led to the crystallization of a rule of customary international law that had started to emerge prior to the conclusion of the treaty; or (c) has given rise to a general practice that is accepted as law (*opinio juris*), thus generating a new rule of customary international law. 2. The fact that a rule is set forth in a number of treaties may, but does not necessarily, indicate that the treaty rule reflects a rule of customary international law.”

²²⁵ B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 42. Nello stesso senso cfr. R. Pisillo Mazzeschi, *Immunità giurisdizionale... cit.*, pp. 498-499; Id., *Trattati e consuetudine nella codificazione del diritto internazionale*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. 2, Bari, Cacucci, pp. 663-689; S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, p. 40 ss.; M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 39 ss. Appare inoltre chiaro che, per quanto qui interessa, sono le ipotesi di cui al par. 1(c) e al par. 2 della sopra citata DC 11 a venire in rilievo, giacché è da escludersi, in virtù di quanto si è detto (*supra*, §2), che una norma consuetudinaria in materia di immunità delle organizzazioni internazionali fosse già venuta ad esistenza prima che fossero conclusi i numerosi accordi internazionali adottati in materia nel secondo dopo-guerra. Allo stesso modo, va escluso, per quanto si è già detto (*supra*, §§ 4-5) e quanto si dirà, che tali accordi rappresentino la cristallizzazione di una norma consuetudinaria che, in linea con la prassi giurisprudenziale più risalente, riconosca alle organizzazioni internazionali le stesse immunità già previste dal diritto consuetudinario in favore degli Stati. Guardando dunque al commentario dell'ipotesi *sub* 1(c), esso chiarisce che il processo normativo in essa contemplato “is not lightly to be regarded as having occurred” (cfr. par. (7) del Commentario). Del resto, come affermato dalla CIG, *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1969*, p. 3, a p. 41-43, par. 72-74: “[i]t would in the first place be necessary that the provision concerned should, at all events potentially, be of a fundamentally norm creating character such as could be regarded as forming the basis of a general rule of law. [...A]n indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been *both extensive and virtually uniform* in the sense of the provision invoked; — and should moreover have *occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved*” (corsivo aggiunto). Il commentario suggerisce inoltre che, ai fini di stabilire il carattere generale della prassi, dato che il comportamento uniforme fra le parti del trattato potrà verosimilmente essere attribuito all'operare dell'obbligo convenzionale, un particolare valore dovrà essere attribuito al comportamento degli Stati terzi, sia fra di loro sia rispetto agli Stati parte del trattato.

invero un certo margine di ambiguità.²²⁶ È ad esempio ricorrente l'osservazione secondo cui "the fact that international organizations and states continue to take such care to address the issue of immunity in bilateral and multilateral treaties perhaps indicates a lack of conviction that the matter is covered by customary international law".²²⁷ Occorrerà perciò, in primo luogo e in questa sede, accertarsi che la prassi in parola sia effettivamente uniforme; in secondo luogo, nei paragrafi successivi si dovrà verificare che all'eventuale uniformità così riscontrata corrisponda un altrettanto uniforme atteggiamento delle corti e degli altri organi statali nelle altre manifestazioni della prassi, e ancora del comportamento tenuto direttamente dalle organizzazioni internazionali; infine, e trasversalmente rispetto all'analisi dei vari elementi della prassi, sarà necessario rinvenire una corrispondenza dell'ipotizzata uniformità nel comportamento degli Stati terzi.

Ebbene, da una ricognizione della prassi convenzionale emerge che, se esistono certamente alcuni caratteri comuni, a ben vedere la pretesa uniformità è soltanto apparente.

Anzitutto, non va attribuito particolare valore a quelle disposizioni convenzionali inserite specialmente negli accordi di sede che potrebbero essere intese come un riferimento a una norma consuetudinaria autonoma.²²⁸ Da un lato, infatti, la maggior

²²⁶ In tal senso viene in rilievo il commentario dell'ipotesi di cui al par. 2 della richiamata DC 11, cioè quella della ripetizione di una medesima previsione in vari trattati. A tal proposito, la Commissione raccomanda una particolare cautela, giacché "[w]hile it may indeed be the case that such repetition attests to the existence of a corresponding rule of customary international law (or has given rise to it), it 'could equally show the contrary' in the sense that States enter into treaties because of the absence of any rule or in order to derogate from an existing but different rule of customary international law" (cfr. supra, nota 208, par. (8); il virgolettato richiama quanto affermato dalla CIG nel caso *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 2007*, p. 582, a p. 615, par. 90). Cfr. inoltre il Principle 25 dell'*ILA London Statement of Principles applicable to the Formation of General Customary International Law, and the commentary thereto*, in *Report of the Sixty-ninth Conference, 2000*, p. 712 ss., a pp. 758–759: "There is no presumption that a succession of similar treaty provisions gives rise to a new customary rule with the same content".

²²⁷ Cfr. per tutti M. Wood, *Do International Organizations... cit.*, p. 55.

²²⁸ Cfr. ad esempio i numerosi accordi di sede conclusi dalla Svizzera richiamati *supra* (nota 89), fra i quali cfr. spec. l'Art. 2 dell'Accordo di sede fra l'AELE e la Svizzera del 1961, che prevede che "[l]'Association jouit des immunités et privilèges *habituellement reconnus aux organisations internationales*" (corsivo aggiunto), o l'Art. 3 dell'Accordo di sede con l'UPOV del 1983, dello stesso tenore. Cfr. ancora l'Art. III, sez. 3 dell'Accordo fra WHO e Egitto del 1951, che prevede che "[t]he Organization ... shall have in Egypt the independence and freedom of action belonging to an international organization *according to international practice*" (corsivo aggiunto). Tale disposizione tuttavia sembra riferirsi unicamente alla "libertà d'azione" dell'organizzazione, dal momento che, con riguardo all'immunità dalla giurisdizione, il successivo Art. IV, sez. 5 contiene una disposizione del tutto identica all'Art. III, sez. 4 della Convenzione Generale del 47.

parte di tali strumenti stabilisce un regime autonomo, senza fare alcun rinvio apparente al diritto internazionale generale; dall'altro, sembra scorretto ritenere che le espressioni contenute in tali accordi costituiscano un richiamo al diritto internazionale generale, e non piuttosto una clausola volta ad esempio richiamare un "usus fori", o più in generale il solo principio di indipendenza dell'organizzazione, il quale peraltro non implica necessariamente il conferimento dell'immunità dalla giurisdizione.²²⁹ Del resto, accanto a tali clausole, il cui inserimento negli accordi di sede è divenuto assai raro, generalmente tali accordi includono una disciplina specifica, e spesso divergente, relativa all'immunità dalla giurisdizione.²³⁰

In secondo luogo, è vero che per un gran numero di organizzazioni internazionali l'immunità dalla giurisdizione di tutti gli Stati membri è prevista dall'accordo istitutivo. Si pensi alle Nazioni Unite²³¹ e ad alcuni suoi Istituti specializzati.²³² Vi sono tuttavia, e

²²⁹ Cfr. sul punto i rilievi critici di N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités... cit.*, p. 275 (relativamente all'Accordo fra la Svizzera e l'ONU del 1946), e più in generale di S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, pp. 25-26.

²³⁰ Quanto detto mi sembra confermato dal seguente esempio riguardante la clausola dell'"organizzazione più favorita", inclusa in alcuni Accordi di sede conclusi soprattutto dalla Svizzera. Tale clausola prevede che le autorità svizzere conferiranno all'organizzazione beneficiaria e ai suoi funzionari "un traitement au moins aussi favorable à tout égard que celui accordé à toute autre organisation internationale sur territoire suisse". Con una Comunicazione del 28 giugno 1994, il Dipartimento di diritto internazionale pubblico (DDIP) del Département fédéral des affaires étrangères ha ritenuto applicabile all'ITU - cui l'Art. 3 dell'Accordo di sede con la Svizzera del 1971 conferisce gli stessi privilegi e immunità concessi all'ONU dall'Accordo di sede del 1946 - così come agli altri Istituti specializzati - i cui Accordi di sede, come detto sopra, generalmente conferiscono le immunità "abituamente riconosciute" ad altre organizzazioni -, il trattamento di maggior favore concesso all'ONU per effetto della clausola suddetta, e nello specifico quello previsto dai *modus vivendi* del 1921 e 1926, che gli Accordi di sede con OMS e OIL affermano essere espressamente applicabili a tali organizzazioni. Ora, come detto sopra, tali strumenti prevedevano, in materia d'immunità dalla giurisdizione cognitiva ed esecutiva, un'immunità assoluta (*supra*, §2). Sarebbe legittimo domandarsi, dunque, se l'effetto della clausola in parola possa essere quello di estendere la portata di detta forma d'immunità alle organizzazioni cui l'Accordo di sede conferisca solo un'immunità ristretta in tale ambito. Tale non è stata la conclusione del DDIP, che ha concluso la propria Comunicazione affermando che i due *modus vivendi* fossero applicabili esclusivamente con riferimento a alcuni privilegi fiscali precisi, che non fossero già espressamente concessi ai funzionari dell'organizzazione di volta in volta interessata (cfr. L. Caflisch, *La Pratique Suisse en Matière de Droit International Public 1994*, in *RSDIE*, 1995, p. 589 ss., a pp. 636-638). La presenza di una disciplina specifica concernente l'immunità dalla giurisdizione o dall'esecuzione negli Accordi di sede, esclude dunque la possibilità di estendere ulteriormente per via interpretativa la portata di detta immunità.

²³¹ L'Art. 105(1) della Carta ONU recita: "The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes".

²³² Cfr. l'Art. 40(1) della Costituzione dell'OIL (15 UNTS 35); l'Art. XII della Costituzione dell'UNESCO (4 UNTS 275), che rinvia espressamente agli Artt. 104 e 105 della Carta ONU; l'Art. 67 della Costituzione della WHO (14 UNTS 186); l'Art. 27(b)(i) della Costituzione della WMO (77 UNTS 143); e sebbene non sia un Istituto Specializzato, l'Art. XV dello Statuto dell'IAEA (276 UNTS 3). Presentano alcune variazioni di ordine lessicale, ad es., l'Art. 21(1) della Costituzione dell'UNIDO (1401 UNTS 3); l'Art. 10(2)(a) degli Articles of Agreement dell'IFAD (1059 UNTS 191); l'Art. 32 dello Statuto dell'UNWTO (985 UNTS 339). Per i testi degli accordi citati, cfr. *Legislative Texts and Treaty*

già a questo livello, eccezioni rilevanti.²³³ In ogni caso, va rilevato che il criterio funzionale sancito dall'Art. 105 ha fornito il modello per numerose disposizioni di tenore analogo contenute negli accordi istitutivi di organizzazioni internazionali al di fuori della c.d. famiglia delle Nazioni Unite,²³⁴ così come di organizzazioni regionali,²³⁵ sebbene, anche in tal caso, detto modello sia stato talvolta recepito con alcune differenze.²³⁶

Inoltre, così come l'Art. 105 è divenuto l'archetipo delle disposizioni di principio adottate in numerosi accordi istitutivi di organizzazioni internazionali, l'Art. II, Sez. 2 e l'Art. III, Sez. 4, rispettivamente della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 (d'ora in poi 'Convenzione Generale') e la Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti specializzati del 1947 (d'ora in poi 'Convenzione del 1947'),²³⁷ hanno fornito il modello cui si sono rifatti gran parte degli analoghi accordi conclusi con riferimento a varie organizzazioni internazionali o regionali al di

Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations, vol. II, 1961, UN Doc. ST/LEG/SER.B/11.

²³³ Le eccezioni al modello sono di tre tipi. Anzitutto, vi sono, come si è detto, accordi istitutivi che non riconoscono alcuna forma d'immunità. Ciò riguarda specialmente le organizzazioni di natura tecnica: cfr. ad es. l'Art. 60 della Convenzione dell'ICAO (15 UNTS 295), che prevede unicamente le immunità dei funzionari dell'organizzazione; le già citate Costituzioni di UPU (611 UNTS 61), e ITU (1825 UNTS 332). Vi sono poi, d'un lato, accordi che contengono unicamente un rinvio ad accordi futuri fra l'organizzazione e gli Stati membri, come l'Art. 12(2) e (3) della Convenzione della WIPO (828 UNTS 3). Simili forme di rinvio sono in verità molto frequenti, e si accompagnano spesso a disposizioni di principio, cfr. ad esempio il sopra citato Art. 32 dello Statuto dell'UNWTO. Dall'altro lato vi sono disposizioni che stabiliscono, già al livello dell'accordo istitutivo, una disciplina di dettaglio, come ad es. l'Art. IX degli Articles of Agreement del FMI (2 UNTS 40), che stabilisce l'immunità assoluta del Fondo. Vi sono infine gli accordi istitutivi delle organizzazioni finanziarie che compongono il c.d. World Bank Group, di cui si dirà di seguito nel testo.

²³⁴ Cfr. ad es. l'Art. VIII(2) del Trattato istitutivo del WTO (1867 UNTS 3).

²³⁵ Cfr. ad es. l'Art. 103 della Carta dell'OSA (119 UNTS 3), l'Art. 22 della Convenzione istitutiva dell'OEEC del 1948, richiamato nel Preambolo del Protocollo No. 1 allegato alla stessa Convenzione, relativo ai privilegi e le immunità della stessa, strumento che resta in vigore per l'OECD, creata con Convenzione del 1960 (888 UNTS 179), il cui Art. 19 fa meramente rinvio al Protocollo; Art. 49 del Protocollo di Trujillo all'Acuerdo de integracion subregional andino (Acuerdo de Cartagena); Art. 17 della Carta istitutiva del Consiglio di cooperazione degli Stati arabi del Golfo.

²³⁶ Cfr. ad es. l'Art. 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa (87 UNTS 103): "The Council of Europe, ...shall enjoy in the territories of its members such privileges and immunities as are *reasonably* necessary for the fulfilment of their functions". L'atto istitutivo dell'Unione Africana, poi, non contiene alcuna disposizione in materia di immunità dalla giurisdizione.

²³⁷ Tali disposizioni, di tenore analogo, prevedono: "The United Nations[/specialized agencies], its[/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 it has[/they have] expressly waived its[/their] immunities. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution". Per un'analisi delle due Convenzioni, e in particolare delle due disposizioni in parola, cfr. A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions... cit.*, spec. i commenti di A. Reinisch (p. 63 ss.) e di G.L. Burci (p. 99 ss.).

fuori del sistema delle Nazioni Unite.²³⁸ Tali convenzioni multilaterali sono generalmente ritenute costituire una “specificazione” delle disposizioni di principio contenute negli accordi istitutivi; in altri termini, queste ultime, troverebbero attuazione nelle previsioni contenute nelle prime, che ne fornirebbero la disciplina di dettaglio, come del resto prevedono le clausole di rinvio spesso contenute in disposizioni di principio dello stampo dell’Art. 105.²³⁹ In tal senso, e senza voler entrare nel dettaglio di una questione che si esaminerà nel prossimo capitolo, l’apparente divergenza di portata fra le disposizioni che sanciscono uno standard d’immunità funzionale²⁴⁰ e quelle che sanciscono uno standard d’immunità assoluta, è generalmente risolta in favore delle seconde.²⁴¹ Il carattere assoluto dell’immunità sancita da tali disposizioni segna, per le organizzazioni che ne beneficiano, una netta distinzione fra l’immunità ad esse riconosciuta e quella prevista dal diritto consuetudinario in favore degli Stati. Rispetto alla Convenzione Generale, poi, la Convenzione del 1947 presenta la particolarità di consentire di adattarne il contenuto, in particolare rispetto alle c.d. “standard clauses”, alle esigenze e alle funzioni di ciascun Istituto specializzato, attraverso l’adozione di un Annesso.²⁴² In tal senso, il regime giuridico predisposto dalla Convenzione del 1947 è soggetto a variazioni, che in genere seguono le previsioni contenute negli accordi istitutivi degli Istituti specializzati.²⁴³

²³⁸ Cfr. l’Art. III, Sez. 3 dell’Accordo sui privilegi e le immunità dell’IAEA del 1959; l’Art. 2 dell’Accordo sui privilegi e le immunità dell’OSA del 1949; l’Art. 3 dell’Accordo sui privilegi e le immunità del Consiglio d’Europa del 1949; l’Art. 2 della Convenzione sui privilegi e le immunità della Lega degli Stati arabi del 1953; l’Art. 3(1) dell’Accordo sui privilegi e immunità dell’ASEAN del 2009; l’Art. 2 del Protocollo No. 1 sui privilegi e le immunità dell’OECD del 1948. Ciò vale talvolta anche per organizzazioni più piccole come ad es. l’MFO: il par. 33 dell’Annesso al suo Protocollo istitutivo, rinvia all’Appendix, il cui para. 23 rinvia all’Art. II, sez. 2 della Convenzione Generale del 1946.

²³⁹ L’Art. 105(3) prevede: “The General Assembly may make recommendations with a view to determining the details of the application of paragraphs 1 and 2 of this Article or may propose conventions to the Members of the United Nations for this purpose”.

²⁴⁰ Del resto, entrambe le Convenzioni, così come quelle citate *supra* (nota 221), richiamano nel preambolo le disposizioni di principio contenute negli accordi istitutivi delle rispettive organizzazioni.

²⁴¹ Cfr., per tutti, A. Reinisch, *op. ult. cit.*, pp. 67 e 86 ss. (“[t]he wording ‘immunity from every form of legal process’ suggests that the UN cannot be sued in any situation, i.e. that it should enjoy absolute immunity. In fact, most courts have interpreted Art. II, Section 2 General Convention in this sense and dismissed actions against the UN”).

²⁴² Cfr. K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1964, spec. p. 581. Di annessi ve ne sono in tutto sedici, ciascuno per ogni Istituto, da adottarsi secondo le norme interne di ciascun Istituto, come previsto dall’Art. X Convenzione del 1947. Per un’analisi dettagliata degli annessi, si rinvia nuovamente a A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions...*, cit., p. 697 ss.

²⁴³ Fanno significativa eccezione, l’ICAO, l’UPU e l’ITU, i cui accordi istitutivi non prevedono l’immunità dalla giurisdizione ma che, come già osservato (*supra*, note 22 e 25), hanno dichiarato di accettare l’applicazione integrale, per quanto qui interessa, della clausola standard dell’Art. III, Sez. 4.

Rispetto al modello sin qui descritto, un'eccezione significativa è certamente rappresentata dal regime applicabile alle organizzazioni finanziarie sia internazionali che regionali.²⁴⁴ In effetti, gli accordi istitutivi di molte di queste organizzazioni stabiliscono, per quanto concerne l'immunità dalla giurisdizione cognitiva, un regime giuridico che, pur collocandosi nell'alveo dell'approccio funzionalistico,²⁴⁵ differisce nettamente da quello sopra esaminato sia per il grado di dettaglio delle relative previsioni, sia per la portata ristretta dell'esenzione da esse riconosciuta.²⁴⁶ I relativi annessi alla Convenzione Generale del 1947, applicabile alle organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale, in quanto rientranti fra gli Istituti Specializzati delle Nazioni

²⁴⁴ Sulle quali cfr. S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, p. 126 ss.; S. Vezzani, *Gli accordi... cit.*, p. 30 ss. e riferimenti ivi citati. Le organizzazioni del c.d. Gruppo della Banca Mondiale sono, oltre alla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS/IBRD o la Banca), la Società finanziaria internazionale (SFI/IFC), l'Associazione internazionale di sviluppo (IDA), e l'Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (MIGA). La Banca è servita inoltre da modello per la creazione di banche di sviluppo operanti su base regionale, come la Banca inter-americana di sviluppo (IADB), la Banca africana di sviluppo (AfDB), la Banca asiatica di sviluppo (ADB), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS); e sub-regionale, come la Banca europea di investimento (BEI), la Banca islamica di sviluppo, la Banca caraibica di sviluppo (CariBank), la Banca andina di sviluppo, e la Banca di sviluppo dell'Africa orientale (EADB). Fra le istituzioni finanziarie si è soliti far rientrare anche il Fondo monetario internazionale, il quale tuttavia gode di un regime distinto.

²⁴⁵ In effetti, in ciascuno degli accordi istitutivi degli enti sopra citati è contenuta una disposizione di tenore analogo all'Art. 105 della Carta ONU. L'Art. VII(1) degli *Articles of Agreement* dell'IBRD recita: "To enable the Bank to fulfil the functions with which it is entrusted, the status, immunities and privileges set forth in this Article shall be accorded to the Bank in the territories of each member". Di tenore identico: Art. VI(1) *Articles of Agreement* della SFI del 1955 (264 UNTS 117); Art. VIII(1) *Articles of Agreement* dell'IDA del 1960 (439 UNTS 249); Art. 43 della Convenzione istitutiva della MIGA del 1985; Art. XI(1) *Articles of Agreement* dell'IADB del 1959; Art. 42 della Carta dell'EADB del 1967; Art. 50 della Carta istitutiva dell'AfDB del 1963.

²⁴⁶ L'Art. VII(3) degli *Articles of Agreement* dell'IBRD prevede: "Actions may be brought against the Bank only in a court of competent jurisdiction in the territories of a member in which the Bank has an office, has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process, or has issued or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members. The property and assets of the Bank shall, wheresoever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgment against the Bank". Tale disposizione è del tutto simile a quella che si rinviene nell'Art. VI(3) *Articles of Agreement* SFI; nell'Art. VIII(3) *Articles of Agreement* IDA. Di contenuto analogo è poi l'Art. 44 Convenzione MIGA. A questi si aggiungano l'Art. XI(3) degli *Articles of Agreement* IADB, e l'Art. 44 della Carta dell'EADB. A fronte, dunque, del riconoscimento di un'immunità dall'esecuzione del tutto analoga a quella prevista per le organizzazioni sopra esaminate, tali accordi prevedono una ristrettissima immunità dalla giurisdizione cognitiva. Cfr. in questo senso S. Vezzani, *Gli accordi... cit.*, p. 34 ("l'Art. VII, sez. 3, non potrebbe essere invocato per eccepire il difetto di giurisdizione dei tribunali nazionali nel caso di azioni intentate contro la BIRS da persone private ad essa legate da un qualsiasi vincolo di natura contrattuale, beninteso in materie non attinenti al rapporto d'impiego coi funzionari"). Per un'interpretazione più restrittiva, cfr. però C. Dominicé, *L'immunità... cit.*, p. 197 ("... la compétence du juge national, dans les conditions spécifiées, est admise seulement pour les litiges nés de leurs opérations d'emprunt et de garantie"). Cfr., in quest'ultimo senso anche A. Reinisch, J. Wurm, *International Financial Institutions before National Courts*, in D.D. Bradlow, D.B. Hunter (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2010, p. 103 ss., a pp. 123-24, e Corte Suprema canadese, *World Bank Group v. Wallace*, sentenza del 29 aprile 2016, par. 55. Sull'argomento si tornerà nel Capitolo 4, § 5.

Unite,²⁴⁷ fanno salve le disposizioni contenute nei loro accordi istitutivi.²⁴⁸ In tal senso, può forse convenirsi con chi osserva rispetto a tali organizzazioni un ravvicinamento con il regime giuridico valido per gli Stati.²⁴⁹

Non può dirsi però che vi sia uniformità neppure nell'ambito della categoria così identificata. Il regime appena descritto va infatti confrontato con quello applicabile a un'altra importante organizzazione finanziaria nata dagli Accordi di Bretton Woods, cioè il Fondo monetario internazionale. Per tale organizzazione, in effetti, l'accordo istitutivo prevede un'immunità del tutto analoga a quella stabilita dalle già citate disposizioni della Convenzione Generale e della Convenzione del 1947, ciò che segna il passaggio da un'immunità limitata a un'immunità assoluta.²⁵⁰ Ancora, per alcune di tali organizzazioni il rispettivo atto istitutivo, invece di prevedere un'immunità ristretta del tipo di quella concessa alle istituzioni della Banca Mondiale, limita espressamente l'eccezione all'immunità alle sole azioni derivanti dall'esercizio dei poteri di prestito e di garanzia.²⁵¹ Tali previsioni, che rispondono al chiaro intento di delimitare più precisamente la portata dell'immunità rispetto alle disposizioni applicabili alle istituzioni della Banca Mondiale, introduce un ulteriore elemento di varietà nella categoria di enti in esame. Infine, vi è un gruppo di organizzazioni internazionali

²⁴⁷ Alla MIGA, istituita con Convenzione del 1985, e divenuta Istituto specializzato ONU come parte del Gruppo della Banca Mondiale, non si applica la Convenzione Generale del 1947. Le immunità e i privilegi ad essa riconosciuti sono dunque unicamente rinvenibili nell'accordo istitutivo.

²⁴⁸ Cfr. il par. 1 dei seguenti annessi: Annex VI (IBRD); Annex XIII (IFC); Annex XIV (IDA).

²⁴⁹ P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 128 (“[f]rom this special practice it may be concluded that, within the context of international financial organizations, the concept of restrictive immunity, which... draws a distinction between State activities proper and commercial activities, has had a certain impact upon the law of organizational immunities”). Tale accostamento sembra più calzante per l'Impresa, organo dell'Autorità internazionale dei fondi marini (ISA), istituita dall'Art. 170 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, e dal relativo Annesso IV, il cui Art. 13 contiene una disposizione assai simile, per formulazione e portata, a quelle viste sinora con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, pur ribadendo il principio funzionalistico. Esso inoltre si limita a prevedere un'assoluta immunità da misure cautelari. L'impresa, in effetti, come precisato dall'Art. 1 del citato Annesso IV, si occupa dell'estrazione, produzione, sviluppo, trasporto, trattamento e commercializzazione delle risorse presenti nell'Area, finalità aventi evidentemente natura essenzialmente commerciale.

²⁵⁰ Cfr. l'Art. IX degli Articles of Agreement del FMI (2 UNTS 40). Per ulteriori esempi, cfr. S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, pp. 133-139.

²⁵¹ L'Art. 52 Carta AfDB recita: “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 or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members”. Disposizioni di tenore sostanzialmente analogo sono contenute: nell'Art. 50(1) e (2) dell'Accordo istitutivo dell'ADB del 1965; nell'Art. 49(1) e (2) dell'Accordo istitutivo della CariBank del 1969.

creditizie ed economiche cui gli accordi istitutivi o accordi successivi non accordano alcuna immunità dalla giurisdizione.²⁵²

Sussistono però ulteriori rilevanti eccezioni, riguardanti una vasta cerchia di organizzazioni internazionali di varie dimensioni e finalità. Anzitutto, organizzazioni internazionali altrettanto importanti di quelle discusse finora non beneficiano di alcuna immunità, o ne godono solo in parte, con riferimento a specifiche materie o rispetto solo ad alcuni Stati.

Ad esempio, l'Unione europea gode un regime del tutto particolare che la distingue senz'altro dalle organizzazioni sopra richiamate. L'Art. 343 TFUE prevede sì che “[l]’Unione gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all’assolvimento dei suoi compiti”; ma precisa che le condizioni alle quali è ammessa a tale trattamento privilegiato sono quelle del Protocollo del 1965 sui privilegi e le immunità (annesso ai trattati come Protocollo No. 7), il quale non prevede espressamente l’immunità dalla giurisdizione cognitiva bensì solo quella dalla giurisdizione esecutiva, per la quale stabilisce uno speciale regime di autorizzazioni da parte della Corte di Giustizia dell’Unione europea (CGUE).²⁵³ Il regime giuridico applicabile, improntato al principio di leale cooperazione posto dall’Art. 4(3) TUE, è perciò fondato su un riparto di competenze fra la stessa CGUE, la quale ex Art. 19(1), 1° co. “assicura il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei Trattati”, e i giudici nazionali, il cui ruolo è riconosciuto dal 2° co. del medesimo articolo. In effetti, secondo quanto stabilito dall’Art. 274, le controversie di cui l’Unione è parte “non sono per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali”. L’articolo in parola fa tuttavia salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dai Trattati, che riguardano invero la maggior parte delle controversie che

²⁵² L’Art. 47 dell’Accordo istitutivo della Banca andina di sviluppo prevede: “The goods and other assets of the Corporation, wherever they may be, shall enjoy immunity from expropriations, inquiries, requisition, confiscation, seizure, sequestration, attachment, retention or any other form of seizure by administrative or executive measures carried out by any of the Contracting States. Said goods and assets shall enjoy the same immunity from judicial actions as long as no final judgement is passed against the Corporation”. Tale disposizione prevede, com’è evidente, anche una considerevole limitazione dell’immunità dall’esecuzione. Cfr. inoltre i vari esempi proposti da S. De Bellis, *L’immunità... cit.*, pp. 127-128.

²⁵³ In questo senso, cfr. England High Court (Queen’s Bench div.), *V. Tomanovic and ors v. The European Union and ors.*, sentenza del 13 febbraio 2019, [2019] EWHC 263 (QB), par. 75: “As to Mr Khan's reliance on Protocol (No 7) to the Treaties on the Privileges and Immunities of the European Union, Mr Bedford submitted that that is relevant only to the question of the enforcement of any award of damages against the defendants. It does not confer an immunity from jurisdiction on any of the defendants. I agree with Mr Bedford that the Protocol does not confer immunity from jurisdiction”.

possono sorgere dall'attività dell'Unione.²⁵⁴ La competenza dei tribunali nazionali è quindi, in ultima analisi, limitata.²⁵⁵ Al contempo, però, tale riparto di competenze dimostra che l'immunità dalla giurisdizione è lungi dall'essere indispensabile al buon funzionamento dell'organizzazione.²⁵⁶

Vari limiti alla portata dell'immunità concessa sono previsti anche per un gran numero di organizzazioni internazionali di natura tecnica,²⁵⁷ scientifica,²⁵⁸ economica²⁵⁹

²⁵⁴ Cfr. in proposito G. Gaja, A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, 4° ed., Bari, Laterza, 2019, pp. 62-117; U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 5° ed., 2017, p. 331 ss.

²⁵⁵ Oltre alla competenza a decidere controversie relative a contratti conclusi dall'Unione, salvo il caso in cui una clausola compromissoria appositamente inserita nel contratto attribuisca la stessa alla CGUE (Art. 272 TFUE), è dubbio se possa ritenersi affidata ai giudici nazionali la competenza a giudicare controversie concernenti la responsabilità per atti compiuti durante operazioni di pace dell'Unione. Se in principio tale competenza è sottratta alla CGUE in virtù dell'Art. 275(1) TFUE, le due eccezioni contemplate dal par. 2 del medesimo articolo, alla luce del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'Art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e della giurisprudenza della medesima Corte, fanno sì che la Corte conservi un certo margine di competenza in questo ambito. La questione resta tuttavia circondata da un velo di incertezza: da un lato, vi è chi sostiene che con riferimento a ipotesi di responsabilità extra-contrattuale dovrebbe ritenersi l'esclusiva competenza della CGUE (cfr. England High Court (Queen's Bench div.), *V. Tomanovic and ors v. The European Union and ors.*, sentenza del 13 febbraio 2019, cit., par. 88-89, ma v. U. Villani, *op. cit.*, p. 402); dall'altro, nell'ipotesi in cui una misura nazionale adottata nel quadro di una missione di pace dell'Unione è attribuibile allo Stato membro piuttosto che a quest'ultima violi i diritti umani, non mancano valide ragioni per sostenere che l'esclusione della competenza esclusiva della CGUE non sia affatto tale da produrre una lacuna nella protezione dei diritti individuali, in ragione dell'intervento "gap-filling" delle corti nazionali. Com'è stato affermato, "national courts are, in fact, best placed to provide access to justice for persons concerned in such a situation", cfr. S. Poli, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Rev.*, vol. 54, 2017, pp. 1799-1834, a p. 1833. Per una più generale affermazione della competenza dei giudici nazionali in questo contesto, anche in ragione della particolare struttura delle operazioni di pace istituite dall'Unione, cfr. G. Marhic, *Le régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union européenne: quelles règles applicables?*, in *RBDI*, vol. 46, 2013, pp. 137-146, spec. pp. 141 e 145.

²⁵⁶ Per maggiori dettagli sul regime applicabile all'Unione europea, oltre al lavoro già richiamato di I. Seidl-Hohenveldern, *L'immunità de juridiction des Communautés européennes*, cit., cfr.: J. Salmon, *Les Communautés en tant que personnes de droit interne et leurs privilèges et immunités*, in W.J. van der Meersch (dir.), *Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, p. 135 ss.; G. Gruber, M. Benisch, *Privileges And Immunities of the European Central Bank*, European Central Bank, Legal Working Paper n. 4/2007, spec. pp. 15-22; M. Benlolo-Carobot, *Les immunités des Communautés européennes*, in *AFDI*, 2008, pp. 549-488, spec. pp. 572-573; Id., *Les immunités de l'Union européenne dans les Etats tiers*, in *AFDI*, 2009, pp. 783-818; I. Pingel, *Les immunités de l'Union européenne*, in A. Peters et al. (eds), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2014, p. 301 ss.; R.A. Wessel, *Immunities of the European Union*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *op. cit.*, p. 137 ss.

²⁵⁷ Cfr. ad es. l'Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR), la cui Convenzione istitutiva del 1998, prevede all'Art. 3(1) del relativo Annex I una ristrettissima immunità dalla giurisdizione: "1. OCCAR shall have immunity from jurisdiction and execution, except: (a) to the extent that it shall, by decision of the BoS, have expressly waived such immunity in a particular case; the BoS has the duty to waive this immunity in all cases where reliance upon it would impede the course of justice and it can be waived without prejudicing the interests of OCCAR; (b) in respect of a civil action by a third party for damage arising from an accident caused by a motor vehicle belonging to, or operated on behalf of, OCCAR, or in respect of a motor traffic offence involving such a vehicle; (c) in respect of the enforcement of an arbitration award made under the terms of any contract made by OCCAR; (d) in

e culturale.²⁶⁰ Ancora, vi sono organizzazioni il cui atto istitutivo non prevede alcuna immunità dalla giurisdizione e che potranno eventualmente beneficiare di trattamenti diversi a seconda dello Stato con in cui svolgano le proprie attività.²⁶¹ Infine, è bene precisarlo, la varietà riscontrata riguarda non solamente per le organizzazioni “europee”, ma anche quelle dell'ex area socialista,²⁶² dell'area africana,²⁶³ asiatica,²⁶⁴ e latino-americana.²⁶⁵

the event of the attachment, pursuant to a decision by the judicial authorities, of the salaries and emoluments owed by OCCAR to a staff member”. Prevede inoltre al par 2 del medesimo articolo una limitata immunità dall'esecuzione.

²⁵⁸ Cfr. gli esempi relativi alle organizzazioni internazionali spaziali riportati da S. De Bellis, *L'immunità... cit.*, p. 113 ss.

²⁵⁹ Cfr. *ex multis* l'European Patent Organisation (EPO), la cui Convenzione istitutiva del 1973 (1050 UNTS 500) prevede, all'Art. 8 una limitata immunità dalla giurisdizione cognitiva “The Protocol on Privileges and Immunities annexed to this Convention shall define the conditions under which the Organisation... shall enjoy, in each Contracting State, the privileges and immunities necessary for the performance of their duties”; l'Art. 3 di detto Protocollo (1065 UNTS 199) stabilisce a sua volta: “(1) Within the scope of its official activities the Organisation shall have immunity from jurisdiction and execution, except (a) to the extent that the Organisation shall have expressly waived such immunity in a particular case; (b) in the case of a civil action brought by a third party for damage resulting from an accident caused by a motor vehicle belonging to, or operated on behalf of, the Organisation, or in respect of a motor traffic offence involving such a vehicle; (c) in respect of the enforcement of an arbitration award made under Article 23. (2) The property and assets of the Organisation, wherever situated, shall be immune from any form of requisition, confiscation, expropriation and sequestration. (3) The property and assets of the Organisation shall also be immune from any form of administrative or provisional judicial constraint, except in so far as may be temporarily necessary in connection with the prevention of, and investigation into, accidents involving motor vehicles belonging to or operated on behalf of the Organisation. (4) The official activities of the Organisation shall, for the purposes of this Protocol, be such as are strictly necessary for its administrative and technical operation, as set out in the Convention”.

²⁶⁰ Cfr., *ex multis*, l'esempio dell'IUE, la cui Convenzione istitutiva prevede, all'Art. 4, che “l'Istituto e il suo personale godono dei privilegi e delle immunità necessari al compimento della loro missione, in conformità del Protocollo allegato alla presente Convenzione e che ne costituisce parte integrante”. Detto Protocollo, tuttavia, non prevede espressamente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva, bensì solo una limitata immunità dalla giurisdizione esecutiva (cfr. l'Art. 1). Cfr. inoltre l'Accordo sui privilegi e le immunità dell'UNIDROIT, che prevede unicamente una limitata immunità dalle misure esecutive, escludendola in particolare per le controversie soggette alla giurisdizione italiana. Va detto tuttavia che l'Art. 7bis dello Statuto di UNIDROIT, emendato nel 1952, contempla una riserva di giurisdizione a favore del Tribunale amministrativo dell'ente per le controversie in materia lavoristica e la possibilità di devolvere alla sua cognizione anche le controversie relative a contratti che contengano apposita clausola compromissoria.

²⁶¹ Cfr., ad es., l'Accordo sui privilegi e le immunità fra la Francia e l'Office international des épizooties del 1977 e l'Art. 3 dell'Accordo di sede fra la stessa organizzazione e il Belgio, che prevede una, limitatissima, immunità dalla giurisdizione cognitiva. Cfr. ancora gli Artt. 12-13 dell'Accordo fra la Francia e la Commissione centrale per la navigazione del Reno del 1978, che conferiscono l'immunità della Commissione dalla giurisdizione cognitiva ed esecutiva nel solo territorio francese, stante l'assenza di disposizioni analoghe nell'accordo istitutivo e in altri accordi conclusi a tal fine dalla Commissione. Cfr. infine gli esempi riportati da M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 43 e nota 13.

²⁶² Cfr., per tutti, i numerosi esempi riportati in R. Szawłowski, *The System of International Organizations of the Communist Countries*, Leyden, 1976.

²⁶³ Cfr. i numerosi esempi riportati in L.B. Sonh (ed.) *Basic Documents of African Regional Organizations*, New York/Dobbs Ferry, Oceana Publications 1962. Cfr. inoltre M. Kourouma, *Contribution à l'étude des accords de siège des organisations internationales implantées en Côte d'Ivoire*, in *AFDI*, 1990, pp. 614-631; K.K. Mwenda, *The Common Market for Eastern and Southern Africa*

A fronte quindi della disomogeneità della prassi convenzionale, è dubbio che sia possibile identificare un'*opinio juris* degli Stati con riferimento all'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione cognitiva ed esecutiva di *tutte* le organizzazioni internazionali. Resta, tuttavia, l'ipotesi che una sufficiente uniformità sia riscontrabile con riferimento al primo gruppo di organizzazioni esaminate. Al riguardo, occorre anzitutto osservare che con riferimento alle organizzazioni regionali, anche se "maggiori", l'idea che l'uniformità sopra rilevata valga a integrare l'elemento dell'*opinio juris* sembra provare troppo. Sembra in altri termini indispensabile, rispetto a tali organizzazioni, reperire ulteriori indicazioni nelle altre manifestazioni della prassi internazionale. Lo stesso ragionamento, tuttavia, sembra doversi estendere anche agli Istituti specializzati, in particolare se si considera che la Convenzione del 1947 non sia stata universalmente ratificata, e soprattutto che alcuni Stati abbiano accettato di obbligarsi solo con riguardo ad alcuni degli Istituti di cui sono membri.²⁶⁶ Da ultimo, e con riguardo alle Nazioni Unite, occorre rilevare che rispetto a una fase iniziale in cui il recepimento del c.d. "modello ONU" non era uniforme,²⁶⁷ la prassi convenzionale

(COMESA) and the COMESA Court, *Immunity of an International Organisation from Legal Action*, in *Miskolc JIL*, vol. 6, 2009, pp. 60-83; E.C. Schlemmer, *The Tanzanian Court of Appeal, Functional Immunity and the East African Development Bank*, in *South African YIL*, vol. 36, 2011, pp. 261-282; H.A. Olaniyan, *Immunity of an International Organization from Suit in Nigeria. A Critical Review of the African Re-Insurance Corporation Decisions*, *JAIL*, vol. 5(1), 2012, pp. 41-65.

²⁶⁴ Cfr. i numerosi esempi riportati in M. Haas (ed.), *Basic Documents of Asian Regional Organizations*, New York/Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1974. Cfr. inoltre N.M. Blokker, *Asian and Pacific International Organizations: Mainstream or Sui Generis? An International Institutional Law Perspective*, in C.-J. Cheng (ed.), *A new international legal order: in commemoration of the tenth anniversary of the Xiamen Academy of International Law*, Leiden/Boston, Brill, 2016, pp. 188-221.

²⁶⁵ Cfr. i documenti riportati in *Inter-American Relations, A Collection of Documents, Legislation, Descriptions of Inter-American Organizations, and other Materials pertaining to Inter-American Affairs*, Washington, 1972; in L.O. de Moll, *Tribunais... cit.*, p. 159 ss.; in *Inmunidades de los organismos internacionales: segundo informe (presentado por el doctor Joel Hernández García)*, CJI/doc. 499/16, in *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 89° Período Ordinario de Sesiones*, 2016, p. 25 ss. (sullo studio condotto dal Comitato giuridico interamericano sulla materia dell'immunità delle organizzazioni internazionali si tornerà *infra*, § 7); e in P.N. Fernandez Toro, D.E. Torres Moraga, *Privilegios e Inmunidades de las Organizaciones Internacionales y sus Acuerdos de Sede con Chile*, Tesis de l'Universidad de Chile, Santiago, 2016.

²⁶⁶ Lo fa notare M. Wood, *Do International Organizations... cit.*, p. 31. La Convenzione del 1947 conta ad oggi "solo" 128, e l'Accordo sui privilegi e le immunità dell'IAEA 82. Il numero degli Stati che non hanno ratificato tali strumenti non sarà forse particolarmente significativo. Tuttavia, si pone il problema di capire in che modo sia regolata la materia in quegli Stati che non abbiano proceduto alla ratifica. Inoltre, con riferimento alla Convenzione Generale del 1947, al momento della ratifica ogni Stato deve, in base all'Art. 43, designare gli Istituti Specializzati rispetto ai quali intende applicarla. Come notano P. Sands, P. Klein, *Bowett's Law... cit.*, p. 491, nota 90, l'applicazione della Convenzione a tutti gli Istituti Specializzati "constitutes the exception rather than the rule". I problemi concreti cui da luogo questo stato delle cose emergeranno più chiaramente da quanto sarà detto *infra*, § 6.4.

²⁶⁷ Cfr., ad es., le difficoltà incontrate dall'UNRWA nei suoi primi anni di attività in Siria, in Egitto, nella striscia di Gaza, in Giordania e in Libano, negli *Annual Report of the Director of UNRWA*, UN Docs:

successiva mostra chiaramente come il modello sia ormai divenuto il riferimento standard per qualsiasi accordo sullo status dell'organizzazione nel territorio di uno Stato membro o terzo,²⁶⁸ o in materia di cooperazione tecnica,²⁶⁹ assistenza finanziaria,²⁷⁰ o riguardante la realizzazione di progetti di vari organi sussidiari dell'organizzazione come UNDP,²⁷¹ UNOPS,²⁷² e UNICEF.²⁷³ Del resto, la Convenzione Generale conta

A/2171 (1952), pp. 43-44; A/2470 (1953), pp. 28-31; A/2717 (1954), pp. 43-44; A/2978 (1955), pp. 28-31; A/3212 (1956), pp. 39-41; A/3686 (1957), pp. 28-31; A/3931 (1958), pp. 40-43; A/4213 (1959), pp. 33-37. Tali difficoltà in parte continuano ancora oggi, cfr. AGNU Res. 70/85 del 9 dicembre 2015, *Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, in cui l'AG, dopo aver richiamato gli Artt. 104 e 105 e la Convenzione Generale del 1946 (p. 2), e aver deplorato "the breaches of the inviolability of United Nations premises, the failure to accord the property and assets of the Organization immunity from any form of interference and the failure to protect United Nations personnel, premises and property" (p. 4, corsivo aggiunto), "calls upon Israel to abide by Articles 100, 104 and 105 of the Charter of the United Nations and the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations in order to ensure the safety of the personnel of the Agency, the protection of its institutions and the safeguarding of the security of its facilities in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, at all times".

²⁶⁸ Cfr. l'Art. III del *Draft model status-of-forces agreement between the United Nations and Host Countries*, del 9 ottobre 1990, UN Doc. A/45/594. Cfr. però la nota *d* al citato Art. III: "As a general rule, the basic privileges and immunities of a United Nations peace-keeping operation consist of provisions that flow from the [General Convention]. However, while the Convention is in force with respect to 124 Member States, there are a number of States that are not a party to it and there may also be United Nations operations involving relations with entities other than States. Thus, in such cases, the Status Agreement itself must provide specifically for the application of the Convention" (corsivo aggiunto).

²⁶⁹ Cfr. l'Art. V(1) del *Model Text of Revised Standard Agreement concerning Technical Assistance between the United Nations, the International Labour Organisation, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the International Civil Aviation Organization, the World Health Organization, the International Telecommunication Union and the World Meteorological Organization and the Government of...*: "The Government, in so far as it is not already bound to do so, shall apply to the Organization(s), their property, funds and assets, and to their officials, including technical assistance experts, the provisions of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies" (in *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. I, 1959, UN Doc. ST/LEG/SER.B/10, p. 374, corsivo aggiunto).

²⁷⁰ Cfr. l'Art. VIII del *Model Text of Agreement between the United Nations Special Fund and the Government of... concerning Assistance from the United Nations Special Fund*, in *Legislative Texts... cit.*, pp. 377-378.

²⁷¹ Cfr. ad esempio, l'*Agreement concerning assistance by the United Nations Development Programme to the Government of the Kingdom of Bhutan (with exchange of letters)*, firmato a New Delhi il 14 luglio 1978 (1097 UNTS 257). Malgrado il Bhutan non sia parte della Convenzione Generale, l'Art. IX prevede che tale Governo applichi all'ONU e ai suoi organi le disposizioni della Convenzione stessa, e agli Istituti specializzati che agiranno come Executive Agencies dell'UNDP, la Convenzione del 1947. L'Art. IX è clausola standard dello *Standard Basic Assistance Agreement (SBAA)* di UNDP.

²⁷² Tale organo dell'ONU conclude in genere un *Host Country Agreement* con il Governo dello Stato in cui realizzerà un progetto, e tale accordo sarà precisamente volto a disciplinare il suo status, i privilegi e le immunità che gli saranno riconosciuti nel territorio di quello Stato. È standard l'inserimento già nel Preambolo di detti accordi, di formule come la seguente: "Considering, that UNOPS is an integral part of the United Nations, whose status, privileges and immunities are governed by the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations...".

²⁷³ Cfr. l'Art. VII del *Model Text of Agreement concerning the Activities of the United Nations International Children's Emergency Fund*, in *Legislative Texts... cit.*, pp. 361-362. In generale, sulla vastissima prassi convenzionale dell'ONU e dei suoi organi sussidiari, cfr. l'*UNJY* (che raccoglie la prassi

ormai un numero molto elevato di ratifiche, e la prassi cui si è appena fatto riferimento viene in qualche modo a completare il quadro e compensare, se del caso, la mancata ratifica da parte di uno Stato, per il singolo caso di specie. Per le ragioni sopra esposte, tuttavia, anche tale uniformità, virtualmente universale, del trattamento di cui l'ONU beneficia, non è sufficiente *di per sé* a far ritenere esistente una norma consuetudinaria in materia di immunità dalla giurisdizione. Occorre quindi verificare gli altri elementi della prassi statale.

6.2. *Segue: le legislazioni nazionali.*

L'adozione di provvedimenti legislativi volti a disciplinare sul piano interno le immunità delle organizzazioni internazionali rappresenta una tendenza tipica di questa area del diritto internazionale delle immunità, solo più di recente seguita con riferimento all'immunità degli Stati. La ragione è evidente, e conferma come, ancora nell'immediato dopoguerra non esistessero norme consuetudinarie in materia.²⁷⁴ Infatti, se con riferimento all'immunità degli Stati il rapporto dialettico circa il grado d'influenza esercitata, rispettivamente, dal potere "amministrativo"²⁷⁵ e da quello dell'autorità giudiziaria nella formazione, identificazione e sviluppo delle relative norme si è classicamente risolto in favore della seconda,²⁷⁶ l'opposto si è verificato con riferimento all'immunità delle organizzazioni internazionali.

In tale ambito, in effetti, il maggiore impatto avuto nella produzione del relativo regime giuridico è ben mostrato sia, come già visto, dai numerosi accordi internazionali esistenti, sia dal cospicuo numero di legislazioni nazionali adottate in materia. Invero, tale fenomeno riguarda sia gli Stati appartenenti all'area di *common law*, fra i primi a dotarsi di legislazioni in materia, sia quelli appartenenti all'area di *civil law*. E la

fino al 2014) o le sintesi contenute nel *Repertory of Practice of United Nations Organs* (che raccoglie le prassi dal 1945 al 1999).

²⁷⁴ Cfr. quanto già detto *supra*, § 2.

²⁷⁵ Espressione utilizzata da D. Anzilotti, *L'esonazione degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *RDI*, 1910, pp. 477-550, e con la quale si vuole qui "catturare" sia il potere legislativo, che quello esecutivo, tanto nella loro espressione normativa interna che in quella internazionale.

²⁷⁶ Di conseguenza, provvedimenti legislativi in tale materia erano, in origine, percepiti come inutili dagli Stati (*ibid.*, a pp. 510-511). La loro successiva diffusione (specialmente negli ordinamenti di *common law*) può invece essere letta come necessaria a codificare, e chiarire, la portata delle eccezioni al principio generalmente accolto dell'immunità dalla giurisdizione (o eventualmente affermarne di nuove). Non a caso, nella giurisprudenza statunitense, ricorre classicamente l'affermazione per cui lo FSIA fornisce i criteri per... affermare la giurisdizione sugli Stati stranieri.

proliferazione di provvedimenti legislativi interni soprattutto nelle fasi iniziali di sviluppo del regime giuridico dell'immunità delle organizzazioni internazionali dimostra come il ricorso a tale strumento servisse, secondo la prospettiva che si scelga di adottare, ora a estendere forme di esenzione fino ad allora ritenute proprie dei soli Stati sovrani o degli agenti diplomatici a nuove categorie di beneficiari che, secondo il diritto internazionale generale, non avevano diritto a pretenderla;²⁷⁷ ora a dare specifica attuazione a obblighi posti da trattati internazionali. Con ciò si respinge, dunque, l'affermazione secondo cui "particolarmente significative nel senso dell'obbligatorietà della concessione di un certo grado di immunità alle organizzazioni internazionali"²⁷⁸ sarebbero quelle normative adottate nell'immediato secondo dopo-guerra, e in particolare le più note fra di esse, cioè l'IOIA statunitense e il *Diplomatic Privileges (Extension) Act* britannico.²⁷⁹ La loro adozione, infatti, mirava bensì all'attuazione di un obbligo internazionale, ma derivante da (vari) accordi, in alcuni casi già conclusi, in altri in via di adozione. Al contempo, il loro impianto rispecchia altresì l'intento dei legislatori statali di riservarsi un margine di autonomia nella concessione di tali privilegi, anche in ragione di considerazioni di convenienza sul piano politico. Occorre però esaminarli più da vicino.

²⁷⁷ Tale tendenza è evidente nelle prime due legislazioni adottate in materia dagli Stati Uniti e dal Regno Unito. Nel primo caso, cfr. la Sez. 2, lett. b) del già più volte citato IOIA, che recita: "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" (22 U.S. Code §288a, lett. b), corsivo aggiunto). Nel secondo caso, è indicativo il fatto che il Regno Unito avesse in un primo momento provveduto ad adeguarsi agli obblighi internazionali assunti tramite partecipazione in un numero crescente di organizzazioni internazionali emendando il *Diplomatic Privileges (Extension) Act* (7 & 8 Geo. 6, Ch. 44, del 17 novembre 1944). Con questo provvedimento si intendevano riconoscere alle organizzazioni designate tramite *Order in Council* le stesse immunità e privilegi "which sovereign governments accord to each other", giacché tali enti "represent a number of foreign governments acting in partnership". In questo senso, cfr. il dettagliato studio dei lavori preparatori dell'Atto condotto da G. Marston, *The Origin of the Personality of International Organisations in United Kingdom Law*, in *ICLQ*, vol. 40, 1991, pp. 403-424 (il testo fra virgolette, in particolare, proviene da una nota esplicativa redatta da W.E. Beckett, citata alle pp. 420-421).

²⁷⁸ In questo senso, cfr. P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 140 e nota 616; S. Dorigo, *L'immunità... cit.*, p. 44 e nota 82.

²⁷⁹ Cfr. 7 & 8 Geo. 6, Ch. 44, del 17 novembre 1944. Attraverso successive modifiche, volte ad adeguarlo agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione Generale del 1946 e di quella del 1947, e quindi ad ampliarne la portata applicativa a nuove organizzazioni internazionali di cui il Regno Unito è divenuto membro, l'atto mutò nome in *International Organisations (Immunities & Privileges) Act* (1950) e ha, infine, assunto la denominazione definitiva di *International Organisations Act* (1968). Esso è stato ulteriormente modificato nel 1980 ed ancora nel 2005.

In primo luogo, entrambi gli atti, così come quelli (numerosi) adottati sul modello dell'*International Organisations Act* britannico,²⁸⁰ presentano caratteristiche comuni. Essi costituiscono in primo luogo un meccanismo di delega,²⁸¹ tramite il quale è affidato all'Esecutivo il potere di designare, con apposito provvedimento attuativo, un'organizzazione internazionale come beneficiaria di privilegi e immunità indicati in liste, che in genere includono espressamente l'immunità dalla giurisdizione.²⁸² Ancora, in alcuni casi l'atto lascia all'Esecutivo la discrezionalità di revocare, a certe condizioni, le immunità concesse tramite provvedimento di attuazione.²⁸³ Infine, è generalmente previsto che la delega operi solo per le organizzazioni di cui lo Stato è membro o di cui ospiti la sede o un ufficio in base a un accordo concluso a tal fine.²⁸⁴ Diversamente, si deve procedere con apposito intervento del Parlamento.²⁸⁵ Nel Regno Unito, in

²⁸⁰ Cfr. ad es. il *Diplomatic Immunities and Privileges Act* neozelandese del 1957, il *Diplomatic Privileges Act* giamaicano del 1965, il *Diplomatic Immunities and Privileges Act* dello Zambia, adottato nel 1965, gli omonimi atti adottati da Malta e da Barbados, entrambi del 1966, il *Privileges and Immunities (Diplomatic, Consular and International Organizations) Act* della Guyana, adottato nel 1970, e l'omonimo atto adottato dalle Seychelles nel 1980, il *Privileges and Immunities Act* del Kenya, del 1970, e l'*International Organizations (Privileges and Immunities) Act* malese del 1992. Tutti consultabili in *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. 1 UN Doc. ST/LEG/SER.B/10. Cfr. inoltre l'*International Organisations (Privileges and Immunities) Act* australiano del 1963 (in *UNJY*, 1963, p. 3 ss.). Lo stesso impianto presenta anche il *Foreign Missions and International Organizations Act* canadese del 1991, consultabile qui: <https://laws-lois.justice.gc.ca/>.

²⁸¹ Cfr. M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, p. 47.

²⁸² In alcuni casi si tratta di meri elenchi di tipologie diverse di privilegi e immunità: in questi casi, può trovarsi talvolta un unico riferimento alla "immunity from suit and legal process", che però deve ritenersi comprensiva dell'immunità dall'esecuzione; talaltra, l'immunità dalla giurisdizione esecutiva è elencata separatamente. Più spesso, le liste (o "schedules"), riproducono il testo della Convenzione Generale e della Convenzione del 1947.

²⁸³ Cfr. ad esempio la Sez. 1 dell'IOIA: "The President shall be authorized, in the light of the functions performed by any such international organization, by appropriate Executive order to withhold or withdraw from any such organization or its officers or employees any of the privileges, exemptions, and immunities provided for in this subchapter (including the amendments made by this subchapter) or to condition or limit the enjoyment by any such organization or its officers or employees of any such privilege, exemption, or immunity. The President shall be authorized, if in his judgment such action should be justified by reason of the abuse by an international organization or its officers and employees of the privileges, exemptions, and immunities provided in this subchapter or for any other reason, at any time to revoke the designation of any international organization under this section, whereupon the international organization in question shall cease to be classed as an international organization for the purposes of this subchapter".

²⁸⁴ Cfr. C. Wickremasinghe, *The Immunity of International Organizations in the United Kingdom*, in Blokker, Schrijver (eds), *op. cit.*, pp. 176-187, a p. 180 ("[t]he Act simply contains a power to provide by Order in Council for such an organization to have legal capacity and to be granted exemption from certain direct taxes, but only where the said organization maintains or proposes to maintain an office in the UK and has entered into an agreement with the UK to do so").

²⁸⁵ Cfr. ad esempio l'ultima modifica dell'*International Organisations Act* britannico, intervenuta nel 2005 per consentire l'estensione di alcuni benefici ad organizzazioni cui non era applicabile il precedente atto del 1968.

particolare, la possibilità di conferire immunità dalla giurisdizione in assenza di un accordo avente forza di legge nell'ordinamento interno sembra, come si è in parte già visto, da escludere.²⁸⁶

Quanto alla portata dell'immunità dalla giurisdizione riconosciuta attraverso i provvedimenti attuativi, è frequente la previsione che i privilegi e le immunità concesse non possano essere più ampi rispetto a quelli conferiti dall'accordo cui si intende dare attuazione: essi dunque di regola richiameranno le disposizioni pattizie applicabili.²⁸⁷ Non sembra, quindi, che la maggior parte di tali atti abbia un'autonoma portata normativa. Verò è che talvolta, dai loro lavori preparatori o ancora da altri atti ministeriali, è possibile evincere come in genere gli Stati procedano all'applicazione di tali strumenti in base all'assunto che la *ratio* su cui si fonda il riconoscimento delle immunità ivi previste sia quella di garantire l'adeguato funzionamento delle

²⁸⁶ Cfr. ad es. quanto osservò nel 1981 Sir Ian Sinclair, al tempo consigliere giuridico del Foreign and Commonwealth Office. Egli, nel rispondere a una richiesta di informazioni a proposito delle immunità dalla giurisdizione contenziosa e esecutiva spettante alle organizzazioni internazionali nel Regno Unito sostenne che, in assenza di un *Order in Council* o di altra previsione legislativa "it is thought likely that a court would hold that there were no international customary rules on the subject and that the organisation would not therefore be accorded immunity", in *BYIL*, vol. 52, 1981, pp. 391-396.

²⁸⁷ Cfr. ad es. la Sez. 6(a) di quest'ultimo atto, ai termini della quale: "Any Order in Council made under subsection (2) or subsection (5) of this section shall be so framed as to secure - (a) that 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 party" (corsivo aggiunto). Cfr. inoltre la Sez. 3 dell'Atto dello Zambia sopra citato. Come rilevato da M. Di Filippo, *op. e loc. ult. cit.*, la prassi relativa alla conclusione di accordi di sede, e quella applicativa dell'atto, mostrano un'estrema cautela nella concessione dell'immunità dalla giurisdizione (cfr. spec. la nota 22 per vari esempi). Anche quando l'atto contenga delle liste che riproducono il testo della Convenzione Generale o della Convenzione del 1947, essi stabiliscono che il provvedimento attuativo conferirà l'immunità e i privilegi specificati nelle liste "to the extent specified in the order". Ciò fa sì che la prassi applicativa, anche in questi casi, si traduca in una trasposizione operata nel provvedimento attuativo delle immunità concesse per via pattizia all'organizzazione di volta in volta designata, oppure in un rinvio alle stesse. Cfr., ad es., l'Atto del Canada, e quello dell'Australia sopra citati (nota 261). Sull'interpretazione della Sez. 6(a) dell'IOA britannico, cfr. England Employment Appeal Tribunal, *Mukoro v. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) et al.*, sentenza del 19 maggio 1994, in *ILR*, vol. 107, 1997, pp. 604-613, spec. pp. 612-613 (il ricorrente aveva sostenuto il carattere *ultra vires* dell'Order del 1991 con cui si designava l'EBRD ai sensi dell'Atto, perché al momento in cui era stato emanato, l'unico Accordo internazionale in vigore era l'Accordo istitutivo della Banca, il cui Art. 46 non conferisce alcuna immunità dalla giurisdizione all'ente in quanto tale; il Tribunale chiarisce che la Sez. 6(a) fa riferimento al momento in cui l'Order "takes effect"; poiché l'Art. 1(1) dell'Order del 1991 condiziona l'entrata in vigore dell'Order all'entrata in vigore dell'Accordo di sede del 1991 fra il Regno Unito e l'EBRD, che al contrario conferisce alla Banca una limitata immunità dalla giurisdizione, l'Order che riproduce le disposizioni dell'Accordo di sede non può considerarsi *ultra vires*).

organizzazioni designate.²⁸⁸ Ma più spesso l'atto in sé non contiene un richiamo al criterio funzionalistico.

Un regime parzialmente diverso da quello sinora descritto è quello previsto dallo statunitense IOIA. Infatti, mentre ad alcune organizzazioni internazionali sono conferiti privilegi e immunità con il metodo descritto sinora, altre invece sono designate come beneficiarie dei privilegi e delle immunità stabilite dallo stesso Atto. Questo, come già ricordato, ha fissato alla Sez. 2(b) un'autonoma norma sostanziale, che rinvia all'immunità valida per gli Stati, la quale nel 1945 aveva tendenzialmente portata assoluta, almeno alla luce dell'orientamento allora prevalente della giurisprudenza statunitense. Ora, come noto, tale disposizione è stata oggetto di un intenso dibattito giurisprudenziale e dottrinale,²⁸⁹ incentrato sulla possibilità di adeguarla o meno al mutamento occorso nel frattempo nella materia dell'immunità degli Stati stranieri, e in particolare sulla possibilità di interpretare l'IOIA alla luce dell'atto con cui gli Stati Uniti hanno recepito nel proprio ordinamento quel mutamento, cioè il già citato FSIA. In altre parole, ci si è chiesti se si dovesse adeguare il regime d'immunità assoluta apparentemente fissato dalla Sez. 2(b) all'attuale regime d'immunità ristretta valido per gli Stati alla luce del FSIA.

Uno dei nodi del dibattito è se la norma d'immunità ristretta valida per gli Stati che si vorrebbe applicare alle organizzazioni internazionali designate a godere delle immunità sulla base dell'IOIA, sia adeguata alla particolare *ratio* che presiede al loro riconoscimento, cioè quella della necessità funzionale. Ma lo stesso argomento è, di converso, opposto alla tesi secondo cui l'IOIA fissi necessariamente lo standard

²⁸⁸ Per quanto riguarda il Regno Unito, cfr. il documento intitolato *General Policy of Her Majesty's Government on Privileges and Immunities of International Organizations*, del 1969, citato da C. Wickremasinghe, *The Immunity... cit.*, a pp. 177-178 e nota 1.

²⁸⁹ La dottrina sembra divisa fra coloro che negano (A.A. Farrugia, *Boimah v. United Nations General Assembly: International Organizations Immunity is Absolutely Not Restrictive*, in *Brooklyn JIL*, vol. 15, 1989, pp. 497-526; R.J. Oparil, *Immunity of International Organizations in United States Courts: Absolute or Restrictive?*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 24, 1991, pp. 689-710) e coloro che affermano l'applicabilità alle organizzazioni dell'immunità ristretta riconosciuta oggi agli Stati tramite il FSIA (G.H. Glenn, M.M. Kearney, D.J. Padilla, *Immunities of International Organizations*, in *Virginia JIL*, vol. 22(2), 1981-1982, pp. 247-290; K. Cully, *Jurisdictional Immunities...*, *cit.*; J.C.Jr. Griffith, *Restricting the Immunity of International Organizations in Labor Disputes: Reforming an Obsolete Shibboleth*, in *Virginia JIL*, vol. 25, 1984-1985, pp. 1007-1034; A.I. Young, *Deconstructing International Organization Immunity*, in *Georgetown JIL*, vol. 44, 2012, pp. 311-364. La giurisprudenza, per la quale cfr. *infra*, § 6.3, sembra propendere per la soluzione negativa. Di recente, è in ogni caso intervenuta la Corte Suprema a restituire alla materia l'incertezza che sembrava aver faticosamente abbandonato, sancendo al contrario che l'immunità delle organizzazioni internazionali e quella degli Stati "develop in tandem with [one] another", cfr. US Supreme Court, *Jam et al. v. International Finance Corporation*, sentenza del 27 febbraio 2019, 586 U.S. 1, a p. 10.

dell'immunità assoluta. Al riguardo, si può osservare in via preliminare che la stessa possibilità di interpretare tale testo legislativo come una riaffermazione del principio dell'immunità funzionale, non emerge in maniera inequivocabile dal testo dell'atto.

Alcuni elementi, in effetti, sembrerebbero suggerire tale interpretazione. Così, nel Rapporto presentato dal promotore del testo al Congresso degli Stati Uniti, si legge che esso "is considered to be basic legislation in this field, and the passage of this bill at this time would be an important indication of the desire of the United States to facilitate fully the functioning of international organizations in this country".²⁹⁰ Inoltre, la Sez. 1 dell'Atto, come adottata, prevede espressamente il potere del Presidente degli Stati Uniti di negare, ritirare, condizionare o limitare, attraverso apposito decreto presidenziale, e "in the light of the functions performed by any such organization" i privilegi o le immunità previsti dall'atto. Tale potere, come emerge dal citato rapporto, era volto a consentire "the adjustment or limitation of the privileges in the event that any international organization should engage, for example, in activities of a commercial nature".²⁹¹ Infine, l'assenza di un'esplicito riferimento alla *ratio* del riconoscimento dell'immunità nel testo dell'atto non ha impedito che la dottrina e la giurisprudenza lo interpretassero sin dall'inizio in tal senso.²⁹²

Sembrerebbe però una forzatura affermare che da tali previsioni possa derivarsi l'intenzione del Congresso di conferire l'immunità alle organizzazioni internazionali designate "solo per quanto strettamente necessario all'esercizio delle funzioni degli enti in questione".²⁹³ Tale legislazione è in effetti nata per riempire un vuoto normativo

²⁹⁰ Senate Rep. No. 861, 79th Congress, 1st Session, pp. 2-3.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 2.

²⁹² Cfr. ancora Preuss, *op. cit.*, il quale se da un lato osserva che "Considerations arising from tradition, from apprehension of adverse political criticism, and, perhaps, from a certain nationalistic bias, have to some extent been permitted to obscure the principle that the sole justification for, and the measure of, exemptions and immunities from the local law are to be found in the necessity of ensuring the free working of international institutions and the complete independence of their agents from any form of national control" (p. 345), interpreta nondimeno l'atto in parola come un "belated recognition of the need for granting to international organizations of which the United States is a member, and to their personnel, a legal status which is adequate to ensure the effective performance of their functions and the fulfillment of their purposes" (p. 332).

²⁹³ Dorigo, *op. cit.*, p. 46, il quale in effetti cita un passo del menzionato Rapporto al Senato, in cui si legge: "The privileges to which international organizations and their officials will be entitled are somewhat more limited than those which are extended by the United States to foreign governments". Il Rapporto tuttavia prosegue precisando che "This is particularly true with respect to the following matters" e menziona espressamente delle limitazioni imposte alle esenzioni fiscali e doganali concesse ai funzionari e agli impiegati delle organizzazioni, la più ampia portata delle esenzioni dalle accise concesse a Stati stranieri, e la più ristretta portata dell'immunità dalla giurisdizione concessa ai funzionari e

creato dalla progressiva installazione di nuove organizzazioni internazionali negli Stati Uniti,²⁹⁴ come l'UNRRA, il FMI e l'IBRD, le stesse Nazioni Unite, e al rinnovamento intervenuto in seno ad altre organizzazioni già presenti, come l'Unione panamericana.²⁹⁵ Nel richiamare la norma valida per gli Stati, il promotore del testo legislativo aveva come immediato riferimento la prassi riguardante tali organizzazioni e quelle istituende, e al cui regime si è già fatto riferimento nel paragrafo precedente. In altre parole, il riferimento immediato per ciò che concerneva l'immunità dalla giurisdizione erano disposizioni che accordavano un'immunità pressoché assoluta all'organizzazione interessata.²⁹⁶ Si aggiunga che, d'altronde, lo stato del diritto consuetudinario in materia di immunità degli Stati, così come applicato negli Stati Uniti nel 1945, prevedeva un'immunità assoluta dalla giurisdizione.²⁹⁷

Stante l'apparente equivalenza degli argomenti in un senso e nell'altro, e in attesa di esaminare la relativa prassi giurisprudenziale, ciò che forse più interessa ai nostri fini immediati è il rilievo che, come per gli atti già esaminati, anche lo IOIA stabilisce che possano essere designate solo quelle organizzazioni internazionali di cui gli Stati Uniti siano membri. In effetti, la possibilità di estendere i privilegi e le immunità previsti dell'IOIA anche ad organizzazioni di cui gli Stati Uniti non siano membri parrebbe essere espressamente esclusa dal testo della Sez. 1 dell'Atto. A ciò si è tuttavia proceduto in più di un'occasione, benché puntualmente e per ciascuna organizzazione, tramite "special statute".²⁹⁸ Non sembra, dunque, che anche in questo caso possano

impiegati delle organizzazioni, che è limitata alle sole attività svolte in veste ufficiale, al contrario di quelle concesse agli agenti diplomatici".

²⁹⁴ È quanto osserva anche la US Court of Appeals (DC Circ.), *Broadbent v. OSA*, sentenza del 8 gennaio 1980, 628 F.2d 27, a p. 30, nota 10, facendo riferimento a House Report No. 1203, 79th Congress, 1st Session, 2 (1945), US Code Cong. Serv. 1945, p. 946.

²⁹⁵ Cfr. la lettera dell'Acting Secretary of State all'Attorney General Clark, del 2 luglio 1945, seguita a una lettera del Direttore Generale dell'UNRRA allo stesso Segretario di Stato, del 3 aprile 1945, in cui si sollecitava la ripresa dei lavori volti all'adozione di adeguata legislazione in materia, entrambe consultabili in *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, General: The United Nations*, Volume I, *Sponsorship by the Department of State of legislation resulting in the International Organizations Immunities Act of 1945* (Documents 388-393).

²⁹⁶ Cfr. il Rapporto presentato da Mr. Taft, del Committee on Finance, il 18 ottobre 1945 in Senate Rep. No. 861, 79th Congress, 1st Session, p. 3, in cui si legge: "the committee is informed that the provisions of the bill are standard in the light of available precedents".

²⁹⁷ Cfr. nuovamente *Broadbent v. OSA*, cit., p. 30. Del resto, L. Preuss, *The International Organizations Immunities Act*, in *AJIL*, vol. 40, 1946, pp. 332-345, osservava, all'indomani dell'adozione dell'Atto, che "It is believed that no amendment of the Act, insofar as it relates to the status of the Organization itself, will be required as a result of the conclusion of any convention envisaged by the Charter".

²⁹⁸ Cfr. Restatement (Third), cit., § 467, comment f, p. 496. Le organizzazioni rispetto alle quali tale potere ("implicito") del Presidente è stato sinora esercitato includono: la Commissione europea, 22 US

rilevarsi elementi sufficienti ad avvalorare la tesi secondo cui tali atti abbiano contribuito all'emersione di una norma consuetudinaria generale in materia.

Spunti più interessanti sembra offrire l'Art. 1(2) della Legge austriaca del 1977, che conferisce privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali in Austria. Questa disposizione prevede che, in aggiunta a quelli espressamente riconosciuti dallo stesso provvedimento, potranno essere accordati diritti previsti da trattati o "as provided, for the fulfilment of its functions, by the generally recognized rules of international law".²⁹⁹ La previsione pare, a prima vista, compatibile con l'atteggiamento assunto dalla Corte costituzionale austriaca nella già richiamata sentenza nel caso *Anonymous v. Austria* e, almeno a prima vista, da quello tenuto dalla Corte Suprema nel caso riguardante l'OSCE.³⁰⁰ Tuttavia, dato il suo carattere generico, essa non sembra attribuire un carattere speciale all'immunità dalla giurisdizione cognitiva o esecutiva. Inoltre, la citata Legge pare, nell'insieme, limitare la portata di questa previsione. In effetti, essa si riferisce alle sole organizzazioni di cui l'Austria è membro, o le cui attività sono definite d'interesse per la politica estera austriaca. Infine, e più in generale, autorevole dottrina ha osservato, proprio con riferimento a tale disposizione, che "the grant of a broader range of immunities or a wider scope of jurisdictional immunity than mandated by treaty obligations can also be a mere unilateral decision of a host state".³⁰¹ Non sembra dunque che tale atto legislativo possa acquisire di per sé solo, valore probante.

Alcuni atti legislativi poi prevedono l'estensione a certe organizzazioni internazionali del regime previsto per altre, che sia tramite espresso rinvio a una convenzione multilaterale a queste ultime applicabile, oppure attraverso estensione alle prime di provvedimenti legislativi interni che già stabiliscono un regime specifico per le seconde. Al riguardo può ad esempio farsi riferimento al provvedimento con cui la Germania ha dato attuazione alla Convenzione Generale del 1947 e ha previsto

Code § 288h; la European Space Research Organization, § 288f-1, l'Unione Africana, § 288f-2; la Banca Centrale Europea, § 288f-5.

²⁹⁹ Cfr. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 149, nota 594.

³⁰⁰ *Supra* (note 153-154 e testo corrispondente). Una disposizione dalle simili implicazioni è quella contenuta nella Sez. 20(2) del *Gerichtsverfassungsgesetz* tedesco ("Atto sull'organizzazione e giurisdizione delle corti"), che prevede che la giurisdizione non si estenda alle categorie di persone (fisiche e giuridiche) indicate alle Sezz. 18-20(1) (agenti diplomatici e consolari) e ad "altre persone nella misura in cui sono esenti in base a norme generali di diritto internazionale, in base ad accordi internazionali o altre disposizioni legali". In tale categoria residuale si è inteso far rientrare, oltre evidentemente agli Stati stranieri, anche le organizzazioni internazionali (cfr. i casi citati *supra*, note 75 e 151 e testo corrispondente).

³⁰¹ A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 149.

l'estensione delle sue disposizioni "in whole or in part, to official international organizations which are not specialized agencies of the United Nations, or to grant to them such diplomatic privileges and immunities as it considers appropriate".³⁰² Analoga previsione è contenuta nella Sez. 5(1)(b) del *Foreign Missions and International Organizations Act* canadese del 1991 secondo cui un'organizzazione internazionale,³⁰³ "shall, to the extent specified in the order, have the privileges and immunities set out in Articles II and III of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, set out in Schedule III", sebbene come già detto la prassi applicativa di tale atto dimostra come in realtà siano conferite in genere le medesime immunità previste dalle disposizioni pattizie applicabili.³⁰⁴ Su binari simili si colloca la *Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte* (Loi sur l'Etat hôte, o LEH), adottata dalle Camere federali elvetiche nel 2007.³⁰⁵ Questa ha per obiettivo quello di guidare l'esercizio della discrezionalità del Consiglio Federale nella concessione dei privilegi e delle immunità, garantendo una politica più trasparente in materia. In particolare, essa prevede all'Art. 2 che il Consiglio potrà estendere, a una serie di beneficiari "istituzionali" e di individui a essi collegati elencati dal medesimo articolo, i privilegi e le immunità indicati in una lista contenuta al successivo Art. 3. Allo stesso tempo, l'Art. 4(1) prevede che la portata delle immunità così riconosciute sarà fissata caso per caso in funzione "du droit

³⁰² Art. 3, 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, of 22 June 1954, in *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. 2, UN Doc. ST/LEG/SER.B/11, p. 25. Nella fattispecie, la previsione in parola è stata applicata, ad es., con riferimento alla NATO, con Order del 30 maggio 1958, il cui Art. 1(1) prevede: "The provisions of the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations shall be applied, *mutatis mutandis*, to the North Atlantic Treaty Organization" (*ibid.*, p. 26).

³⁰³ Al contrario di quanto previsto nel UK International Organizations Act e del US International Organizations Immunities Act, la Sez. 2(1) della normativa in commento stabilisce che "*international organization* means an intergovernmental organization, whether or not established by treaty, of which two or more states are members, and includes an intergovernmental conference in which two or more states participate", in tal modo non limitando l'applicabilità dell'atto alle sole organizzazioni di cui il Canada sia membro.

³⁰⁴ S.C. 1991, c. 41.

³⁰⁵ Il testo della legge, quello della successiva *Ordonnance relative à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte* (OLEH), del 7 dicembre 2007, e del *Message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, presentato dal Consiglio federale svizzero alle Camere federali il 13 settembre 2006, sono disponibili qui: <https://www.eda.admin.ch>.

international, des engagements internationaux de la Suisse et des usages internationaux” (lett. a)) e in ragione dello statuto e dell’importanza delle funzioni esercitate dal potenziale beneficiario (lett. b)). Nel definire poi le condizioni generali poste al conferimento da parte del Consiglio Federale dei privilegi e delle immunità previste dalla LEH, l’Art. 6 si preoccupa di delimitare precisamente questo potere discrezionale, prevedendo una serie di condizioni che vanno dalla presenza della sede dell’organizzazione nel territorio della Federazione, al perseguire “un but non lucratif et d’intérêt international”; dall’esercitare attività nella sfera delle relazioni internazionali, al fatto che la “présence sur le territoire suisse présente un intérêt particulier pour la Suisse”. Quanto infine alle modalità con cui i privilegi e le immunità vengono conferiti, l’Art. 26 LEH, e gli Artt. 23-24 OLEH prevedono una competenza generale del Consiglio Federale a concedere i privilegi e le immunità stabiliti dalla legge, determinandone precisamente contenuto e portata in ogni caso di specie tramite la conclusione di appositi accordi internazionali.³⁰⁶

Da ultimo, la Spagna ha adottato nel 2015 la *Ley Organica 16/2015 de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España*,³⁰⁷ provvedimento che intende disciplinare integralmente la materia delle immunità nell’ordinamento spagnolo. Tale legge, nel suo Preambolo, chiarisce anzitutto come non esistano norme consuetudinarie valide per le organizzazioni internazionali.³⁰⁸ Quindi, all’Art. 2, lett. (I), chiarisce che essa si applica alle sole organizzazioni intergovernative, dotate di personalità giuridica internazionale e che abbia la propria sede in Spagna. Inoltre, la disciplina da essa prevista è sussidiaria rispetto a qualsiasi trattato internazionale esistente in materia: ciò si ricava dal combinato disposto dell’Art. 3(b) e dell’Art. 35, che nel disciplinare in maniera decisamente restrittiva l’immunità dalla giurisdizione cognitiva delle

³⁰⁶ Benché in effetti l’Art. 23 OLEH (“Octroi”) preveda che tale determinazione sia effettuata “sous réserve des privilèges, des immunités et des facilités qui découlent directement du droit international”, il successivo Art. 24(1) e (2) (“Formes”) stabilisce che mentre le missioni diplomatiche, i posti consolari e le rappresentanze diplomatiche presso le organizzazioni internazionali “bénéficient automatiquement des privilèges, des immunités et des facilités conformément au droit international et aux usages internationaux, dès qu’ils ont été autorisés par le DFAE à s’établir en Suisse” (1), alle organizzazioni internazionali e agli altri “bénéficiaires institutionnels” “[l]es privilèges, les immunités et les facilités sont accordés [...] par la conclusion d’un accord entre le Conseil fédéral et le bénéficiaire institutionnel ou exceptionnellement par décision unilatérale du Conseil fédéral” (2) (corsivo aggiunto).

³⁰⁷ in *Boletín Oficial del Estado*, Núm. 258, Miércoles 28 de octubre de 2015, Sec. I, p. 101299 ss.

³⁰⁸ *Ibid.*, pp. 101300-101301.

organizzazioni internazionali, fa salvo ogni “acuerdo en otro sentido”.³⁰⁹ Tale Legge, lungi dal contribuire alla formazione del diritto consuetudinario in materia, sembra al contrario essere volta a recepire gli orientamenti più evolutivi e progressisti della dottrina e giurisprudenza contemporanea con riferimento alla portata dell’immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.³¹⁰

Vi sono infine casi di legislazioni *ad hoc* adottate da alcuni stati con riferimento a enti i cui strumenti istitutivi non prevedono alcuna immunità dalla giurisdizione,³¹¹

³⁰⁹ L’Art. 35, anzitutto, codifica in termini netti, e anzi amplia decisamente la principio sancito nella sentenza *Waite and Kennedy* della Corte europea dei diritti dell’uomo, laddove prevede che nelle controversie d’impiego e in quelle di diritto privato l’organizzazione non godrà dell’immunità dalla giurisdizione a meno che non dimostri di disporre di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie già previsto in qualsiasi strumento riguardante l’organizzazione internazionale convenuta (Art. 35(1), par. 2). Esclude inoltre l’immunità per le controversie scaturenti da incidente stradale (Art. 35(2)). Gli Artt. 37 ss. prevedono inoltre una dettagliata disciplina per la rinuncia all’immunità, che potrà essere anche dedotta per via implicita da varie forme di partecipazione al procedimento. L’Art. 34(2) al contrario, prevede l’immunità assoluta dall’esecuzione. Tale disposizione va tuttavia letta alla luce del successivo Art. 41, che nel prevedere la possibilità di procedere all’esecuzione quando si sia esercitata la giurisdizione cognitiva nei confronti di un’organizzazione rinvia alle disposizioni valide per gli Stati.

³¹⁰ Cfr., per un commento sulla Ley Organica 16/2015, M. y P. de Nanclares (dir), *La Ley Organica 16/2015 sobre Privilegios e Inmunidades - Gestacion y Contenido*, Cuadernos de la Escuela Diplomática n. 55, 2016, spec. pp. 205-306 con riferimento alle organizzazioni internazionali.

³¹¹ Si tratta tuttavia di enti che non godono sicuramente di soggettività internazionale e cui sono estese, in considerazione del ruolo da essi svolto. Cfr. es. la L. francese 4 giugno 2003, n. 2003-475, citata da Dorigo, *op. cit.*, p. 50, nota 109, che estende al CICR e al suo personale “des privilèges et immunités identiques à ceux accordés par la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946”, riconoscimento che si giustifica espressamente per lo specifico mandato conferito all’ONG dalla Comunità internazionale, come evidenziato nel corso dei dibattiti parlamentari che hanno portato all’adozione della medesima legge. Cfr. inoltre la L. 30 giugno 1998, n. 301, relativa allo status i privilegi e le immunità dell’OSCE in Italia: mentre l’Art. 2, c. 2, prevede che il riconoscimento dell’immunità è volto a “salvaguardare l’indipendenza dell’esercizio delle... funzioni”, l’Art. 3 dispone che “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”. Cfr. infine la già citata LEH svizzera del 2007 (*supra*, nota 287), i cui Artt. 2(1)(b) e 7, nell’ammettere le “institutions internationales” al beneficio dei privilegi e le immunità previsti dalla legge, qualificano tale categoria, in cui va ricompreso il CICR, in maniera assimilabile a quella delle organizzazioni internazionali vere e proprie. Cfr. il citato Messaggio del Consiglio federale del 2006, par. 2.3.1.2: “L’institution internationale est très proche de l’organisation intergouvernementale. Elle n’en remplit toutefois pas l’ensemble des critères tels qu’ils sont définis par la pratique internationale et la doctrine. C’est pourquoi la doctrine utilise la plupart du temps, pour ce type d’organisme, la notion d’organisation internationale. Toutefois, pour des raisons de clarté juridique, il s’avère nécessaire d’attribuer à cette catégorie d’acteur international une appellation qui lui soit propre”. In questa categoria il Consiglio federale include enti come l’OSCE, il CICR, la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (FISCR), e il Fondo mondiale per la lotta contro l’Aids, la tubercolosi e la malaria (GFATM). Mentre con il primo la Federazione non ha concluso un accordo di sede per le note incertezze riguardanti il profilo della personalità giuridica internazionale di tale ente, e per l’incapacità degli stessi Stati membri di portare a compimento il processo di stipula del Progetto di Convenzione sui privilegi e le immunità dell’OSCE del 2007, con questi ultimi enti un accordo di sede esiste. In particolare, l’Art. 5 dell’Accordo di sede con il CICR del 1993, prevede che “dans le cadre de ses activités” il CICR godrà dell’immunità dalla giurisdizione e dall’esecuzione, a eccezione che in una serie di ipotesi, previste alle lett. a)-g). Disposizioni analoghe sono contenute negli Accordi con la Federazione, del 1996, e con il Fondo, del 2004. Si noti, quindi, come per enti che presentano

come pure una pletora di norme di diritto processuale civile statale che prevedono l'immunità delle organizzazioni internazionali aventi sede nello Stato di volta in volta considerato, "nei limiti definiti dai trattati internazionali" di cui lo Stato sia parte.³¹²

Nell'insieme, gli elementi considerati, sembrano rafforzare l'impressione che non vi sia una sufficiente convergenza di opinioni sull'esistenza, prima ancora che sul contenuto e sulla portata, di una norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali. In particolare, anche quando si possa ricondurre tutta la varietà dei provvedimenti esaminati al principio funzionalistico, non si può non rilevare come questo si presti a giustificare soluzioni applicative molto diverse tra loro.

6.3. *Segue*: la giurisprudenza nazionale.

La giurisprudenza delle corti nazionali, come si è in parte già visto,³¹³ presenta allo stesso modo approcci e soluzioni diverse rispetto al problema in oggetto. Dell'impossibilità di ravvisare un atteggiamento omogeneo nella giurisprudenza italiana, cui pure la dottrina favorevole all'esistenza di una norma consuetudinaria attinge ampiamente per sostenere le proprie conclusioni,³¹⁴ s'è già detto. Occorre ora considerare la giurisprudenza olandese, anch'essa spesso invocata dalla dottrina favorevole al fondamento consuetudinario.

caratteristiche analoghe, almeno per ciò che concerne le incertezze che potrebbero forse dirsi accompagnare la loro natura di soggetto di diritto internazionale, le soluzioni adottate dai vari Stati, pur tutte ancorate al criterio della necessità funzionale, sono decisamente diverse. Nel primo caso, infatti, la Francia ha riconosciuto un'immunità assoluta al CICR. Nel secondo, il richiamo all'immunità riconosciuta agli Stati esteri ha per effetto di escludere dalla portata della stessa le attività c.d. *iure gestionis*. Nell'ultimo, l'Accordo di sede applicabile prevede una serie di eccezioni, non tutte inquadrabili nella categoria delle attività realizzate *iure privatorum* dall'ente. In conclusione, anche quando gli Stati vogliano estendere il regime d'immunità ritenuto applicabile alle organizzazioni internazionali a enti a esse assimilabili, tale operazione parrebbe essere influenzata non solo dalle incertezze che circondano la natura giuridica degli enti interessati, ma anche dalla mancanza di uniformità di vedute con riferimento al regime d'immunità preso a riferimento.

³¹² Ad es., l'Art. 79(3) della Legge di diritto internazionale privato ucraina; gli Artt. 251(3) del Codice di procedura arbitrale, e 401(2) del Codice di procedura civile della Federazione Russa. Ulteriori riferimenti possono essere rinvenuti nel Database CAHDI (<https://www.coe.int/en/web/cahdi/database-immunities>), oppure in CAHDI, *Replies by States to the questionnaire on "Immunities of special missions"*, Strasburgo, 11 luglio 2018, ora pubblicate in Council of Europe, *Immunities of Special Missions*, Brill/Nijhoff, 2019, p. 142 ss.

³¹³ *Supra*, §§ 2-5.

³¹⁴ Cfr. gli Autori richiamati *supra*, § 6.

6.3.1 La giurisprudenza olandese e russa

Rispetto a un'iniziale incertezza rispetto all'approccio da seguire,³¹⁵ la giurisprudenza olandese più recente sembra essersi consolidata intorno ad alcuni precedenti autorevoli della Corte Suprema olandese. In particolare, due decisioni sembrano meritevoli di attenzione. La prima è senza dubbio quella emessa dalla Corte Suprema olandese nel noto caso *Spaans v. Iran-United States Claims Tribunal*, in cui era stato dedotto in giudizio il rapporto d'impiego fra il Tribunale e un ex interprete e traduttore dello stesso. L'interesse di questo caso attiene soprattutto al fatto che l'ente convenuto, un tribunale internazionale, non aveva concluso un accordo di sede con l'Olanda, Stato che per di più non era membro del Tribunale.³¹⁶

Nel corso del procedimento, invero, le corti inferiori avevano riconosciuto l'applicabilità della norma consuetudinaria valida per gli Stati, benché sul presupposto di un esplicito riconoscimento unilaterale da parte del governo olandese, intervenuto nel corso del procedimento.³¹⁷ La Corte Suprema, al contrario, distingueva il regime d'immunità applicabile agli Stati da quello applicabile alle organizzazioni internazionali;³¹⁸ quindi, e malgrado l'esistenza di una base normativa esplicita nell'ordinamento olandese, i giudici facevano riferimento al diritto consuetudinario, osservando che

“...it must be assumed that even in cases where there is no treaty... it follows from unwritten international law that an international organization is entitled to the privilege of immunity from jurisdiction on the same footing as generally provided for in [privileges and immunities] treaties... According to unwritten international law as it currently stands, an international organization is in principle not subject to the jurisdiction of the courts of the

³¹⁵ Cfr. infatti il caso *Eckhardt v. Eurocontrol*, discusso *supra* (nota 74, e testo corrispondente), con quelli qui esaminati.

³¹⁶ Occorre peraltro rilevare che il caso in oggetto riguarda sì un'organizzazione internazionale di cui lo Stato del foro non è membro; tuttavia, avendo essa la propria sede nei Paesi Bassi, da un lato si vedrebbe “attenuata” la condizione di terzietà dello Stato olandese, dall'altra tale circostanza è da alcuni Autori ritenuta sufficiente a fondare, in capo ad esso, un obbligo di buona fede, e ciò apparentemente anche in assenza di un accordo avente specificamente a oggetto la sede, i privilegi e le immunità dell'organizzazione. Cfr. R. Higgins, *Problems and Process...*, cit., p. 91; C.F. Amerasinghe, *Principles...*, cit., pp. 347-348; J. Crawford, *Brownlie's Principles...*, cit., p.173.

³¹⁷ Le loro opinioni poi divergevano riguardo alla qualificazione dell'attività svolta dal lavoratore come *iure imperii* o *iure gestionis*. Rispetto a ciò, cfr. *supra* (note 154-155 e testo corrispondente).

³¹⁸ Corte Suprema olandese, *Ary Spaans v. Iran-United States Claims Tribunal*, sentenza del 20 dicembre 1985, in *Netherlands YIL*, 1987, p. 357 ss., in 94 *ILR*, p. 321, e in *ILDC* 1759 (NL 1985), spec. par. 3.3.1.

host state in respect of disputes which are *immediately connected* to the fulfilment of the tasks assigned to that organization”.³¹⁹

Come si vede, la norma consuetudinaria individuata dalla Corte poggia sul ben noto criterio funzionalistico, secondo cui ogni controversia riguardante un’attività connessa, o “immediately connected” secondo la Corte, con il perseguimento dei fini assegnati all’organizzazione, dovrà essere ritenuta esente dal sindacato dei giudici nazionali.

Tuttavia, occorre altresì notare come il destinatario della norma in questione sarebbe, secondo la Corte soltanto “the State in whose territory the organization has its seat, with the consent of the government of that State”.³²⁰ Soprattutto, non è chiaro quale sia l’operazione che ha condotto la Corte ad affermare l’esistenza di siffatta norma. Nella decisione in effetti non v’è traccia di un’indagine della prassi internazionale, finanche quella convenzionale, ai fini dell’identificazione della norma consuetudinaria. Non è neppure chiaro se essa abbia adottato, all’opposto, un ragionamento di tipo deduttivo. La decisione in oggetto non sembra dunque particolarmente persuasiva.

Ciò nondimeno, la giurisprudenza successiva, sia della Corte Suprema sia delle corti inferiori, è stata da essa ampiamente influenzata.

Al riguardo, tuttavia, occorre distinguere da un lato i casi, che sembrano invero pochissimi, in cui le corti olandesi hanno fatto diretta applicazione della norma consuetudinaria d’immunità funzionale, eventualmente anche disapplicando le norme convenzionali esistenti; dall’altro, i casi in cui detta norma è stata presa a parametro interpretativo di riferimento per la determinazione della *portata* dell’immunità, la quale era invece sancita dalle norme convenzionali applicabili all’organizzazione di volta in volta convenuta.³²¹

³¹⁹ *Ibid.*, par. 3.3.4 (corsivo aggiunto).

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ Per una panoramica della giurisprudenza olandese più recente, cfr. O. Spijkers, *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, in *Journal of International Peacekeeping*, vol. 13, 2009, pp. 197-219; T. Henquet, *International Organizations in the Netherlands, Immunity from the Jurisdiction of the Dutch Courts*, in *Netherlands ILR*, vol. 57, 2010, pp. 267-301, e Id., *The Jurisdictional Immunity of International Organizations in the Netherlands and the View from Strasbourg*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *op. cit.*, pp. 279-312; I.F. Dekker, C. Ryngaert, *Immunity of international organizations: balancing the organization’s functional autonomy and the fundamental rights of individuals*, in A.A.H. van Hoek et al. (eds), *Making Choices in Public and Private International Immunity Law*, The Hague, TMC Asser Press, 2011, pp. 83-109; R. van Alebeek, A. Nollkaemper, *The Netherlands*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 179 ss.; T. Henquet, C. Ryngaert, *Immunities of International Organizations Before Domestic Courts, Reflections on the Collective Labour Case Against the EPO*, in *Netherlands YIL*, 2016, pp. 393-408.

Un caso, in particolare, sembrerebbe riassumere in sé l'ambiguità dell'influenza esercitata dal precedente *Spaans* sulla giurisprudenza olandese successiva. Nel caso *Greenpeace Nederland v. Euratom*, veniva in rilievo, in maniera piuttosto inusuale, l'immunità dalla giurisdizione penale di Euratom.³²² Come noto, tale organizzazione, al pari dell'Unione europea, beneficia sì delle immunità e dei privilegi "necessari all'assolvimento dei propri compiti"; tuttavia ne gode "alle condizioni previste" dal già citato Protocollo del 1965 sui privilegi e le immunità dell'Unione europea.³²³ Ora, come già rilevato,³²⁴ tale Protocollo non prevede alcuna immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'Unione in quanto tale, e quindi dell'Euratom che qui sola viene in rilievo. Malgrado ciò, per la Corte, che su questo punto segue la sentenza appellata, "[...] there is no reasonable doubt that Euratom can, on the basis of art. 191 Euratom Treaty in connection with the Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities, enjoy so-called functional immunity in the Netherlands. This means that Euratom has immunity from jurisdiction insofar as it concerns criminal acts committed in the context of its official activities so that those activities can be carried out in complete independence in accordance with its duties".³²⁵

Nell'identificazione della base normativa dell'immunità dell'organizzazione, non gioca apparentemente alcun ruolo il precedente *Spaans*, che infatti viene (implicitamente) richiamato dalla Corte solo in un passaggio successivo, e con riferimento specifico alla determinazione della portata dell'immunità in parola.³²⁶ Non

³²² Cfr. Corte Suprema olandese, *Greenpeace Nederland and Procurator General at the Supreme Court of the Netherlands (intervening) v. Euratom*, sentenza del 13 novembre 2007 n. LJN:BA9173, in *ILDC* 838 (NL 2007). In breve, in seguito a un'ispezione ambientale condotta dalle autorità olandesi presso la sede del *Joint Research Center* (istituito in base all'Art. 8 del Trattato Euratom) era stata contestata all'organizzazione l'infrazione di varie norme riguardanti licenze ambientali ed altre stabilite dal *Nuclear Energy Act* olandese del 1963. Ciò aveva portato al ricorso di Greenpeace Netherlands in base a una norma del c.p.p. olandese che consente il ricorso diretto all'autorità giudiziaria. La Corte d'appello di Amsterdam, con sentenza del 21 dicembre 2005, disponeva che il Pubblico ministero proseguisse il procedimento contro Euratom. Il Procuratore generale presso la Corte Suprema olandese impugnava tale decisione, avviando il procedimento da cui la sentenza in parola origina. Un riassunto della sentenza della Corte d'appello di Amsterdam si trova nella sentenza della Corte Suprema (par. 5).

³²³ Cfr. Art. 191 del Trattato Euratom del 1957, più volte modificato.

³²⁴ Cfr. *supra*, § 6.1.

³²⁵ Corte Suprema olandese, *Greenpeace Nederland et al. v. Euratom*, par. 6.2.

³²⁶ *Ibid.*, par. 6.4, in cui la Corte rilevava l'inadeguatezza del criterio utilizzato dalla Corte d'appello di Amsterdam per determinare la portata dell'immunità di Euratom, criterio fondato su un test "negativo", secondo cui l'esercizio della giurisdizione penale rispetto ad attività che, in quanto configuranti infrazioni della normativa applicabile non potevano qualificarsi come svolte nell'ambito delle funzioni di Euratom, non poteva essere considerato un impedimento al perseguimento da parte dell'organizzazione dei propri fini istituzionali (cfr. par. 6.4 della decisione d'appello). Per la Corte Suprema: "[t]hat measure is incorrect, because it is too limited. The issue is whether the conduct in question is *immediately connected*

può escludersi, tuttavia, che nell'individuare la fonte normativa dell'immunità dalla giurisdizione nei trattati, i quali invero nulla prevedono in parola, tale precedente non abbia giocato un rilievo indiretto, o per così dire "inconscio".³²⁷

La giurisprudenza successiva, per la maggior parte,³²⁸ ripropone le medesime ambiguità.³²⁹ Da ultimo, la questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria

to the performance of the tasks assigned to Euratom. The conduct alleged against Euratom, as described in the indictment, concerns violations of regulations of the environmental permits issued to the Center and permits under the Nuclear Energy Act, as well as other violations of environmental legislation. These behaviors can hardly be seen as being directly related to the tasks assigned to Euratom. That is why functional immunity applies" (corsivo aggiunto). Il richiamo al precedente *Spaans* è tutto nel riferimento al criterio secondo cui l'immunità copre quelle attività che siano "immediately connected" con le funzioni istituzionali dell'ente. Come si vede, qui non è in gioco il *fondamento normativo* dell'immunità di Euratom, bensì esclusivamente la sua *portata*.

³²⁷ In fondo, la Corte d'appello, che come detto sul punto è seguita dalla Corte Suprema, aveva esaminato congiuntamente la questione del fondamento dell'immunità e della sua portata, tanto che le due questioni paiono confondersi: "The Treaty implies (Article 28 Merger Treaty, in accordance with the pre-existing Article 191 Euratom Treaty) that the European communities - and therefore Euratom in this case - enjoy the privileges and immunities necessary to fulfill the provisions of the Protocol on the territory of the Member States of their duties. The latter phrase implies a relevant limitation of immunity, since it must concern so-called functional immunity. Where it concerns activities that fit in with the performance of Euratom, this immunity can be invoked." (cfr. il par. 6.4. della decisione d'appello).

³²⁸ Vi è infatti una parte della giurisprudenza olandese, riguardante principalmente le Nazioni Unite ma anche il più recente contenzioso lavoristico collettivo contro l'EPO (su cui cfr. Ryngaert, op. ult. cit.) in cui la questione del fondamento normativo dell'immunità non si è posta, o è stata risolta esclusivamente sulla base delle norme pattizie applicabili.

³²⁹ In una sola circostanza sembra essere stata fatta applicazione "preferenziale" della norma consuetudinaria d'immunità funzionale rispetto alla norma pattizia applicabile: cfr. Corte distrettuale dell'Aja, *Pichon-Duverger v. Permanent Court of Arbitration (PCA)*, sentenza del 27 giugno 2002, n. di causa 262987/02-3417 (inedita, citata da R. van Alebeek, A. Nollkaemper, op. cit., p. 190) in cui la Corte ha negato l'immunità invocata dalla PCA in base all'Art. 3 dell'Accordo di sede (che prevede un'immunità assoluta), in ragione dell'assenza di rimedi alternativi in seno all'organizzazione. Tuttavia essa ha svolto il proprio ragionamento esclusivamente sulla base della norma consuetudinaria d'immunità funzionale, che per la Corte non coprirebbe le controversie di lavoro, dal momento che queste ultime hanno natura "meramente privatistica". In questo senso, tale sentenza si discosta decisamente dal precedente *Spaans*. In altri casi, poi, le corti sembrano utilizzare la norma consuetudinaria come parametro di riferimento interpretativo per determinare la *portata* dell'immunità riconosciuta da norme pattizie, piuttosto che farne "applicazione preferenziale": cfr. ad es., Corte d'appello dell'Aja, *X. v. European Patent Organization (EPO)*, sentenza del 28 settembre 2007, n. di causa 06/1390, e Corte Suprema olandese, *X. v. EPO*, sentenza del 23 ottobre 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI9632, in ILDC 1464 (NL 2009), par. 3.3, in cui la Corte Suprema giudica infondati i motivi d'appello concernenti la *portata* dell'immunità di EPO, osservando che le controversie di lavoro sono "immediately connected" con le funzioni dell'ente; l'immunità era comunque riconosciuta in base ai già citati Art. 8 del Trattato e Art. 3 del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'EPO (cfr. par. 3.2, e *supra*, nota 241); in un altro caso, la Corte d'appello dell'Aja ha invece fatto esclusivo riferimento al criterio restrittivo sancito dalle disposizioni appena richiamate, cfr. *European Patent Office v. Stichting Restaurant De La Tour*, sentenza del 21 giugno 2011 n. LJN: BR0188. Altri esempi più recenti sembrano per lo più confermare questa lettura. In effetti, laddove esista un accordo applicabile al caso di specie, pur se concluso in forma semplificata, le corti tendono comunque a farvi riferimento, quantomeno, in via principale: in un caso riguardante l'immunità di un esperto di parte per l'attività svolta nell'ambito di un procedimento dinanzi all'Iran-US Claims Tribunal, la Corte distrettuale dell'Aja ha ritenuto che lo Scambio di lettere fra il Tribunale e il Governo olandese del 1990 riguardante la sede, i privilegi e le immunità del Tribunale (2366 UNTS 445), benché concluso senza autorizzazione parlamentare, fosse "an international agreement between a state and an international organisation governed by international law, and thus a treaty, a

sull'immunità dalla giurisdizione cognitiva si è riproposta dinanzi alla Corte distrettuale di Limburg, in un procedimento concernente la mancata esecuzione di contratti di fornitura di carburante conclusi dalla NATO con un gruppo di imprese nell'ambito della missione ISAF in Afghanistan. Anche in questo caso, al termine di una rapida analisi della questione, il riferimento al precedente *Spaans* e alla successiva giurisprudenza della Corte Suprema ha consentito alla Corte distrettuale di accertare e applicare alla NATO la norma consuetudinaria d'immunità funzionale già vista.³³⁰

source of international law” e integrasse dunque il parametro stabilito dall'Art. 13a dell'*Act on General Provisions of Kingdom Legislation* del 1829 (“The jurisdiction of the courts and the execution of judicial decisions and deeds are subject to exceptions recognised in international law”), cfr. *A. v. B.*, sentenza del 23 giugno 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN0537 (inedita, in olandese, traduzione mia), e I.F. Dekker, C. Ryngaert, *Immunity of International Organisations...*, cit., pp. 91-92 per una critica. Successivamente, in una controversia di lavoro riguardante nuovamente il Tribunale, la medesima Corte aveva dapprima affermato che l'immunità del Tribunale dovesse essere riconosciuta in base allo scambio di lettere del 1990; quindi, e benché l'Art. 3 di tale Accordo riconosca l'immunità al Tribunale “within the performance of its tasks”, la Corte aveva concluso che la controversia dovesse ritenersi coperta dall'immunità perché “immediately connected” alle funzioni del Tribunale, facendo così ancora una volta riferimento, benché solo implicitamente, al precedente *Spaans*, cfr. *X. v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 24 agosto 2011 LJN:BT2066, par. 4.2 (in olandese, citata da R. van Alebeek, A. Nollkaemper, *op. e loc. ult. cit.*). Il medesimo approccio è stato adottato, in secondo grado, dalla Corte d'appello dell'Aja (cfr. *X. v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 25 settembre 2012, spec. parr. 7-8, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX8215 (in olandese). Si v. però come, solo un anno dopo, la stessa Corte abbia affrontato, confondendole nuovamente, la questione del fondamento normativo e della portata della norma sull'immunità dalla giurisdizione cognitiva della medesima organizzazione in *Iran-US Claims Tribunal v. Y.*, sentenza del 17 settembre 2013, par. 3.3: “It must be assumed that it follows from unwritten international law that an international organization, at least in the state in the territory of which it is established with the agreement of the government of that State, enjoys immunity from jurisdiction and is therefore not, in principle, subject to the jurisdiction of the court of the host State in respect of any dispute immediately connected to the fulfillment of the tasks assigned to that organization. However, this immunity is not unlimited. It is in any case subject to the restrictions which the host State has to impose on the basis of the same international law, such as under treaty provisions”, ECLI:NL:GHDHA:2013:3938 (in olandese, traduzione mia), o in *Jurisprudence étrangère intéressante le droit international*, *RGDIP*, vol. 119, fasc. 4, 2015, p. 883, con sintesi di A.-M. Thévenot-Werner.

³³⁰ Corte distrettuale di Limburg, *Supreme Site Services Gmbh et al. v. Allied Joint Force Command Headquarters Brunssum (AJFCH) and Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)*, sentenza dell'8 febbraio 2017, reperibile qui: <https://uitspraken.rechtspraak.nl>. La Corte imposta il proprio ragionamento partendo correttamente dalla ricognizione delle norme pattizie applicabili (parr. 4.3-4.10). Rilevato quindi che nessuna disposizione pattizia prevede espressamente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva della NATO, procede alla ricognizione del diritto consuetudinario (parr. 4.11-4.17). La Corte, che invero aveva dinanzi a sé la Memoria delle società attrici, in cui si negava l'esistenza di una prassi costante e uniforme in materia “relying on international literature and the case law of various (top) judges from Western countries” (par. 4.12), confina la propria analisi della questione in due paragrafi (parr. 4.15-4.16): ricordato il precedente *Spaans* della Corte Suprema, si limita a rilevarne la conferma nelle successive pronunce della stessa Corte nei casi riguardanti Euratom (2007) e EPO (2009). Poiché si è già detto quale uso abbia fatto la Corte Suprema del diritto consuetudinario nelle pronunce più recenti, non sembra che il loro utilizzo nel caso di specie sia particolarmente persuasivo. In ogni caso, l'argomentazione della Corte si fonda su soli precedenti “domestici”, e se ha l'effetto di confermarne la perdurante influenza sull'attuale giurisprudenza di merito, non contribuisce granché ad accrescerne il peso in un'ottica di ricostruzione generale del diritto internazionale generale. La Corte distrettuale, in ragione dell'inesistenza di rimedi alternativi per il ricorrente, ha in ultima analisi affermato la propria giurisdizione. Ciò comunque non ha impedito che nell'ambito del medesimo procedimento la stessa

In ultima analisi, il peso della prassi sin qui discussa ai fini della ricostruzione del diritto internazionale generale in materia sembrerebbe poggiare esclusivamente sulla più volte citata sentenza *Spaans*. Come già detto, tuttavia, tale precedente appare di per sé poco persuasivo; e anche se costantemente richiamato, nei modi che si sono visti, dalla giurisprudenza successiva, non sembra per questo aver acquisito maggior forza.

Alla ricostruzione sinora effettuata sembra potersi accostare la prassi seguita dalle corti russe, che hanno generalmente adottato uno standard d'immunità funzionale ristretta. Tuttavia, in alcuni casi l'hanno dedotto esclusivamente da un'analisi degli accordi applicabili,³³¹ in altri hanno invece espressamente affermato l'esistenza di una norma consuetudinaria corrispondente, trovandone poi conferma nel diritto convenzionale e derivato dell'organizzazione convenuta.³³²

6.3.2. La giurisprudenza tedesca, austriaca e svizzera.

Come già visto, negli ordinamenti di Germania e Austria esistono disposizioni che prevedono espressamente la possibilità di estendere alle organizzazioni internazionali le

Corte, e in seguito la Corte d'appello di Hertogenbosch, riconoscessero l'immunità assoluta dalla giurisdizione esecutiva e cautelare della NATO sulla base del diritto convenzionale applicabile (l'Art. II del Trattato nord-Atlantico di Parigi del 1952, che prevede l'immunità assoluta dall'esecuzione). Anche in queste pronunce, tuttavia, le varie corti hanno: talora, e in forma di *obiter*, suggerito l'esistenza di un diritto, di fonte consuetudinaria, all'immunità assoluta dall'esecuzione (cfr. Corte distrettuale di Limburg, *Supreme Site Service GmbH. et al. v. SHAPE*, sentenza del 12 giugno 2017, par. 4.2-4.5); talaltra, e attraverso un richiamo alla giurisprudenza olandese in materia d'immunità dall'esecuzione *degli Stati esteri*, ammesso che il diritto consuetudinario possa prevedere delle eccezioni anche all'immunità assoluta dall'esecuzione di cui possano eventualmente godere le organizzazioni internazionali (cfr. Corte d'appello di Hertogenbosch, *Supreme Site Service GmbH. et al. v. SHAPE*, sentenza del 27 giugno 2017, par. 3.10-3.12.5); la questione non è stata più riesaminata dalla Corte Suprema nella propria sentenza del 21 dicembre 2018, n. di causa 17/04066.

³³¹ Cfr. Corte Suprema russa, *Ryabov v. Eurasian Development Bank*, sentenza del 9 luglio 2010, in *ILDC* 1559 (RU 2010), par. H4 ss.; v. inoltre le pronunce citate da C. Ryngaert, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent trends*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, p. 121 ss., a p. 129.

³³² Cfr. Supreme Arbitrazh Court, sentenza dell'11 aprile 2011, causa n. VAS-3440/07, citata da S.Y. Marochkin, *The Russian Federation*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 221 ss., a p. 237 ("In international law there exists an international custom according to which international organizations are granted immunity, that is, the exemption of the international organization from the jurisdiction of the state in which it is located or residing... This international custom was confirmed and implemented in a majority of international treaties governing the immunities of international organizations, in particular in the Convention on the Privileges and Immunities of the UN 1946, the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1947, the Convention on the Privileges and Immunities of the Shanghai Cooperation Organization 2004...Such an approach to the application of the given rule of international law is supported by the Presidium of the SAC in its decision of [20 January 2004], which stated the following:... business activities not associated with professional functions and authorized by the charter, have an auxiliary character and are not covered by immunity").

immunità previste dal diritto internazionale consuetudinario; a tali previsioni corrisponde un atteggiamento apparentemente favorevole delle corti superiori.³³³

Tuttavia, come detto, in Germania la relativa previsione sembra essere stata interpretata più ai fini dell'applicazione analogica a tali enti delle immunità riconosciute agli Stati esteri. Più di recente, del resto, tale approccio è stato abbandonato, e la giurisprudenza tedesca,³³⁴ dopo alcune incertezze,³³⁵ sembra oggi favorevole al riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali anche in assenza di un preciso obbligo convenzionale in tal senso. Occorre però qualificare ulteriormente tale affermazione, osservando più da vicino il preciso approccio seguito in materia dalle corti tedesche; infatti, se esso può dirsi consolidato, ciò sembrerebbe valere solo per le controversie in materia d'impiego, e con le particolarità che si diranno.

In alcune controversie lavoristiche riguardanti Eurocontrol e la Scuola europea di Monaco, infatti, varie corti superiori hanno costantemente negato la propria giurisdizione in assenza di previsioni pattizie, fondando le proprie conclusioni sul potere di auto-organizzazione delle organizzazioni convenute: la natura di ente internazionale, e la specifica attribuzione di un potere di disciplinare i rapporti

³³³ *Supra* (nota 283 e ulteriori rinvii).

³³⁴ Per una panoramica della giurisprudenza tedesca, cfr. K. Hailbronner, *Immunity of International Organizations from German National Jurisdiction*, in *Archiv des Völkerrechts*, vol. 42, 2004, p. 329 ss.; B. Fassbender, *Germany*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 123 ss.; R. Caballero, *L'immunità de juridiction*, cit., p. 189 ss.

³³⁵ Infatti, in un primo momento, la giurisprudenza è sembrata restia ad accordare tale esenzione in assenza di disposizioni convenzionali. Addirittura, in un caso riguardante l'UNICEF, la Corte Suprema Federale aveva esercitato la propria giurisdizione rilevando che l'organo ONU non aveva violato la legislazione tedesca in materia di concorrenza sleale, giacché l'attività di vendita di cartoline pubblicitarie era da considerarsi accessoria all'attività principale dell'ente, in quanto svolta "in order to be able to carry on its charitable pursuits with the profits derived therefrom", cfr. Corte Suprema Federale, *Studio-Karten GmbH. v. Deutsches Komitee Der Unicef et. al.*, sentenza del 16 gennaio 1976 in *UNJY*, 1976, pp. 247-248. Analogamente, è stata inoltre le corti tedesche hanno inizialmente affermato la propria giurisdizione in alcuni ricorsi riguardanti le attività amministrative della Scuola europea di Monaco, enti scolastici creati tramite trattato internazionale, cui normalmente non è conferita l'immunità dalla giurisdizione: cfr. Corte amministrativa d'appello di Monaco, *N. and ors. v. European School Munich*, sentenza del 23 agosto 1989 n. 7 CS 89.90, in *ILR*, vol. 108, p. 649 ss. (il ricorso riguardava il pagamento delle tasse scolastiche; la Corte affermava la propria giurisdizione rilevando l'assenza di un obbligo pattizio in senso contrario); il medesimo approccio era seguito in un caso successivo dalla Corte amministrativa di 1° grado, *X. et al. c. European School Munich*, sentenza del 29 giugno 1992 n. M 3 K 90.4137-41, citata da A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, p. 151, nota 604 (la Corte affermava la propria giurisdizione negando espressamente l'esistenza di norme consuetudinarie). In seguito, e nel medesimo caso, la Corte d'appello ha mutato atteggiamento, e affermato l'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione cognitiva basandosi soprattutto sulla prassi convenzionale e sulla dottrina, cfr. Corte amministrativa d'appello di Monaco, *X. et al. c. European School Munich*, sentenza del 15 marzo 1995 n. 7 B 92.2689-93, in Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 151, note 605-606.

d'impiego con i funzionari, che implica quello di assoggettarli a uno speciale sistema di ricorsi giurisdizionali interni, comportano, se concretamente esercitati, la negazione della giurisdizione tedesca.³³⁶ In tal senso, l'approccio in parola sembra richiamare la tesi sopra vista dell'estraneità di determinati rapporti giuridici sorti in un ordinamento diverso da quello statale rispetto alla giurisdizione delle corti territoriali. Con un importante *caveat*, tuttavia; l'insufficienza, o l'inesistenza, di meccanismi alternativi giurisdizionali di ricorso farebbe venir meno l'esenzione in parola, la quale dunque può dirsi "condizionata". Allo stesso tempo, esso non pare implicare l'accertamento di una norma consuetudinaria di contenuto corrispondente.³³⁷

In quest'ultimo senso, più chiare indicazioni sembrano potersi ricavare dalla giurisprudenza austriaca.³³⁸ È vero, infatti, che la Corte Suprema, come già aveva fatto la Corte Costituzionale, ha ammesso che le immunità delle organizzazioni internazionali possano derivare anche dal diritto consuetudinario.³³⁹ Tuttavia, il caso deciso dalla Corte riguardava nello specifico le immunità dei rappresentanti degli Stati dinanzi ad organizzazioni internazionali, aspetto sul quale peraltro esiste una Convenzione di "codificazione" della materia, mai entrata in vigore. Ebbene, a tal riguardo la Corte ha espressamente negato che la materia sia disciplinata dal diritto consuetudinario.³⁴⁰ Per il

³³⁶ Per quanto riguarda Eurocontrol, cfr. *Hetzel v. Eurocontrol*, Corte amministrativa d'appello di Baden-Württemberg, sentenza del 7 agosto 1979 n. IV 1355/79, in *Deutsches*, 1980, p. 127; Corte Costituzionale federale, sentenza del 10 novembre 1981 n. 2 BvR 1058/79, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1982, p. 189. Per quanto riguarda la Scuola europea di Monaco, cfr. Corte amministrativa federale, *European School Employee Bonus Case*, sentenza del 29 ottobre 1992 n. 2 C 2.90, in *ILR*, vol. 108, p. 664.

³³⁷ Nelle sentenze su Eurocontrol appena citate, infatti, la questione viene sollevata ma lasciata aperta, dato che le disposizioni interne sullo Statuto del personale consentivano di arrivare alla conclusione anzidetta, senza che fosse necessaria un'indagine del diritto consuetudinario.

³³⁸ Per una panoramica della giurisprudenza austriaca, cfr. S. Wittich, *Austrian Judicial Decisions Involving Questions of International Law*, 10 *ARIEL*, vol. 10, 2005, p. 197 ss.; G. Novak, A. Reinisch, *Austria*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 31 ss.; K. Schmalenbach, *Austrian Courts and the Immunity of International Organizations*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (ed.), *op. cit.*, p. 188 ss.

³³⁹ *Supra* (note 153-154). Cfr. Corte Suprema austriaca, *Company E v. Andreas N.*, sentenza del 1° dicembre 2005, cit., par. 2: "[...] Immunities and privileges of International Organizations may be laid down in various legal sources, such as their constitutions, headquarters or host state agreements, international customary law, or domestic laws of member states. The most important privilege of an International Organization is the immunity from the national jurisdiction of the member states, especially the host state. The Organization may of course waive its immunity [...]".

³⁴⁰ Il ragionamento della Corte pare tuttavia avere implicazioni più generali: "Since International Organizations have become generally recognized only after the Second World War, it is doubtful whether there is indeed customary international law in that respect. In any event, there is certainly no customary law with regard to the rules on immunity of delegations to organs of international conferences as stipulated in the 1975 Vienna Convention [...] This holds especially true for the OSCE" (*ibid.*, par. 6). Potrebbe osservarsi che ciò non esclude che una conclusione diversa possa essere raggiunta riguardo all'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione in quanto tale. Invero, il passaggio sopra riportato

resto, la giurisprudenza di merito e Cassazione ha costantemente risolto questioni d'immunità sull'esclusiva base del diritto convenzionale, dando peraltro a tale immunità una connotazione tendenzialmente assoluta.³⁴¹

Lo stesso può dirsi della giurisprudenza svizzera, che, in linea con la già citata pronuncia del Tribunale Federale nel caso *Groupement d'Entreprises Fougerolle*, nega quasi unanimemente il fondamento consuetudinario dell'immunità delle organizzazioni internazionali.³⁴² Ad esempio, in una causa di lavoro concernente la Lega degli Stati Arabi, organizzazione di cui la Svizzera non è membro e con la quale non ha concluso un accordo di sede, il Tribunale Federale svizzero non affronta la questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria *ad hoc* sull'immunità applicabile all'organizzazione convenuta, limitandosi a richiamare *expressis verbis* il proprio ragionamento nel precedente del 1992.³⁴³ Sul punto, il Tribunale dunque non conferma

del par. 2, in cui la Corte fa riferimento a tale forma d'immunità come al “most important privilege of an [IO]”, lascerebbe intendere che essa effettivamente abbia, per la Corte, un fondamento consuetudinario. Inoltre, la decisione su questo punto potrebbe riflettere le incertezze che circondano la natura internazionale dell'OSCE, la cui personalità giuridica internazionale è in effetti messa in dubbio dalla Corte (*ibid.*). Tuttavia, da un lato, in assenza di una specifica analisi della questione, in questa o in sentenze successive, tale osservazione resta una mera suggestione. Inoltre, e con riferimento allo specifico statuto dell'OSCE nell'ordinamento austriaco, questo è ora espressamente disciplinato da un Accordo di sede del 2017, che ne riconosce espressamente la personalità giuridica internazionale e la ammette al beneficio di una limitata immunità dalla giurisdizione cognitiva e di un'assoluta immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare (cfr. Artt. II, Sez. 2 e VI, Sez. 9).

³⁴¹ Cfr. la giurisprudenza citata dagli Autori richiamati *supra* (nota 317).

³⁴² Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle et consorts v. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992, *cit.*, *supra* (nota 149), in cui il Tribunale aveva negato la possibilità di estendere in via analogica alle organizzazioni internazionali l'immunità valida per gli Stati, e quindi che alle prime come ai secondi l'immunità spettasse in conseguenza del possesso della personalità giuridica internazionale. Se ciò non risolve, apparentemente, la questione se il distinto regime riguardante l'immunità delle organizzazioni internazionali abbia dato luogo all'emersione di norme consuetudinarie autonome, è vero però che il Tribunale Federale affermava, da un lato, che “[n]'étant pas, contrairement aux Etats, des sujets pléniers du droit international, ces organisations tiennent toujours leur immunité d'un instrument de droit international public, que ce soit de conventions multilatérales entre Etats Membres d'une organisation ou par des accords bilatéraux, les accords de siège avec l'Etat hôte venant au premier rang” (par. 1a); dall'altro, nel sancire la portata assoluta e non relativa dell'immunità spettante a tali enti, osservava: “Les raisons de cette différence doivent, notamment, être recherchées dans le fondement juridique même de l'immunité octroyée aux organisations internationales, à savoir une convention internationale et non pas une règle de droit international général” (*ibid.*). Per una panoramica della giurisprudenza svizzera cfr. A. Perez, *Le système des privilèges et immunités applicable aux organisations internationales en Suisse et aux délégations permanentes étrangères à Genève*, 1997; D. Favre, *L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales: la pratique suisse*, in I. Pingel (dir.), *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, Paris, Pedone, 2004, pp. 43-55 e 129-130; T. Neumann, A. Peters, *Switzerland*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 241 ss., con ulteriori riferimenti dottrinali.

³⁴³ Tribunale Federale svizzero, *Z.M. v. League of Arab States*, sentenza del 25 gennaio 1999 n. 4 C.518/1996, in L. Caflisch, *La pratique suisse en matière de droit international public 1999*, in *Revue suisse de droit international et européen*, vol. 10, 2000, p. 627 ss., a p. 642 ss. (estratto), e in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRax)*, vol. 19, 1999, p. 257 ss., con nota di I. Seidl-

quanto aveva invece espressamente affermato il Tribunale del lavoro di Ginevra nel medesimo procedimento.³⁴⁴ In ultima analisi, esso si fonda su una dichiarazione del Consiglio Federale svizzero con cui quest'ultimo aveva "riconosciuto" l'immunità assoluta della Lega.³⁴⁵ Com'è stato rilevato, non è chiaro se questo "riconoscimento" effettuato dal Consiglio riguardi una norma d'immunità assoluta esistente nel diritto internazionale generale, oppure quella prevista dall'Art. 2 della Convenzione sui privilegi e le immunità della Lega del 1953, che ovviamente è *res inter alios acta* per la Svizzera.³⁴⁶ In ogni caso, il Tribunale fonda espressamente la propria decisione su un atto unilaterale dell'Esecutivo e non sul diritto consuetudinario.³⁴⁷

6.3.3. *La giurisprudenza francese e belga: la negazione del fondamento consuetudinario dell'immunità dalla giurisdizione.*

Hohenveldern, *ibid.*, p. 273 ss., spec. par. 4(b)-(c). Ancor più chiaramente, con riferimento all'immunità dall'esecuzione, si è espresso il Tribunale Federale in una causa avente a oggetto il pignoramento presso l'organizzazione internazionale terza, in qualità di datrice di lavoro, del salario di un funzionario dell'OIL, cfr. Tribunale Federale svizzero, *F. SA c. G.*, sentenza del 22 giugno 1995, in L. Caflisch, *La Pratique Suisse en Matière de Droit International Public 1995*, in *RSDIE*, 1996, p. 593 ss., a pp. 597-599, spec. par. 3(a).

³⁴⁴ Cfr. Tribunale del lavoro di Ginevra, *Z.M. v. League of Arab States*, ordinanza del 17 novembre 1993, in *Arrêts du Tribunal Fédéral Suisse*, 1996, pp. 334-340, e in *ILR*, vol. 116, p. 643 ss. Il Tribunale aveva affermato: "Le droit international coutumier reconnaît aux Organisations internationales, tant universelles que régionales, une immunité absolue" (par. 22).

³⁴⁵ Tribunale Federale svizzero, *Z.M. v. League of Arab States*, par. 4b, ove il Tribunale si cura in effetti di precisare che la dichiarazione del Consiglio non costituirebbe il "fondamento", ma il "riconoscimento" dell'immunità: "Il n'est pas nécessaire de rechercher le fondement de l'immunité de juridiction de la défenderesse s'il apparaît que la Suisse en a admis le principe. Dans son autorisation du 17 mars 1975, le Conseil fédéral a expressément garanti au Bureau permanent de la défenderesse de bénéficier des privilèges et immunités reconnus aux bureaux permanents d'autres organisations inter-gouvernementales. Il faut comprendre cette déclaration comme l'acceptation, par la Suisse, de l'immunité de juridiction de la défenderesse. Peu importe qu'elle découle d'un acte unilatéral de droit interne sans figurer dans un accord international, puisqu'elle ne constitue pas le fondement de l'immunité de cette organisation, mais seulement sa reconnaissance par un Etat déterminé. C'est donc à juste titre que la cour cantonale a admis l'existence de l'immunité de juridiction de la défenderesse". Per l'atteggiamento del Consiglio in materia, cfr. *infra*, § 6.4. Cfr. inoltre C. Dominicé, *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées*, in *AFDI*, 1999, pp. 623-648, a p. 631 e nota 27; T. Neumann, A. Peters, *op. cit.*, p. 245 e nota 28.

³⁴⁶ *Ibid.* Per il riferimento normativo, cfr. *supra* (nota 224).

³⁴⁷ Nondimeno, la Corte d'appello di Ginevra avrebbe più di recente fatto proprio l'approccio del Tribunale Federale in un caso riguardante un'imprecisata organizzazione internazionale soggetta a un regime simile a quello della Lega Araba. Cfr. *E. v. T.*, sentenza del 25 marzo 2009, n. di causa C/18260/2005-4, citata da T. Neumann, A. Peters, *op. e loc. ult. cit.*, i quali non indicano altri esempi di questo tipo e, più oltre, chiosano sulla relativa scarsità di sentenze favorevoli al fondamento consuetudinario, osservando che "[t]he comparatively high regulatory density of Swiss headquarters agreements may make a determination of foreign state practice—in particular for determining a possible rule of customary law—less urgent" (p. 268).

Un orientamento sostanzialmente contrario all'applicazione di norme consuetudinarie nella materia in oggetto è quello seguito dalla giurisprudenza francese.³⁴⁸ Malgrado tale posizione non sia stata nettissima in passato,³⁴⁹ sin dal 1954 la Corte di Cassazione francese parrebbe aver escluso la possibilità di applicare norme diverse da quelle pattizie. In effetti, nel caso *Procureur Général près de la Cour de Cassation c. Société immobilière Alfred Dehodencq*, il Tribunal civil de la Seine aveva inizialmente respinto l'eccezione d'immunità sollevata dall'OEEC sulla base dell'Art. 22(b) della Convenzione del 1948 e dell'Art. 2 dell'annesso Protocollo No. 1.³⁵⁰ Nel giungere a tale conclusione, il Tribunale non aveva negato che gli strumenti citati conferissero all'organizzazione l'immunità invocata. Tuttavia, fondandosi sull'apparente mancata ratifica da parte del Governo francese, li aveva ritenuti inapplicabili nel caso di specie. La Cassazione, ravvisando l'intervenuta ratifica degli Accordi, rilevava l'errore del Tribunale e ne riformava la sentenza riconoscendo l'immunità all'organizzazione convenuta.

L'assenza di qualsiasi riferimento a norme non scritte nel caso di specie, e il motivo specifico dell'impugnazione della decisione di primo grado, mostrano come nell'ordinamento francese sia necessario, ai fini della concessione dell'immunità dalla giurisdizione a un'organizzazione internazionale, non solo un accordo, ma un accordo in vigore e validamente eseguito nell'ordinamento interno.³⁵¹ Tale posizione è stata

³⁴⁸ Per una panoramica della giurisprudenza francese, A. de Nanteuil, *L'application en France des règles internationales relatives aux immunités*, in *AFDI*, 2010, pp. 807-842, e Id., *La France et l'immunité des organisations internationales*, in G. Cahin et al (dir.), *La France et les Organisations Internationales*, Paris, Pedone, 2014, pp. 69-83 cfr. G. Bastid Burdeau, *France*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, pp.103-122; D.-S. Robin, *Les immunités des organisations internationales... cit.*, in D. Simon (dir.), *Le droit international des immunités... cit.*, p. 159 ss.

³⁴⁹ Cfr. le sentenze richiamate *supra*, §§ 2.2 e 5.2.

³⁵⁰ Cour de Cassation, *Procureur Général près de la Cour de Cassation c. Société immobilière Alfred Dehodencq*, sentenza del 6 luglio 1954, in *Rev. crit. de dr. int. priv.*, 1954, p. 612. Per il contenuto di tali disposizioni, cfr. *Supra* (note 221 e 224).

³⁵¹ Cfr. in questo senso N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités... cit.*, p. 294 ss., spec. p. 296; D.-S. Robin, *op. cit.*, p. 166. L'esempio probabilmente più significativo di tale approccio è rappresentato dall'*Affaire Cavaciuti*, dal nome di un ex "juge assesseur" per la delegazione francese dell'UNHCR alla Cour Nationale du droit d'asile. Assunto nel 1990 e licenziato nel 1995, Cavaciuti aveva convenuto l'organizzazione dinanzi al giudice ordinario francese per ottenere il pagamento di somme arretrate e indennità (anche per licenziamento illegittimo). Poiché l'Art. 8 dell'Accordo di sede fra l'UNHCR e la Francia del 1953, nel prevedere l'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione, fa rinvio alla Convenzione Generale del 1946, era naturalmente sorta la questione se l'applicazione di quest'ultima non impedisse l'esercizio della giurisdizione al giudice francese. Il Cavaciuti aveva tuttavia sostenuto dinanzi alla Corte d'appello di Parigi l'inapplicabilità della Convenzione in ragione dell'illegittimità del suo decreto di esecuzione, provocata a sua volta dall'invalidità della ratifica, apposta dall'Esecutivo nell'agosto 1947 senza aver ottenuto la previa autorizzazione parlamentare per via legislativa. La Corte aveva quindi deciso di rinviare la questione al Consiglio di Stato, il quale aveva in effetti constatato

confermata dalla giurisprudenza successiva, sia di merito che di Cassazione.³⁵² Invero, una delle pronunce più spesso invocate a sostegno della tesi opposta, ad uno sguardo più attento conferma l'orientamento sin qui delineato. In una controversia di lavoro riguardante l'*Institut international du froid*, organizzazione cui né la Convenzione istitutiva del 1954 né l'Accordo di sede con la Francia del 1966 conferisce l'immunità dalla giurisdizione cognitiva, la Cassazione, riformando la sentenza d'appello,³⁵³ ha riconosciuto l'immunità attraverso un'interpretazione (estensiva, ma discutibile) del solo diritto convenzionale applicabile.³⁵⁴

Ancor più netta nel negare l'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali è poi la giurisprudenza belga, di cui si richiamano qui solo le pronunce fondamentali.³⁵⁵

l'invalidità della ratifica e l'illegittimità del decreto di esecuzione (per gli opportuni riferimenti normativi e giurisprudenziali, cfr. Conseil d'Etat, 16 giugno 2003 n. 246794, in *RGDIP*, 2004, p. 250 con nota di F. Poirat). Qualche mese dopo la pronuncia, il Parlamento ha emanato la l. 31 dicembre 2003 di approvazione dell'Accordo sui privilegi e le immunità della CPI, il cui Art. 2 "sanava" il decreto dell'aprile 1947 che dava esecuzione alla Convenzione Generale ("est validé le décret [...]"). Malgrado ciò, la Corte d'appello di Parigi decise di non riconoscere l'immunità all'organizzazione, giacché farlo avrebbe posto il ricorrente "dans l'impossibilité de saisir une juridiction pour contester la rupture de son contrat, [...], ce que] aboutirait à un déni de justice", cfr. CA (Paris), *M. Cavaciuti c. HCR*, sentenza del 7 novembre 2006 n. 04/35991. Per il seguito di questo emblematico *Affaire*, v. il Capitolo 2, Sez. 4.

³⁵² Cfr. ad es. Cour d'appel de Paris, *CEDAO v. BCCI*, sentenza del 13 gennaio 1993, in *Journal de droit international*, vol. 120, 1993, p. 353 (in cui è stata affermata la giurisdizione in assenza di previsioni pattizie, e negando espressamente l'esistenza di norme consuetudinarie); Cour d'appel de Paris, sentenza del 17 febbraio 2000 (riguardante l'Accademia Diplomatica Internazionale), citata nel Rapporto del Conseil d'Etat, *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, 2008, p. 33; Cour de Cassation (1ère ch. civ.), *CSR et SATRE c. Ligue des Etats Arabes*, sentenza del 14 ottobre 2009 n. 08-14978, in cui la Corte ha confermato la sentenza della Corte d'appello di Parigi che riconosceva l'immunità dall'esecuzione della Lega degli Stati Arabi (organizzazione di cui la Francia non è membro), sulla base, ed entro i precisi limiti previsti dall'Accordo del 1997 per l'installazione dell'ufficio parigino della Lega. Cfr. infine il *Rapport annuel de la Cour de Cassation*, 2005, p. 275, in cui si sottolinea che "l'immunité de juridiction est reconnue à certaines organisations internationales par l'effet des traités instituant ces organisations ou des 'Accords de siège' qu'elles ont conclus avec les Etats", disponibile qui: <https://www.courdecassation.fr/>. Per ulteriori riferimenti, si rinvia agli Autori citati *supra* (nota 320), e a M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione... cit.*, pp. 25-27.

³⁵³ *Institut international du froid v. Elkaim*, Cour d'appel de Paris, sentenza del 7 febbraio 1984, in *ILR*, vol. 77, pp. 498-506; nello stesso senso già Conseil de prud'hommes de Paris, sentenza dell'11 febbraio 1982 (inedita).

³⁵⁴ Cfr. Cour de Cassation, *Institut international du froid v. Elkaim*, sentenza dell'8 novembre 1988, in *Bulletin civil*, 1988, I, p. 211. Per raggiungere tale conclusione, la Corte si è fondata sulla disposizione dell'Accordo di sede che riconosce l'immunità dall'esecuzione e soprattutto su quella che riconosce l'immunità dalla giurisdizione cognitiva dei funzionari e del Direttore, giacché tale accordo "n'a[vait] pu vouloir conférer aux agents de cette organisation internationale une immunité dont elle ne bénéficierait pas elle-même".

³⁵⁵ Cfr. Cassation (3ème ch.), *Ligue des Etats Arabes c. T.M.*, sentenza del 12 marzo 2001, *cit.*, *supra* (nota 148). Cfr. inoltre Cassation (3ème ch.), *General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya*, sentenza del 21 dicembre 2009, n. C.03.0328.F, in *ILDC* 1573 (BE 2009), riguardante l'immunità dall'esecuzione del Gruppo degli Stati ACP riconosciuta in termini assoluti dall'Accordo di sede fra il

6.3.4. La giurisprudenza degli Stati dell'area di common law: le corti statunitensi, canadesi, australiane, e del Regno Unito.

Con riferimento agli Stati Uniti, nonostante la mole di prassi esistente non consenta un'analisi particolarmente approfondita, parrebbe comunque utile identificare rapidamente le principali linee di tendenza rinvenibili nella giurisprudenza. Si è già detto che sono pochissimi i casi in cui si è posta direttamente la questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria sull'immunità delle organizzazioni internazionali e ancora meno quelli in cui è stata trattata apertamente.³⁵⁶ Si può ora aggiungere che la giurisprudenza si è quasi esclusivamente fondata su fonti pattizie o sul diritto interno.³⁵⁷

Belgio e l'organizzazione del 1993, entrato in vigore nell'ordinamento belga (solo) nel luglio 2000. Nel caso di specie, un'ex dipendente del Segretariato Generale dell'organizzazione, dopo aver visto condannare l'ente al pagamento dei danni subiti per licenziamento illegittimo (par. F3) - senza quindi che fosse riconosciuta l'immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'ente - aveva tentato di ottenere l'esecuzione del proprio credito pignorando il conto corrente del Segretariato presso una banca belga, nel 1998 (par. F4), incontrando l'opposizione dell'ente, che faceva valere la propria immunità dall'esecuzione riconosciuta sia dal citato Accordo sia dal diritto consuetudinario. In ultima istanza, la Cassazione escludeva l'applicabilità dell'Accordo di sede al caso di specie, dal momento che il pignoramento era avvenuto anteriormente alla sua entrata in vigore (parr. 38-40). La Corte quindi non attribuisce alcun rilievo alla presunta norma consuetudinaria invocata dall'ente ricorrente. Ciò si pone in apparente contrasto con quanto affermato nel par. 45 della medesima decisione, in cui la Corte in forma si riferisce a "mesures qui reflètent des principes de droit international généralement reconnus en matière d'immunité des organisations internationales". La Corte, tuttavia, fa riferimento in questa sede al dictum della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Waite e Kennedy c. Germania*, sentenza del 18 febbraio 1999, Ricorso n. 26083/84, par. 63 in un'ottica di valutazione (sommaria) della legittimità e proporzionalità della restrizione imposta dall'immunità al diritto a ottenere l'esecuzione della sentenza. Per una panoramica della giurisprudenza belga, cfr. J. Wouters, C. Ryngaert, P. Schmitt, *Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP v. B.D.*, in *AJIL*, vol. 105, 2011, pp. 560-567; C. Ryngaert, *Belgium*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 57 ss.; E. De Brabandere, *Belgian Courts and the Immunity of International Organizations*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *op. cit.*, p. 206 ss.

³⁵⁶ *Supra* (nota 178 ss. e testo corrispondente).

³⁵⁷ Ciò benché la posizione, ad esempio, delle Nazioni Unite fosse che l'immunità dalla giurisdizione a essa spettante derivasse direttamente dal diritto internazionale generale, e fosse quindi parte del diritto degli Stati Uniti anche in assenza di un'espressa legislazione in tal senso: cfr. *The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat*, in *Yearbook of the ILC*, 1967, vol. II, p. 223, nota 49. Al contrario, l'argomento secondo cui l'immunità derivasse direttamente dall'Art. 105 della Carta, ha invece trovato accoglimento nella giurisprudenza più risalente delle Corti statali e federali: cfr. US District Court (SDNY), *United States ex rel. Casanova v. Fitzpatrick*, sentenza del 16 gennaio 1963, 214 F. Supp. 425, in cui la Corte afferma: "It is the Headquarters Agreement, the Charter and the applicable statutes of the United States that govern the determination of [petitioner's] rights [to immunity], not the Law of Nations. The Law of Nations comes into play and has applicability in defining the nature and scope of diplomatic immunity only once it is found a person is entitled thereto under an applicable agreement or statute" (corsivo aggiunto). In tal senso, la Carta dell'ONU, e soprattutto, in seguito alla ratifica intervenuta durante la Presidenza Nixon, la Convenzione Generale del 1946, sono state considerate entrambe *self-executing*, e quindi direttamente applicabili dalle corti statunitensi. Per

Riguardo a quest'ultimo, i termini del dibattito sulla natura dell'immunità conferita dalla Sez. 2(b) IOIA, sono già stati descritti.³⁵⁸ In tale contesto, al diritto consuetudinario è stato fatto (limitato) ricorso al solo fine di definire la precisa portata dell'immunità dalla giurisdizione, quando le fonti scritte si sono rivelate insufficienti.³⁵⁹

Nel caso *Mendaro v. World Bank*, in effetti, la Corte d'appello per il Distretto di Columbia era chiamata a decidere se, rispetto all'immunità dalla giurisdizione prevista dall'IOIA,³⁶⁰ la disposizione di cui all'Art. VII(3) degli Articles of Agreement della Banca Mondiale prevedesse una generale rinuncia, valida anche per le controversie di lavoro. La Corte, nel respingere tale argomento, osserva anzitutto che l'immunità per le controversie di lavoro costituisce "one of the most important protections granted to international organizations"; quindi, citando la sentenza *Profili* della Cassazione italiana, e le sentenze *Dame Adrien* e *Chemidlin* rispettivamente del Conseil d'Etat francese e del Tribunale di Versailles, conclude che "it is now an accepted doctrine of

esempi riguardanti la Carta, cfr. US District Court (N.D. California), *Balfour, Guthrie Co. v. United States*, sentenza del 5 maggio 1950, 90 F. Supp. 831, con riferimento alla diretta applicabilità dell'Art. 104 della Carta: "As a treaty ratified by the United States, the Charter is part of the supreme law of the land. No implemental legislation would appear to be necessary to endow the United Nations with legal capacity in the United States. But the President has removed any possible doubt by designating the United Nations as one of the organizations entitled to enjoy the privileges conferred by the [IOIA]" (*ibid.*, pp. 832-833). Nello stesso senso, apparentemente, Supreme Court, Special Term, Queens County, *Curran v. City of New York*, 191 Misc. 229, 77 N.Y.S. 2d 206, sentenza del 18 aprile 1949, con riguardo alla diretta applicabilità anche dell'Art. 105 della Carta. Sul punto, v. però le considerazioni di N. Quoc Dinh, *Les privilèges et immunités...* cit., p. 269 ss., che rilevava come, di preferenza, i giudici federali e statali statunitensi si fondassero per determinare la portata dell'immunità, più che sulla Carta, su disposizioni dell'Accordo di sede, ove applicabili, oppure, sui Memorandum o certificati emanati dal Dipartimento di Stato, ciò che sollevava il giudice dall'onere di motivare la propria decisione su di un aspetto che invero l'Art. 105 non definisce chiaramente, e che era invece risolto dal certificato stesso (cfr. in particolare, oltre alla sentenza *Curran*, le pronunce citate alle pp. 271-272); ove questo non fosse stato emanato, si faceva prevalentemente affidamento sull'IOIA (cfr. City Court of New Rochelle, *Westchester County v. Ranollo*, sentenza dell'8 novembre 1946, in *AJIL*, 1947, p. 690, con nota di L. Preuss, *ibid.*, p. 555 ss.). Per esempi di applicazione diretta della Convenzione Generale del 1946, cfr. US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak v. United Nations*, sentenza del 2 marzo 2010, 597 F.3d 107; *Delama Georges et al. v. United Nations et al.*, US District Court (SDNY), ordinanza del 9 gennaio 2015, 84 F.Supp.3d 246; Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 18 agosto 2016, 834 F.3d 88. Il ruolo sussidiario dell'IOIA, è ben evidenziato dal seguente estratto della Lettera del 24 giugno 1980 del Dipartimento di Stato Americano, presentata nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Equal Employment Opportunity Commission avente a oggetto un caso di discriminazione sul luogo di lavoro: "In the absence of supervening treaty provisions, the privileges and immunities of public international organizations in the United States are governed by the International Organizations Immunities Act of 1945" (in *AJIL*, vol. 74, 1980, p. 917).

³⁵⁸ *Supra* (nota 272 ss. e testo corrispondente).

³⁵⁹ Per una panoramica della giurisprudenza statunitense, oltre agli Autori richiamati alla nota precedente, cfr. C.H. Brower II, *United States*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...* cit., p. 303 ss.

³⁶⁰ Il ricorrente non contestava che l'immunità prevista da tale Atto si estendesse anche alle controversie di lavoro.

customary international law”.³⁶¹ Questa osservazione, tuttavia, costituisce solo una parte del ragionamento della Corte, la cui analisi invero si concentra principalmente sull’interpretazione dell’Accordo istitutivo.³⁶² In ultima analisi, peraltro, la Corte pone l’accento sull’opinione, che fa propria, del Legal Adviser del Dipartimento di Stato in un procedimento di fronte alla Commissione per le pari opportunità, cui la dipendente si era precedentemente rivolta: secondo tale opinione, la giurisdizione statunitense sussisterebbe solo per “actions arising out of [the Bank’s] external commercial contracts and activities”.³⁶³

Benché nella giurisprudenza statunitense non siano rinvenibili altri esempi di affermazione del fondamento consuetudinario dell’immunità, la giurisprudenza riguardante l’interpretazione dell’IOIA si è certamente consolidata intorno a un’interpretazione assoluta dell’immunità per quanto riguarda le controversie di lavoro.³⁶⁴ In altre categorie di controversie, l’orientamento sembra essere più incerto.³⁶⁵

³⁶¹ Court of Appeals (DC Circ.), *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, 717 F.2d 610, a p. 615.

³⁶² *Ibid.*, pp. 617-618.

³⁶³ *Ibid.*, p. 620. Cfr. inoltre M.L. Nash, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, in *AJIL*, vol. 74, 1980, pp. 917-920.

³⁶⁴ Cfr. ad esempio *Broadbent et al. v. Organization of American States et al.*, US District Court (D. Columbia), sentenza del 28 marzo 1978, in *ILR*, vol. 63, p. 163 ss.; Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 8 gennaio 1980, in *ILR*, vol. 63, p. 337, in cui la Corte d’appello, posta di fronte alla questione se l’IOIA dovesse interpretarsi alla luce del FSIA, ha lasciato aperta tale questione, ritenendo che l’immunità per le controversie di lavoro dovesse essere riconosciuta anche qualora si fosse applicata una nozione d’immunità ristretta; nel caso di specie il Dipartimento di Stato era intervenuto con Brief suggerendo alla Corte la necessità di interpretare l’IOIA alla luce del FSIA, posizione che invero ha mantenuto costantemente. La stessa Corte d’appello ha poi ribadito il principio affermato in *Broadbent* in *Tuck v. Pan American Health Organization*, sentenza del 13 novembre 1981, in *ILR*, vol. 72, p. 196. Cfr. ancora US District Court (D. Columbia), *Morgan v. International Bank for Reconstruction and Development*, sentenza del 13 settembre 1990, 752 F. Supp. 2d 492, spec. pp. 493-4, dove la Corte afferma “employee relations of any kind cannot be the subject of litigation against the [World] Bank”. Cfr. infine US Court of Appeals, *Brzak v. United Nations*, *cit.*, dove, anche se in forma di *obiter*, la Corte ha riaffermato la natura assoluta dell’immunità conferita dall’IOIA in una controversia di lavoro riguardante le Nazioni Unite.

³⁶⁵ Mentre la Corte d’appello per il Distretto di Columbia ha nettamente affermato la portata assoluta dell’immunità prevista dall’IOIA, rigettando la possibilità di interpretare restrittivamente tale atto alla luce del FSIA (cfr. *Atkinson v. The Inter-American Development Bank*, sentenza del 9 ottobre 1998, n. di causa 97-7181, riguardante un procedimento di pignoramento del salario di un dipendente), in altri casi, aventi ad oggetto la responsabilità contrattuale dell’organizzazione convenuta, l’immunità è stata negata proprio sulla base di una simile interpretazione ristretta dell’immunità prevista dall’IOIA: cfr. US District Court (D. Columbia), *Dupree Associates Inc. v. The Organisation of American States et al.*, sentenza del 31 maggio 1977, in *ILR*, vol. 63, p. 93 ss., riguardante la costruzione di un edificio (va detto che oggi la posizione dell’OSA è disciplinata non più dall’IOIA, ma dall’Accordo di sede del 1992, il cui Art. 4(1) prevede l’immunità assoluta dalla giurisdizione); e US Court of Appeals (3rd Circ.), *OSS Nokalva Inc. v. European Space Agency*, sentenza del 16 agosto 2010, n. di causa 09-3601 e 09-3640, riguardante un contratto di fornitura di prodotti informatici e la responsabilità contrattuale e extra-contrattuale dell’organizzazione rispetto a tale rapporto. Quest’ultima pronuncia riguarda, peraltro, un’organizzazione

Si vede, in ogni caso, come il fondamento dell'immunità sia sempre rinvenuto nel diritto interno, o in quello internazionale laddove direttamente applicabile.

Questo stato di cose sembrerebbe essere stato rimesso in discussione dalla recente sentenza della Corte Suprema nel caso *Jam et al. v. International Finance Corporation*. In questa storica decisione, è stata infatti espressamente sancita la necessità di interpretare l'IOIA, la cui Sez. 2(b) contiene per la Corte un generico riferimento “to an external body of potentially evolving law—the law of foreign sovereign immunity—not to a specific provision of another statute”, come se creasse un collegamento fra “the law of international organization immunity to the law of foreign sovereign immunity, so that the one develops in tandem with the other”.³⁶⁶ Invero, vari aspetti della sentenza restano ancora poco chiari, in assenza di una prassi successiva che precisi meglio i contorni e le molteplici implicazioni. Ad esempio, nel passaggio appena riportato la Corte sembra affermare che l'IOIA vada interpretato direttamente alla luce del diritto consuetudinario, laddove altrove sembra invece suggerire che il parametro di riferimento debba in ogni caso essere il FSIA.³⁶⁷ La distinzione non sembra essere di poco rilievo, se si considera che, almeno sotto certi aspetti, il FSIA potrebbe non essere del tutto corrispondente al diritto consuetudinario. Inoltre, proprio con riferimento alle varie eccezioni previste da tale atto, non è chiaro quante e quali possano essere applicabili alle organizzazioni internazionali, a cominciare dalla “commercial exception”, che sembra aver subito una certa restrizione nella giurisprudenza più recente della stessa Corte,³⁶⁸ per non dire infine del contenzioso lavoristico che non gode di un'apposita disciplina dell'atto, e risulta invece assorbito dalla suddetta eccezione per attività commerciali.

di cui gli Stati Uniti non sono membri, ma che era stata designata ai sensi della Sez. 288 dell'IOIA (cfr. da ultimo Ex. Ord. 12766). Di conseguenza, la questione dell'eventuale fondamento consuetudinario dell'immunità non si era neppure posta.

³⁶⁶ US Supreme Court, *Jam et al. v. International Finance Corporation*, sentenza del 27 febbraio 2019, 586 US 1, a p. 10.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 11 (“the IOIA’s instruction to grant international organizations the immunity “enjoyed by foreign governments” is an instruction to look up the applicable rules of foreign sovereign immunity, wherever those rules may be found—the common law, the law of nations, or a statute. In other words, it is a general reference to an external body of (potentially evolving) law”), e ancora pp. 14-15 (dove fa riferimento alla “commercial exception under the FSIA”, e dove infine conclude che “the Foreign Sovereign Immunities Act governs the immunity of international organizations”).

³⁶⁸ *Ibid.*: “it is not clear that the lending activity of all development banks qualifies as commercial activity within the meaning of the FSIA. To be considered ‘commercial’ an activity must be ‘the type’ of activity ‘by which a private party engages in’ trade or commerce. *Republic of Argentina v. Weltover, Inc.*, 504 U. S. 607, 614 (1992); see 28 U. S. C. §1603(d). As the Government suggested at oral argument, the lending activity of at least some development banks, such as those that make conditional loans to governments, may not qualify as ‘commercial’ under the FSIA”.

Insomma, in ultima analisi la decisione appena richiamata, reca in sé i presupposti per grandi sconvolgimenti nel panorama della giurisprudenza statunitense... ciò che indubbiamente non aiuta a ritenere la relativa prassi come indicativa di un atteggiamento costante e uniforme idoneo a integrare l'elemento oggettivo di una presunta norma consuetudinaria in materia.

In chiusura sulla prassi dei paesi di *common law*, si è già detto dell'incertezza che caratterizza la giurisprudenza delle corti del Regno Unito in materia.³⁶⁹ Pur non avendo rinvenuto casi decisi da corti australiane in materia di immunità dalla giurisdizione cognitiva o da quella esecutiva e cautelare delle organizzazioni internazionali, è forse possibile ipotizzare che esse seguirebbero un approccio analogo a quello adottato dalla High Court con riguardo all'esenzione dalla tassazione del trattamento pensionistico percepito da funzionari internazionali. Nel decidere il ricorso contro una decisione del *Commissioner of Taxation* di non ritenere esente dall'imposizione fiscale la pensione percepita da un ex funzionario dell'IBRD, la High Court ha in effetti ritenuto di dover interpretare le disposizioni legislative interne in materia, vale a dire il *Privileges and Immunities Act* del 1963, alla luce degli obblighi internazionali incombenti sull'Australia in virtù della Convenzione del 1947, cui era stata data esecuzione con un Order del 1986 emanato in virtù del citato Atto. Tuttavia, la Corte ha al contempo precisato che ciò sarebbe stato possibile solo se espressamente previsto dallo stesso Atto, riservandosi così la possibilità di adottare un'interpretazione difforme, se tale fosse stata l'intenzione del legislatore australiano.³⁷⁰ La giurisprudenza canadese più recente, infine, nega espressamente il fondamento consuetudinario dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva.³⁷¹

³⁶⁹ *Supra*, § 5.2 (note 177-184 e testo corrispondente). Cfr. inoltre le considerazioni di D. Sarooshi, A. Tzanakopoulos, *United Kingdom*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 300-301.

³⁷⁰ Cfr. High Court, *Macoun v. Commissioner of Taxation*, sentenza del 2 dicembre 2015, in *ILDC* 2560 (AU 2015), spec. par. 67. La Corte procede poi effettivamente all'interpretazione delle rilevanti disposizioni della Convenzione del 1947 alla luce delle norme di cui agli Artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna del 1969, svolgendo anche un esame della prassi applicativa, e conclude che non esiste una "generally accepted State practice with regard to the exemption of retirement pensions from taxation" (par. 82). Cfr. inoltre il par. A1 dell'analisi svolta da R. Piccolo, *ibid.*, e l'analisi della decisione appellata svolta da J. Azzi, *The High Court has an opportunity to reverse the dangerous and unwise precedent set by the Federal Court in FCT v Macoun*, in *Revenue Law Journal*, vol. 25, 2015, pp. 1-6.

³⁷¹ P.M. Saunders, *Canada*, in A. Reinisch (ed.), *op. ult. cit.*, p. 73 ss., osserva in proposito come non sia chiaro se, sulla base del *Foreign Missions and International Organizations Act* (FMIOA), residui qualche spazio per l'operare del diritto consuetudinario in questa materia. La giurisprudenza, dopo un periodo di relativa incertezza, oggi esclude decisamente tale possibilità. Per il primo periodo, cfr. *Trempe v. Association du personnel de l'OACI*, Quebec Superior Court, 2003 CanLII 44121, in *UNJY*, 2003, p. 585,

6.3.5. La giurisprudenza degli Stati latino-americani.

Rispetto a quanto già osservato in precedenza, soprattutto a proposito della giurisprudenza delle corti brasiliane,³⁷² si faranno qui solo alcuni cenni all'orientamento favorevole al riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione sulla sola base del diritto convenzionale, precisando tuttavia che, allargando l'ottica all'intera area latino-americana, appare una realtà molto variegata negli approcci e nelle soluzioni.³⁷³

Tornando brevemente sulla giurisprudenza argentina, s'è già detto come l'orientamento consolidato della Corte Suprema sia quello di distinguere nettamente fra l'immunità di cui godono gli Stati in base al diritto consuetudinario, e quella di cui godono le organizzazioni internazionali, che deriva unicamente dagli atti istitutivi e dagli altri accordi internazionali, multilaterali o bilaterali, eventualmente applicabili.³⁷⁴

e Quebec Court of Appeal, 2005 CanLII 1031, in UNJY, 2005, p. 511. Nella prima delle due decisioni, confermata in appello, la Corte "prende nota" della sentenza *Mendaro* sopra citata, ma in ultima analisi riconosceva l'immunità sulla sola base dell'*Order* riguardante l'ICAO emanato in base al FMIOA. La questione non venne riesaminata in appello. Cfr. però ormai Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization*, sentenza del 28 marzo 2013 n. 34501, [2013] 3 S.C.R. 866, a p. 880, par. 29: "In the case of international organizations, unlike that of states, the prevailing view at present is that no rule of customary international law confers immunity on them. International organizations derive their existence from treaties, and the same holds true for their rights to immunities. [...] Such an organization must operate on the territory of a foreign state and through individuals who have nationality and is therefore vulnerable to interference, since it possesses neither territory nor a population of its own [...]. This reality makes immunity essential to the efficient and independent functioning of international organizations. It also shapes the immunities and privileges that are granted to international organizations. Such immunities and privileges are created through a complex interplay of international agreements and the national law of host states"; nel successivo caso *World Bank Group v. Wallace*, cit., la medesima Corte non ha dovuto tornare sulla questione, giacché "[...] the parties to the present dispute have not pleaded any immunity flowing from customary international law" (par. 43).

³⁷² *Supra*, § 5.2.

³⁷³ Un catalogo della giurisprudenza delle corti degli Stati latino-americani aggiornato al 2017 è contenuto in *Inmidades de las organizaciones internacionales: tercer informe (presentado por el doctor Joel Hernandez Garcia)*, Doc. CJI/doc.528/17, marzo 2017 (inedito, ma fornitomi dalla Segreteria del Comitato giuridico interamericano). Il rapporto si compone di una relazione, più tre Appendix.

³⁷⁴ Cfr. CSJN, *Washington Cabrera J.E. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983, in *Fallos CSJN*, vol. 305-2, p. 2150 ss., a p. 2156: "En lo que a las organizaciones internacionales intergubernamentales se refiere, se admite actualmente su carácter de "sujetos" de derecho internacional. Ese carácter, empero, emana o deriva de la voluntad común de sus Estados miembros, por lo cual gozan o no aquéllas del privilegio de la inmunidad de jurisdicción de conformidad con lo que establezcan los respectivos tratados constitutivos y, en su caso, los pertinentes acuerdos de sede". Nel medesimo senso: CSJN, *Costa Lopez c. Comisión Técnica Mixta Argentino Paraguaya del Río Parana*, sentenza del 5 dicembre 1983, *ibid.*, p. 2139 ss. (poiché l'accordo di sede non prevedeva alcuna immunità, né metodi alternativi di risoluzione giudiziale delle controversie la giurisdizione è stata affermata); *Fibraca Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 7 luglio 1993, *ibid.*, vol. 316-2, p. 1669 ss. (una volta accertato che esiste un rimedio alternativo tale da offrire un'adeguata tutela giurisdizionale dei diritti e da rendere compatibile con la Cost. il riconoscimento pattizio dell'immunità,

Sostanzialmente conforme nell'approccio, e in certa misura nelle soluzioni ritenute, è la giurisprudenza lavoristica della Corte Suprema colombiana,³⁷⁵ e di quella costaricense.³⁷⁶ Le corti cilene, del pari, hanno negato o riconosciuto l'immunità quasi esclusivamente sulla base del diritto convenzionale.³⁷⁷ In Uruguay, più recentemente, vi sarebbero segnali di un possibile abbandono della tesi a lungo sostenuta dalla Corte Suprema, secondo cui le immunità delle organizzazioni internazionali avrebbero portata restrittiva in analogia con quanto previsto dal diritto consuetudinario in favore degli Stati.³⁷⁸

questa impedisce che la giurisdizione possa essere esercitata per valutare la decisione dell'organo arbitrale interno); *Maruba c. Itaipù*, cit. (*supra*, note 168-171 e testo corrispondente); *Duhalde c. Organización Panamericana de la Salud et al. s/ accidente-ley 6788*, sentenza del 31 agosto 1999, cons. 7-8 (la Corte richiama la sentenza *Maruba* per ribadire che, a differenza degli Stati, le organizzazioni internazionali godono dell'immunità solo se, e nella misura in cui, essa sia espressamente prevista dagli accordi internazionali applicabili, e se, come stabilito in *Fibraca*, è stato previsto un rimedio giudiziale o arbitrale alternativo); *Alimento de los Andes S.A. c. Banco de la Provincia del Neuquén y otros re/cumplimento de contratos*, sentenza del 14 settembre 2000, *ibid.*, vol. 323, p. 2418 ss. (la Corte ha escluso l'applicabilità della distinzione *iure imperii/iure gestionis* al fine di determinare la portata dell'immunità dell'IADB e dell'IBRD); Camara Nacional de Apelaciones del Trabajo, *Schenone c. UNESCO s/despido*, sentenza del 3 dicembre 2015 (si richiama a *Duhalde* e *Fibraca*, i cui principi sono da ritenersi ormai espressione di una giurisprudenza costante delle corti argentine).

³⁷⁵ Cfr. da ultimo Corte Suprema de Justicia (Sala de Casacion laboral), *Albert Angello Cabrera Burbano c. Organización de Naciones Unidas - Programa Mundial de Alimentos*, sentenza del 9 aprile 2014 n. AL3289-2014 ("Sabido es que la capacidad de las Organizaciones Internacionales (OI), su fines y propositos depende enteramente de la voluntad de los miembros que las conforman [...], y por lo tanto, gozan o no de inmunidad de jurisdiccion, segun lo establezcan los tratados constitutivos, convenios o acuerdos de sede. En este orden, su inmunidad, no surgen de forma endogena, como tampoco deriva del Derecho Internacional Consuetudinario [...]"). Disponibile qui: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/>.

³⁷⁶ Corte Suprema (Sala Segunda), *B. c. R. e Corporacion Centroamericana de Servicios de Navegacion Aerea*, sentenza del 30 marzo 2012 n. 301, caso n. 07-0008150639-LA, §2.

³⁷⁷ Cfr. Corte Suprema cilena, *X. c. UN ECLA*, sentenza dell'8 novembre 1969, in *UNJY*, 1969, pp. 237-238. Per abbondanti richiami alla giurisprudenza lavoristica di merito, che parrebbe aver frequentemente negato l'immunità dalla giurisdizione, spesso paventando il rischio di un diniego di giustizia, cfr. P.N. Fernandez Toro, D.E. Torres Moraga, *Privilegios e Inmunidades*, cit., p. 187 ss.

³⁷⁸ Cfr. per l'orientamento seguito dalla Corte Suprema: Corte Suprema di giustizia, *Villa, Ignacio Alejandro c. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, sentenza del 5 marzo 2010 n. 38/2010 (Ficha n. 1-356/2007); Corte d'appello civile (3° circ.), *Da Cunda Terra, Gabriel c. Organización Panamericana de la Salud (PAHO)*, sentenza del 16 settembre 2010 n. 278/2010 (Ficha n. 2-30676/2004); Corte Suprema di giustizia, *Sierra Castellanos, Felix y otros c. Unión Postal de las Americas, España y Portugal (UPAEP), Severance payment and damages, Diplomatic action*, sentenza del 24 dicembre 2010 n. 2.440/2010 (Ficha n. 1-100/2009); Corte Suprema di giustizia, *Da Cunda Terra, Gabriel c. Organización Panamericana de la Salud (PAHO), Claim for Damages*, sentenza del 4 novembre 2011 n. 4.197/2011 (Ficha n. 2-30676/2004). Per l'apparente abbandono di tale orientamento, cfr. Corte d'appello del lavoro (4° circ.), *Gonzalez Sanguinetti, Juan c. Unión Postal de las Americas, España y Portugal (UPAEP)*, sentenza del 26 agosto 2013 n. 0511-000253/2013 (Ficha n. 0002-010995/2012). Tali sentenze sono tutte citate in J.G. Hernandez, *Tercer Informe*, cit., (*supra*, nota 367), Appendix II. Un approccio analogo a quello seguito dalla Corte d'appello del lavoro è seguito dalle corti della Repubblica Dominicana e del Paraguay, cfr. *ibid.*, Appendix III.

Un orientamento apparentemente divergente è adottato ormai stabilmente dalle corti messicane, che a partire dalla giurisprudenza *por reiteración* del 2003 fanno generalmente ricorso, con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, alle norme consuetudinarie valide per gli Stati.³⁷⁹ A uno sguardo più attento, tuttavia, non può sfuggire che il richiamo al diritto consuetudinario non vale a fondare il riconoscimento dell'immunità, la cui base giuridica è sempre individuata nel diritto pattizio applicabile, bensì opera come ausilio interpretativo, al fine di delimitare più precisamente la portata dell'immunità in questione. Inoltre, tale rinvio non assume mai carattere assorbente, ma si coniuga a una generale e spesso approfondita analisi degli accordi applicabili, al fine di individuare quali siano le funzioni tipiche dell'ente di volta in volta convenuto, ciò che consente in ultima analisi di adeguare la distinzione fra atti *iure imperii* e *iure gestionis* accolta dal diritto consuetudinario alle specificità delle organizzazioni internazionali.³⁸⁰ Infine, tale approccio è stato più di recente espressamente scartato con riferimento all'immunità dalla giurisdizione esecutiva, per la quale la Suprema Corte messicana si è attenuta a un'interpretazione testuale dell'Accordo di sede applicabile.³⁸¹

6.3.6. La giurisprudenza delle corti di Stati africani, medio-orientali e asiatici

La giurisprudenza delle corti degli Stati africani in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali è quantomai vasta e variegata, oltre che per lo più poco esplorata. Essendo impossibile effettuare in questa sede una ricostruzione organica di tale corpus giurisprudenziale, che invece sarà più puntualmente esaminato nei capitoli successivi, ci si limiterà qui a rilevare le tendenze dominanti. Una netta affermazione in favore dell'esistenza di una norma consuetudinaria *ad hoc* d'immunità funzionale assoluta, è ad esempio rinvenibile nella pronuncia della Corte Suprema dello Zimbabwe

³⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Amparo en revisión nn. 348/2001, 384/2001, 390/2001, 434/2003, 790/2003, tutti riguardanti l'Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), e che hanno dato luogo alla *Jurisprudencia por reiteración*, tesis 2a./J. 101/2003 e 2a./J. 102/2003, in *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, novembre 2003, pp. 148-149.

³⁸⁰ Cfr. ad es. SCJN, *X. c. ILCE*, sentenza del 14 febbraio 2003, exp. 348/2001, pp. 56 ss. della decisione, e spec. pp. 65-66.

³⁸¹ SCJN, *X. c. Cámara de Senadores et al.*, sentenza del 15 gennaio 2014, exp. 197/2013, amparo en revisión, riguardante nuovamente l'ILCE.

in un caso riguardante la FAO.³⁸² La Corte, citando a sostegno varie pronunce di corti europee, africane, e statunitensi³⁸³ e malgrado alcune incertezze nel ragionamento,³⁸⁴ giunge a affermare chiaramente che “[f]unctional immunity is a principle of customary international law”, e come tale direttamente applicabile nell’ordinamento interno.³⁸⁵

Con questa pronuncia la Corte ha operato un revirement rispetto al proprio precedente nel c.d. “ICRC Case”, in cui aveva, all’opposto, sostenuto l’applicabilità della norma d’immunità ristretta applicabile agli Stati.³⁸⁶ Ciò può in parte spiegare l’esigenza di distinguere la portata dell’immunità delle organizzazioni internazionali. La Corte sembra in effetti accogliere quella tesi secondo cui un’organizzazione internazionale, in quanto ente dotato di personalità funzionale, non potrebbe agire al di fuori delle proprie funzioni. In ultima analisi, tuttavia, la nettezza con cui afferma la portata assoluta della norma consuetudinaria d’immunità funzionale di cui ha rilevato l’esistenza sembra più essere dettata dagli accordi internazionali applicabili all’ente convenuto, e ratificati dallo Zimbabwe. Fra le pronunce citate dalla Corte, inoltre, ve n’è una la cui menzione appare particolarmente inappropriata, dato il carattere limitato dello standard d’immunità funzionale ritenuto dalla Corte, che ha infatti negato l’immunità in una controversia commerciale con una Banca regionale di sviluppo cui la Carta istitutiva riconosce un’immunità assoluta dalla giurisdizione.³⁸⁷

Se la tendenza a distinguere l’immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali da quella degli Stati è ricorrente nella giurisprudenza africana,³⁸⁸ ciò si traduce più sovente in una (talvolta rigida) applicazione degli accordi internazionali, o

³⁸² Supreme Court of Zimbabwe, *Minister of Foreign Affairs (per FAO) v. M. Jenrich et al.*, sentenza del 31 ottobre 2018, n. 73/18.

³⁸³ La Corte fa in particolare riferimento ai casi *Spaans*, e al caso *Brzak*.

³⁸⁴ Ad esempio quando la Corte, dopo aver riportato le rilevanti disposizioni della Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti Specializzati delle Nazioni Unite del 1947, cui lo Zimbabwe ha aderito nel 1991, osserva: “The provisions unequivocally guarantee absolute immunity to the FAO, its property and assets from any form of legal process and execution. *By acceding to the Convention, Zimbabwe bestowed on the FAO absolute immunity from the date of accession by virtue of customary international law*” (ibid., p. 18, corsivo aggiunto).

³⁸⁵ *Ibid.*, pp. 19-20.

³⁸⁶ Supreme Court of Zimbabwe, *International Committee of the Red Cross (ICRC) v. Sibanda et al.*, sentenza del 13 gennaio 2004, n. 48/03.

³⁸⁷ Cfr. Supreme Court of Uganda, *Concorp International Ltd. v. East and Southern Development Bank (PTA Bank)*, sentenza n. 19, del 18 ottobre 2010, Civil Appeal n. 11-2009.

³⁸⁸ Ma cfr. ad es. Court of Appeal (Nairobi), *Tononoka Steels Limited v. Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank (PTA Bank)*, sentenza del 13 agosto 1999, Civil Appeal No. 255 of 1998, in *ILDC* 1283 (KE 1999), in cui tuttavia la Corte muove sì dalla rilevazione di un’eccezione all’immunità per le attività commerciali, ma la applica in un’ottica funzionalistica derivata da un richiamo all’Art. 105 della Carta delle Nazioni Unite (*ibid.*, spec. parr. 34-36, per Tunoi JA).

della legislazione interna applicabile. Ad esempio la Corte d'appello della Tanzania ha in tal modo distinto l'immunità in due regimi, osservando che l'immunità delle organizzazioni origina da una diversa fonte, convenzionale, serve altre (finalità) e ha una diversa portata, assoluta.³⁸⁹ In base a un approccio analogo, ma con esiti diametralmente opposti, la Corte Suprema del Ghana ha negato l'immunità dell'IFC in base a un'interpretazione dei soli Articles of Agreement.³⁹⁰ A simili conclusioni, quanto alla portata dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva, perviene la Corte Suprema del Kenya in un caso riguardante un'organizzazione cui invero alcuno degli accordi applicabili riconosceva l'immunità dalla giurisdizione. La Corte tuttavia deduce tale tipologia d'immunità solo da altre disposizioni applicabili, fra cui in particolare quella sull'inviolabilità della sede, senza fare ricorso al diritto consuetudinario.³⁹¹ Allo stesso modo, la Corte Suprema nigeriana ha fatto per lo più applicazione della legislazione interna.³⁹²

Analoghe tendenze sono individuabili nella giurisprudenza delle corti asiatiche le quali hanno riconosciuto, o negato, l'immunità, normalmente sulla sola base del diritto pattizio o interno applicabile, spesso in presenza di un intervento del governo a sostegno dell'invocazione dell'immunità da parte dell'organizzazione convenuta. È il caso delle corti indiane,³⁹³ malesi,³⁹⁴ e giapponesi,³⁹⁵ ma anche in parte delle corti filippine.³⁹⁶

³⁸⁹ Court of Appeal of Tanzania, *East African Development Bank (EADB) v. BlueLine Enterprises Ltd.*, sentenza del 22 dicembre 2011, Civil Appeal n. 110/2009, p. 14 ss. Nello stesso senso, v. già Court of Appeal of Tanzania, *Humphrey Construction Ltd. v. Pan African Postal Union*, sentenza del 12 maggio 2008, Civil Rev. No. 1 of 2007.

³⁹⁰ Corte Suprema del Ghana, *Tsatsu Tsikata v. The Republic*, sentenza del 19 gennaio 2011, Criminal Appeal n. J3/3/2010.

³⁹¹ Supreme Court of Kenya, *K. Njeri Kandie v. Alassane Ba & Shelter Afrique*, sentenza del 28 luglio 2017, Petition n. 2/2015.

³⁹² Cfr. Corte Suprema nigeriana, *African Reinsurance Corporation v. Abate Fantaye*, sentenza del 20 giugno 1986, in cui l'immunità è stata riconosciuta sulla base dell'Order del 1985 adottato ai sensi del *Diplomatic Immunities and Privileges Act* del 1962; *African Reinsurance Corporation v. JDP Construction Nigeria Ltd.*, sentenza del 11 maggio 2007, causa n. LD/2342/2000, in *ILDC* 2634 (NG 2007), spec. parr. 31-32, dove la Corte, pur applicando lo standard d'immunità ristretta previsto dalla propria legislazione interna, afferma che, avendo la causa ad oggetto una transazione commerciale (si trattava di un contratto d'appalto per la costruzione di un edificio destinato a ospitare la sede dell'organizzazione), essa è esclusa dall'operare dell'immunità conferita dal Governo nigeriano.

³⁹³ Delhi High Court, *P.S. Ochani v. WHO et al.*, sentenza del 4 dicembre 2001 (che riconosce l'immunità sulla base del provvedimento interno con cui si designava la WHO come organizzazione beneficiaria dell'United Nations Privileges & Immunities Act del 1947); Corte Suprema indiana, *G. Bassi Reddy v. International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)*, sentenza del 14 febbraio 2003, Civil Appeal n. 2399/1986 (che rifiuta di equiparare l'organizzazione convenuta a uno Stato, ai fini dell'esercizio della competenza di cui all'Art. 226 Cost., e dunque osserva che la questione dell'immunità "do[es] not arise").

Infine, nella giurisprudenza israeliana, riguardante pressoché esclusivamente le Nazioni Unite, dopo alcune iniziali incertezze,³⁹⁷ la prassi più recente esclude ormai non solo la possibilità di applicare all'ONU l'immunità valida per gli Stati, ma più in generale la natura consuetudinaria dell'immunità a essa riconosciuta.³⁹⁸

³⁹⁴ Oltre al caso *Cumaraswamy*, che sarà brevemente discusso nel Capitolo 2, cfr. High Court, *Regional Centre for Arbitration v. Ooi Beng Choo & Anor*, sentenza del 19 novembre 1997, in MLJ, 1998, fasc. 2, p. 383 ss.; High Court (Kuala Lumpur), *Regional Centre for Arbitration v. Ooi Beng Choo & Anor (No. 2)*, sentenza del 11 novembre 1998, in MLJ, 1998, fasc. 7, p. 197 ss. (in cui l'immunità dell'Asian-African Legal Consultative Committee è stata negata perché al momento della proposizione della domanda, l'accordo di sede non era ancora entrato in vigore).

³⁹⁵ Corte Distrettuale (Tokyo), *Shigeko Ui v. United Nations University*, sentenza del 21 settembre 1977, in *Japanese Annual of IL*, vol. 23, 1979-1980, p. 197 ss. (che riconosce l'immunità in base all'accordo istitutivo dell'ONU, che richiamava le norme della Carta ONU).

³⁹⁶ Cfr. in particolare Intermediate Appellate Court, *United States Lines Inc. v. WHO*, sentenza del 30 settembre 1983, in ILR, vol. 107, 1997, pp. 181-185 (in cui l'immunità è stata riconosciuta sulla base della Convenzione del 1947, ratificata dalle Filippine, al contrario dell'Accordo di sede non ancora in vigore); Corte Suprema delle Filippine, *International Catholic Immigration Commission (ICMC) v. Calleja*, G.R. n. 85750, e *Kapisanan v. Secretary of Labor and Employment and International Rice Research Institute (IRRI)*, G.R. n. 89331, sentenza del 28 settembre 1990 (in cui l'immunità è stata riconosciuta sulla base, rispettivamente, della Convenzione del 1947 e da un decreto presidenziale che conferiva all'IRRI una generale immunità dalla giurisdizione salvo rinuncia). V. però Corte Suprema delle Filippine, *Southeast Asian Fisheries Development Center v. Acosta*, sentenza del 2 settembre 1993, G.R. nn. 97468-70, 226 SCRA 49, e *Southeast Asian Fisheries Development Center Aquaculture Department v. NLRC*, G.R. n. 86773 [1992], citate in *Asian YIL*, vol. 4, 1994, p. 268 (in cui la Corte ha riconosciuto l'immunità diplomatica sul presupposto che l'organizzazione fosse un'organizzazione internazionale dotata di personalità, immune pertanto dalla giurisdizione dello Stato di sede: "One of the basic immunities of an international organization is immunity from local jurisdiction, i.e. that it is immune from the legal writs and processes issued by the tribunals of the country where it is founded. The obvious reason for this is that the subjection of such organization to the authority of the local courts would afford a convenient medium through which the host government may interfere in their operations or even influence or control its policies and decisions of the organization; besides, such subjection to local jurisdiction would impair the capacity of such body to discharge its responsibilities impartially on behalf of its member-states"). In generale, sulla giurisprudenza delle corti filippine, cfr. H.H.L. Roque, Jr, *The Philippines*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 207 ss.

³⁹⁷ Ben illustrate dalla vicenda relativa al caso *Siragnian Reuven Paul v. United Nations Truce Supervision Organization*: in una prima pronuncia (District Court (Jerusalem), Misc. Civ. App.4262/04), il giudice Y. Shapiro aveva ritenuto che l'ONU beneficiasse dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva solo in "governmental matters" e non "in private law"; in appello (Civ. App. 5403/04), il giudice M. Mizrahi aveva stabilito che "in hearing the application, it was necessary to examine, *inter alia*, whether the United Nations's immunity was different from that of a foreign sovereign"; in seguito a riassunzione, il primo giudice aveva reiterato, nei seguenti termini, l'immunità ristretta spettante all'ONU: "Contrary to the applicant's claim, I have not found any unequivocal support for the position that the United Nations's immunity is absolute, either in legislation (the Ordinance and the Order) or in case law. It would appear that no international practice has developed in this regard, and therefore, there is no option other than every country acting in accordance with the criteria employed by it, and in accordance with its interpretation of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. In light of this, I find that the United Nations, in this case, does not have absolute immunity". In seguito a impugnazione da parte dell'Attorney General dinanzi alla Corte Suprema (Civ. App. 2346/05), le parti avevano erano giunte a composizione amichevole in base alla quale, nuovamente il primo giudice, con sentenza del 29 marzo 2005, Civil Claim n. 5234/03, in *Takdin District Court Rulings*, 2005(1), p. 2524, affermava che l'ONU beneficia di una "absolute immunity against any legal proceedings".

³⁹⁸ Cfr. ad es. District Court (Jerusalem), *Mahalwas v. United Nations Truce Supervision Organization and AG (intervening)*, sentenza del 15 agosto 2007, n. PLA 3093/07, in *ILDC* 1070 (IL 2007), par. 11, in cui la Corte, nel dichiarare l'inapplicabilità all'ONU della dottrina dell'immunità ristretta degli Stati,

6.3.7. *La giurisprudenza favorevole al riconoscimento dell'immunità pur in assenza di un sicuro fondamento normativo, interno o internazionale*

L'analisi sinora condotta si arresta volutamente a un livello superficiale, mirando solo a evidenziare la diversità di approcci seguiti dalla giurisprudenza interna nella ricostruzione del fondamento giuridico dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali. Questo affresco trova tuttavia un sostegno solido nel dato, incontestabile, dell'ampio riconoscimento che le corti interne hanno dato di tale immunità. Ed invero, talvolta ciò è avvenuto anche al di là dell'esistenza di un sicuro dato testuale, fosse esso contenuto in un accordo internazionale, oppure in uno strumento legislativo di diritto interno. Ad esempio, nel caso *Elkaim*, la Cassazione francese ha ricavato l'immunità dalla giurisdizione dell'Istituto internazionale del freddo, da un'interpretazione sistematica e teleologica dell'Accordo di sede dell'organizzazione con la Francia. Mentre la Corte d'appello, in assenza di una disposizione espressa, aveva dichiarato la propria giurisdizione in una controversia avente a oggetto il licenziamento di un dipendente dell'Istituto, la Corte affermava che l'Accordo di sede "n'a pu vouloir conférer aux agents de cette organisation internationale une immunité dont l'organisation ne bénéficierait pas elle-même [e dunque l'Istituto] peut donc s'en prévaloir à l'égard des poursuites dirigées contre lui à l'occasion d'actes accomplis en son nom par ses représentants".³⁹⁹ La regola enunciata dalla Corte, per quanto ampia nella sua formulazione, si trova limitata almeno sotto il profilo materiale dalla particolare natura della controversia, riguardante l'organizzazione interna dell'ente. Esito analogo è quello raggiunto dalla Cassazione in *Pistelli c. IUE*. A fronte dell'assenza di norme espresse sull'immunità dalla giurisdizione, la Corte ricava, da una lettura coordinata delle norme in materia d'immunità dei funzionari, d'immunità

affermata dalla Corte Suprema israeliana nel caso *Canada* (Corte Suprema israeliana, *Her Majesty the Queen in Right of Canada v. Edelson*, sentenza del 3 giugno 1997, PLA 7092/94, in *ILDC* 577 (IL 1997)), la Corte osserva: "What is more, the laws of immunity of foreign states are part of customary international law. However, as we have seen, the question of the immunity of the United Nations is part of treaty-based international law (the Convention), which has been anchored in the internal legislation of the State of Israel". In questo caso, invero, oggetto di disputa era l'immunità dalla giurisdizione esecutiva dell'Organizzazione, che la Corte si cura di distinguere, ai fini di ribadire la portata assoluta, dall'immunità dalla giurisdizione cognitiva che era invece oggetto della pronuncia della Corte Suprema nel caso *Canada*.

³⁹⁹ *Institut International du Froid c. Delle Elkaim*, Cour d'appel (Paris), sentenza del 7 febbraio 1984; Cassation (civ.), sentenza dell'8 novembre 1988.

dall'esecuzione, e sull'inviolabilità della sede, con la norma di principio contenuta nell'Art. 4 della Convenzione istitutiva dell'IUE. Anche in tal caso, però, la Corte non individua una norma d'immunità di portata illimitata. A dimostrazione di ciò, infatti, la può osservarsi che la Corte, al termine della propria analisi - riguardante anche l'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso in seno all'Istituto - si premura di precisare che "tenuto conto che nella controversia non è neppure prospettabile il limite dell'immunità ristretta, considerate le *mansioni svolte* dalla P. e la *natura delle domande*, tutte non meramente patrimoniali, il ricorso va rigettato e dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano".⁴⁰⁰

Le pronunce brevemente esaminate esprimono - per di più con argomenti simili - la convinzione che sia necessario riconoscere l'immunità dalla giurisdizione all'organizzazione pur a dispetto di un sicuro fondamento normativo. Tale espressione di *necessità funzionale* è comparabile a quella contenuta nelle decisioni concernenti l'immunità degli istituti finanziari internazionali rispetto ai rapporti che ricadono nella sfera dell'ordinamento interno dell'ente, che possono perciò legittimamente intendersi esclusi, nella ricostruzione *a contrario* che delle pertinenti disposizioni fanno le corti federali statunitensi, dal "waiver of immunity" contenuto negli accordi istitutivi di tali enti. Così inquadrare, queste decisioni potrebbero forse essere intese quali altrettante espressioni di *opinio necessitatis* idonee, in una fase di emersione di un'eventuale norma consuetudinaria, a sostenere - anche a dispetto delle molteplici espressioni di *opinio juris* negativa - il dato preponderante emergente dalla giurisprudenza statale, invero favorevole al riconoscimento dell'immunità alle organizzazioni internazionali quando funzionalmente necessaria quale che sia la fonte - internazionale pattizia, consuetudinaria analogica, legislativa interna - cui di volta in volta attinge il giudice nazionale. Ammesso che tale lettura sia corretta, tuttavia, il criterio attorno al quale sembra *prima facie* attestarsi questa concorrenza dei due elementi della *diuturnitas* e dell'*opinio necessitatis*, appare vago e incerto. Il criterio di necessità funzionale, guardando allo scopo dell'attività, si presta invero per sua natura a interpretazioni soggettive, e aleatorie nell'esito. L'ipotizzata norma consuetudinaria *in statu nascendi*

⁴⁰⁰ Cassazione, *Pistelli c. Istituto universitario europeo*, sentenza del 28 ottobre 2005, n. 20995, par. 15. Cfr. invece Corte Suprema del Kenya, *K. Njeri Kandie v. Alassane Ba & Shelter Afrique*, sentenza del 28 luglio 2017, Petition n. 2/2015, par. 68, che ricava dalla norma sull'inviolabilità della sede l'immunità dalla giurisdizione dell'ente, limitata solo dalla possibilità di rinunciarvi.

avrebbe quindi allo stato un contenuto e una portata ancora nebulose. Sospesa in un limbo cui potrebbe sottrarla solo un'analisi dettagliata dei criteri adoperati dalla giurisprudenza nazionale per distinguere fra attività immuni e non immuni. Nondimeno, i pochi elementi che saranno esaminati di seguito non sembrano necessariamente smentire questa ipotesi.

6.3.8. *La giurisprudenza internazionale.*

La giurisprudenza internazionale apporta invero un limitato contributo alla questione dell'esistenza di una norma consuetudinaria. La Corte internazionale di giustizia si è ad esempio occupata in due occasioni delle immunità degli esperti in missione delle Nazioni Unite, ma lo ha fatto in ciascun caso interpretando la Convenzione Generale del 1946.⁴⁰¹

Altre istanze non si sono occupate che di forme d'immunità diverse da quella qui esaminata.⁴⁰² In entrambi i casi, tuttavia, il principio ispiratore delle analisi condotte dai giudici, era quello di necessità funzionale.

Per contro, alcune corti regionali si sono occupate della questione, ma in modi e con finalità diverse. Fra queste, la Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dai casi *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*, ha accettato di valutare la compatibilità delle decisioni nazionali che riconoscono l'immunità delle organizzazioni internazionali con il diritto di accesso al giudice di cui all'Art. 6(1) CEDU. Nell'ambito della valutazione del criterio della legittimità della restrizione che l'immunità impone al diritto al giudice, la Corte rilevava che “the attribution of privileges and immunities to international organisations is an essential means of ensuring the proper functioning of such organisations free from unilateral interference by individual governments. The immunity from jurisdiction commonly accorded by States to international organisations under the organisations' constituent instruments or supplementary agreements is a long-

⁴⁰¹ CIG, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1989*, p. 177, spec. pp. 194-195, parr. 47 e 51; *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62 (su questo secondo parere si tornerà più diffusamente nel Capitolo 2).

⁴⁰² Tribunale arbitrale, *European Molecular Biology Laboratory Arbitration (EMBL v. Germany)*, sentenza arbitrale del 29 giugno 1990, in *ILR*, vol. 105, 1997, pp. 1-74 (in cui veniva in rilievo l'immunità dalla tassazione, e l'analisi del Tribunale è svolta sulla sola base degli accordi applicabili).

standing practice established in the interest of the good working of these organisations. The importance of this practice is enhanced by a trend towards extending and strengthening international cooperation in all domains of modern society”.

Queste affermazioni non devono essere travisate. La Corte infatti mira a mostrare come il riconoscimento dell'immunità non sia una “soluzione estemporanea, o connotata da finalità eversive”, e in base a queste considerazioni risolve positivamente il test di legittimità.⁴⁰³ Tuttavia, tale ragionamento è divenuto *standard* nella giurisprudenza successiva della Corte, di modo che ogni questione relativa alla legittimità dell'immunità riconosciuta all'ente, unita alla (improvvida) astensione dall'indagare l'effettiva portata delle relative norme in relazione al caso di specie, contribuisce almeno indirettamente a confermare una progressiva generalizzazione del criterio della necessità funzionale, come fondamento e parametro di valutazione dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali.

Le pronunce di altre corti regionali che si sono occupate della questione, sembrano invece al più testimoniare l'adesione di tali corti al fondamento pattizio dell'immunità delle organizzazioni internazionali.⁴⁰⁴

6.4. *Segue*: Altre manifestazioni della prassi statale e delle organizzazioni internazionali

L'esame di altre manifestazioni della prassi statale non conduce a conclusioni diverse. Benché vi siano esempi di affermazioni della natura consuetudinaria dell'immunità delle organizzazioni internazionali,⁴⁰⁵ la prassi più recente di tali Stati mostra come il

⁴⁰³ Cfr. M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione...*, cit., p. 36.

⁴⁰⁴ COMESA Court of Justice, *Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) and Dr. Michael Gondwe v. Marting Ogang*, sentenza del 29 marzo 2001, Reference n. 1B/2001, p. 5 (“the fountain and origin of the powers, privileges and immunities of all organs and institutions of COMESA is the Treaty itself. [...] It is a well-known principle of law that an international organization cannot confer on itself, privileges and immunities to be granted to it by its member States”); Corte Centroamericana de Justicia, *Opinion Consultiva del 9 febbraio 2016*, Expediente n. 8-25-11-2015, p. 5 (“Las relaciones jurisdiccionales entre los Estados Miembros y los órganos y organismos de la integración centroamericana que se encuentran en su territorio, generalmente se regulan a través de un Acuerdo Sede en el que constan los alcances que tienen las prerrogativas, inmunidades y privilegios de los que goza dicho órgano u organismo y que han sido concedidos por el Estado Miembro”).

⁴⁰⁵ Cfr. l'Arrêt Fédéral del 30 settembre 1955 (RO 1956 1216) con cui l'Assemblea Federale elvetica ha espresso il proprio consenso a che il Consiglio Federale si occupi di definire il dettaglio e concludere gli accordi in materia di privilegi e immunità delle organizzazioni internazionali. Nel testo, si legge che il Consiglio ritiene che l'obbligo di concedere simili benefici alle organizzazioni internazionali derivi dal

fondamento dell'immunità sia in fondo ritenuto essere comunque l'accordo internazionale di volta in volta concluso con l'organizzazione.⁴⁰⁶

Trattandosi un'organizzazione internazionale *sui generis*, poco significativo è invece il caso dell'OSCE, sul cui *status* giuridico si dibatte da anni,⁴⁰⁷ e con riferimento alla quale si sono arenati i negoziati per l'adozione del Progetto di Convenzione sullo status i privilegi e le immunità del 2007.⁴⁰⁸ La refrattarietà degli Stati membri di procedere all'adozione della Convenzione non ha però impedito che negli anni alcuni Stati abbiano adottato legislazioni *ad hoc*.⁴⁰⁹

diritto consuetudinario. A dimostrazione che tale era in effetti la convinzione del Governo svizzero in quegli anni, una simile affermazione si ritrova nel messaggio del Consiglio all'Assemblea riguardante l'Accordo di sede con l'OIL del 1946.

⁴⁰⁶ Cfr. l'Art. 24 OLEH (*supra*, nota 304). La OLEH abroga e sostituisce l'Arrêté Fédéral del 1955. Cfr. inoltre quanto riportato da L. Caflisch, *La Pratique Suisse en Matière de Droit International Public 1991*, in *RSDIE*, 1992, p. 551 ss., spec. pp. 554-558, in cui è riportato il messaggio del Consiglio Federale svizzero riguardante la ratifica del Protocollo sui privilegi e le immunità di INMARSAT del 1981, che il Consiglio ha concluso nel 1992 senza previa autorizzazione del Parlamento. oltre a fondare il proprio potere di ratificare il Protocollo senza una nuova autorizzazione parlamentare anche sul citato Arrêté Fédéral del 1955, fa leva principalmente sulla Convenzione istitutiva di INMARSAT del 1976, e in particolare sull'Art. 26 che contemplava l'obbligo degli Stati Parte diversi dallo Stato di sede di concludere un simile accordo. L'approvazione della Convenzione da parte del Parlamento, varrebbe ad autorizzare il Consiglio a concludere direttamente il successivo Protocollo. Inoltre, rispetto al contenuto del Protocollo, benché rilevi la portata "sostanzialmente identica" delle previsioni in esso contenute a quelle di analoghi accordi conclusi dalla Svizzera con riferimento ad altre organizzazioni internazionali, e che "[i]l ne va pas au-delà de ce qui est communément prévu en matière de privilèges et d'immunités" (p. 557), il Consiglio indica come l'obbligo di provvedere alla conclusione del Protocollo derivi unicamente dalla Convenzione INMARSAT e che "vise à mettre en oeuvre les privilèges et immunités prévus à l'article 26, paragraphe 4" della stessa (*ibid.*).

⁴⁰⁷ Cfr. M. Odello, *The Developing Legal Status of The Organisation for Security and Co-Operation in Europe*, in *AEDI*, vol. 22, 2006, p. 351 ss.; H. Tichy, U. Köhler, *Legal Personality or not – The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE*, in I. Buffard et al. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 455 ss.; H. Tichy, *Consolidating the International Legal Personality of the OSCE. A Headquarters Agreement with Austria*, in *IOLR*, vol. 14, 2017, pp. 403-413; J. Arsic-Dapo, *Another Brick in the Wall, Building up the osce as an International Organization One Agreement at a Time*, *ibid.*, pp. 414-429; M. Steinbruck Platise, C. Moser, A. Peters (eds.), *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, CUP, 2019.

⁴⁰⁸ *Draft convention on the international legal personality, legal capacity, and privileges and immunities of the OSCE*, in *Fifteenth Meeting of the Ministerial Council 29 and 30 November 2007*, Madrid, p. 65 ss. Cfr. inoltre il Report to the Ministerial Council on Strengthening the Legal Framework of the Osce in 2018, Doc. MC.GAL/10/18, del 7 dicembre 2018, che contiene un elenco di opzioni per uscire dall'impasse dei negoziati, e il resoconto di una loro discussione da parte del Consiglio, con la partecipazione dei Prof. N. Blokker, A. Reinisch, A. Solntsev e I. Caracciolo.

⁴⁰⁹ Il processo che ha condotto all'elaborazione del Progetto di Convenzione è partito con la Decisione del Consiglio n. CSCE/4-C/Dec.2 del 1993, in base alla quale "The CSCE participating States will, subject to their constitutional, legislative and related requirements, confer privileges and immunities on CSCE institutions, permanent missions of the participating States, representatives of participating States, CSCE officials and members of CSCE missions in accordance with the provisions adopted by the Ministers". Ad es., l'Italia ha adottato la l. 30 luglio 1998, n. 301, pubblicata in G.U. n. 196 del 24 agosto 1998.

Sul fondamento e la portata dei privilegi e delle immunità delle organizzazioni internazionali si è inoltre pronunciato in due diverse occasioni il Consiglio d'Europa. Nel Rapporto allegato alla Risoluzione (69) 29 del 1969, il Comitato incaricato dal Consiglio dei Ministri di compiere lo studio osservava:

“It is sometimes claimed that privileges and immunities ought to be accorded to International Organisations and persons connected with them as a matter of customary international law or international practice. The Sub-Committee was of the opinion that, although some Organisations have a need for privileges and immunities for the exercise of their functions and the fulfilment of their purposes, an Organisation was not entitled to any given agreement”.⁴¹⁰

La Risoluzione che recepiva tale Rapporto, dal canto suo, raccomandava agli Stati membri di ispirarsi alle considerazioni esposte nel Rapporto “dans toute négociation future concernant les privilèges et immunités des organisations internationales”.⁴¹¹ Nello stesso senso si esprime il più recente Rapporto finale del Relatore Ullrich,⁴¹² adottato su incarico dell'Assemblea Parlamentare, e che ha portato all'adozione della Risoluzione 2206 (2018) e alla Raccomandazione 2122 (2018) sulle Immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali e i diritti del loro personale.⁴¹³

La prassi delle organizzazioni internazionali non offre spunti ricostruttivi più incoraggianti. È vero, anzitutto, che il diritto convenzionale applicabile è stato interpretato spesso alla luce delle opinioni degli uffici legali delle varie organizzazioni beneficiarie, e in particolare dell'Ufficio giuridico delle Nazioni Unite.⁴¹⁴ Tuttavia, come si è già in parte rilevato, e come apparirà meglio in seguito, la prassi applicativa di tali accordi non è uniforme. Al contempo, benché le stesse organizzazioni affermino la possibilità di invocare l'immunità dalla giurisdizione sulla base del diritto consuetudinario quando siano convenute dinanzi ai tribunali di uno Stato con cui non abbiano concluso accordi di sede, o che non abbiano ratificato i relativi strumenti sui

⁴¹⁰ Report of the Sub-Committee on Privileges and Immunities of International Organisations, revised and approved by the Committee on Legal Cooperation (CCJ) at its 11th meeting, Addendum to CM (69) 92, p. 6, par. 11.

⁴¹¹ *Privilèges et immunités des organisations internationales*, Résolution 69 (29) del 26 settembre 1969.

⁴¹² V. Ullrich, *Report on Jurisdictional immunity of international organisations and rights of their staff*, Doc. 14443 del 29 novembre 2017, p. 8, par. 16.

⁴¹³ A tali atti dell'Assemblea Parlamentare, il Comitato dei Ministri ha risposto con Doc. 14629 del 28 settembre 2018.

⁴¹⁴ R. Zacklin, *Diplomatic Relations...cit.*, p. 297-298. In generale sull'argomento, v. O. Schachter, *The development of international law through the legal opinions of the UN Secretariat*, in *BYIL*, vol. 25, 1948, p. 91 ss.

privilegi e le immunità,⁴¹⁵ la prassi mostra come esse in realtà continuino a incoraggiare la più ampia adesione possibile da parte degli Stati membri ai rilevanti strumenti di disciplina dei propri privilegi e immunità.⁴¹⁶ Questo perché, evidentemente, esse non ritengono sufficiente affidarsi alla sola protezione garantita dalle disposizioni di principio eventualmente contenute nei rispettivi accordi istitutivi o da eventuali norme di diritto internazionale generale *in statu nascendi*.⁴¹⁷ E tuttavia, ciò manifesta solo una politica dell'organizzazione interessata improntata al principio di certezza del diritto e stabilità dei rapporti con gli Stati sul territorio dei quali svolgono le loro attività. Queste considerazioni strategiche dunque non incidono dalla possibilità di leggere i dati emergenti dalla prassi in chiave costruttiva, nel senso sopra proposto.

⁴¹⁵ A mero titolo esemplificativo: con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, cfr. il *Brief for the United Nations as Amicus Curiae*, presentato nel procedimento dinanzi alla US Court of Appeals (DC Circ.), nel caso *Broadbent v. OSA*, deciso con sentenza del 8 gennaio 1980, e il cui testo è consultabile in *UNJY*, 1980, p. 227 ss., spec. pp. 231-232; con riferimento all'immunità dalla giurisdizione esecutiva, cfr. *Lutchmaya c. Secrétariat général du Group des Etats ACP*, Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 4 marzo 2003, in *JdT*, 2003, 684 ss., con nota di E. David, *Une décision historique?*, *ibid.*, p. 686 s.; Cassazione belga, sentenza del 21 dicembre 2009, n. C030328F, in *ILDC* 1573 (BE 2009), spec. par. 6 e 37 (per la decisione della Corte di negare l'immunità in ragione del fatto che l'accordo di sede non era ancora entrato in vigore, v. *supra*, nota 350).

⁴¹⁶ Ad es., cfr. D. Petrovic, *Privileges and Immunities of UN Specialized Agencies in field activity*, Paper presentato alla Conferenza: *Practical Legal Problems of International Organizations, A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*, tenutasi a Ginevra, il 20-21 marzo 2009, p. 12 ss.: "The absence of ratification creates considerable problems for the functioning of organizations. They must negotiate *ad hoc* agreements to establish an office, organize a meeting, or implement a technical cooperation project. This is often time consuming – often frustrating – for both sides and results in compromises eroding general standards. An additional difficulty may rise from the fact that specialized agencies' point of reference is often a corresponding national ministry which may not have competence for questions of privileges and immunities. As a consequence, negotiations may become lengthy and require the involvement of other ministries, such as the ministry of foreign affairs, or even parliaments. Conscious of the fact that specialized agencies need to enjoy "at the earliest possible date", the privileges and immunities "essential for an efficient exercise of their respective functions", the UN General Assembly adopted a resolution recommending that Member States accord "as far as possible", and pending their formal accession to it, the benefits of the privileges and immunities provided in the Convention [UNGA Res. 179(III) del 21 novembre 1947]. This recommendation of the General Assembly is still in force and has been repeated by some organs of the specialized agencies. This invitation, however, does not make the legal situation more certain. Consequently, the decision whether to be active in States that do not provide minimum guarantees of privileges and immunities represents a political and legal challenge. While the political assessment of risk may be different than the legal one, there seems to be a general understanding of the necessity of having a written commitment from the host government, pending accession to the 1947 Convention".

⁴¹⁷ Cfr. ad es., con riguardo all'OIL, i Doc. del *Committee on Legal Issues and on International Labour Standards* (LILS): GB.297/LILS/3, del 26 settembre 2006, spec. par. 15 (ove si nota che negli Stati membri che non hanno ratificato la Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti Specializzati del 1947 o non abbiano accettato di applicarla all'OIL aderendo al relativo annesso, "the ILO's privileges and immunities operate only on the basis of the ILO Constitution and on principles recognized in general international law. This situation creates some cause for concern"); Doc. GB.300/LILS/3(Rev.), dell'8 ottobre 2007; Doc. GB.301/LILS/1, del 29 gennaio 2008; Doc. GB.304/LILS/1, del 16 febbraio 2009; e la Decisione del 28 ottobre 2013 del Consiglio, spec. par. (c).

7. Considerazioni conclusive: l'interazione fra fonti pattizie e diritto consuetudinario nella determinazione del fondamento dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali

Dall'analisi della prassi non sembrano, a prima vista, emergere dati che confermino l'attuale esistenza di una norma di diritto consuetudinario o di un principio generale in materia.

Laddove infatti tale norma o principio sono stati invocati, ciò avveniva più frequentemente con riferimento a controversie di lavoro, e spesso con specifico riferimento alla giurisdizione dello Stato della sede. L'ampio ricorso che le corti facevano a norme consuetudinarie nelle prime fasi di sviluppo del regime giuridico, è andato progressivamente riducendosi, come del resto è già stato rilevato in dottrina.⁴¹⁸

Non può dirsi peraltro che queste indicazioni, a fronte del dato preponderante emergente dalla prassi statale favorevole al riconoscimento dell'immunità rispetto a controversie attinenti alla sfera interna dell'organizzazione - unito alla considerazione di numerose decisioni che riconoscono l'immunità talvolta contro, o comunque in assenza, di un dato testuale certo negli strumenti pattizi o legislativi applicabili quale possibile espressione di una *opinio necessitatis* relativamente al riconoscimento dell'immunità almeno in quella sfera di rapporti -, siano sufficienti a smentire categoricamente la possibile emersione di una norma consuetudinaria, pur avente una portata oggettiva e soggettiva così ridotta.

Gli sviluppi più recenti della prassi in materia di controversie di lavoro mostrano peraltro come in varie occasioni, ma in circostanze non a priori incompatibili con l'ipotizzata norma emergente, l'immunità sia negata e la giurisdizione interna esercitata. Come si osserverà meglio nel capitolo quarto, però, l'immunità è ancora, di fatto, ampiamente riconosciuta. Malgrado, le molteplici affermazioni di *opinio juris* negativa, "[i]n realtà si parla e si è sempre parlato di opinio juris sive necessitatis. L'obbligatorietà si confonde così con la necessità, cioè con la doverosità sociale. Almeno nel momento

⁴¹⁸ H.J. Schermers e N.M. Blokker, *op. cit.*, pp. 1033-1034, § 1611, pur considerando che anche in assenza di previsioni convenzionali espresse "national courts may grant immunity... pursuant to a rule of customary international law granting immunity to all international organizations", osservano che "[i]n recent years, however, national courts seem more reluctant to accept immunity of international organizations on the basis of customary international law and require a treaty basis", richiamando sul punto lo studio di C. Ryngaert, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, p. 121 ss.

iniziale di formazione della consuetudine, il comportamento non è tanto sentito come giuridicamente doveroso quanto come socialmente doveroso".⁴¹⁹

In ultima analisi, la varietà di approcci che si è osservata sembra essere il frutto di quel tratto insopprimibile del diritto delle organizzazioni internazionali che fa di esse enti funzionali, sì, ma come tali anche portatori di esigenze spesso molto diverse; quel "principe d'inégalité", per richiamare un'autorevole dottrina, da cui discende che il trattamento di cui tali enti beneficieranno da parte degli Stati, membri e non, potrà variare anche sensibilmente, e che in ultima analisi fa sì che "[u]n tentative de codification [o si potrebbe dire di unificazione] de la matière n'a[it] aucunes chances d'aboutir".⁴²⁰

In effetti, i vari tentativi compiuti, in primis, dalla Commissione del diritto internazionale, nonché da altri organi scientifici, non hanno sinora prodotto risultati che contraddicano le conclusioni cui si è giunti.

Lo studio condotto dalla Commissione del diritto internazionale sul tema delle relazioni fra Stati e organizzazioni internazionali avrebbe dovuto, in effetti, condurre all'adozione di una convenzione internazionale.⁴²¹ Nell'ambito di quei lavori, in effetti, si era rilevato come l'opportunità di uno studio approfondito del tema dei privilegi e delle immunità delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari da parte della Commissione fosse dovuta, in parte, all'incompletezza della prassi convenzionale, e al contempo alla possibilità di stabilire uno *standard* minimo comune in materia.⁴²² Tale

⁴¹⁹ Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 41.

⁴²⁰ P. Reuter, *Sur quelques limites du droit des organisations internationales*, in E. Diez et al. (hg.), *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, Bern, Verlag Stämpfli & Cie Ag, 1980, pp. 491-507, spec. p. 495.

⁴²¹ Ciò è avvenuto con riferimento alla "prima parte" del tema: cfr. la Convenzione di Vienna sulla Rappresentanza degli Stati nei loro rapporti con organizzazioni internazionali aventi carattere universale, conclusa nel 1975. Tale strumento non è ancora entrato in vigore e, nonostante manchi una sola ratifica per raggiungere il numero minimo di 35 stabilito dall'Art. 89, e l'ultima di tali ratifiche sia avvenuta ancora in tempi recenti (2006, Montenegro), può ritenersi ormai fallito l'obiettivo di una sua generale ratifica.

⁴²² Il primo *Special Rapporteur*, A. El-Erian, rilevava come la dottrina non fosse unanime nel ricondurre il fondamento giuridico delle immunità spettanti a tali enti *esclusivamente* al diritto internazionale pattizio, né la prassi statale univoca nel negare che, in assenza di accordi internazionali o di disposizioni legislative interne applicabili, il diritto internazionale non obbligasse comunque a ritenere esente dalla giurisdizione dello Stato del foro un'organizzazione internazionale, cfr. *Preliminary report on the second part of the topic of relations between States and international organizations*, in *YILC*, 1977, II, vol. 1, p. 140 ss., spec. p. 151, §§ 58 e ss. L'utilità di uno studio mirante a ricavare alcune regole generali dalla varietà degli accordi internazionali esistenti, per colmare le lacune presenti in tale corpus giuridico, fu evidenziata anche da alcuni membri della Commissione, nell'ambito della discussione che seguì la presentazione del sopra citato rapporto, (cfr. *YILC*, 1977, I, p. 206, intervento di Calle y Calle), benché su questo punto, in realtà, vi fossero alcune voci contrastanti (cfr. ad esempio gli interventi di P. Reuter, in *YILC*, 1977, I, p. 209, § 12, e in *YILC*, 1985, I, p. 288, e quello di C. Tomuschat, *ibid.*, p. 297). Più

studio è stato tuttavia interrotto nel 1992 anche in ragione del fatto che per la Commissione si trattava di “[...] matter, which seemed to be covered, to a large extent, by existing agreements”, e che quindi lo studio “[...] does not seem to respond to a pressing need of States or of international organizations”.⁴²³

Oltre alla data, ormai risalente, dello studio condotto dalla Commissione, non sembra che l'esistenza di una fitta rete di accordi in materia annulli l'interesse per un tentativo di rilevazione del diritto consuetudinario in materia. Al contempo, il principio di specialità che governa il diritto delle organizzazioni internazionale non impedisce affatto di rilevare, in tale ambito, un terreno comune nella sfera dei rapporti interni a ciascuna organizzazione, percepita, lo si è detto, come necessariamente sottratta al sindacato giurisdizionale delle corti interne. Del resto, nel 2006 la Commissione ha accolto la proposta avanzata da Gaja di inserire lo studio delle immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali nel programma di lavoro a medio-lungo termine della Commissione, proposta che è stata accolta da quest'ultima, e approvata dalla Sesta Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.⁴²⁴ Finora, tuttavia, nessuna iniziativa è stata presa dalla Commissione in tal senso.⁴²⁵ Recentemente, inoltre, lo

positiva la prospettiva adottata da S. Sucharitkul in *YILC*, 1977, I, pp. 207-208, il quale, benché ritenesse che “State practice was not uniform”, e che fosse anzi possibile trovare “many discrepancies in the practice of States and international organizations”, osservò che il tema fosse nondimeno “ripe for codification” e che “[i]t should be possible to establish a uniform minimum standard necessary for the performance of the official functions of international organizations”. Almeno all'inizio dei lavori, comunque, il punto di vista dominante nella Commissione era quello di ritenere che fosse non solo utile, ma possibile intraprendere uno studio del tema volto all'identificazione di regole generali.

⁴²³ Le ragioni dell'interruzione dello studio, in realtà, furono varie, e legate, ad esempio, anche all'insuccesso della stessa Convenzione del 1975, cfr. *YILC*, 1992, II, parte 2, p. 53, §§ 359-362. L'Assemblea Generale accolse tale decisione con Ris. 47/33 del 25 novembre 1992. Per un'analisi, cfr. P.H.F. Bekker, *The Work of the International Law Commission on “Relations between States and International Organizations” Discontinued: an Assessment*, in *Leiden JIL*, 1993, pp. 3-16.

⁴²⁴ La decisione tuttavia ha incontrato reazioni contrastanti da parte degli Stati nella Sesta Commissione dell'Assemblea Generale dell'ONU, cfr. *Topical Summary of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-first session, prepared by the Secretariat*, UN Doc. A/CN.4/577, par. 126(c), citato da Wood, *op. cit.*, p. 37. La Commissione ha ricordato ancora di recente che il tema è parte del proprio programma di lavori a lungo termine, pur non avendo ancora intrapreso alcuna attività in proposito, cfr. *Report on the work of the sixty-eighth session* (2016), UN Doc. A/71/10, Chapter XIII, para. 310. Al contrario, il tema è attualmente oggetto di studio da parte del Comitato di esperti dell'OAS.

⁴²⁵ J.G. Lammers, *Immunity of International Organizations: The Work of the International Law Commission*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds), *op. cit.*, p. 18 ss. La recente decisione della Commissione di includere nel programma di lavori a medio-lungo termine il tema intitolato “The settlement of international disputes to which international organizations are parties”, Cfr. Report of the International Law Commission on the Work of its 68th Session, in *YILC*, 2016, vol. II, parte 2, p.10 proposto da Wood (*Ibid.*, p. 387, annex A), a prima vista non costituirà un'occasione per tornare a occuparsi della questione dell'immunità. Come lo stesso Wood chiarisce, infatti, il focus del tema saranno solamente “disputes that are international, in the sense that they arise from a relationship governed by international law. It does not cover disputes involving the staff of international organizations

studio del tema specifico delle immunità delle organizzazioni internazionali è stato invece intrapreso dal Comitato giuridico dell'OSA. Mentre, inizialmente, lo studio fu intrapreso in congiunzione con la questione delle immunità degli Stati (81° sessione), nel 2015 (86° sessione), il Comitato decise di separare la trattazione delle due questioni. Nel corso delle sessioni successive il Relatore Speciale J. Hernandez García ha presentato cinque rapporti che hanno condotto lo scorso 16 agosto 2018 (93° sessione) all'approvazione di una *Guía Práctica de Aplicación de la Inmunidad Jurisdiccional de las Organizaciones Internacionales*, contenente dieci raccomandazioni (o “lineamientos”). Con Ris. CJI/RES. 241 (XCIII-O/18), del 10 agosto 2018, il Comitato ha inoltre esortato gli Stati membri a “incorporar los elementos que consideren pertinentes de la Guía práctica en su legislación nacional y respectivos acuerdos de sede” (par. 2), oltre che a trasmettere la risoluzione e l'annessa Guida al Consiglio Permanente dell'OSA (par. 3). Quanto all'obiettivo che si è proposto il Comitato, però, il Progetto di studio mirava all'elaborazione di uno strumento che contenesse “principios generales del derecho internacional en las Américas en materia”. È chiaro, quindi, che tale obiettivo non potesse essere raggiunto senza almeno tentare di “establecer los principios que se van generando en la costumbre y la práctica internacionales”.⁴²⁶

Ora, al termine di un'analisi approfondita della prassi latino-americana,⁴²⁷ il Comitato ha concluso nel primo Lineamiento (“base jurídica”):

“La inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales deriva de la voluntad de sus Estados Miembros que se manifiesta en tratados constitutivos o acuerdos de privilegios e inmunidades por lo que respecta a la relación jurídica entre esa organización y sus

(“international administrative law”). Nor does it cover questions arising out of the immunity of international organizations. It would be for future decision whether certain disputes of a private law character, such as those arising under a contract or out of a tortious act by or against an international organization, might also be covered” (Ibid., par. 3, corsivo aggiunto). Come però rileva anche A. Reinisch, *International Organizations and Dispute Settlement. A New Topic for the International Law Commission?*, in IOLR, vol. 15, 2018, pp. 1-7, a p. 3, la distinzione fra tali tipologie di controversie tende a sfumare nella prassi, giacché “the withholding of privileges and immunities by national authorities may trigger genuine public international law disputes between states and international organizations”.

⁴²⁶ Cfr. *Informe del comité jurídico interamericano. Inmunidades de las organizaciones internacionales*, CJI/doc.554/18 rev.2, 16 agosto 2018. La relativa documentazione è consultabile all'indirizzo: http://www.oas.org/es/sla/cji/comite_juridico_interamericano.asp.

⁴²⁷ Cfr. soprattutto gli *Informe* n. 2 (prassi convenzionale) e 3 (giurisprudenza nazionale) del Relatore Speciale.

miembros; o bien en acuerdos de sede o en la legislación nacional respecto de la relación jurídica con el Estado que hospeda a la organización internacional en su territorio”.⁴²⁸

Apparentemente, dunque, non v'è spazio per il diritto consuetudinario nella materia.⁴²⁹ Eppure, a mio avviso, una simile conclusione è troppo netta, oltre che in contrasto con i dati rilevati nell'analisi sin qui condotta. In alcuni ordinamenti, come quello olandese, si riscontra ad esempio un orientamento consolidato nel senso dell'affermazione del fondamento consuetudinario dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, e ciò anche a scapito di alcune evidenti debolezze argomentative dei precedenti su cui tale orientamento si fonda. In altri, come quello statunitense alla luce della recente sentenza della Corte Suprema nel caso *Jam*, sembrano dischiudersi nuove prospettive in cui le norme consuetudinarie valide per gli Stati esteri potrebbero avere un ruolo al fine di determinare la restrizione della portata dell'immunità prevista dall'IOIA. Non sembra, dunque, che si possa negare *tout court* ogni influenza del diritto internazionale generale in questo ambito.⁴³⁰ Inoltre, la chiusura manifestata da alcuni

⁴²⁸ Cfr. inoltre la *Notas del Relator*, al medesimo *Lineamiento*: “A diferencia de las inmunidades de los Estados, el derecho aplicable no es resultado de la evolución de una norma consuetudinaria [...] El derecho aplicable a las organizaciones internacionales es el resultado del acuerdo de los miembros de la organización que optan por conceder la inmunidad para darle operatividad a través de tratados constitutivos, o bien a través de acuerdos de sede celebrados con los Estados que hospedan una organización internacional. [...] El tratamiento de las inmunidades de las organizaciones internacionales y, específicamente, de la inmunidad jurisdiccional, es entonces casuístico”.

⁴²⁹ Nella dottrina italiana, la tesi del fondamento esclusivamente pattizio delle immunità è sostenuta da R. Monaco, *L'immunità giurisdizionale delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite*, cit.; A.P. Sereni, *Diritto internazionale*, cit., p. 850, e più di recente S. de Bellis, *L'immunità...*, spec. p. 62 ss.; M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione...* cit., p. 79 ss.

⁴³⁰ Del resto, molti degli Autori che sembrano in principio negare l'esistenza di norme consuetudinarie in materia, tendono nondimeno a sfumare la loro posizione, senza quindi escludere del tutto la possibile rilevanza del diritto consuetudinario, o più esplicitamente che una norma consuetudinaria sia, quantomeno, in via di formazione per tutte o talune organizzazioni internazionali: così, ad esempio, A. Reinisch, *International Organizations...* cit., pp. 145-157, conclude la sua analisi della questione osservando: “These few and partly contradictory decisions addressing the issue of whether non-universal organizations enjoy immunity from suit in non-member states are hardly sufficient to draw any conclusions concerning the scope and content of a potential customary rule. A contrario, however, one may conclude that in the absence of a clear court practice to respect such immunity no customary obligation of states to accord immunity to organizations of which they are not members has emerged” (ibid., p. 157, corsivo aggiunto). L'affermazione, che pure potrebbe essere letta nel senso di escludere l'esistenza di una norma consuetudinaria nell'unico ambito in cui essa sembri assumere rilievo - giacché “[t]he problem of customary immunities of international organizations is most important before domestic courts in non-member states where no seat or headquarters or other bilateral agreement regulates the issue” (ibid., p. 145) -, lascia nondimeno aperto uno spiraglio. Com'è stato osservato, infatti, il problema “mantiene tutta la sua rilevanza pratica” non solo con riferimento agli Stati non membri, ma anche a quelli che, pur essendo membri di un'organizzazione, non abbiano ad esempio ratificato il relativo strumento convenzionale in materia di privilegi e immunità (cfr. A. Gioia, *Diritto internazionale: manuale breve*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 345). Cfr. inoltre I. Ingravallo, *Immunità e privilegi delle*

studiosi, giudici, e autorevoli organi scientifici non sembra aver considerato seriamente l'ipotesi di una norma consuetudinaria *in statu nascendi*.

Tuttavia, ragionando *a contrario*, e posto che allo stato una norma non sarebbe ancora venuta compiutamente ad esistenza, ci si dovrebbe chiedere se sia legittima la condotta degli Stati che invocano tali principi e ne facciano applicazione in assenza di previsioni espresse negli accordi applicabili, dando preminenza all'esigenza di proteggere l'organizzazione dal sindacato giurisdizionale a discapito dell'interesse dei ricorrenti a veder tutelati i propri diritti dinanzi al giudice interno. La risposta può avere effetti pratici, ad esempio, nel caso che lo Stato nazionale del ricorrente straniero intenda agire in protezione diplomatica del ricorrente nel giudizio interno sul presupposto che lo Stato del foro abbia applicato una norma consuetudinaria inesistente.

A uno sguardo attento, tuttavia, la prassi che fonda il riconoscimento dell'immunità esclusivamente sul diritto consuetudinario, o quella che comunque la ricava per via interpretativa dagli accordi applicabili - oltre a non aver incontrato proteste - non sembra estendere la portata dell'esenzione oltre quanto strettamente necessario a proteggere l'organizzazione da interferenze esterne tali da arrecare un effettivo pregiudizio alla sua autonomia. Eventualità che il giudice interno è chiamato a accertare caso per caso, in relazione alle circostanze di specie, e comunque tenendo conto e bilanciando il diritto dell'individuo a ottenere una tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici interni.

Con riferimento invece alla sfera di operatività che residua al diritto consuetudinario in tale materia - inteso quale riferimento alle norme valide per gli Stati -, occorre distinguere l'ipotesi in cui un fondamento pattizio sicuro esista, da quella in cui invece un dato testuale certo non vi sia. Nel primo caso, l'invocazione del diritto consuetudinario potrà eventualmente intervenire in chiave interpretativa delle disposizioni pattizie applicabili, le quali sole però forniranno la base giuridica del riconoscimento dell'immunità. Il diritto consuetudinario opererà quindi, in tali casi, quale mezzo ausiliario di interpretazione del diritto pattizio. E molto spesso, tale applicazione si tradurrà nella delimitazione della portata dell'immunità riconosciuta a

organizzazioni internazionali e dei loro funzionari, in P. Pennetta et al. (a cura di) *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 401-431, spec. pp. 403-405, che prima nega il fondamento consuetudinario, poi sembra ammetterlo per l'ONU e gli Istituti specializzati, e infine conclude che il fondamento è solo pattizio.

livello convenzionale, in chiave “correttiva” degli effetti dell'applicazione delle norme pattizie sulle immunità, le quali assicurerebbero un'immunità più ampia di quella "ammessa" sul piano del diritto internazionale generale. Nel secondo caso, invece, il diritto consuetudinario concorrerà direttamente con le norme pattizie che potranno venire in rilievo (quali quella sull'immunità dall'esecuzione, quella sull'inviolabilità della sede, e quella sull'immunità dalla giurisdizione dei funzionari, interpretate alla luce del principio di necessità funzionale) nel fondare e definire la portata precisa dell'esenzione. Tali utilizzi che le corti hanno fatto del diritto consuetudinario, è bene rilevarlo, non ha avuto reazioni significative a livello nazionale e internazionale. Se da un lato esso è espressione del tentativo, mai sopito, di dare al problema delle immunità delle OI un inquadramento nel diritto internazionale generale, dall'altro esso ha contribuito a dar corpo a una nozione, quella d'immunità funzionale, che si presta a applicazioni diverse, per non dire talvolta contraddittorie. È ora su questo problema che occorre concentrare l'attenzione.

CAPITOLO 2

LE RAGIONI DEL RICONOSCIMENTO DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Argomenti non giuridici: il prestigio dell'organizzazione. - 3. *Segue*: argomenti analogici. - 3.1. La necessità di garantire uno *status* analogo a quello degli Stati membri. - 3.2. La necessità di adeguamento allo *status* riconosciuto ad altre organizzazioni internazionali. - 4. *Segue*: argomenti attinenti alla natura dell'ente convenuto e ai rapporti fra gli Stati membri. - 4.1. La natura di soggetto di diritto internazionale dell'organizzazione. - 4.2. L'immunità come contrappeso alla "vulnerabilità" dell'organizzazione. - 4.3. L'eguaglianza fra gli Stati membri di un'organizzazione internazionale. - 5. *Segue*: argomenti di carattere funzionale. - 5.1. La necessità di proteggere l'effettivo e indipendente funzionamento dell'organizzazione: la garanzia dell'indipendenza politica. - 5.2. *Segue*: Il rispetto dell'imparzialità della sua azione. - 5.3. *Segue*: La protezione dall'interferenza indiretta derivante dall'operato dei tribunali nazionali. - 5.3.1. *Il rischio di pregiudizi in un contesto nazionale ostile*. - 5.3.2. *Il rischio di "liti temerarie"*. - 5.3.3. *La scarsa familiarità dei giudici interni con questioni di diritto internazionale pubblico e il rischio di compromettere l'uniformità del corpus giuridico prodotto dall'organizzazione*.

1. Introduzione

Com'è già stato rilevato,⁴³¹ la definizione dei principi fondanti del regime giuridico delle immunità delle organizzazioni internazionali, è in genere fatta risalire alla metà del secolo scorso, in corrispondenza con lo sviluppo della prassi convenzionale in materia.

Una prima sintesi delle ragioni poste a fondamento del riconoscimento dei privilegi e delle immunità di tali enti è in effetti contenuta nel c.d. *ILO Memorandum*, strumento che conteneva una serie di proposte all'esame del Comitato delle questioni costituzionali dell'OIL, e che fornì la base di discussione nell'ambito dei lavori svolti dalla Commissione Preparatoria delle Nazioni Unite, in cui furono elaborate le soluzioni

⁴³¹ Cfr. Capitolo 1, §2.

che confluirono nella Convenzione Generale del 1946.⁴³² I motivi elencati in tale documento rappresentano una prima enunciazione del principio funzionale, codificato in seguito dalla Carta delle Nazioni Unite, all'Art. 105. In effetti, il paragrafo 1 del Progetto di Risoluzione contenuta nel Memorandum, recitava:

“The Members of the Organisation should take appropriate measures to ensure to the Organisation and its agents *the independence and facilities necessary for the efficient performance of the functions entrusted to the Organisation* as an international institution and to *avoid the imposition of financial burdens on the funds contributed to the Organisation* by the Governments of Members, and should accord to the Organisation *all the facilities, privileges, immunities and exemptions which they accord to each other to facilitate the conduct of official business*”.⁴³³

Oltre al fatto che, delle ragioni sopra enunciate, solo alcune sembrano venire direttamente in rilievo con riferimento allo specifico problema dell'immunità dalla giurisdizione, non tutte possono essere ritenute rappresentative di un principio generale di diritto.⁴³⁴ Inoltre, se è vero che si ispirano a una concezione “istituzionale” dei privilegi e delle immunità cui si riferiscono,⁴³⁵ non sembrano tutte far leva su

⁴³² *The Status, Immunities and Other Facilities to be Accorded to the International Labour Organisation by Governments* (c.d. *ILO Memorandum*), in *ILO Official Bulletin*, 1945, vol. XVII, n. 2, 10 dicembre 1945, p. 197 ss. Cfr. inoltre il rilievo che vi attribuisce W. Jenks, *International Immunities*, cit., pp. 12-20. Questo stesso strumento, in effetti, si trova inoltre espressamente citato: nel *Memorandum by the Government of the United Kingdom on the Privileges and Immunities of International Organisations and Persons Connected with them* (Foreign Office, 10 March 1965) (d'ora in avanti “UK Memorandum del 1965”), CoE Doc. CM(69)92, Appendix II, p. 77 ss. (spec. par. 10), che diede il via ai lavori del Consiglio d'Europa sullo stesso tema, sfociati nella Risoluzione (69) 29, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 26 settembre 1969, e nell'annesso rapporto intitolato *Privileges and immunities of international organisations and persons connected with them*, Report of the Sub-Committee on Privileges and Immunities of International Organisations, revised and approved by the Committee on Legal Cooperation (CCJ) at its 11th meeting, Addendum to CM (69) 92 (d'ora in avanti “CoE Explanatory Report del 1969”); e nel *Preliminary Memorandum on privileges and immunities of international organisations and their staff* di H.J. von Merkatz, Rapporteur del Comitato giuridico dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, dell'8 marzo 1966, Doc. AS/Jur (17) 36, parr. 9-10.

⁴³³ *ILO Memorandum*, supra (nota 2), p. 199 (corsivo aggiunto). Il commentario alla disposizione in oggetto, enuclea tre distinti “principi generali”: “This paragraph states the *general principles* on which the more detailed proposals embodied in the succeeding paragraphs are based, namely: (1) that international institutions should have a status which protects them against control or interference by any one government in the performance of functions for the effective discharge of which they are responsible to democratically constituted international bodies in which all the nations concerned are represented; (2) that no country should derive any national financial advantage by levying fiscal charges on common international funds; and (3) that the International Labour Organisation, as a collectivity of States Members, should be accorded the facilities for the conduct of its official business customarily extended to each other by its individual Member States”.

⁴³⁴ Per l'utilizzo di questa terminologia, cfr. P.H.F. Bekker, *The Legal Position of International Organizations: A Functional Necessity Analysis of their Status, Privileges and Immunities*, Dordrecht/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 99; R. Zacklin, *Diplomatic Relations: Status, Privileges and Immunities*, in R.-J. Dupuy (ed.), *A Handbook on International Organizations*, 2° ed., Dordrecht/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 295 ss., a p. 297.

⁴³⁵ W. Jenks, *op. cit.*, p. 17.

un'identica accezione dei rapporti fra l'organizzazione e i propri Stati membri. Infine, i motivi sopra individuati non esauriscono il novero di quelli proposti, in dottrina e nella prassi, a sostegno del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione di tali enti. In effetti, è possibile rinvenire una serie di argomenti non tutti perfettamente collocabili nell'alveo del principio funzionalistico. A fini puramente descrittivi, e premesso che non è sempre possibile operare una netta separazione fra tali categorie, si è scelto di distinguere argomenti non aventi natura giuridica, argomenti facenti leva sulla specifica natura dell'ente internazionale convenuto e sul rapporto con (o fra) gli Stati membri, argomenti di carattere analogico e, infine, argomenti più propriamente qualificabili come "funzionali".

Le pagine che seguono mirano dunque a fornire, oltre a una concisa classificazione delle varie ragioni addotte a fondamento dell'immunità delle organizzazioni internazionali, un'analisi della loro validità con riguardo allo specifico problema dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva e un apprezzamento del loro radicamento nella prassi statale e internazionale rilevante.

2. Argomenti non giuridici: il prestigio dell'organizzazione

In primo luogo, un rilievo del tutto residuale per il problema in esame sembrano avere argomenti non giuridici quali il prestigio o l'autorevolezza dell'organizzazione internazionale beneficiaria.

Sebbene in dottrina questa precisa giustificazione dei privilegi e delle immunità delle organizzazioni internazionali abbia, soprattutto in passato, ottenuto un certo credito,⁴³⁶ essa non solo sembra essere necessariamente legata a un periodo in cui il fenomeno dell'organizzazione internazionale era ancora in fase di affermazione,⁴³⁷ ma pare inoltre

⁴³⁶ Cfr. J.L. Kunz, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 41, 1947, p. 828 ss., a p. 847; J.F. Lalive, *L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 84, 1953, p. 205 ss., a pp. 300-301; D.B. Michaels, *International Privileges and Immunities. A Case for a Universal Statute*, 1971, p. 26; I. Seidl-Hohenveldern, *Responsibility of Member States of an International Organization for Acts of that Organization*, in *International Law at the Time of its Codification, Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. III, 1987, p. 415 ss., a p. 426; P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, pp. 107-108.

⁴³⁷ Cfr. ad esempio W. Jenks, *op. cit.*, il quale, pur affermando che i privilegi e le immunità delle organizzazioni internazionali sono "an essential element in the... *authority* of international organisations" (p. 18, corsivo aggiunto), ha altresì precisato che il loro riconoscimento, più che una questione di principio, è frutto di una valutazione di opportunità necessariamente contingente a seconda del momento storico in cui si pone, e del grado di affermazione del fenomeno dell'organizzazione internazionale (v. p.

non aver ottenuto grande riconoscimento nella prassi.⁴³⁸ Semmai, potrebbe affermarsi, essa deve oggi trovare un bilanciamento, se non cedere il passo alla considerazione opposta, secondo cui a influenzare negativamente il prestigio e la reputazione dell'organizzazione contribuiscono non poco il riconoscimento di privilegi e immunità

26). V. inoltre J.F. Lalive, *op. e loc. ult. cit.*, che rilevava come a rafforzare la necessità di riconoscere l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali contribuisse la considerazione secondo cui, mentre l'affermazione dello Stato di diritto e la concomitante, progressiva sparizione di forme d'immunità dal sindacato giurisdizionale di cui gli Stati godevano nel proprio ordinamento, è stata resa possibile anche grazie all'affermazione dell'autorità statale sulle comunità umane da essa governate (sul punto v. più diffusamente A. Larson, W. Jenks et al. (eds), *Sovereignty Within the Law*, Dobbs Ferry, N.Y./London, Oceana/Stevens, 1965) “[l]a position des organisations internationales est différente; institutions nouvelles, elles sont en plein essor, traversant ici et là des crises de jeunesse et de croissance. Bien qu’elles soient indispensables pour mettre fin graduellement à l’anarchie de la société internationale et qu’elles répondent aux besoins les plus profonds de la solidarité entre Etats, leurs racines ne plongent pas encore bien profond dans la conscience des peuples. Leur autorité et leur puissance doivent être renforcées”. Sembra evidente, insomma, come tali Autori ritengano che il processo di affermazione dell'autorità (più che del prestigio) delle organizzazioni internazionali si nutra (anche) del conferimento di privilegi e immunità. Tuttavia, pare altresì chiaro come all'evolvere e all'affermarsi del fenomeno, subentrino altre considerazioni, attinenti al rispetto dei principi dello stato di diritto. Queste considerazioni, beninteso, non vanno fraintese: com'è stato osservato, sarebbe difficile, se non irrealistico, rinegoziare gli accordi internazionali in materia in senso peggiorativo per le organizzazioni beneficiarie, una volta che queste abbiano raggiunto la piena “maturità” (cfr. P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 108 e nota 487).

⁴³⁸ Risulta in effetti essere assente, nella pur ampia giurisprudenza nazionale e internazionale esistente, qualsiasi riferimento al prestigio dell'organizzazione di volta in volta convenuta quale fondamento razionale dell'immunità dalla giurisdizione a essa spettante. P.H. Saunders, *Canada*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities of International Organizations Before Domestic Courts*, Oxford, OUP, 2013, p. 73 ss., riporta che nell'ambito dei difficili negoziati per la conclusione dell'Accordo di sede con l'ICAO del 1951, il Sotto-Segretario di Stato agli Affari Esteri canadese, nell'espone la posizione del Governo, ribadiva la preminenza del principio di necessità funzionale su considerazioni di prestigio dell'organizzazione: “[The President of the ICAO Council] has frequently mentioned the importance he attaches to Council members and senior officials of the organization having the status of diplomatic envoys but neither he nor the Council have advanced any valid reasons for such a request. *It seems that the matter of prestige alone is the underlying motive.* In my view the government's offer of privileges, immunities and facilities, contained in our draft Agreement, is very generous... *Certainly what the government is offering is adequate to safeguard the independent exercise of the functions of ICAO in Canada*” (p. 74, corsivo aggiunto). All'inverso, nel già citato *UK Memorandum* del 1965 (*supra*, nota 2), si osserva come, benché raramente espresse, considerazioni di prestigio assumano invece un certo rilievo nel riconoscimento convenzionale di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali (cfr. spec. p. 79, par. 8), per quanto ad assurgere a ben più pregnante parametro di riferimento per la definizione del contenuto degli accordi siano, piuttosto, i “precedenti” costituiti dagli accordi già conclusi con riferimento ad altre organizzazioni internazionali e il criterio dell’“eguaglianza dello status” fra organizzazioni internazionali (*ibid.*). Non a caso, nel già citato *CoE Explanatory Report* del 1969 (*supra*, nota 2) può leggersi “The Sub-Committee was of the opinion that, in general, prestige was not a factor to be taken into account in determining the privileges and immunities of International Organisations and persons connected with them, though prestige might be considered to be one of the justifications for according the full scale of diplomatic privileges and immunities to some high officers and some representatives of States to International Organisations” (p. 6, par. 9(f)). Nel medesimo senso, A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, CUP, 2000, p. 251.

troppo ampi, e l'eccessivo affidamento delle organizzazioni beneficiarie all'immunità dalla giurisdizione a esse spettante.⁴³⁹

Di ciò si trova conferma nella prassi. In effetti, sebbene, come si dirà meglio in seguito, l'immunità dalla giurisdizione cognitiva, in coordinamento con l'inviolabilità riconosciuta agli archivi e ai documenti, in genere copra anche situazioni in cui l'organizzazione non sia direttamente convenuta in giudizio, ma le sia invece richiesto di fornire informazioni o produrre documenti o prove che siano in suo possesso,⁴⁴⁰ e benché, a differenza di quanto previsto per l'immunità dei funzionari,⁴⁴¹ le organizzazioni non abbiano in genere un obbligo di rinunciare alla propria immunità dalla giurisdizione quando vi sia il rischio di recare intralcio all'amministrazione della giustizia nello Stato del foro e quando la rinuncia possa essere effettuata senza pregiudizio per l'organizzazione,⁴⁴² alcune organizzazioni internazionali, e specialmente l'ONU, hanno adottato una prassi di cooperazione volontaria con le autorità giudiziarie

⁴³⁹ Sul nesso fra la reputazione e la responsabilità, o più in generale la responsabilizzazione ("accountability"), delle organizzazioni internazionali cfr. I. Johnstone, *Do International Organizations have Reputations?*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 235-239; K. Daugirdas, *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *EJIL*, vol. 24, n. 4, 2014, pp. 991-1018; K.E. Boon, *The United Nations as Good Samaritan. Immunity and Responsibility*, in *Chicago JIL*, vol. 16, 2015-2016, pp. 341 ss., spec. pp. 369-370; v. infine K. Daugirdas, *Reputation as a Disciplinarian of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 113, 2019, pp. 221-271, spec. pp. 237-239, e il Symposium dedicato su *AJIL Unbound*, vol. 113, 2019, pp. 218-246. V. inoltre *Special Issue: Forum: The Accountability of International Organizations edited by Kristen E Boon and Frédéric Mégret*, in *IOLR*, vol. 16(1), 2019. Per una considerazione analoga a quella svolta nel testo, cfr. I. Pingel, *Les privilèges et immunités de l'organisation internationale*, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, 2013, pp. 626-656, a p. 634.

⁴⁴⁰ Cfr. *The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat* (d'ora in avanti *The Practice of the UN* del 1967), in *Yearbook of the ILC*, 1967, vol. II, p. 224, par. 76; A. Reinisch, *Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)*, in A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, OUP, p. 63 ss., a pp. 92-93, e i riferimenti ivi citati; secondo G.L. Burci, *Immunity of Property, Funds, and Assets (Article III Section 4 Specialized Agencies Convention)*, *ibidem*, p. 99 ss., spec. pp. 110-111, si verifica una "sovrapposizione" ("overlap") fra le due forme d'immunità cui si fa riferimento nel testo. Indicazioni in senso opposto potrebbero forse ricavarsi da quanto affermato dalla Corte Suprema canadese, *World Bank Group v. Wallace*, sentenza del 29 aprile 2016, par. 55: "[t]he present appeal involves a request for document production directed at personnel of the INT in the context of criminal charges. It is simply not the kind of action contemplated by s. 3". Va detto però che la Corte si cura anche di precisare l'oggetto della disposizione in parola (che consente a soggetti privati che abbiano contratto un prestito o cui le organizzazioni finanziarie del Gruppo della Banca Mondiale abbia prestato garanzia di convenire in giudizio queste ultime dinanzi alle corti di uno Stato membro in cui esse abbiano uffici, o agenti autorizzati a ricevere notificazioni o in cui abbiano emesso garanzie).

⁴⁴¹ Cfr. ad es. gli Artt. V, Sezz. 20-21, e VI, Sezz. 22-23, rispettivamente della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 e della Convenzione sui privilegi e le immunità degli Istituti Specializzati del 1947.

⁴⁴² Cfr. in generale A. Reinisch, *op. ult. cit.*, pp. 94-98, e G.L. Burci, *op. ult. cit.*, pp. 118-120; v. però più diffusamente Capitolo 3.

dello Stato del foro che, senza pregiudizio dell'immunità dell'organizzazione, e anzi riaffermando l'assenza di un obbligo in tal senso, consente tuttavia in molti casi di "facilitate the proper administration of justice".⁴⁴³ Di più, tale obiettivo è quello, più generale, di favorire il processo di responsabilizzazione dell'Organizzazione e dei propri agenti ha di recente indotto il Segretario Generale delle Nazioni Unite a sostenere la necessità "that the Organization adopt an approach to immunity that presumes the cooperation and active participation of United Nations staff in accountability processes".⁴⁴⁴

Ciò fa pensare, da un lato, che la cooperazione con l'autorità giudiziaria dello Stato del foro, sia in forma puramente volontaria, e dunque senza pregiudizio per l'immunità dell'organizzazione, sia addirittura attraverso una formale rinuncia all'immunità, non arrechi sempre e comunque un pregiudizio agli interessi e all'indipendente funzionamento dell'organizzazione; dall'altro, che tale cooperazione è anzi influenzata da, e può meglio servire, gli interessi e l'indipendente funzionamento dell'organizzazione stessa, preservandone la reputazione e il prestigio.

3. *Segue*: argomenti analogici

⁴⁴³ In effetti, come rilevano R. Bandyopadhyay e T. Iwata, *Officials (Article V Sections 17–21 General Convention)*, in A. Reinisch (ed.), *The Conventions...*, cit., p. 313 ss., a p. 390, "[c]o-operation under this section [n. 21: *cooperate at all times...to facilitate the proper administration of justice*] does not necessarily require a waiver, and is often provided on an informal basis without prejudice to the UN's privileges and immunities in situations where the UN and its personnel are not subject to legal process". Cfr. inoltre Corte Suprema canadese, *World Bank v. Wallace*, cit.: "[p]artial voluntary disclosure of some documents by the World Bank Group does not amount to a waiver of this immunity. Indeed, the archival immunity is not subject to waiver".

⁴⁴⁴ Cfr. *Combating sexual exploitation and abuse, Report of the Secretary-General*, 23 giugno 2016, UN Doc. A/71/97, par. 74, in cui il Segretario Generale accoglie la Raccomandazione n. 10 del Panel di esperti indipendenti incaricato di indagare sulle accuse di abusi sessuali commessi in Repubblica Centrafricana, cfr. M. Deschamps, H.B. Jallow, Y. Sooka, *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic: "Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers"*, del 17 dicembre 2015, UN Doc. A/71/99, spec. pp. 54-56 e 93-95; per un commento critico v. ancora K. Daugirdas, *Reputation as a Disciplinary...*, cit., p. 259-260, dove l'A. osserva, con riferimento alle indagini avviate dalla Procura militare di Parigi sulle accuse rivolte ai soldati dell'Operazione Sangaris, che l'Organizzazione avrebbe dovuto fare di più "to protect its reputation by contradicting [the] narrative" proposta dalla Procura francese (e dal Rapporto del Panel indipendente!), secondo la quale l'ONU non avrebbe cooperato con l'indagine facendo valere la propria immunità. Per l'A. non sarebbe stato infatti necessario procedere a una rinuncia nel caso di specie, poiché la Procura aveva già a disposizione la copia non censurata delle Note redatte dal funzionario che chiedeva di intervistare.

Una certa rilevanza, invece, hanno avuto argomenti di stampo analogico. In particolar modo, nella fase iniziale di sviluppo del regime giuridico delle immunità giurisdizionali concesse a tali enti, l'analogia con il regime valido per gli agenti diplomatici o per gli Stati ha fornito un valido argomento con riferimento al fondamento non solo normativo, ma anche razionale, delle immunità delle organizzazioni internazionali. In seguito, il processo di consolidamento del relativo regime giuridico ha potuto beneficiare della tendenza ad ancorare in via analogica lo *status*, i privilegi e le immunità riconosciute a organizzazioni internazionali di nuova creazione, a quelle già concesse ad altre, presentanti caratteri simili, ciò che ha favorito, per altro verso, anche la diversificazione del regime giuridico di cui si discute.

3.1. La necessità di garantire uno *status* analogo a quello degli Stati membri

Il riferimento alla necessità di garantire uno *status* analogo a quello che gli Stati membri si riconoscono reciprocamente è rinvenibile in alcuni dei primi strumenti adottati in materia,⁴⁴⁵ e si ritrova, invero limitatamente al solo riconoscimento delle c.d. “facilities”, nel già citato *ILO Memorandum*, che ha fornito la base di discussione per i lavori della Conferenza di San Francisco.⁴⁴⁶ Come già osservato, a tale argomento è stato spesso fatto ricorso dalla giurisprudenza più risalente,⁴⁴⁷ e ancor oggi questo approccio non può dirsi del tutto superato dalle corti nazionali di alcuni Stati,⁴⁴⁸ come lo è, per contro, nella prassi convenzionale.

⁴⁴⁵ Cfr. il c.d. *modus vivendi* fra la Società delle Nazioni e la Svizzera del 1921, in *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. II, 1961, UN Doc. ST/LEG/SER.B/11, p. 127 ss., spec. p. 131.

⁴⁴⁶ Cfr. il già citato par. 1 del Progetto di risoluzione contenuto nell'*ILO Memorandum*, cit., p. 199. Va tuttavia precisato che, sebbene durante i negoziati della Carta delle Nazioni Unite vi fosse la possibilità di definire la natura dei privilegi e delle immunità della nascente organizzazione facendo riferimento al regime delle immunità diplomatiche, ricorrendo quindi all'analogia al pari di quanto previsto dall'Art. 7(4) del Patto della SdN, i lavoratori preparatori mostrano chiaramente come tale opzione fosse stata scartata, preferendo “a more appropriate standard, based, for the purposes of the Organization, on the necessity of realizing its purposes and, in the case of the representatives of its members and the officials of the Organization, on providing for the independent exercise of their functions”: cfr. *Privileges and Immunities/ Report Submitted by Subcommittee A to Committee IV/2*, in *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, San Francisco, 1945 (UNCIO), Vol. XIII, Doc. 412, IV/2/A/2 (1), del 18 maggio 1945, p. 778 ss., spec. pp. 779-780; e *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, del 26 giugno 1945, Department of State, Publication 2349, Conference Series 71 (d'ora in avanti “*Report to the US President del 1945*”), pp. 158-160.

⁴⁴⁷ Cfr. la giurisprudenza citata *supra*, Capitolo 1, §§ 2.2, 4 e 5.1.

⁴⁴⁸ Cfr. la giurisprudenza citata *supra*, Capitolo 1, §§ 5.1 e 6.3.

La logica su cui esso si fonda sembra far leva, quando non espressamente sulla già esaminata tesi dell'assimilazione fra la soggettività giuridica degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali,⁴⁴⁹ sul profilo, più tecnico, del trasferimento di alcune competenze sovrane in capo a un nuovo ente, che, creato da Stati, sarebbe investito per ciò stesso di alcune prerogative statali.⁴⁵⁰

In questi termini, l'argomento non convince. In effetti, la stessa ipotesi di un *trasferimento (pieno e irreversibile) di competenze* a tali enti, oltre che difficilmente

⁴⁴⁹ Su questo profilo si tornerà *infra*, § 4.1, in maniera molto sintetica, dal momento che è stato già oggetto di trattazione diffusa nel Capitolo 1.

⁴⁵⁰ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 245-246 (che parla di “derived or delegated sovereignty”) e i riferimenti ivi citati. In dottrina, ad es., Sarooshi ha individuato, nella sua tipologia delle modalità di conferimento di poteri *sovrani* ad organizzazioni internazionali, l'ipotesi del trasferimento (pieno e irrevocabile) di competenze sovrane (che per tale A. sarebbe esemplificato dai casi del WTO e dell'Unione europea), cfr. D. Sarooshi, *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*, Oxford, OUP, 2005, p. 65 ss. Sul tema della natura ed estensione delle competenze e dei poteri esercitati dalle organizzazioni internazionali esiste una vasta letteratura che sarebbe impossibile richiamare qui nella sua interezza. Tuttavia, fra gli Autori che hanno fornito una guida nella redazione di questa e di altre parti della tesi, si possono richiamare: A.P. Sereni, *Diritto internazionale, Organizzazione internazionale, Soggetti a carattere funzionale*, vol. II-2, 1960; F. Seyersted, *International Personality of Intergovernmental Organizations. Do Their Capacities Really Depend Upon Their Constitutions?*, in *Indian JIL*, vol. IV, 1964, pp. 1-74; G. Biscottini, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, CEDAM, 1971, p. 41 ss.; M. Virally, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *La Communauté internationale. Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, pp. 277-300; M. Rama-Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, in *BYIL*, vol. 44, 1970, pp. 111-155; R. Monaco, *Lezioni di organizzazione internazionale, Principi generali*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 1985, pp. 51-68; P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., pp. 42-51; P. Klein, *Quelques réflexions sur le principe de spécialité et la “politisation” des institutions spécialisées*, in L. Boisson de Chazournes, P. Sands (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge, CUP, 1999, pp. 78-91; Id., *Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale*, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, pp. 714-734; V. Engström, *Implied Powers of International Organizations: On the Character of a Legal Doctrine*, in *Finnish YIL*, vol. 14, 2003, pp. 129-158; Id., *Powers of International Organizations and the Many Faces of Autonomy*, in R. Collins, N.D. White (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, Abingdon/New York, Routledge, 2011, pp. 213-229; Id., *Constructing Powers of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2012; J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, OUP, 2005; Id., *The Impact of International Organizations on International Law*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017; E. Cannizzaro, P. Palchetti, *Ultra Vires Acts of International Organizations*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 365 ss.; C. Zanghì, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2013, pp. 61-65; J. Klabbers, *The Transformation of International Organizations Law*, in *EJIL*, vol. 26, 2015, p. 9-82; Id., *An Introduction to International Organizations Law*, Cambridge, CUP, 2015, pp. 50-69; A.S. Baros, *Member States and the International Legal (Dis)order, Accounting for the Notion of Responsible Governance*, in A.S. Baros et al. (eds.), *International Organizations and Member State Responsibility*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017, pp. 48-71; R. Higgins et al., *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. I, Oxford, OUP, 2017, pp. 320-356; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 6° ed., 2018, pp. 19-24, e pp. 163-202.

configurabile,⁴⁵¹ non comporta l'*attribuzione di poteri sovrani* all'organizzazione beneficiaria.⁴⁵² Inoltre, anche laddove all'organizzazione siano state attribuite competenze *esclusive*, ciò non ha condotto nella prassi al riconoscimento di immunità paragonabili a quelle concesse agli Stati.⁴⁵³

D'altro canto, l'argomento qui discusso potrebbe essere utilizzato anche ai fini opposti, vale a dire per adeguare la portata dell'immunità da riconoscere all'organizzazione a quella oggi riconosciuta agli Stati.⁴⁵⁴ Ed è in questo senso, in

⁴⁵¹ P. Klein, *Les compétences et pouvoirs...*, cit., pp. 719-720, osserva che l'attribuzione di competenze a un'organizzazione internazionale "est, par définition, réversible". Gli Stati membri restano cioè titolari delle competenze attribuite all'organizzazione, e potranno eventualmente recuperarne l'*esercizio* (vero oggetto di attribuzione) esercitando se del caso la facoltà di recesso dall'organizzazione alle condizioni previste dall'atto istitutivo oppure in presenza di circostanze eccezionali, in applicazione della disciplina stabilita Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, cfr. in questo senso P. Pustorino, *Lo status di membro delle organizzazioni internazionali*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 141-204, spec. pp. 197 ss. Più in generale, il trasferimento di competenze non comporta, in genere, il trasferimento di poteri esecutivi in capo all'organizzazione, funzione che, come ricordato da Cassese, è considerata da alcuni A. "constitutes the decisive criterion for saying whether sovereignty has or has not been transferred", cfr. A. Cassese, *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1985, p. 331 ss., a p. 416.

⁴⁵² In primo luogo, a un'organizzazione internazionale possono essere espressamente o implicitamente attribuiti, ai fini dell'esercizio delle competenze statutarie, poteri che gli Stati non possono esercitare individualmente (cfr. V. Engström, *Powers of Organizations...*, cit., p. 218); inoltre, la stessa qualificazione dei poteri delle organizzazioni internazionali come "sovrani" è respinta dalla parte maggioritaria della dottrina in ragione del loro carattere derivato e funzionale (v. però *infra*, nota 28): *ex multis*, M. Virally, *La notion de fonction...*, cit.; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, spec. p. 19 ss., e p. 165 ss. Come noto, il medesimo principio si trova espresso nel celebre *dictum* della Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo emanato nel caso della Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite, *I.C.J. Reports 1949*, p. 174, a p. 179, ribadito a più riprese (*contra*: F. Seyersted, *International Personality...*, cit., p. 6 ss., secondo cui la pienezza della personalità delle organizzazioni internazionali le renderebbe titolari di "inherent powers" del tutto analoghi a quelli di cui sono titolari gli Stati, con il solo limite "pratico" dell'assenza di un territorio e di cittadini). Ciò ovviamente solleva il problema di definire precisamente la portata di tali poteri: se è vero che in principio i poteri trovano la loro origine, e il loro limite, nel consenso degli Stati membri espresso nell'atto istitutivo, ove sono fissate le finalità dell'ente, e che dunque anche i c.d. poteri impliciti trovano fondamento e limite nel principio di attribuzione e in quello di specialità (C. Zanghi, *op. cit.*, p. 65), è altresì vero che, nella prassi, è talvolta difficile identificare chiaramente l'origine e la portata di tali poteri. A ciò contribuisce anche la tendenza a farli derivare non solo da poteri esplicitamente attribuiti all'organizzazione nell'atto istitutivo, ma anche dalle funzioni e dagli obiettivi in esso fissati (cfr. J. Klabbers, *Introduction...*, cit., pp. 59-60 e 64 ss.), ciò che indubbiamente ha comportato una tendenza all'espansione, da più parti rilevata, di tali poteri (cfr. R. Monaco, *op. cit.*, pp. 59-60). Alcuni Autori, addirittura, sostengono che l'affermarsi della dottrina dei poteri impliciti nel diritto delle organizzazioni segni una rottura con la logica (statica) delle competenze di attribuzione, cfr. V. Engström, *Constructing the Powers...*, cit., p. 26 ss. Per una critica di ordine metodologico, v. G. Arangio-Ruiz, *La pretesa analogia "federale" nella Carta delle Nazioni Unite e le sue implicazioni*, in L. Picchio Forlati (a cura di), *Le Nazioni Unite*, ristampa della 1° ed., Torino, Giappichelli, 2000, p. 249 ss.

⁴⁵³ L'Unione europea, unico ente che presenta tali caratteri, non gode dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva nel territorio dei propri Stati membri, cfr. *supra*, Capitolo 1, § 6.1, spec. nota 246 e testo corrispondente, e *infra*, § 4.3, spec. nota 60 e testo corrispondente.

⁴⁵⁴ Più che facendo leva sul principio "*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*", che, va detto, non è stato avanzato con riferimento al problema dell'immunità (come invece per sostenere l'applicabilità alle organizzazioni di norme derivanti da accordi di cui gli Stati membri sono parte: cfr. in tal senso, A.

effetti, che tale argomento è stato più spesso utilizzato in passato dalle corti nazionali, come si è in parte già mostrato nel primo capitolo.⁴⁵⁵

Oggi, poi, la tendenza a operare un'analogia fra Stati e organizzazioni internazionali, e a qualificare come "sovrani" i poteri esercitati da queste ultime, è diffusa nella dottrina che legge in chiave "costituzionalistica" l'evoluzione del diritto internazionale e del diritto delle organizzazioni internazionali.⁴⁵⁶ Essa muove tuttavia dalla premessa che la stessa la nozione di "sovranità", e con essa la concezione politica dell'ente "Stato", sia mutata nel tempo,⁴⁵⁷ e che ciò abbia determinato un ravvicinamento "funzionale" fra quest'ultimo ente e le organizzazioni internazionali, esse stesse agenti di questo cambiamento.⁴⁵⁸ Inteso in questo senso, non sembra essere azzardato ipotizzare un ravvicinamento del regime giuridico dell'immunità delle organizzazioni internazionali a quello dell'immunità degli Stati.⁴⁵⁹ Va detto, tuttavia, che più spesso l'approccio "costituzionalistico" porta non tanto a invocare una restrizione della portata dell'immunità, attraverso l'individuazione di eccezioni al suo operare, nel segno di un ravvicinamento del regime valido per le organizzazioni internazionali a quello valido per gli Stati, quanto piuttosto a sostenere la necessità che l'organizzazione istituisca vie

Reinisch, *Securing the Accountability of International Organizations*, in *Global Governance*, vol. 7, 2001, pp. 131-149, a p. 137 s.; Id., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *AJIL*, vol. 95, 2001, pp. 851-872, a p. 868; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 340-349), tale esito è perseguito attraverso l'assimilazione fra una data attività dell'organizzazione convenuta, e il potere di cui è espressione, e quello statale, ai fini dell'applicazione in via analogica delle categorie valide per l'immunità degli Stati, v. *supra*, Capitolo 1, §§ 5.1 e 5.2.

⁴⁵⁵ Cfr., in particolare, le conclusioni del Capitolo 1.

⁴⁵⁶ Cfr., *ex multis*, e per ulteriori riferimenti, J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, OUP, 2009; J. Klabbers, *Contending Approaches to International Organizations: Between Functionalism and Constitutionalism*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), *Research Handbook...*, cit., pp. 3-30; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, pp. 12-16.

⁴⁵⁷ Cfr. A. Peters, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, in *EJIL*, vol. 20, 2009, p. 513 ss.

⁴⁵⁸ V. ancora A. Peters, *The Constitutionalization of International Organizations*, in N. Walker et al. (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2011, p. 253 ss. Per considerazioni simili; J.E. Alvarez, *The Impact of International Organizations...*, cit., p. 396.

⁴⁵⁹ M. Singer, *Jurisdictional Immunity of International Organizations, Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia JIL*, vol. 36, 1995, p. 53 ss., spec. pp. 56-65 e 135 ss.; I. Scobbie, *International Organizations and International Relations*, in R.-J. Dupuy (ed.), *A Handbook on International Organizations*, 2° ed., Dordrecht/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 831-896, a pp. 834-835; A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 348-361; I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 635; A. Peters, *Die funktionale Immunität internationaler Organisationen und die Rechtsweggarantie*, in *RSDIE*, vol. 21, 2011, p. 397 ss., a p. 417.

di ricorso alternative capaci di offrire una tutela giurisdizionale equivalente dei diritti dei destinatari dei propri atti.⁴⁶⁰

3.2. La necessità di adeguamento allo *status* riconosciuto ad altre organizzazioni internazionali

La tendenza a conferire alle organizzazioni internazionali di nuova istituzione uno *status* analogo a quello riconosciuto a organizzazioni già esistenti ha certamente favorito la diffusione e il consolidamento di uno standard d'immunità dalla giurisdizione sufficientemente generale.⁴⁶¹ Come però è stato rilevato, se nella prassi la considerazione dei precedenti può fornire un'utile guida alla determinazione del regime specifico da riconoscere all'istituenda organizzazione, ciò è consigliabile “only when dealing with organisations which [are] comparable”.⁴⁶² E in effetti la prassi mostra che, se da un lato, il richiamo (eventualmente esplicito) al “precedente” non comporta necessariamente il riconoscimento di un'immunità dalla giurisdizione di identica

⁴⁶⁰ Ad es., quando un'organizzazione internazionale si trovi a esercitare temporaneamente poteri “di governo” su un territorio si fanno in effetti più forti le ragioni che militano in favore di un ravvicinamento della posizione dell'organizzazione a quella che altrimenti sarebbe propria dello Stato territoriale. Nel caso dell'amministrazione internazionale del Kosovo da parte dell'ONU con il sostegno della NATO, istituita nel quadro della Ris. del Consiglio di Sicurezza n. 1244/1999, l'UNMIK aveva, con Regulation n. 2000/47, sancito l'applicabilità a sé stessa e alla KFOR di un'immunità dalla giurisdizione identica a quella prevista dalla Convenzione Generale del 1946. Il suo carattere assoluto è stato tuttavia ritenuto contrario agli standard internazionali in materia di diritti umani, proprio sulla base delle considerazioni che precedono, cfr. Ombudsperson Institution in Kosovo, *Special Report No. 1*, del 26 aprile 2001, par. 23: “the main purpose of granting immunity to international organizations is to protect them against the unilateral interference by the individual government of the state in which they are located, a legitimate objective to ensure the effective operation of such organizations. [...] *The rationale for classical grants of immunity, however, does not apply to the circumstances prevailing in Kosovo, where the interim civilian administration (UNMIK) in fact acts as a surrogate state. It follows that the underlying purpose of a grant of immunity does not apply as there is no need for a government to be protected against itself*” (corsivo aggiunto). Va detto, tuttavia, che anche in tal caso l'assimilazione dell'ONU a uno Stato appare forzata: l'esercizio di funzioni “di governo” non fa venire meno le ragioni funzionali che presiedono al riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione (cfr. H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 1084). Però quelle stesse ragioni non giustificano, in questo come in altri casi, un totale sacrificio dei diritti individuali. Come osserva E. De Brabandere, *Immunity of International Organizations in Post-conflict International Administrations*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 79–119, a p. 119: “[t]he answer to the question of how to improve the rights of individuals who cannot bring a claim against an international organization needs [...] to be found, not in an inconsistent exception to international organization immunity, but rather in the creation of effective alternative dispute settlement mechanisms”.

⁴⁶¹ In questo senso cfr. *UK Memorandum* del 1965, cit., p. 75, par. 8 “in practice, precedent and equality of status with other organisations are the dominant principles. A relatively consistent series of precedents having been established, it comes to be thought that a new organisation must be put in the same position as its predecessors if it is to have the requisite international standing”. Cfr. inoltre *CoE Explanatory Report* del 1969, p. 13, par. 9(d); P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., pp. 106-107.

⁴⁶² *CoE Explanatory Report* del 1969, *loc. ult. cit.*

portata,⁴⁶³ dall'altro l'osservata tendenza alla diversificazione dei regimi d'immunità giurisdizionale suggerisce che, in definitiva, il parametro alla luce del quale valutare tale orientamento è (o almeno dovrebbe essere) quello della diversa natura delle funzioni esercitate dalle organizzazioni internazionali.⁴⁶⁴

4. Segue: argomenti attinenti alla natura dell'ente convenuto e ai rapporti fra gli Stati membri

Ben altro rilievo hanno assunto nel processo di evoluzione del regime giuridico delle immunità delle organizzazioni internazionali gli argomenti che ne individuano il fondamento razionale, prima ancora che giuridico, nel possesso da parte di alcune o tutte,⁴⁶⁵ le organizzazioni internazionali, della soggettività giuridica internazionale,⁴⁶⁶ e nel rapporto che lega fra loro, e con l'ente da essi creato, gli Stati membri dell'organizzazione. Vi è inoltre un argomento che, fondandosi sulla mancanza di base territoriale da parte dell'organizzazione, attiene essenzialmente alla natura funzionale di tali enti e al rapporto di dipendenza - e, in tal senso, di "vulnerabilità" - che le lega agli Stati, membri o no, nel territorio dei quali abbiano sede i propri uffici.

4.1. La natura di soggetto di diritto internazionale dell'organizzazione

⁴⁶³ La tendenza a fare riferimento espresso al "precedente" nel testo dell'accordo è maggiormente osservabile nella prassi seguita dal Consiglio Federale svizzero nella negoziazione degli Accordi di sede con varie organizzazioni internazionali: già nei negoziati con l'ONU, in effetti, il rappresentante svizzero (Perrard) aveva assicurato al rappresentante dell'Organizzazione (Moderow) che le autorità elvetiche erano "prepared to extend to the United Nations, its officials and representatives of member states, the benefit of the same exemptions and privileges as those formerly granted to international institutions", cfr. *Negotiations with the Swiss Federal Council, Report by the Secretary-General*, del 4 novembre 1946, UN Doc. A/175, a p. 55. Fra gli accordi conclusi dalla Svizzera, si considerino ad es. l'Accordo di sede con l'Association européenne de libre-échange (AELE) del 1961 e quello con l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) del 1983, di cui rispettivamente gli Artt. 2 e 3 prevedono che l'organizzazione "jouit des immunités et privilèges habituellement reconnus aux organisations internationales". Tuttavia, mentre l'Art. 5(1) dell'Accordo con l'AELE conferisce all'Associazione un'immunità assoluta dalla giurisdizione, l'Art. 5(1) dell'Accordo con l'UPOV contiene una disciplina più restrittiva in materia di rinuncia all'immunità, disponendo che l'inserimento nei contratti conclusi dall'organizzazione di una clausola di scelta del foro con cui si individua la giurisdizione dei tribunali svizzeri, equivale a una rinuncia all'immunità.

⁴⁶⁴ Cfr. il Capitolo 4, Sez. 1.

⁴⁶⁵ A seconda che si accolga o no la tesi della "presumptive personality", secondo cui un'organizzazione internazionale è da ritenersi in possesso della personalità giuridica internazionale "unless there is clear evidence of the contrary" (cfr. in particolare gli Autori citati *supra*, Capitolo 1, § 4, nota 82).

⁴⁶⁶ Secondo l'approccio che si è chiamato "logico/deduttivo" (cfr. in particolare gli Autori e la prassi citati *supra*, Capitolo 1, § 5, note 89-90, e la discussione svolta al § 5.1).

Non sembra qui necessario tornare su un aspetto che è già stato esaminato diffusamente nel primo capitolo.⁴⁶⁷ Basti solo rilevare che, se il possesso della personalità giuridica internazionale da parte dell'organizzazione non risolve il problema del fondamento giuridico dell'immunità dalla giurisdizione a essa eventualmente spettante, neppure può fornire una spiegazione sufficiente del fondamento razionale di tale istituto. In effetti, come già discusso, non solo la dottrina,⁴⁶⁸ ma la stessa prassi si è gradualmente in senso opposto alla soluzione prospettata dall'orientamento che abbiamo chiamato "logico/deduttivo".⁴⁶⁹

4.2. L'immunità come contrappeso alla "vulnerabilità" dell'organizzazione

L'idea che il conferimento di privilegi e immunità a un'organizzazione internazionale miri, anche, a compensare parzialmente la relativa "debolezza",⁴⁷⁰ o la naturale "vulnerabilità" dovuta alla mancanza di una base territoriale di tali enti,⁴⁷¹ che implica

⁴⁶⁷ Capitolo 1, §§ 2-5.

⁴⁶⁸ Cfr., *ex multis*, C. Dominicé, *L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 187, 1984, p. 145 ss., spec. pp. 161-167 ("A nos yeux, la personnalité juridique internationale comporte certains attributs qui lui sont inhérents et en constituent la substance. Il s'agit des trois capacités essentielles que nous avons déjà évoquées. Les immunités de juridiction et d'exécution n'en font pas partie, elles résultent de règles particulières qui peuvent varier *ratione personae* et dans le temps" (*ibid.*, p. 167). Va ricordato tuttavia come tale Autore ammettesse, al contempo, che per quanto riguarda i rapporti di lavoro, disciplinati dal diritto interno dell'organizzazione, essi non fossero soggetti alla giurisdizione dei tribunali nazionali "précisément parce qu'il s'agit d'une entité publique internationale", ciò che lo portava necessariamente a distinguere tale ultima questione (di "incompétence *ratione materiae*") da quella dell'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione. Cfr. poi A. Reinisch, *International Organizations... cit.*, pp. 246-248, che rileva come "this discussion lacks a clear distinction between the concept of immunity as an aspect inherent in an international organization's legal personality and customary immunity".

⁴⁶⁹ Cfr. Capitolo 1, §5.1 (con riferimento alla giurisprudenza italiana), e §5.2 (con riferimento alla giurisprudenza di altri Stati, specialmente quella Svizzera).

⁴⁷⁰ Cfr. N. Valticos, *Les contrats conclus par les organisations internationales avec des personnes privées, Rapport provisoire et projet de résolution, Rapport définitif et projet de résolution*, in *Annuaire de l'IDI*, 1977, pp. 1-191, a p. 3; M. Singer, *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia JIL*, vol. 36, 1995, pp. 53-165, a p. 67.

⁴⁷¹ J.F. Lalive, *op. cit.*, p. 296 ss.; F. Seyersted, *Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organizations*, in *ICLQ*, vol. 14, 1965, pp. 31-82 e 493-527, ove l'A. parla invero di "organic jurisdiction" (cui però si sovrappone l'immunità dalla giurisdizione, pp. 34-35), intendendo con ciò la competenza esclusiva dell'organizzazione nei rapporti con il proprio personale, che ritiene ancora più importante dal momento che tali enti non hanno base territoriale; G. Biscottini, *op. cit.*, pp. 159-160; F. Morgenstern, *Legal Problems of International Organizations*, Cambridge, 1986, p. 6; C. Dominicé, *La nature et l'étendue de l'immunité de juridiction des organisations internationales*, in *Völkerrecht, Recht der internationalen Organisationen Weltwirtschaftsrecht, Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, 1988, p. 85; cfr. inoltre *Fourth report on relations between States and international organizations (second part of the topic)*, by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur (d'ora in

che il suo ordinamento giuridico non sia paragonabile a quello statale, è piuttosto diffusa in dottrina, ed è talvolta evocata nella giurisprudenza nazionale di alcuni Stati.

Tuttavia, il fatto che tale argomento sia raramente sviluppato, non contribuisce a chiarirne la logica intrinseca. In effetti, non sembra sufficiente rilevare, come fa ad esempio il Tribunale Federale svizzero, che l'inapplicabilità all'immunità delle organizzazioni internazionali della distinzione *iure imperii/iure gestionis* valida per l'immunità degli Stati, e dunque la necessità di riconoscere a tali enti un'immunità assoluta dalla giurisdizione civile, sia dovuta, oltre che alla natura convenzionale dell'immunità in questione, nel fatto che "les organisations internationales ne disposent d'aucune assise territoriale".⁴⁷² Inoltre, la connotazione negativa dell'argomento in parola, che, facendo leva su una delle differenze fondamentali fra Stati e organizzazioni

avanti *Fourth Report by Díaz-González*), in *Yearbook ILC*, 1989, vol. II, part 1, p. 153 ss., a p. 158, spec. par. 30 e 33; I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 633.

⁴⁷² Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle c. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992, in *ATF* 118 Ib 562, par. 1(a); *Z.M. v. League of Arab States*, sentenza del 25 gennaio 1999 n. 4 C.518/1996, in L. Caflisch, *La pratique suisse en matière de droit international public 1999*, in *RSDIE*, vol. 10, 2000, p. 627 ss., a p. 642 ss. (estratto), e in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRax)*, vol. 19, 1999, p. 257 ss., con nota di I. Seidl-Hohenveldern, *ibid.*, p. 273 ss., par. 4(c); *A. SA et consorts c. Conseil Fédéral*, sentenza del 2 luglio 2004, n. 4A.1/2004/ech (c.d. caso *CERN II*), in *ATF* 130 I 312, e in *ILDC* 344 (CH 2004), par. 2. Più raramente questo argomento è stato evocato con riferimento all'immunità dall'esecuzione: cfr. ad es., con riferimento all'OIL, Tribunale Federale svizzero, *F. SA c. G.*, sentenza del 22 giugno 1995, in L. Caflisch, *La pratique suisse en matière de droit international public 1995*, in *RSDIE*, 1996, p. 593 ss., a pp. 597-599, spec. par. 3(a), che richiamando espressamente il proprio dictum del 1992, non menziona la mancanza di un territorio fra i motivi che giustificano il riconoscimento di un'immunità (assoluta) dall'esecuzione; all'opposto, con riferimento alla WIPO, cfr. Autorité de surveillance de l'Office des poursuites pour dettes et faillites du Canton de Genève, decisione del 9 aprile 1997, in L. Caflisch, *La pratique suisse en matière de droit international public 1998*, in *RSDIE*, 1999, p. 639 ss., a pp. 656-658, par. 2, che richiama integralmente il dictum del 1992 del Tribunale Federale. Per una critica a questo approccio, v. L. Caflisch, *Immunité de juridiction et respect des droits de l'homme*, in L. Boisson de Chazournes; V. Gowlland-Debbas (eds), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 651-676, a p. 662, ove l'A. osserva "on voit mal comment cet élément pourrait, en matière d'immunité, justifier quoi que ce soit". Nella prassi più recente, in effetti, il Tribunale Federale non ha fatto riferimento a tale argomento con riguardo all'immunità dall'esecuzione della BIS, ponendo invece l'accento unicamente sul principio funzionale: cfr. Tribunale Federale svizzero, *NML Capital Ltd. and EM Ltd. v. BIS and Debt Enforcement Office Basel-Stadt*, sentenza del 12 luglio 2010, n. 5A 360/2010, in *ATF* 136 III 379, e in *ILDC* 1547 (CH 2010), par. 4.5 (ove il Tribunale svolge un breve test funzionale, dopo aver comunque rilevato la portata assoluta dell'immunità riconosciuta dall'Accordo di sede). Per un esempio del ricorso a tale argomento da parte di corti diverse da quelle svizzere, v. Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization*, sentenza del 28 marzo 2013 n. 34501, [2013] 3 S.C.R. 866, a p. 880, par. 29, dove la Corte, nel distinguere l'immunità delle organizzazioni internazionali da quella di cui godono gli Stati osserva, fra l'altro, che "Such an organization must operate on the territory of a foreign state and through individuals who have nationality and is therefore vulnerable to interference, since it possesses neither territory nor a population of its own [...]. This reality makes immunity essential to the efficient and independent functioning of international organizations"; nel medesimo senso, v. quanto affermato dalla medesima Corte in *World Bank Group v. Wallace*, sentenza del 29 aprile 2016, par. 2.

internazionali, deduce da ciò che l'organizzazione "non è" o "non ha" la giustificazione delle immunità di cui gode, appare anacronistica.⁴⁷³

Sebbene l'assenza di una base territoriale non sia una conseguenza ineluttabile della natura di tali enti,⁴⁷⁴ può certo ammettersi che il riconoscimento di privilegi e immunità sia stato inizialmente ritenuto necessario anche al fine di compensare tale condizione e consentire l'installazione e l'avvio delle attività dell'organizzazione. Tuttavia, se si considera quanto si è detto a proposito dell'evoluzione del regime giuridico in parola, e la varietà delle soluzioni adottate a livello convenzionale in materia d'immunità dalla giurisdizione, appare chiaro che non è l'assenza di una base territoriale, bensì la necessità di garantire l'esercizio indipendente di funzioni nell'interesse della collettività degli Stati membri, può offrire la giustificazione razionale del riconoscimento di privilegi e immunità. Per di più, l'espansione del fenomeno e il consolidamento del ruolo ricoperto da tali enti, l'importanza e la pervasività delle funzioni da essi svolte e, non ultimo, l'incidenza delle loro attività sulla vita delle comunità statali, e sugli interessi e i diritti degli individui che ne fanno parte, rafforza l'impressione che la pretesa "vulnerabilità" derivante dall'assenza di una base territoriale sia compensata dall'accresciuta influenza da essi acquisita.⁴⁷⁵

In ultima analisi, tale argomento sembra voler provare troppo. Anche quando esso è accompagnato dalla considerazione che l'assenza di un territorio comporta l'impossibilità per tali enti di disciplinare autonomamente i rapporti di diritto *privato* di cui essi siano parte,⁴⁷⁶ o di proteggersi predisponendo, in tale ambito, vie di ricorso

⁴⁷³ Il rilievo è di T. Neumann, A. Peters, *Switzerland*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities... cit.*, p. 241 ss., a p. 247.

⁴⁷⁴ Cfr. W. Jenks, *The Headquarters of International Institutions*, 1945, *passim*, e J.F. Lalive, *op. cit.*, p. 297, per l'illustrazione delle alternative che furono valutate nell'immediato secondo dopo-guerra per dare, alle istituende organizzazioni internazionali, una base territoriale propria.

⁴⁷⁵ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 348-361; E. Gaillard, I. Pingel-Lenuzza, *International Organisations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*, in *ICLQ*, vol. 51, 2002, p. 1 ss., a pp. 2 e 7; T. Neumann, A. Peters, *op. e loc. ult. cit.* V. inoltre quanto detto *supra*, § 3.1.

⁴⁷⁶ Cfr. J.F. Lalive, *op. cit.*, pp. 296-297; F. Morgenstern, *Legal Problems...*, cit., p. 6. L'inesistenza di un vero e proprio diritto contrattuale o extra-contrattuale delle organizzazioni internazionali è un dato acquisito dell'esperienza giuridica. Ciò non significa che le organizzazioni non possano dotarsi, e che alcune non si siano in effetti dotate, di norme al riguardo e in alcuni casi facciano a esse ricorso quale diritto applicabile ai contratti che concludono con soggetti privati, richiamando solo in via sussidiaria il diritto statale o i principi generali di diritto. Tale possibilità fu del resto anche ammessa, non senza alcune resistenze, dall'IDI nel 1977, cfr. *Résolution sur les contrats conclus par les organisations internationales avec des personnes privées*, Artt. 2(2) e 6, in *Annuaire de l'IDI*, vol. 57, t. II, 1977, p. 333 ss. Sul tema cfr., *ex multis*, e per ulteriori riferimenti dottrinali, R. Monaco, *Observations sur les contrats conclus par les organisations internationales*, in *Mélanges offerts à Polys Modinos, Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Paris, Pedone, 1968, pp. 85-98; P. Glavinis, *Les litiges relatifs*

proprie e “en aménageant l’usage de ces diverses voies et en les assortissant des garanties adéquates”,⁴⁷⁷ entrambi i rilievi non offrono ragioni sufficienti di per sé a fondare il riconoscimento dell’immunità dalla giurisdizione,⁴⁷⁸ e anzi l’assenza di vie di ricorso parrebbe fornire in principio una valida giustificazione per l’esercizio della giurisdizione statale.⁴⁷⁹

aux contrats passés entre les organisations internationales et les personnes privées, Travaux et recherches Panthéon-Assas, Paris II, 1991, p. 195 ss.; S. Vezzani, *Gli accordi delle Organizzazioni del Gruppo della Banca mondiale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 155 ss., spec. pp. 172-173; J.-C. Martin, *La personnalité juridique interne de l’organisation internationale*, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *op. cit.*, p. 465 ss., a p. 483 ss. Si consideri inoltre che se, nella prassi, le organizzazioni internazionali fanno comunemente riferimento ai principi generali di diritto (e più raramente ai principi generali di diritto comuni agli Stati membri) come diritto applicabile ad alcune tipologie di contratti da esse conclusi, per altre tipologie di contratti esse accettano al contrario di sottoporli a una legge statale (cfr. R. Monaco, *Observations...*, cit., pp. 93-94, e P. Sands, P. Klein, *Bowett’s Law of International Institutions*, 6° ed., Sweets & Maxwell, 2009, pp. 466-472, che osservano come tale prassi riguardi in effetti “most international organizations” e che “this... has generally not created difficulties”; lo stesso principio vale in materia di responsabilità extra-contrattuale, *ibid.*, pp. 470-471 e la prassi ivi citata). In effetti, la diffidenza verso la scelta di un diritto statale, motivata non solo da ragioni di indipendenza, imparzialità, e prestigio, ma anche di uniformità di trattamento, si avverte maggiormente laddove lo strumento contrattuale è adoperato per finalità strettamente connesse a quelle istituzionali (cfr. ad es., con riferimento ai contratti di appalto conclusi dalle organizzazioni internazionali, E. Morlino, *Procurement by International Organizations*, Cambridge, CUP, 2019, spec. pp. 261-287) oppure quando il diritto statale applicabile appartiene alla sfera del diritto pubblico (cfr. A. Reinisch, *Accountability of International Organizations According to National Law*, in *Netherlands YB Int. Law*, vol. 36, 2005, pp. 119-167, a pp. 123-124, e p. 139 ss.), sebbene la specifica natura (finanziaria o commerciale) delle attività istituzionali svolte dall’organizzazione abbia spesso per conseguenza l’accettazione del diritto sostanziale (e della giurisdizione) statale per i contratti conclusi da tali organizzazioni (cfr. N. Valticos, *Rapport provisoire...*, cit., pp. 12-14, e 41-42). Al contrario, rispetto ai contratti conclusi per l’acquisto di beni e servizi, ove l’organizzazione agisce alla stregua di un qualsiasi privato, normalmente soggetti al diritto statale, si rivelano minori i rischi di interferenza da parte delle autorità nazionali e prevale invece l’esigenza di certezza del diritto, meglio garantita dall’affidamento al diritto statale (S. Vezzani, *op. ult. cit.*, pp. 171-172). Dalle considerazioni qui svolte, beninteso, esulano in principio i rapporti d’impiego fra le organizzazioni internazionali e i loro dipendenti, disciplinati tendenzialmente in maniera esaustiva dal diritto interno delle organizzazioni. La rilevanza del diritto statale in tale ambito, tuttavia, non è del tutto da escludersi (cfr. ancora A. Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 147 ss.).

⁴⁷⁷ J.F. Lalive, *op. cit.*, p. 298.

⁴⁷⁸ Analogamente, non costituisce una ragione sufficiente all’affermazione della giurisdizione statale su una data controversia, il fatto che il diritto nazionale sia ritenuto applicabile al rapporto sostanziale da cui essa trae origine, benché talvolta tale soluzione abbia trovato sostegno nella giurisprudenza, e a meno che da tale clausola di scelta del diritto applicabile non possa dedursi anche una scelta del foro, e possa dunque interpretarsi come una rinuncia all’immunità, cfr. in questo senso C. Dominicé, *L’immunité de juridiction...*, cit., pp. 191 e 193. Cfr. inoltre la giurisprudenza e le considerazioni che saranno svolte nel Capitolo 3.

⁴⁷⁹ Cfr. Corte d’appello di Creta, *X. v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza 479/1991, in *CAHDI Database, The immunities of States and international organisations, Contribution of Greece, Jurisprudence of 01/01/1991*, Registration No. GR/10: “international organisations are not entitled to immunity from jurisdiction of domestic courts for acts they have performed as *fiscus*. Otherwise, there could be no jurisdiction on the greatest part of private law cases involving an international organisation. This is because the latter would enjoy immunity from jurisdiction in all its Member States, it does not possess any territory of its own and, only incidentally could a lawsuit be brought against it in a third country according to the rules on jurisdiction applying in each state” (corsivo aggiunto).

Vi è un ultimo profilo di vulnerabilità che viene talvolta avanzato al fine di giustificare il riconoscimento di privilegi e immunità a un'organizzazione internazionale. Anch'esso fa leva sulla diversa natura di tali enti rispetto agli Stati, e in particolare sull'impossibilità dei primi di offrire, in base al principio di reciprocità, un vantaggio equivalente agli Stati che accordino loro privilegi e immunità.⁴⁸⁰ È vero, infatti, che la reciprocità, e finanche la sua aspettativa, nell'indirizzare gli interessi degli Stati, induce una convergenza dei consensi che favorisce la formazione di regole comuni, siano esse di origine convenzionale o consuetudinaria.⁴⁸¹ In questo senso, dunque, essa svolge un'importante funzione di conservazione dell'equilibrio tra i soggetti vincolati dall'obbligo internazionale considerato.⁴⁸² Inoltre, sul piano interno come internazionale, essa può essere considerata quale meccanismo che renda "praticabile la violazione di norme internazionali a titolo di contromisura".⁴⁸³ Tuttavia, da un lato, sarebbe errato ritenere che l'organizzazione non abbia mezzi a propria disposizione per sanzionare, o reagire alla violazione dell'obbligo pattizio in questione da parte di uno Stato membro.⁴⁸⁴ Dall'altro, nulla impedisce di ricostruire in termini di

⁴⁸⁰ Così W. Jenks, *International Immunities*, cit., p. xxxvii; e P. Sands, P. Klein, *op. cit.*, p. 490. Cfr. inoltre lo *Study on the Practice of the UN* del 1967, cit., p. 178, par. 96, dov'è riportata la posizione Consigliere giuridico del Dipartimento di Stato americano; il *Restatement, Third, of the Foreign Relations Law of the United States (Revised)*, Part IV, Ch. 6, subchapter B (*Immunities of International Organizations*), *Introductory Note*, pp. 492-493; e l'*UN Amicus Curiae Brief* nel caso *Broadbent*, cit., p. 230. Cfr. inoltre *CoE Explanatory Report* del 1969, cit., pp. 5-6, par. 9(e), che, proprio in base alla considerazione fatta nel testo, conclude che il principio di reciprocità non gioca alcun ruolo nel riconoscimento di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali. Cfr. infine l'accenno che, a tale argomento, fa A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 250-251 e 348.

⁴⁸¹ Cfr., con ulteriori riferimenti, C. Campiglio, *Consuetudini e usi internazionali: il fattore reciprocità*, in Aa. Vv., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. 1, Bari, Cacucci Editore, 1995, pp. 25-43.

⁴⁸² M. Frigo, *La reciprocità nell'evoluzione del diritto del commercio internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, voll. 19-20, 1992, pp. 407-481, a p. 428.

⁴⁸³ B. Conforti, *Diritto internazionale*, XI ed. (a cura di M. Iovane), 2018, pp. 438. Cfr. inoltre D. Alland, *The Definition of Countermeasures*, in J. Crawford et al. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, OUP, 2010, p. 1127 ss., a pp. 1132-1134.

⁴⁸⁴ In generale, sui mezzi e sui procedimenti di risoluzione delle controversie fra organizzazioni internazionali e Stati (membri o terzi), cfr. R. Virzo, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 356 ss., spec. pp. 368-375. Nel caso dell'ONU e dei suoi Istituti specializzati, la Convenzione Generale del 1946 e la Convenzione sugli Istituti Specializzati del 1947 prevedono, rispettivamente agli Artt. VIII, Sez. 30 e IX, Sez. 32, l'obbligo di richiedere un parere vincolante alla Corte internazionale di giustizia, "in accordance with Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute of the Court [...]". Rispetto a tale meccanismo, e in particolare al rispetto del principio della parità delle armi, la dottrina ha espresso condivisibili riserve, cfr. R. Ago, *I pareri consultivi "vincolanti" della Corte internazionale di giustizia. Problemi di ieri e di oggi*, in *RDI*, 1990, pp. 5-23; G. Gaja, *Diseguaglianze fra le parti nella soluzione di controversie per mezzo di un parere della Corte internazionale di giustizia*, in *RDI*, 1999, p. 138-140. Infine, e più in generale, che anche le organizzazioni abbiano il potere di adottare contromisure è espressamente riconosciuto dagli Artt. 22 e 51 e ss. degli *Articles on the Responsibility of International Organizations* (ARIO), 2011, UN Doc. A/66/10. Sull'argomento, cfr. F. Dopagne, *Les contre-mesures*

reciprocità l'obbligo di riconoscere l'immunità giurisdizionale dell'organizzazione assunto dagli Stati membri nell'atto istitutivo, o in successivi accordi multilaterali o bilaterali: tuttavia esso incontrerà in ogni caso un limite nella necessità di assicurare l'adeguato funzionamento dell'organizzazione.⁴⁸⁵

4.3. L'eguaglianza fra gli Stati membri di un'organizzazione internazionale

Un'altra giustificazione spesso posta a fondamento dei privilegi e delle immunità delle organizzazioni internazionali fa leva sul principio fondamentale di eguaglianza fra gli Stati membri di un'organizzazione internazionale.⁴⁸⁶ In altre parole “[a]s international organizations are the creation of States which are equal among themselves, those States must all be on an equal footing *vis-à-vis* the organization they have set up and belong to”.⁴⁸⁷ A un ragionamento simile hanno aderito anche alcune corti nazionali, rilevando, ad esempio, che

“the purpose of immunity from employee actions is rooted in the need to protect international organizations from unilateral control by a member nation over the activities of the international organization within its territory [...] But beyond the economies of the administration, the very structure of an international organization, which ordinarily consists of an administrative body created by the joint action of several participating nations,

des organisations internationales, Louvain-la-Neuve, Anthémis/LGDJ, 2010; E. Cujo, *The Invocation of Responsibility by International Organizations*, in J. Crawford et al. (eds.), *op. cit.*, p. 969 ss.

⁴⁸⁵ Cfr. il *Brief for the United Nations as Amicus Curiae*, presentato nel procedimento dinanzi alla US Court of Appeals (DC Circ.), nel caso *Broadbent v. OSA*, deciso con sentenza del 8 gennaio 1980, e il cui testo è consultabile in *UNJY*, 1980, p. 227 ss., spec. p. 229, dove si legge: “the immunity granted by states to an intergovernmental organization is really their reciprocal pledge that none will attempt to garner unilaterally an undue share of influence over its affairs”. Nel senso indicato nel testo, sebbene con specifico riferimento alla limitazione sulla base della reciprocità dei privilegi e delle immunità concessi alle rappresentanze nazionali presso le organizzazioni internazionali aventi sede negli USA, cfr. inoltre M. Gallozzi, *Applying the Foreign Missions Act of 1982 to International Organizations: Reciprocity in the Multilateral Context*, in *NYU JIL & Pol*, vol. 18, 1985, pp. 229-266, spec. p. 252 ss., dove l'A. osserva rispetto alla Carta delle NU e alla Convenzione Generale del 1946 che esse “neither authorizes nor prohibits reciprocity. It could be interpreted as allowing reciprocal treatment provided that such treatment did not interfere with the functioning of the Organization. It could also be interpreted as declaring that reciprocity concerns may not enter into the decision to accord privileges and immunities since the needs of the Organization must be the sole factor in the host country's decision”.

⁴⁸⁶ *ILO Memorandum*, cit., p. 199, par. 1 del testo di Risoluzione; K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, 1964, p. 89 ss.; *CoE Explanatory Report* del 1969, cit., p. 5, par. 9(c); P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., p. 104, e ulteriori riferimenti dottrinali; v. inoltre I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 633.

⁴⁸⁷ *Fourth Report by Díaz-González*, cit., p. 158, par. 28.

requires that the organization remain independent from the intra-national policies of its individual members”.⁴⁸⁸

L’argomento in parola parrebbe quasi derivare da una “analogia federale”.⁴⁸⁹ Va rilevato, tuttavia, che laddove un processo d’integrazione anche solo lontanamente paragonabile a quello di uno Stato federale ha avuto luogo, la scelta è stata quella di non conferire alcuna, o solo una limitata, immunità dalla giurisdizione civile.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ US Court of Appeals (DC Circ.), *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, 717 F.2d 610, a pp. 615-616. Cfr. inoltre US District Court (SDNY), *De Luca v. United Nations et al.*, sentenza del 10 novembre 1994, 841 F. Supp. 531, a pp. 535-536, dove tuttavia si richiama solo la prima parte del passo citato nel testo. Un argomento identico è stato avanzato, benché in via sussidiaria rispetto al principio funzionalistico, in una controversia di lavoro riguardante il Centro locale dell’Istituto Agronomico Mediterraneo decisa dal Tribunale monocratico di primo grado di Chania (Creta), con sentenza n. 142/1990, in *Epitheorissi Ergatikou Dikaiou* (Rivista di diritto del lavoro), 1990, p. 651 (in greco; alcuni brani sono però tradotti da M. Gavouneli, *Greece*, in Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 131 ss., a p. 136). Il Tribunale ha osservato: “The rationale for such privileges and immunities lies primarily in safeguarding the functionality of international organisations but also in ensuring the principle of State equality, as the State where the organisation is seated or operates is thus prevented from securing a position superior to them” (corsivo aggiunto). Più radicale, invece, il ragionamento seguito dalla High Court (Chancery div.), in *Re International Tin Council*, sentenza del 22 gennaio 1987, in *All England Reports*, vol. 1, 1987, p. 890 ss., a p. 903: “An international organisation like the I.T.C., whether incorporated or not, is merely the means by which a collective enterprise of the member states is carried on, and through which their relations with each other in a particular sphere of common interest are regulated. Any attempt by one of the member states to assume responsibility for the administration and winding up of the organisation would be inconsistent with the arrangements made by them as to the manner in which the enterprise is to be carried on and their relations with each other in that sphere regulated. Sovereign states are free, if they wish, to carry on a collective enterprise through the medium of an ordinary commercial company incorporated in the territory of one of their number. But if they choose instead to carry it on through the medium of an international organisation, no one member state, by executive, legislative or judicial action, can assume the management of the enterprise and subject it to its own domestic law. For if one could, then all could; and the independence and international character of the organisation would be fragmented and destroyed. And if a member state has no such right, then a fortiori a non-member state has none. In my judgment, to impute to Parliament an intention, by general words only, to confer on the court a jurisdiction contrary to these principles and without precedent, is unacceptable. In my judgment, therefore, the court has no jurisdiction to wind up the I.T.C. This makes it unnecessary to consider the question of immunity, for there is no need for immunity from a jurisdiction which does not exist”.

⁴⁸⁹ In questo senso, cfr. il *Brief for the United Nations as Amicus Curiae*, loc. cit.: “Intergovernmental organizations may be considered as collective enterprises of their member States. Their constituent treaties define precisely the influence each member is to have on the operations of the organizations, and how that influence is to be exercised — generally through collective organs. If individual members could then exert additional influence on those organizations, largely through the fortuitous circumstance of where their headquarters, or other offices or officials or assets, happen to be located this could drastically change the constitutionally agreed sharing of power within the organizations. Thus the immunity granted by States to an intergovernmental organization is really their reciprocal pledge that none will attempt to garner unilaterally an undue share of influence over its affairs. The federal/state analogy lies close at hand. When the individual states created the United States, they did not subject it to suit in their own courts, but allowed Congress to decide to what extent the Union might assert immunity, might permit persons to sue it in its own, federal courts or perhaps might even agree, voluntarily” (corsivo aggiunto). L’“analogia federale” è ripresa da W. Jenks, *International Immunities*, cit., p. 41.

⁴⁹⁰ L. Plouvier, *L’immunità de contrainte des Communautés Européennes*, in *RBDI*, vol. 9, 1973, pp. 471-484, a p. 477; I. Seidl-Hohenveldern, *L’immunità de jurisdiction des Communautés Européennes*, in *Revue du Marché Commun*, No. 338, 1990, pp. 475-479, a p. 476. Questa considerazione, peraltro, è forse

Inoltre, è stato osservato⁴⁹¹ come tale argomento sia stato più frequentemente avanzato, in sede scientifica e non solo, al fine specifico di giustificare il riconoscimento di privilegi fiscali tali da impedire a un qualsiasi Stato membro di derivare un vantaggio indebito, ad esempio, dalla circostanza che l'organizzazione abbia sede nel proprio territorio, oppure di recuperare tramite l'imposizione di tasse parte dei contributi dallo stesso versati al budget dell'organizzazione.⁴⁹² Tale principio, peraltro, non si presterebbe neppure a fondare ogni tipologia di privilegio fiscale.⁴⁹³ In effetti, le esenzioni previste dalla generalità dei trattati in materia di privilegi e di immunità mirano a impedire solo “significant transfers of financial resources from common funds to individual states”.⁴⁹⁴

valida solo con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, la cui assenza, se non si traduce in una diffusa competenza dei tribunali nazionali degli Stati membri per effetto della riserva di competenza della Corte di giustizia, dimostra comunque che essa non è indispensabile al funzionamento dell'organizzazione (v. I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 641). Va invece sfumata, con riguardo all'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, espressamente conferita all'organizzazione dal combinato disposto degli Artt. 343 TFUE e 1 del Protocollo n. 7, e per la quale è previsto lo specifico regime di autorizzazioni della Corte di giustizia, su cui cfr. M. Benlolo-Carabot, *Les immunités des Communautés européennes*, in *AFDI*, vol. 54, 2008, pp. 549-588, a pp. 572-574. Per una critica radicale all'approccio metodologico che ravvisa nel trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale, e in particolare nella Carta delle NU, una Costituzione federale, v. il lavoro di G. Arangio-Ruiz citato supra (nota 22).

⁴⁹¹ A. Reinisch, *Privileges and Immunities*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), *op. cit.*, p. 134; R. Higgins et al., *op. cit.*, p. 544 ss., a p. 561.

⁴⁹² Cfr. *ILO Memorandum*, loc. ult. cit.; *Fourth Report by Díaz-González*, loc. ult. cit., e *Yearbook of the ILC*, vol. I, 1983, p. 238, par. 4, ove si rileva che il principio *ne impediatur officia*, derivato dal principio *ne impediatur legatio*, “[i]t did not, for example, explain why international officials should, for the purpose of the exercise of their functions, be exempt from taxes. In view of their high salaries, it was not immediately clear how they might be hampered in the exercise of their functions by having to pay taxes. That was why the granting of privileges and immunities to international organizations and their officials should be based on the equality of States. If a State derived certain advantages from the establishment of an international organization in its territory, it had, out of fairness to other States, to grant privileges and immunities to the organization in question”.

⁴⁹³ *CoE Explanatory Report* del 1969, loc. ult. cit. (“[s]ince an International Organisation is brought into being by States which are equal amongst themselves, they should in principle be on an equal footing *vis-à-vis* the Organisation of which they become Members, even if for practical reasons it is not possible to give effect to this principle in every respect in the field of privileges and immunities. In particular, no State should derive undue fiscal advantage from the funds of the Organisation. The Sub-Committee nevertheless recognised that, in the field of fiscal privileges, there were practical limitations to the application of this principle [...]”).

⁴⁹⁴ R. Higgins et al., *op. e loc. ult. cit.*, nota 61. Per una posizione apparentemente più radicale su questo punto, ma che in ultima analisi sembra essere in linea con il principio espresso nel testo, cfr. il caso *European Molecular Biology Laboratory Laboratory Arbitration (EMBL v. Germany)*, sentenza arbitrale del 29 giugno 1990, in *ILR*, vol. 105, 1997, pp. 1-74, a p. 47, in cui all'affermazione dell'esistenza di un principio generale secondo cui “a host state must not draw [any] financial advantages from the official activities of an international organization. Otherwise it would adversely affect the financial resources of the organization at the expense of the financial contribution of the other member States” (p. 20, corsivo aggiunto), il Tribunale arbitrale replicava che “[w]hether such a general legal principle exists seems to be questionable” e risolveva la questione facendo applicazione delle norme dell'Accordo istitutivo dell'ente e dell'Accordo di sede con la Germania, i quali, pur riconoscendo privilegi più limitati (solo per redditi

In ultima analisi, la logica su cui si fonda l'argomento qui discusso, quando non è quella di una fuorviante "analogia federale", non sembra essere diversa da quella di un dovere di non interferenza con l'esercizio delle funzioni da parte dell'organizzazione internazionale.

5. Segue: argomenti di carattere funzionale

Alla luce dell'analisi sinora svolta di vari argomenti avanzati a sostegno del riconoscimento di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali, appare chiaro, da un lato, che non tutti sono stati avanzati e discussi con preciso riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, e dall'altro, che la logica su cui si fondano è in ultima analisi tributaria dello stesso principio funzionalistico cui la prassi convenzionale e giurisprudenziale si è allineata a partire dal secondo dopo-guerra.

5.1. La necessità di proteggere l'effettivo e indipendente funzionamento dell'organizzazione: la garanzia dell'indipendenza politica

Come già rilevato,⁴⁹⁵ la quasi totalità degli accordi internazionali esistenti, e degli strumenti legislativi adottati a livello nazionale sanciscono l'accoglimento del principio funzionalistico, quale standard idoneo a definire la *ratio* e, secondo alcuni, anche la portata e i limiti dei privilegi e delle immunità riconosciuti alle organizzazioni internazionali. Tale principio, del resto, informa, secondo la dottrina maggioritaria, ogni aspetto del diritto delle organizzazioni internazionali.⁴⁹⁶

realizzati "in the course of official activities", p. 41 ss., e 68), non avrebbero comunque determinato un vantaggio finanziario dello Stato di sede "if the value added tax receipts from the non-official sales by the EMBL are related to the total expenditures and transfers of the Federal Republic to the EMBL" (p. 47).

⁴⁹⁵ *Supra*, Capitolo 1, § 6.1.

⁴⁹⁶ M. Virally, *La notion de fonction...*, cit., p. 291 ss. identifica tre qualità attribuibili alla nozione di "funzione", affermando che "[l]a fonction d'une Organisation internationale constitue sa justification et celle de toute son activité, sa *ratio*, aux deux sens du terme: raison d'être et limitation", e aggiungendo che "[p]arce que l'Organisation n'est pas investie d'une fonction dans son intérêt propre, mais [...], en vue d'une finalité qui lui est extérieure, l'accomplissement de cette fonction est un service et, par conséquent, une obligation" (*ibid.* p. 299). Per una discussione delle idee di Virally, v. R. Monaco, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, 1977, pp. 79-226; P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., spec. 48-51; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 19 ss.

In questa prospettiva, le organizzazioni internazionali sono considerate essenzialmente come creature degli Stati membri, che le controllano, finanziano, e tramite gli organi e le procedure stabilite nel trattato istitutivo, ne influenzano in maniera decisiva le attività.⁴⁹⁷ Esse sono al contempo investite di obiettivi comuni, internazionali, che gli Stati non potrebbero realizzare individualmente, o che l'organizzazione è in grado di realizzare meglio.⁴⁹⁸ Al fine di poter meglio perseguire gli obiettivi comuni fissati nel trattato istitutivo, l'organizzazione creata ha bisogno, in una certa misura, di essere resa indipendente rispetto ai propri membri. In particolare, occorre che l'attività istituzionale dell'organizzazione sia protetta dall'influenza che potrebbe indebitamente derivare da forme di interferenza esterna da parte di un singolo Stato membro politicamente più potente, o di un gruppo di Stati membri.⁴⁹⁹ In altri termini, occorre assicurare che gli Stati membri non influenzino l'attività dell'organizzazione al di fuori dei procedimenti previsti dall'atto istitutivo e dalle altre regole dell'organizzazione.⁵⁰⁰ La garanzia dell'indipendenza *politica* dell'ente, indipendenza che ha natura funzionale, è oggi generalmente ritenuta essere la ragione fondamentale del riconoscimento di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali.⁵⁰¹ Il principio, che ha trovato ampio accoglimento nella giurisprudenza

⁴⁹⁷ Cfr. J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, cit., p. 17 ss., spec. p. 25; *Privileges and Immunities*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), op. cit., p. 134.

⁴⁹⁸ Cfr. il *Second report on relations between States and international organizations (second part of the topic)*, by Mr. Leonardo Díaz-González, *Special Rapporteur*, in *Yearbook of the ILC*, 1985, vol. II(1), pp. 105-106, par. 17 ss.

⁴⁹⁹ P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., p. 100.

⁵⁰⁰ A. Reinisch, *op. e loc. ult. cit.* V. inoltre l'*UN Amicus Curiae Brief*, *loc. ult. cit.*

⁵⁰¹ Cfr. il Rapporto presentato al Comitato IV/2 della Conferenza di San Francisco, citato di L.M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, London, Stevens, 1946, p. 283, dove si afferma che l'Art. 105 della Carta si ispira al "basic principle 'that no Member state may hinder in any way the working of the Organization or take any measures the effect of which might be to increase its burdens, financial or other'". Cfr. inoltre *Study on the Practice of the UN* del 1967, cit., p. 224, par. 76 dove si afferma che un'interpretazione estensiva dell'espressione "every form of legal process" traduce l'esigenza di "maintenance of the freedom from interference of the United Nations", e p. 228, par. 96 dove un'analogia *ratio* è posta alla base del riconoscimento dell'inviolabilità della sede; e il *CoE Explanatory Report* del 1969, cit., p. 4, par. 9(a), e p. 15, par. 30. In dottrina: J.L. Kunz, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 41, 1947, p. 828 ss., a p. 847; W. Jenks, *International Immunities*, cit., pp. 17-18 e 40-41; P.C. Szasz *International Organizations, Privileges and Immunities*, in R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5, Amsterdam/New York/Oxford, North Holland, 1983, pp. 152-159, a p. 153; A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 233-240; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, CUP, 2005, p. 316; C. Zanghi, *op. e loc. cit.*; J Klabbers, *Introduction...*, cit., p. 131-136; N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *Immunity of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015; E. David, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 643 ss.; R. Higgins et al., *op. cit.*, pp. 559-560; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, pp. 267-269, 298-300, e 1080.

interna⁵⁰² e internazionale,⁵⁰³ assume, con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, una specifica connotazione che merita di essere correttamente inquadrata.

5.2. *Segue: Il rispetto dell'imparzialità della sua azione*

Non sembra anzitutto pertinente il riferimento che alcuni Autori fanno all'esigenza di garantire l'imparzialità dell'azione dell'organizzazione.⁵⁰⁴ Descritto come strettamente connesso al principio di indipendenza appena discusso, ma “more concerned with a psychological element on the side of the member States”,⁵⁰⁵ il principio di imparzialità, anche quando venga in rilievo in aree del diritto delle organizzazioni internazionali attigue a quella dei privilegi e delle immunità, non sembra tuttavia avere, se correttamente inteso, un impatto diretto sulla questione specifica dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'organizzazione in quanto tale.

Anzitutto, se inteso nel senso di impedire indebite interferenze da parte degli Stati membri nell'azione dell'organizzazione, incaricata di servire l'interesse della collettività, e non quello di singoli o di gruppi influenti, degli Stati membri, il principio in parola non sembra potersi nettamente distinguere da quello di indipendenza.⁵⁰⁶

⁵⁰² Cfr., *ex multis*, Corte Suprema olandese, *A. Spaans v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 20 dicembre 1985.

⁵⁰³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti 'Corte EDU'), *Waite e Kennedy c. Germania* [GC], ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 63; *Beer e Regan c. Germania* [GC], ricorso n. 28934/95, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 53; *Lopez Cifuentes c. Spagna*, ricorso n. 18754/06, sentenza del 7 luglio 2009, par. 26; *Chapman c. Belgio*, ricorso n. 39619/06, sentenza del 5 marzo 2013, par. 48-49; *Associazione Madri di Srebrenica et. al. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 65542/12, sentenza dell'11 giugno 2013, par. 139(c).

⁵⁰⁴ Cfr. P.H.F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations, A Functional Necessity Analysis of Their Status, Privileges and Immunities*, Dordrecht/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 103-104, e D.B. Michaels, *International Privileges and Immunities. A Case for a Universal Statute*, 1971, p. 37 (richiamato dal primo Autore), che ne farebbe derivare la necessità di garantire l'inviolabilità dell'organizzazione (intesa, sembra, in un'accezione generale, e non in quella specifica che tale istituto assume nel diritto delle immunità diplomatiche e, per derivazione, in quello delle immunità delle organizzazioni internazionali). Tale ultimo Autore, tuttavia, parla di “conferment of neutrality” all'organizzazione da parte degli Stati membri. Ora, il principio di neutralità non va confuso con quello di imparzialità: come ricorda Pictet, “the neutral man refuses to make judgments whereas the one who is impartial judges a situation in accordance with pre-established rules” (cfr. J. Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross*, Geneva, Henry Dunant Institute, 1979, p. 3).

⁵⁰⁵ P.H.F. Bekker, *op. cit.*, p. 166.

⁵⁰⁶ Cfr. W. Jenks, *op. cit.*, p. 166: “the basic function of international immunities is to bridle the sovereignty of States in their treatment of international organisations. This bridling of sovereignty is as much in the interest of States as in that of international organisations. While it debars each State from illicit interference, it also protects it from such interference by other States. It represents, indeed, an indispensable guarantee to each member State that the organisation will not become, by means of pressure and constraint which are not fully apparent and over which there is therefore no possibility of

Laddove, invece, si ritenga che quelle di indipendenza e imparzialità, per quanto strettamente connesse, non siano nozioni interamente assimilabili,⁵⁰⁷ occorre probabilmente convenire con chi afferma l'impossibilità di definire giuridicamente tale ultimo concetto,⁵⁰⁸ persino in aree del diritto in cui la nozione è, apparentemente, più consolidata.⁵⁰⁹

Un'area in cui il principio in parola parrebbe invece assumere una portata più pregnante è quella relativa al funzionamento del Segretariato di un'organizzazione internazionale.⁵¹⁰ Anche in tale contesto, tuttavia, è evidente come siano il principio di

control, an instrument of the policy of other States directed against its own policy and interests, but will serve legally the common interest as determined by the recognised constitutional processes of the organisation”.

⁵⁰⁷ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 94-95: “Independence in itself is no guarantee of impartiality. Independence defines a status: it means to be in a position to resist pressure and not subject to hierarchical authority. It is to be free to make a choice or take a decision. Independence as absence of subordination cannot exist, therefore, unless it is organized and instituted. It must be guaranteed by rules: for instance, rules preventing the removal of members of a commission or guaranteeing certain specific protections. If independence is a *status*, impartiality is a *quality*, a characteristic of the behavior of certain individuals. A person is impartial if she does not prejudge a question and has no preference for one party to a dispute over another. Independence and impartiality are not the same. One can be independent of the government hierarchy and still entirely biased on the issues that one is charged with overseeing. Independence is an intrinsic general characteristic of a function or institution, but impartiality is a characteristic of a particular actor or decision-maker. Impartiality requires independence, but independence by itself is not enough to achieve impartiality”.

⁵⁰⁸ Ciò appare più chiaramente se si osserva il modo in cui il principio in parola viene in rilievo in determinate aree dell'azione di alcune organizzazioni internazionali, ad esempio quella delle operazioni di mantenimento della pace istituite dalle Nazioni Unite, ambito in cui emerge più chiaramente la natura politica di tale principio (cfr. M. Frulli, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012, pp. 20-21, e note 43-44, che rileva non solo l'impossibilità di definire giuridicamente tale principio, ma anche la difficoltà di valutarne l'effettivo rispetto sul piano politico). Esso è dunque più correttamente qualificabile come un corollario dei principi del consenso dello Stato territoriale in cui è schierata la Forza e delle altre parti interessate, e del divieto dell'uso della forza se non in legittima difesa e in difesa del mandato. E. Paddon Rhoads, *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*, Oxford, OUP, 2016, pp. 26-39, che offre una qualificazione giuridica del principio di imparzialità (adottando, non a caso, una prospettiva costruttivistica) e osserva che “[i]nstitutions like the UN that are tasked with operationalizing impartiality frequently adopt measures to ensure adherence to the procedural requirements of the norm”: fra tali misure l'A. include, oltre all'adozione di processi di selezione dei peacekeepers, all'elaborazione di codici di condotta, e all'utilizzo di simboli (le insegne delle Nazioni Unite, i caschi blu) e “rituali” (l'organizzazione di pattuglie), anche il conferimento di privilegi e immunità tramite inclusione nei SOFA's negoziati con lo Stato territoriale, e conclusi dalle NU in consultazione con gli Stati d'invio dei contingenti. Se è vero, come si è osservato *supra* (nota 77), che una precondizione (non sufficiente) dell'imparzialità è l'*indipendenza* dell'ente agente, ci sembra chiaro che il riconoscimento di privilegi e immunità mira a garantire (solo e soltanto) quest'ultima.

⁵⁰⁹ G.I. Hernandez, *The International Court of Justice and the Judicial Function*, Oxford, OUP, 2014, p. 130 ss. (“The difficulties in defining the term with any certainty suggest that an understanding of impartiality cannot be discerned through any overarching normative proposition, but is instead dependent on the context in which it is invoked”).

⁵¹⁰ J. Pérez de Cuéllar, *The Role of the UN Secretary-General*, in A. Roberts and B. Kingsbury (eds), *United Nations, Divided World*, Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 61 ss., a p. 70 (“Impartiality is [...] the

indipendenza e del carattere esclusivamente internazionale delle responsabilità dei funzionari dell'organizzazione ad assumere un rilievo centrale nella caratterizzazione dello status giuridico del funzionario internazionale.⁵¹¹ Ed è al fine di tutelare tale indipendenza da interferenze esterne, e in ultima analisi l'indipendenza dell'organizzazione stessa, che mirano il riconoscimento di privilegi e immunità ai funzionari internazionali e l'istituzione di meccanismi di garanzia interna come i tribunali amministrativi internazionali.⁵¹²

heart and the soul of the office of the Secretary-General"); H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 6° ed., Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2018, p. 387 ("The independence of the international civil service, together with the principles of impartiality and loyalty to the organization, are fundamental for the functioning of international organizations"). Sull'interrelazione fra queste nozioni, cfr. i materiali riportati in S. Chesterman et al. (eds.), *Law and Practice of the United Nations, Documents and Commentary*, 2° ed., Oxford, OUP, 2016, p. 179 ss.

⁵¹¹ Cfr. C. Zanghì, *Gli "status" giuridici negli enti internazionali*, Milano, Giuffrè, 1975, spec. pp. 181-188, ove l'Autore osserva che "[l]e esigenze di indipendenza e autonomia del funzionario internazionale [...] giustificano l'altra condizione sopra richiamata, cioè quella relativa all'esercizio delle funzioni nell'interesse comune dell'ente del quale l'individuo è funzionario". Tale principio generale del diritto della funzione pubblica internazionale è del resto codificato dall'Art. 100 della Carta delle NU, ed è stato ribadito dalla Corte internazionale di giustizia poco dopo essere stato sancito nella Carta (cfr. CIG, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1949*, p. 174, spec. p. 183). La sua natura di principio generale è stata quindi affermata dal Tribunale amministrativo dell'OIL (ILOAT) nel celebre *Affaire Bustani*, riguardante il Direttore Generale dell'OPCW, la cui rimozione dall'incarico era stata decisa dalla Conferenza delle Parti su pressione degli Stati Uniti. Facendo ricorso direttamente all'ILOAT, Bustani ottenne l'annullamento della decisione per violazione dei principi generali del diritto della funzione pubblica internazionale, e la conseguente reintegrazione. Il Tribunale, nel raggiungere tale decisione fece leva, oltre che sui principi del giusto processo, su quello di indipendenza dei funzionari internazionali, "an essential guarantee, not only for the civil servants themselves, but also for the proper functioning of international organisations", cfr. ILOAT Judgment No. 2232 (2003), *In re Bustani*, consid. 16. Per un'analisi: J. Klabbers, *The Bustani Case before the ILOAT: Constitutionalism in Disguise?*, in *ICLQ*, vol. 53, 2004, pp. 455-464; A. Stanič, *Bustani v. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*, in *AJIL*, vol. 98, 2004, pp. 810-814; C. Wickremasinghe, *Case-note: the Bustani case before the ILOAT*, in *IOLR*, vol. 1, 2004, pp. 197-207. Infine, il principio in parola è ora riprodotto nei termini seguenti negli *Standards of conduct* elaborati dalla International Civil Service Commission (ICSC), cui si conformano i regolamenti interni di numerose organizzazioni internazionali (ICSC, *Standards of Conduct for the International Civil Service*, 2013, par. 8: "If the impartiality of the international civil service is to be maintained, international civil servants must remain independent of any authority outside their organization; their conduct must reflect that independence. [...] It cannot be too strongly stressed that international civil servants are not, in any sense, representatives of governments or other entities, nor are they proponents of their policies"). V. infine, con riferimento al cumulo delle carriere (quella nell'amministrazione nazionale, e quella nel segretariato di un'organizzazione internazionale) D. Ruzié, *La double appartenance à la fonction publique française et à la fonction publique internationale*, in *JDI*, vol. 1, 1995, p. 107 ss.

⁵¹² Cfr. l'Art. 105(2) della Carta ONU. In dottrina: S. Tarassenko, R. Zacklin, *Independence of International Civil Servants (Privileges and Immunities)*, in De Cooker (ed), *International Administration: Law and Management Practices in International Organizations*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. III.1/13; G. Grabowska, *Independence of the international civil servants*, in *PYIL*, vol. 17, 1988, pp. 61-73, spec. pp. 62-63; F. Finck, *L'indépendance statutaire des agents du Conseil de l'Europe*, in *Revue française d'administration publique*, vol. 126, 2008, pp. 279-291, spec. p. 289 ss.; P. Sands, P. Klein, *op. cit.*, pp. 314-319. Nella giurisprudenza internazionale, con riferimento ai privilegi e alle immunità degli "esperti in missione", cfr.: CIG, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion,

5.3. *Segue*: La protezione dall'interferenza indiretta derivante dall'operato dei tribunali nazionali

La necessità di proteggere l'indipendenza dell'organizzazione non si pone solo rispetto agli organi politici, ai *governi* degli Stati membri, ma anche rispetto all'operato dei *tribunali* e delle altre autorità amministrative o esecutive degli Stati membri, da cui potrebbe derivare una forma di interferenza indiretta nel perseguimento dei fini istituzionali da parte dell'ente.⁵¹³ Questo perché, com'è stato osservato, “[o]ne form of such external pressure could be found in the need to litigate before domestic courts and thus to subject international organizations to a certain degree of indirect control in and possibly by member states”.⁵¹⁴

Occorre tuttavia definire meglio il rischio di pressione esterna che potrebbe derivare a un'organizzazione internazionale dalla necessità di difendersi in giudizio davanti ai tribunali nazionali. In primo luogo, infatti, la pressione non è suscettibile di manifestarsi allo stesso modo per tutte le organizzazioni internazionali. È chiaro, ad esempio, che il peso che il budget dell'organizzazione dovrà sopportare per far fronte all'eventuale incremento delle spese legali sarà in proporzione maggiore per quelle organizzazioni, spesso di piccole dimensioni e con compiti di natura amministrativa o tecnica, che non hanno un ufficio giuridico interno e devono invece affidarsi a studi privati per far fronte alle proprie esigenze. Ciò sembra potersi logicamente derivare dalla constatazione che le organizzazioni di maggiori dimensioni hanno spesso uno specifico settore del proprio ufficio legale che si occupa (talvolta, solo) di preparare opinioni o memorie in materia di privilegi e immunità,⁵¹⁵ oltre che di garantire il rispetto degli obblighi relativi all'istituzione di meccanismi alternativi di ricorso rispetto a controversie di natura privata, ed eventualmente di rappresentare e difendere l'organizzazione in giudizio.⁵¹⁶

I.C.J. Reports 1989, p. 177, spec. pp. 194-195, parr. 47 e 51; *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62, spec. p. 83, par. 43 (con riferimento al quale v. più diffusamente *infra*).

⁵¹³ P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., p. 101.

⁵¹⁴ A. Reinisch, *Privileges and Immunities*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), *op. cit.*, p. 134.

⁵¹⁵ Cfr. ad es. il *Secretary-General's Bulletin, Organization of the Office of Legal Affairs*, dell'1 agosto 2008, UN Doc. ST/SGB/2008/13, Sez. 6.2, relativo alle “core functions” dell'Office of the Legal Counsel.

⁵¹⁶ *Ibid.*, Sez. 7(2)(c) e (f), relative alle “core functions” della General Legal Division.

Per contro, le organizzazioni di maggiori dimensioni, avendo uffici in varie parti del mondo, dovrebbero far fronte alla necessità di difendersi in giudizio dinanzi ai tribunali di Stati diversi, con l'evidente difficoltà addizionale di acquisire una *expertise* specifica.

Infine, è stato prospettato il rischio che l'organizzazione si trovi a dover far fronte all'impossibilità di recuperare le spese legali pur a fronte dell'esito vittorioso di un dato procedimento in cui sia parte convenuta.⁵¹⁷ Come tuttavia nota Reinisch questa possibilità caratterizza solo l'ordinamento statunitense e quello giapponese, e il rischio di far fronte a spese legali molto elevate non sembra in ultima analisi una ragione sufficiente per fondare una rimozione dalla giurisdizione interna delle organizzazioni internazionali.⁵¹⁸ Del resto, e in ogni caso, la premessa su cui tutte queste considerazioni si fondano, cioè quella dell'incremento esponenziale del contenzioso, non appare una conseguenza inevitabile, in buona parte per le stesse considerazioni di costo della giustizia che sono talora avanzate, come si è visto, in favore dell'organizzazione, e che andrebbero invece realisticamente estese agli stessi ricorrenti privati.⁵¹⁹

Oltre al maggior peso economico cui l'organizzazione sarebbe esposta se fosse possibile convenirla liberamente in giudizio dinanzi ai tribunali nazionali, la dottrina ha nel tempo individuato una serie di rischi connessi all'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici nazionali.⁵²⁰ Non tutti però trovano conferma nella prassi, o appaiono oggi fondati come potevano apparire ancora alla metà del secolo scorso.

5.3.1. Il rischio di pregiudizi in un contesto nazionale ostile

⁵¹⁷ A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 237-238, in cui l'A. riporta una critica rivoltagli da giuristi statunitensi, i quali notavano gli altissimi costi della giustizia statunitense e l'impossibilità per l'organizzazione di recuperare le spese dalla parte soccombente.

⁵¹⁸ *Ibid.*, ove l'A. (richiamando Earl Johnson et al., *Access to Justice in the United States: The Economic Barriers and Some Promising Solutions*, in M. Cappelletti, B. Garth (eds.), *Access to Justice, A World Survey*, vol. 1, t. II, Milano/Alphen aan den Rijn, Giuffrè/Sijthoff/Noordhoff, 1978, pp. 915-1023, a p. 915 ss.) sottolinea che il rischio in parola "appears to be a common problem affecting all innocent defendants in certain legal systems".

⁵¹⁹ I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 633.

⁵²⁰ Cfr. H. McKinnon Wood, *Legal relations between Individuals and a World Organization of States*, in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 30, 1944, pp. 141-164, spec. pp. 143-144; W. Jenks, *International Immunities*, cit., pp. 40-41; P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., pp. 101-103; C.H. Brower II, *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, in *Virginia JIL*, vol. 41, 2000, pp. 1-92, spec. p. 34 ss.; A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 233-238; P. Sands, P. Klein, *op. cit.*, p. 494; I. Pingel, *op. e loc. ult. cit.*; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, pp. 1079-1088.

La dottrina identifica anzitutto un possibile rischio nell'esistenza di pregiudizi, o addirittura nella malafede che potrebbe animare i giudici nel decidere controversie di cui l'organizzazione sia parte, frutto evidentemente di un contesto politico nazionale ostile a quest'ultima.⁵²¹ Lalive in proposito osservava:

“en période de tension internationale, à un moment où l'organisation souffre, à tort ou à raison, d'un certain discrédit auprès de l'opinion publique et où elle peut avoir à exercer une activité, à prendre des décisions qui seraient impopulaires dans le pays d'accueil, on discerne les inconvénients de lui appliquer le droit commun et de la soumettre à un contrôle juridictionnel exercé par des juges ou jurés qui, eux, ne seraient pas toujours à l'abri de pressions gouvernementales ou privées. Certains gouvernements pourraient même, selon le cas, être tentés, par la menace d'actions devant les tribunaux, d'influencer l'activité ou la politique de l'Organisation”.⁵²²

Così posto, il rischio di un'interferenza politica da parte delle autorità nazionali dello Stato del foro attraverso l'operato delle proprie corti sembrerebbe porsi maggiormente laddove il potere giudiziario non sia indipendente. Il problema dell'influenza del potere esecutivo o di poteri privati sull'apparato giudiziario, e della pressione indiretta che, per questa via, i primi potrebbero imporre sull'organizzazione interessata, sembrerebbe ad esempio essere stato al centro del caso *Cumaraswamy*, oggetto di un parere vincolante da parte della Corte internazionale di giustizia,⁵²³ con cui quest'ultima ha affermato il

⁵²¹ McKinnon Wood, *op. cit.*, pp. 143-144, il quale osservava peraltro che tale rischio non si poneva per la SdN con riferimento ai tribunali svizzeri, dove la Società aveva sede. Malgrado ciò la Società non ha mai operato la scelta, auspicata dalle autorità svizzere, di rimettere la soluzione delle controversie di cui era parte alle corti svizzere. Cfr. inoltre P.H.F. Bekker, *op. e loc. ult. cit.*, per ulteriori riferimenti. Più di recente, cfr. R. Martha, *Challenging the Acts of Interpol before National Courts*, in A. Reinisch (ed.), *Challenging the Acts of International Organizations Before National Courts*, Oxford, OUP, 2010, pp. 206-238, spec. p. 234.

⁵²² J.-F. Lalive, *op. cit.*, p. 299.

⁵²³ Nel caso di specie, in effetti, lo Special Rapporteur della Commissione sui diritti umani sull'indipendenza dei giudici era stato oggetto di una causa civile di diffamazione a mezzo stampa. Egli aveva infatti rilasciato un'intervista a giornali malesi esprimendo valutazioni in merito a ipotesi di corruzione e di designazioni pilotate di giudici malesi. Ritenendo che la certificazione rilasciata dal Ministero della giustizia ai sensi della Sez. 7(1) dell'International Organizations (Privileges and Immunities) Act malese del 1992 non fosse conclusiva, all'esperto ONU era stata negata, in primo e secondo grado, l'immunità dalla giurisdizione a esso spettante in virtù della Sez. 22 della Convenzione Generale del 1946 e del medesimo Atto legislativo del 1992: cfr. *MBF Capital BHD & Anor v. DatO' Param Kumaraswamy*, High Court (Kuala Lumpur), sentenza del 28 giugno 1997, in *Malayan Law Journal*, vol. 3, 1997, p. 300 ss.; Court of Appeal (Kuala Lumpur), sentenza del 20 ottobre 1997, *ibid.*, p. 824 ss. A seguito di tali pronunce l'ECOSOC richiese alla Corte di pronunciarsi, tramite l'emanazione di un parere vincolante ai sensi della Sez. 30 della Convenzione Generale del 1946, sulla controversia fra l'ONU e la Malesia rispetto all'immunità dalla giurisdizione spettante a Kumaraswamy ai sensi della Sez. 22 della medesima Convenzione, cfr. CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62 ss., in cui la Corte aveva dapprima confermato l'applicabilità della Sez. 22 all'esperto ONU (*ibid.*, par. 40-56); quindi, affermando la natura preliminare delle eccezioni alla giurisdizione sollevate tramite

principio secondo cui “any... claims against the United Nations shall not be dealt with by national courts”.⁵²⁴

Espresso in questi termini, il principio sembra in effetti implicare che l’esercizio della giurisdizione da parte dei tribunali nazionali sia, in assoluto, idoneo a creare un’interferenza inaccettabile, e dunque vietata, nel perseguimento degli obiettivi dell’organizzazione. La Corte in effetti non opera distinzioni fra le categorie di controversie sottratte alla cognizione dei tribunali nazionali, con la sola possibile eccezione di quelle fra l’Organizzazione e il proprio personale sulle quali del resto aveva già avuto occasione di pronunciarsi.⁵²⁵ Essa si riferisce in generale al problema della “compensation for any damages incurred as a result of acts performed by the United Nations or by its agents acting in their official capacity The United Nations may be required to bear responsibility for the damage arising from such acts”.⁵²⁶ Così inteso, il passaggio appena riportato mette in discussione la medesima competenza dei giudici nazionali a interpretare le norme in materia d’immunità contenute negli strumenti

l’invocazione dell’immunità, e la necessità di deciderle in *limine litis*, aveva accertato la responsabilità della Malesia per aver mancato di comunicare ai tribunali competenti il certificato del Segretario Generale il quale “creates a presumption which can only be set aside for the most compelling reasons and is thus to be given the greatest weight by national courts” (*ibid.*, par. 57-63). In attuazione del parere, l’immunità fu riconosciuta e la sentenza d’appello annullata, cfr. High Court (Kuala Lumpur), sentenza del 7 luglio 2000, in *MLJ*, vol. 4, 2000, p. 727 ss. In un caso simile ma precedente, a un membro di una sotto-commissione della Commissione dei diritti dell’uomo dell’ECOSOC, come tale beneficiario dei privilegi e immunità riconosciuti agli esperti in missione dalla Sez. 22 della Convenzione Generale del 1946, era stato impedito dalle autorità della Romania di recarsi alle riunioni dell’organo di cui era *Rapporteur*, e finanche di comunicare liberamente con esso, cfr. CIG, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1989*, p. 177 ss. In tal caso tuttavia non era in gioco l’immunità dalla giurisdizione dell’esperto in missione. In effetti, benché il parere della Corte sia incentrato sulla mera applicabilità della Sez. 22 della Convenzione Generale del 1946 a Mazilu (*ibid.*, par. 38) e non identifichi espressamente gli specifici diritti che veniva in rilievo nella fattispecie (par. 44-60), è chiaro che a venire in rilievo fossero la libertà di movimento e di comunicazione di Mazilu, (par. 55, e le opinioni separate dei giudici Oda, Evans e Shahabuddeen; per una sintesi cfr. E. David, *L’avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 15 décembre 1989 sur l’applicabilité de la section 22 de l’article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (affaire Mazilu)*, in *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 298-320, spec. pp. 318-319). Più di recente, una vicenda simile ha riguardato il giudice Akay dell’International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, processato e condannato in Turchia per essere membro di un’organizzazione terroristica, in spregio dell’immunità dalla giurisdizione a esso spettante. Sugli sviluppi di questo caso, che ha visto anche l’emanazione di un’ordinanza di rilascio (cfr. Mechanism for International Criminal Tribunals, *Prosecutor v. Augustin Ngirabatware*, Order To The Government of the Republic of Turkey for the Release of Judge Aydin Sefa Akay, del 31 gennaio 2017), e la notifica del mancato rispetto della medesima al Consiglio di Sicurezza, cfr. H.G. Schermers, N.M. Blokker, *op. cit.*, p. 1086.

⁵²⁴ CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process...*, cit., par. 66.

⁵²⁵ In effetti, la Corte aveva già attribuito all’immunità riconosciuta dall’Art. 105 della Carta una portata estesa indistintamente a ogni controversia fra l’Organizzazione e il proprio personale, cfr. CIG, *Effect of awards of compensation made by the U.N. Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of July 13th, 1954, *I.C.J. Reports 1954*, p. 47 ss., a p. 57.

⁵²⁶ CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process...*, cit., par. 66 (corsivo aggiunto).

applicabili rilevanti. Con riferimento all'immunità dei funzionari e degli agenti dell'Organizzazione, la stessa Corte si è invero guardata dal trarre tale conseguenza, laddove invece di riconoscere *expressis verbis* il carattere *autoritativo* della determinazione che il Segretario Generale è chiamato a compiere in materia d'immunità in qualità di vertice amministrativo dell'Organizzazione,⁵²⁷ essa ha affermato che il certificato da egli emanato “*creates a presumption which can only be set aside for the most compelling reasons and is thus to be given the greatest weight by national courts*”.⁵²⁸ Se la Corte ha lasciato aperta la possibilità che le corti interne si discostino dalla determinazione del Segretario Generale, la prassi mostra però come la presunzione posta da quest'ultima sia invero difficilmente superabile.⁵²⁹ Invero, lo stesso può dirsi del modo in cui sono state interpretate e applicate le norme della Carta e della Convenzione Generale del 1946 con riferimento all'Organizzazione in quanto tale.⁵³⁰

Va detto, tuttavia, che per la stessa Corte internazionale di giustizia la garanzia della piena indipendenza politica dell'Organizzazione non si traduce nell'assenza di una tutela giurisdizionale per gli individui lesi dalla sua attività. Alla giurisdizione delle corti nazionali si sostituisce (o dovrebbe sostituirsi) quella dei rimedi interni predisposti dall'Organizzazione stessa, in attuazione di un obbligo che, per quanto riguarda le controversie di “diritto privato”,⁵³¹ è previsto dalla stessa Convenzione Generale del

⁵²⁷ *Ibid.*, par. 51: “[i]n exercising protection of United Nations experts, the Secretary-General is therefore protecting the mission with which the expert is entrusted. In that respect, the Secretary-General has the primary responsibility and authority to protect the interests of the Organization and its agents, including experts on mission”. Come ricordato dalla Corte, tale competenza costituisce dunque espressione del potere di protezione funzionale dei propri funzionari da parte dell'Organizzazione (cfr. CIG, *Reparation for Injuries...*, p. 183). Invero, a favore del carattere autoritativo di tale determinazione e, per altro verso, dell'obbligo dei tribunali nazionali di decidere le questioni d'immunità *ex officio*, cioè senza necessità d'invocazione della medesima da parte dell'organizzazione convenuta, cfr. UN OLA, *Memorandum to the Legal Adviser, UNRWA*, in *UNJY*, 1984, p. 189: “It is not necessary for international organizations to claim the immunities to which they are entitled since such immunity exists as a matter of law and is a fact of which judicial notice must be taken”.

⁵²⁸ CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process...*, cit., par. 61. Si potrà osservare che la linea di confine fra l'espressa affermazione del carattere vincolante della determinazione del Segretario Generale piuttosto che della sua idoneità a produrre una presunzione “quasi” assoluta è tenue. Resta il fatto che una presunzione contro la quale è ammessa prova contraria, non ha carattere assoluto. Sul punto cfr. anche le considerazioni di B. Conforti, C. Focarelli, *The Law and Practice of the United Nations*, 4° ed., Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 13-19 e, in un'ottica più generale, di O. Dörr, *Article 31*, in O. Dörr, K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer-Verlag, 2018, p. 559 ss., a p. 568 ss.

⁵²⁹ Cfr. R. Bandyopadhyay e T. Iwata, *Officials*, cit., p. 336.

⁵³⁰ Cfr. i Capitoli 3-4.

⁵³¹ Nozione che, per quanto assai restrittivamente interpretata dall'Organizzazione stessa, la Corte pare come detto ricollegare alla semplice esistenza di un danno civilistico da riparare.

1946,⁵³² e, per quanto riguarda quelle fra l'Organizzazione e il proprio personale, è ricavabile dagli stessi obiettivi generali sanciti dalla Carta.⁵³³

Ciò detto, occorre ancora domandarsi se il rischio di interferenze nell'attività delle organizzazioni internazionali da parte delle corti interne assuma in ogni caso proporzioni tali da giustificare, in principio, il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione all'organizzazione convenuta, o se esso non possa o debba trovare un contemperamento nel contrapposto interesse a garantire una tutela giurisdizionale effettiva.⁵³⁴

5.3.2. Il rischio di "liti temerarie"

Un secondo rischio individuato in dottrina riguarda la possibilità che, secondo una celebre espressione di McKinnon Wood, l'organizzazione divenga ostaggio di "baseless actions brought from improper motives or by the numerous cranks, fanatics or cantankerous persons who may conceive that they have a duty to compel the organization to take some particular step or that they have suffered wrong at its hands".⁵³⁵ La prospettiva del moltiplicarsi di "liti temerarie", invero avvertita soprattutto dalla dottrina più risalente, sembra oggi per lo più smentita dalla prassi. Salvo alcuni casi eclatanti,⁵³⁶ in effetti, le azioni prive di fondamento sono rare. Del

⁵³² Cfr. l'Art. VIII, Sez. 29 CPINU: "The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) Disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party [...]". Cfr. inoltre CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process...*, cit., par. 66.

⁵³³ CIG, *Effect of awards...*, cit., p. 57: "It would, in the opinion of the Court, hardly be consistent with the expressed aim of the Charter to promote freedom and justice for individuals and with the constant preoccupation of the United Nations Organization to promote this aim that it should afford no judicial or arbitral remedy to its own staff for the settlement of any disputes which may arise between it and them".

⁵³⁴ Così, ad es., A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 236.

⁵³⁵ McKinnon Wood, *op. cit.*, p. 144. Nello stesso senso, J.-F. Lalive, *op. cit.*, p. 299, che parla di "actions judiciaires intentées contre elle par des illuminés, des maniaques ou des fous, ou simplement des esprits chicaniers ou profiteurs"; P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., p. 102.

⁵³⁶ Un esempio curioso, che vale forse la pena di riportare in quanto recente, riguarda vari procedimenti instaurati presso corti statunitensi, svizzere e tedesche, e addirittura presso il Comitato ONU per i diritti umani (con comunicazione consultabile qui: <http://lhc-concern.info/wp-content/uploads/2010/03/un-communication-lhc-cern-concerned-int.pdf>) e la Corte europea dei diritti dell'uomo, da un gruppo di "critici e esperti internazionali" contro il CERN e alcuni dei suoi Stati membri (essenzialmente la Germania, la Svizzera e la Francia) e non (gli USA, che godono solo dello status di osservatore presso il Consiglio del CERN), al fine di ottenere un'ingiunzione volta a impedire gli esperimenti del Large Hadron Collider in ragione del loro "world-destroying potential" (pp. 11 e 61 della Comunicazione citata). In ciascun caso, naturalmente, i vari organi interni e internazionali hanno respinto i ricorsi per manifesta inammissibilità (nel caso del Comitato ONU e della Corte EDU), o affermando l'immunità assoluta dell'organizzazione (cfr. Corte distrettuale di Zurigo, *X. c. CERN*, ordinanza del 19 giugno 2008,

resto le medesime ragioni di costo della giustizia già avanzate sembrano escludere, o comunque notevolmente ridurre una simile possibilità.

5.3.3. La scarsa familiarità dei giudici interni con questioni di diritto internazionale pubblico e il rischio di compromettere l'uniformità del corpus giuridico prodotto dall'organizzazione

Altri due possibili rischi sono stati prefigurati in dottrina con riferimento all'esercizio della giurisdizione da parte dei tribunali interni. S'intende far riferimento, in primo luogo, alla pretesa scarsa familiarità dei giudici interni con questioni di diritto internazionale pubblico o di diritto interno dell'organizzazione internazionale convenuta.⁵³⁷ Una simile motivazione, tuttavia, appare non solo poco in linea con l'attuale accresciuta rilevanza del diritto internazionale nei giudizi interni, ma anche insufficiente, di per sé, a fondare un principio d'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali. Del resto, le controversie in cui tali enti sono più spesso coinvolti riguardano problemi ricorrenti e per lo più la materia lavoristica. Ora, com'è stato osservato, "l'aptitude des tribunaux à en connaître ne fait guère de doute".⁵³⁸

Per contro, è stato affermato che ragioni di opportunità presiederebbero alla rimozione dalla giurisdizione statale di qualsiasi rapporto giuridico disciplinato dal

n. EU080469/U, inedita, citata da T. Neumann, A. Peters, *Switzerland*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 241 ss., a pp. 242-243, nota 9, par. 2.2 e 3.2), o il difetto di giurisdizione in base al criterio della "personal jurisdiction", per l'impossibilità di effettuare la notifica presso la sede della medesima (cfr. *Sancho et al. v. US Department of Energy et al.*, US District Court (D. Hawaii), ordinanza del 26 ottobre 2008, n. di causa 08-00136, spec. p. 3 dell'opinione; e US Court of Appeals (9th Circ.), ordinanza del 17 giugno 2010, n. 08-17389, p. 3). Inoltre, nell'ambito dei procedimenti dinanzi ai tribunali amministrativi e (addirittura) alla Corte costituzionale tedesca, in cui a essere convenuto era lo Stato per il proprio ruolo all'interno del Consiglio del CERN, le varie corti, rilevando l'assenza di qualsiasi prova addotta a sostegno della pretesa pericolosità degli esperimenti condotti al CERN, hanno affermato l'assenza di qualsiasi obbligo dello Stato di ritirare i propri delegati al Consiglio rigettando sommariamente i ricorsi. Per una panoramica del contenzioso qui brevemente riassunto, cfr. E.E. Johnson, *The Black Hole Case: The Injunction against the End of the World*, in *Tennessee Law Review*, vol. 76, 2009, pp. 819-908.

⁵³⁷ J.-F. Lalive, *op. e loc. ult. cit.*: "il faut tenir compte également de la réaction psychologique des juges nationaux, occupés, surchargés souvent par des affaires de pur droit privé, peu aptes à saisir les besoins et problèmes particuliers des services public internationaux".

⁵³⁸ I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 633. Come esempio di applicazione dello Statuto del personale di un'organizzazione internazionale al fine di risolvere una controversia di lavoro rispetto alla quale era stata in precedenza dichiarata l'esistenza della giurisdizione italiana, Corte d'Appello di Firenze, *Piette c. IUE*, sentenza del 22 gennaio 2002, n. 41, spec. par. 2b (ove la Corte afferma che "qualora nessun problema di applicabilità dello Statuto del personale sia sollevato [...] il giudice italiano potrebbe bene conoscere la lite e condannare, ad esempio, l'Istituto a pagare voci retributive previste dallo Statuto ma eluse nei confronti di un dato agente dell'IUE"), e par. 3 ss.

diritto interno dell'organizzazione, inteso sia come diritto "costituzionale" sia come diritto "amministrativo", giacché esso sarebbe "unsuited for adjudication by domestic courts".⁵³⁹ Invero, sia con riferimento a questioni di carattere "costituzionale",⁵⁴⁰ sia con riferimento a questioni "amministrative" interne, una simile posizione trova sostegno in una parte della giurisprudenza che in luogo dell'immunità fonda il difetto di giurisdizione, nel primo caso su dottrine come quella della "non-justiciability" o dell'"act of state",⁵⁴¹ nel secondo sulla nozione di autonomia organizzativa dell'organizzazione convenuta.⁵⁴² Inoltre, nel caso di alcune organizzazioni internazionali il cui regime pattizio d'immunità è particolarmente dettagliato, come l'Unione europea o gli istituti finanziari internazionali,⁵⁴³ questioni del tipo indicato sono oggetto di un vero e proprio riparto di competenze fra corti internazionali e procedimenti di risoluzione delle controversie predisposti dall'organizzazione. Tuttavia, da un lato, in assenza di un simile regime pattizio il ricorso a dottrine che fondano l'"autolimitazione" delle corti interne sulla finalità di non creare imbarazzo al proprio Governo nei rapporti con Governi di Stati esteri — dottrine che, data la mancanza di una prassi generale, non trovano fondamento nel diritto internazionale bensì semmai in un

⁵³⁹ A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 377 ss., il quale invero parla di una "possible justification for excluding lawsuits against international organizations without recurring to a wholesale immunity concept". Cfr. inoltre M. Wood, *Do International Organizations Enjoy Immunity under Customary International Law?*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *op. cit.*, p. 59 ("There may be reasons other than immunity why national courts should not inquire into the acts of international organizations: in particular, it is not, generally, for the domestic courts to determine the legality of such acts under the internal law of the organization"). Sul tema v. inoltre, più in generale, A. Reinisch (ed.), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, Oxford, OUP, 2010. La tesi, invero, sembra recuperare la nozione della totale estraneità dalla giurisdizione statale di determinati rapporti giuridici facenti capo a uno Stato estero, e disciplinati dal diritto pubblico di quest'ultimo, già discussa *supra*, Capitolo 1, § 4.

⁵⁴⁰ Che A. Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 379, definisce come "Disputes between member states or different organs of an international organization or between members and organs".

⁵⁴¹ Il riferimento è alla decisione della England High Court (Chancery div.), in *Re International Tin Council*, sentenza del 22 gennaio 1987, cit. (*supra*, nota 58), e a England High Court (Queen's Bench div.), *Westland Helicopters Ltd v. Arab Organisation for Industrialisation*, sentenza del 3 agosto 1994, in *2 All England Reports*, vol. 2, 1995, p. 387 ss. a pp. 407-415: "Questions as to the meaning, effect and operation of [the] constitution [of an international organization] in so far as they arise between the parties to the treaty are issues which [...] can only be determined by reference to the treaty and to the principles of public international law. Once the material issues are inter-state issues, they can no longer be resolved by any body of domestic law. [...] Such issues can be decided only by reference to public international law, by a public international law forum and not by an English municipal court, for both issues necessarily involve the determination of whether foreign sovereign states are acting consistently or inconsistently with the rules of public international law".

⁵⁴² Cfr. spec. la giurisprudenza tedesca richiamata *supra*, Capitolo 1, § 6.3.2.

⁵⁴³ Per quanto concerne l'Unione europea, cfr. il regime già descritto *supra* (Capitolo 1, § 6.1, spec. note 246-249 e testo corrispondente). Con riferimento agli istituti finanziari internazionali, v. quanto si dirà nel Capitolo 4.

principio di diritto interno —⁵⁴⁴ sembra da “condannare per la parte in cui si risolve in una mancata applicazione del diritto internazionale da parte dei giudici”.⁵⁴⁵ Dall’altro, come già osservato, non mancano esempi di applicazione del diritto interno dell’organizzazione da parte di corti nazionali nella risoluzione di controversie di lavoro. Il rischio di divergenze o errori nell’interpretazione e applicazione di tale *corpus* normativo,⁵⁴⁶ o in altri termini l’esigenza di preservare l’uniforme sviluppo del diritto della funzione pubblica internazionale da parte dei tribunali amministrativi internazionali, sembra insomma suggerire non più dell’opportunità di sottrarre alla giurisdizione dei tribunali nazionali la risoluzione delle controversie fra l’organizzazione i propri dipendenti, ciò che invero ha indotto un numero sempre maggiore di organizzazioni ad attribuire a tribunali amministrativi internazionali appositamente costituiti la risoluzione delle controversie in materia d’impiego fra esse e i propri funzionari e agenti.

6. Considerazioni conclusive

In conclusione, la necessità di proteggere l’indipendente funzionamento delle organizzazioni internazionali da forme di interferenza esterna è oggi pressoché

⁵⁴⁴ Sul punto cfr. D. Amoroso, *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁵⁴⁵ B. Conforti, *op. cit.*, p. 286, che osserva come a parte i limiti alla giurisdizione civile derivanti dalle immunità previste dal diritto internazionale “nessun altro limite la giurisdizione dello Stato territoriale incontra in tema di trattamento” degli Stati stranieri o delle organizzazioni internazionali (*ibid.*, p. 285). Nel medesimo senso, in ultima analisi, cfr. anche N.M. Blokker, *Jurisdictional Immunities of International Organizations – Origins, Fundamentals and Challenges*, in T. Ruys, N. Angelet (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge, CUP, 2019, pp. 185-200, a p. 197, dove l’A. osserva: “if no treaty provides immunity and if immunity for international organizations is never to be granted under customary international law, how can international law prevent the national court from exercising jurisdiction?”. Peraltro, l’argomento presta il fianco a critiche anche quando è avanzato a fondamento, insieme al riconoscimento di un’immunità assoluta, del rifiuto di valutarne la compatibilità con il diritto al giudice, cfr. *Rapport annuel de la Cour de Cassation*, 1995, pp. 418-419, dove a proposito della propria decisione nel caso *Hintermann c. Union de l’Europe Occidentale*, sentenza del 14 novembre 1995, in *JDI*, 1997, pp. 141-142, con nota di C. Byk, *ibid.*, p. 142 ss., la Corte osserva che essa non ha “pas voulu (ici) prendre la responsabilité de perturber le droit des relations internationales en mettant pratiquement à néant les privilèges et immunités juridictionnels des nombreuses organisations internationales auxquelles la France est partie”.

⁵⁴⁶ P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., pp. 102-103; P. Sands, P. Klein, *op. cit.*, p. 494. Cfr. inoltre US Court of Appeals (Columbia D.), *Broadbent v. Organization of American States*, cit., p. 35: “An attempt by the courts of one nation to adjudicate the personnel claims of international civil servants would entangle those courts in the internal administration of those organizations. Denial of immunity opens the door to divided decisions of the courts of different member states passing judgment on the rules, regulations, and decisions of the international bodies. Undercutting uniformity in the application of staff rules or regulations would undermine the ability of the organization to function effectively”.

unanimente riconosciuta, nella dottrina e nella prassi, come la ragione fondamentale per il conferimento a tali enti dell'immunità dalla giurisdizione.⁵⁴⁷ Tuttavia, dei rischi concreti normalmente associati all'esercizio della giurisdizione statale su controversie di cui essi siano parte, nessuno sembra, in sé considerato, imporre in via teorica l'assoluta esigenza di proteggere l'adeguato funzionamento dell'organizzazione attraverso il conferimento dell'immunità dalla giurisdizione, in misura più o meno ampia.⁵⁴⁸ In effetti, la stessa *ratio* funzionale dell'immunità suggerisce che la necessità, oltre che la misura, della protezione possa essere sfumata in funzione degli obiettivi statuari e, conseguentemente, delle esigenze concrete di ciascuna organizzazione.⁵⁴⁹ In altre parole, non sempre l'esercizio della giurisdizione dei tribunali nazionali si configurerà come una forma di interferenza in grado di pregiudicare l'indipendente perseguimento delle finalità istituzionali da parte dell'organizzazione convenuta, e dunque come una forma di interferenza vietata.⁵⁵⁰

Del resto, pur richiamando anch'egli gli argomenti sin qui esaminati, Jenks considerava più realisticamente come “[t]he law defining their status and responsibilities is too little developed, both internationally and in an even more marked degree municipally, to be safely left to municipal interpretation; the danger that it may be consistently interpreted in a manner restrictive of the future development of

⁵⁴⁷ A mo' di sintesi del discorso finora svolto, cfr. N.M. Blokker, *op. e loc. ult. cit.*, spec. pp. 191- 194, che parla di “immunity acquis”, “long-standing standard” o “default rule”.

⁵⁴⁸ *Contra: Id.*, p. 197, ove l'A., dopo aver richiamato le preoccupazioni espresse da McKinnon Wood nel 1944, qui brevemente discusse, osserva che “this is still largely true today”.

⁵⁴⁹ Ciò che in effetti trova riscontro nella prassi convenzionale e, in certa misura, anche nella giurisprudenza, come si dirà nel Capitolo 4.

⁵⁵⁰ A questa stessa conclusione pare essere giunta, recentissimamente e per la pronunciandosi per la prima volta sul tema in oggetto, la Corte Suprema degli Stati Uniti, cfr. US Supreme Court, *Jam et al. v. International Finance Corporation*, sentenza del 27 febbraio 2019, 586 U.S. 1, a pp. 13-15 dove, in replica all'organizzazione che lamentava che “affording international organizations only restrictive immunity would defeat the purpose of granting them immunity in the first place”, la Corte osservava: “The IFC’s concerns are inflated. To begin, the privileges and immunities accorded by the IOIA are only default rules. If the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization’s charter can always specify a different level of immunity. The charters of many international organizations do just that. [...] Notably, the IFC’s own charter does not state that the IFC is absolutely immune from suit. Nor is there good reason to think that restrictive immunity would expose international development banks to excessive liability. [...] And even if an international development bank’s lending activity does qualify as commercial, that does not mean the organization is automatically subject to suit. [...] In short, restrictive immunity hardly means unlimited exposure to suit for international organizations”. Al contrario, in linea con un'interpretazione più rigida del criterio di necessità funzionale, che la decisione di maggioranza avrebbe completamente rimosso nella sua interpretazione dell'IOIA, v. l'opinione dissenziente del giudice Breyer (*ibid.*, spec. pp. 13-16 dell'opinione).

international organisation is still too widespread and acute”.⁵⁵¹ A fronte dello sviluppo di tali aree del diritto, e della più generale affermazione del ruolo delle organizzazioni internazionali nella scena internazionale,⁵⁵² laddove manchi un procedimento giurisdizionale o quasi-giurisdizionale interno, l’esigenza di proteggere l’organizzazione da interferenze esterne deve almeno poter trovare un contemperamento nell’esigenza di tutelare adeguatamente il diritto a un giudice.

⁵⁵¹ W. Jenks, *International Immunities*, cit., p. 41.

⁵⁵² Occorre sottolineare, tuttavia, come pur rilevando l’accresciuta rilevanza e pervasività dell’azione delle organizzazioni internazionali nella scena internazionale e nazionale, Blokker riaffermi la centralità del principio funzionale come fondamento dell’immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali anche in considerazione del mutato clima che circonda oggi le organizzazioni internazionali: “Today the climate - the zeitgeist - is different. There is much scepticism against the creation of new international organisations, the development of new international procedures and all kinds of institutional or even supranational ‘acrobatics’ in general” (N.M. Blokker, *op. ult. cit.*, spec. pp. 186 e 198-199).

CAPITOLO 3

LA RICOSTRUZIONE DEL CONTENUTO E DELLA PORTATA DELL'IMMUNITÀ

DALLA GIURISDIZIONE COGNITIVA:

ASPETTI PROCESSUALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Immunità e giurisdizione. - 3. Le modalità di rilevazione dell'immunità dalla giurisdizione. - 3.1. La rilevabilità d'ufficio dell'immunità. - 3.2. Il ruolo dell'Esecutivo dello Stato del foro nel garantire le immunità delle organizzazioni internazionali. - 4. La rinuncia all'immunità. - 4.1. L'inesistenza di un obbligo di rinuncia. - 4.2. Le modalità con cui deve essere effettuata la rinuncia: la rinuncia espressa. - 4.3. *Segue*: l'ammissibilità della rinuncia implicita. - 4.3.1. *La rinuncia attraverso il compimento di attività processuali da parte dell'organizzazione.* - 4.3.2. *La rinuncia tramite una clausola contrattuale di scelta del diritto applicabile.* - 4.3.3. *La rinuncia tramite clausola arbitrale (rinvio).* - 5. Considerazioni conclusive: gli effetti della mancata rinuncia e la pretesa competenza a interpretare autoritativamente le norme sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.

1. Introduzione

Ai fini di una ricostruzione esaustiva dell'istituto, sembra ora opportuno soffermarsi sugli aspetti processuali dell'immunità dalla giurisdizione, i quali, pur ampiamente esaminati,⁵⁵³ offrono nondimeno lo spunto per alcune considerazioni riguardanti, in

⁵⁵³ Tali aspetti sono stati invece ampiamente esaminati con riferimento alle immunità degli Stati in termini che, come si dirà, sono ampiamente trasponibili alla materia contigua dell'immunità delle organizzazioni internazionali. Cfr.: G. Morelli, *Diritto processuale civile internazionale*, 1954, p. 188 ss.; V. Starace, *Giurisdizione (limite della) (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970, p. 428 ss.; S. Izzo, *Le immunità giurisdizionali: questioni di carattere processuale*, in N. Ronzitti, G. Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, CEDAM, 2008, p. 291 ss. (il cui contributo invero prende ad esame anche giurisprudenza concernente le immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali); A. Atteritano, *Stati stranieri (immunità giurisdizionale degli)*, *Enc. dir., Annali*, vol. IV, 2011, p. 1127 ss., spec. pp. 1142 ss. H. Fox, P. Webb, *The Law of State Immunity*, 3a ed., Oxford, OUP, 2015, esaminano tali aspetti alle pp. 11-13, 19-21, 176 e 225 ss (con riferimento al Regno Unito), e 245-249 (con riferimento agli Stati Uniti). Va considerato poi che la stessa Commissione del diritto internazionale si è occupata di tali aspetti nell'ambito dei propri lavori sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, la cui *summa* può rinvenirsi nei *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, in *Yearbook of the ILC*, 1991, vol. II, Part 2, p. 8 ss.

generale, l'istituto dell'immunità, e più specificamente, l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.

Pur se, nell'essenziale, le questioni che si pongono sono suscettibili di essere risolte attraverso un'applicazione analogica delle regole e principi affermatasi con riferimento agli Stati, è nondimeno possibile rilevare alcune differenze, dovute o alla diversa disciplina espressamente dettata dagli accordi internazionali o dalla normativa interna applicabile alle organizzazioni, o all'atteggiarsi della prassi. Nel presente capitolo si vuole quindi studiare se e in che misura, nel silenzio delle norme pattizie o di diritto interno applicabili alle organizzazioni, sia configurabile un'applicazione analogica dei principi validi per l'immunità degli Stati, eventualmente assumendo a parametro di riferimento le norme contenute nella Convenzione di New York del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, o se, in alternativa, siano individuabili norme specifiche, eventualmente anche in via di emersione, nella prassi relativa a tali enti.

In termini generali, può anzitutto osservarsi che se alcuni aspetti del regime procedurale dell'immunità dalla giurisdizione, quali ad esempio le modalità *concrete* della sua rilevazione da parte del giudice interno, restano disciplinati principalmente dal diritto interno,⁵⁵⁴ numerosi sono i profili che, pur solo a un livello di principi generali, possono dirsi oggetto di disciplina da parte del (o comunque di sicuro interesse per il) diritto internazionale.⁵⁵⁵ Così, mentre il diritto internazionale certamente pone un obbligo in capo allo Stato di riconoscere, ove opportuno, l'immunità dalla giurisdizione dello Stato estero o dell'organizzazione internazionale, non sembra potersi necessariamente ricavare da tale principio quello della rilevabilità d'ufficio della questione dell'immunità da parte del giudice nazionale, in assenza di un'apposita norma di diritto processuale.

Ciò può forse contribuire a spiegare la tendenza, osservabile anche nella giurisprudenza di alcuni Stati, ad ammettere l'intervento statale nel processo a sostegno

⁵⁵⁴ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 137.

⁵⁵⁵ Cfr. specialmente l'Art. 6(1) della Convenzione (*Modalities for giving effect to State immunity*), secondo cui "A State shall give effect to State immunity under article 5 by refraining from exercising jurisdiction in a proceeding before its courts against another State and to that end shall ensure that its courts determine on their own initiative that the immunity of that other State under article 5 is respected".

dell'immunità dell'organizzazione internazionale convenuta. Com'è stato osservato,⁵⁵⁶ tale questione si colloca al punto di confluenza fra il principio della separazione dei poteri e le norme internazionali sull'immunità dalla giurisdizione, fra diritto costituzionale e diritto internazionale. Essa dunque offre un punto di osservazione privilegiato dell'assetto dei rapporti fra poteri statali nella sfera delle relazioni internazionali,⁵⁵⁷ cui la questione dell'immunità indubbiamente appartiene.⁵⁵⁸

D'altro canto, a rafforzare il regime processuale dell'istituto in parola, interviene la previsione, normalmente contenuta negli accordi internazionali applicabili e richiamata dalle norme legislative interne che recepiscono quegli accordi, secondo cui la rinuncia è valida solamente se formulata in termini espressi e in ciascun caso di specie. Sotto questo profilo, sembra quindi delinearsi una maggiore rigidità del regime procedurale applicabile all'immunità delle organizzazioni internazionali rispetto a quello valido per l'immunità degli Stati.⁵⁵⁹

In tal senso, le proposte che valorizzano l'obbligo di cooperazione con le autorità giudiziarie nazionali per favorire l'amministrazione della giustizia, reperibile in numerosi accordi di sede, per ricavarne talvolta l'ammissibilità di una rinuncia implicita, talvolta più modestamente per escludere la rilevabilità d'ufficio dell'immunità, mirano a contemperare la rigidità del regime procedurale dell'immunità con l'avvertita esigenza di garantire "a day in the court" alla parte attrice.

2. Immunità e giurisdizione

⁵⁵⁶ F. Dopagne, *L'État belge devant ses tribunaux en défense des immunités du droit international*, in D. Renders et al. (eds.), *Les visages de l'État, Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 351-361.

⁵⁵⁷ In generale sull'argomento, cfr. D. Amoroso, *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, e Id., *Judicial Abdication in Foreign Affairs and the Effectiveness of International Law*, in *Chinese JIL*, 2015, p. 99 ss; E. Benvenisti, *Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts*, in *AJIL*, vol. 102, 2008, pp. 241-274; A. Reinisch, *The International Relations of National Courts: A Discourse on International Law Norms on Jurisdictional and Enforcement Immunity*, in A. Reinisch, U. Kriebaum (eds.), *The Law of International Relations - Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, Eleven International Publishing, 2007, pp. 289-309; N. Angelet, A. Weerts, *Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme: La jurisprudence strasbourgeoise et sa prise en compte par les juridictions nationales*, in *JDI*, vol. 134, 2007, p. 3 ss. B.E. Brockman-Hawe, *Questioning the UN's Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, p. 727 ss., a p. 732.

⁵⁵⁸ C. McLachlan, *Five Conceptions of the Function of Foreign Relations Law*, in C.A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, OUP, 2019, p. 21 ss., a p. 35.

⁵⁵⁹ Cfr. in particolare gli Artt. 7-9, 17, 20, 22 e 23 della Convenzione di New York del 2004.

Com'è stato osservato, [a] perennial issue in the doctrine of State immunity is the irreconcilable conflict of jurisdiction between two States: the forum and the foreign State".⁵⁶⁰ Come noto, il diritto internazionale regola l'esercizio del potere di governo statale, o della giurisdizione - nelle sue varie manifestazioni, quella legislativa,⁵⁶¹ giurisdizionale in senso proprio, o esecutiva -⁵⁶² secondo un criterio essenzialmente territoriale.⁵⁶³ Nell'esercizio del proprio potere giurisdizionale, le corti interne danno attuazione a tale principio a diversi livelli: "First, they operate rules of definition which explain the types of acts of persons and property coming within that jurisdiction. Secondly, they acknowledge rules of restraint in the exercise of territorial jurisdiction developed through private international law rules and principles of comity and reciprocity. Finally, there are rules of exclusion imposed by international law and obliging the court to refuse jurisdiction".⁵⁶⁴ Ora, la nozione d'immunità si presta a venire in rilievo non solo quale regola negativa di giurisdizione, dunque al terzo degli indicati livelli, ma anche al primo, quale limite sostanziale alla giurisdizione dello Stato. In effetti, essa può essere, ed è stata, intesa sia come un'eccezione rispetto al potere giurisdizionale dei tribunali dello Stato del foro, sia come un *elemento* della nozione di giurisdizione, avente l'effetto di escludere dalla sua portata la persona o l'attività immune.

L'ambiguità del rapporto fra immunità e giurisdizione, si riflette sull'inquadramento processuale dell'istituto in esame. Così, specie nella prassi più risalente, le corti interne hanno variamente ritenuto la lite immune del tutto "estranea" rispetto all'ordinamento

⁵⁶⁰ H. Fox, P. Webb, *op. cit.*, p. 84.

⁵⁶¹ Il potere di governo interessante il diritto internazionale si colloca "a metà strada tra l'astratta attività normativa e l'esercizio della coercizione materiale", con il limite, però, dell'irrelevanza per il diritto internazionale dell'attività di mero comando, se insuscettibile di essere concretamente attuata, v. B. Conforti, *Diritto internazionale*, XI ed. (a cura di M. Iovane), 2018, pp. 202-203.

⁵⁶² Per questa classificazione tradizionale, cfr. A. Cassese, *Diritto internazionale*, III ed. (a cura di M. Frulli), Bologna, 2017, p. 78; C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, 2015, pp. 9-10; F.A. Mann, *The Doctrine of Jurisdiction Revisited After Twenty Years*, in *Recueil des Cours*, vol. 186, 1984-III, p. 9 ss.

⁵⁶³ US Supreme Court, *Schooner Exchange v. McFaddon*, 11 US 116 (1812); *Island of Palmas (Or Miangas) case (Netherlands v. USA)*, sentenza del 4 aprile 1928, in *RIAA*, vol. II, p. 829 ss., a p. 838; Corte EDU, ricorso n. 52207/99, *Bankovic e a. c. Belgio e altri 16 Stati*, sentenza del 12 dicembre 2001, par. 59: "While international law does not exclude a State's exercise of jurisdiction extra-territorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States".

⁵⁶⁴ H. Fox, P. Webb, *op. cit.*, p. 77.

dello Stato del foro, dichiarando l'improponibilità assoluta dell'azione,⁵⁶⁵ o qualificando l'esenzione in termini di eccezione d'incompetenza, o di immunità *ratione materiae*.⁵⁶⁶ Si tratta, in effetti, di formule volte a esprimere l'idea secondo cui all'ordinamento giuridico dello Stato del foro - inteso nel suo complesso, tanto sotto il profilo delle sue norme sostanziali che sotto quello delle sue norme processuali - non compete alcuna valutazione circa il rapporto giuridico controverso,⁵⁶⁷ la cui disciplina sostanziale e processuale, può in principio assumersi, è posta interamente dall'ordinamento giuridico dello Stato straniero, o dell'ente internazionale.⁵⁶⁸ In base a tale orientamento, la questione dell'immunità è generalmente ritenuta pregiudiziale alla questione relativa alla competenza giurisdizionale di cui agli Artt. 2 e 5 c.p.c.⁵⁶⁹

Alla tendenziale sovrapposizione dei due piani concettuali può tuttavia opporsi, da un lato, che il potere di uno Stato estero di regolare nel merito alcuni rapporti giuridici, e di sottoporre le controversie a essi relative alla giurisdizione dei propri tribunali non esclude affatto la possibilità di conflitti positivi di giurisdizione, poiché in mancanza di norme proibitive ciascuno Stato resta libero di regolare a suo modo, anche in concorrenza con altri Stati, non solo i rapporti che presentino un certo grado di collegamento con il proprio ordinamento, ma anche le relative controversie;⁵⁷⁰ e che,

⁵⁶⁵ Cfr., ad esempio, Cassazione, *Branno c. Ministero della Difesa e dell'Esercito (per HAFSE)*, sentenza del 14 giugno 1954, n. 1996; *Mazzanti c. HAFSE e Ministero della Difesa*, Tribunale di Firenze, sentenza del 2 gennaio 1954, e Corte d'appello di Firenze, sentenza del 4 agosto 1955; Cassazione, *Pauer c. Repubblica popolare ungherese*, sentenza del 17 ottobre 1956, n. 3679; Tribunale di Roma, *Marré c. Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato*, sentenza del 12 giugno 1965; Tribunale di Roma, *Cristiani c. IILA*, sentenza del 17 settembre 1981.

⁵⁶⁶ Cassation, *Epoux Martin c. Banque d'Espagne*, sentenza del 3 novembre 1952, in *Rev. crit. dr. int. priv.*, 1953, p. 425, con nota di Ch. Freyra, oltre alle altre pronunce citate da I. Pingel, *Les immunités des Etats en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 299-300.

⁵⁶⁷ Così, G. Morelli, *op. cit.*, p. 190; J.P. Niboyet, *Immunité de juridiction et incompétence d'attribution*, in *Rev. crit. dr. int. priv.*, 1950, p. 139 ss.: per entrambi gli autori, estraneità/incompetenza e immunità in senso proprio coesistono. Nel senso, invece, che le prime due nozioni si sostituiscono a quella d'immunità, Freyra, nota cit.

⁵⁶⁸ Cassazione, *Profili c. Istituto internazionale di agricoltura*, sentenza del 13 maggio 1931.

⁵⁶⁹ Cassazione, *Repubblica araba di Libia c. Soc. imprese marittime Frassinetti et al.*, sentenza del 26 maggio 1979 ("per ragioni di priorità logica e pregiudizialità giuridica, fra i vari profili prospettati, va esaminato prima quello concernente l'immunità giurisdizionale dello Stato estero, in quanto l'immunità preclude ogni indagine sul ricorso, o meno, dei criteri di collegamento che consentono di convenire lo straniero innanzi al giudice italiano"); Tribunale di Roma, *Ragionieri et al. c. Repubblica Argentina*, sentenza del 24 marzo 2005, in *Foro it.*, 2005, p. 1582 ss., in cui all'esito di una lunga disamina della questione pregiudiziale il Tribunale negava l'immunità, salvo dichiarare subito dopo il difetto di giurisdizione per la presenza, nel regolamento di emissione dei titoli obbligazionari argentini, su cui verteva la controversia, di una clausola di attribuzione della giurisdizione a giudici diversi da quello italiano.

⁵⁷⁰ CPGI, *The Case of the S.S. "Lotus"*, sentenza del 7 settembre 1927; F. Salerno, *Diritto internazionale, Principi e norme*, IV ed., Milano, 2017, pp. 376-377.

per contro, è altresì perfettamente possibile, in base ai principi in materia di conflitto di leggi, che il giudice sia tenuto ad applicare il diritto sostanziale straniero in deroga a quello interno.⁵⁷¹

D'altro lato, come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nell'*Affare del Mandato di arresto*, "the rules governing the jurisdiction of national courts must be carefully distinguished from those governing jurisdictional immunities: jurisdiction does not imply absence of immunity, while absence of immunity does not imply jurisdiction".⁵⁷² Pur essendo, quindi, "inextricably linked" - nel senso che la questione dell'immunità non sorge se non vi è, in principio, giurisdizione -⁵⁷³ i rispettivi regimi giuridici devono essere tenuti distinti.⁵⁷⁴ La natura dei rapporti fra immunità e giurisdizione è stata del resto ribadita dalla Corte nel caso delle *Immunità giurisdizionali dello Stato*, benché in termini non altrettanto chiari. La Corte ha in quell'occasione affermato che, se l'immunità viene in rilievo unitamente al principio di sovranità territoriale, e appunto alla giurisdizione che da quel principio deriva, "[e]xceptions to the immunity of the State represent a departure from the principle of sovereign equality. Immunity may represent a departure from the principle of territorial sovereignty and the jurisdiction which flows from it".⁵⁷⁵ In effetti, l'uso del condizionale da parte della Corte sembra suggerire che, in talune circostanze, si ripresenti una sovrapposizione fra i due piani, concettuali e normativi. In altri termini, in alcuni casi, l'immunità opererebbe riguardo a fattispecie rispetto alle quali, non sussisterebbe *a priori* alcuna giurisdizione dello Stato del foro, recuperando quindi una doppia veste di

⁵⁷¹ Cassazione, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Sindacato UIL, Scuola di Bari e a.*, sentenza del 4 giugno 1986, n. 3732.

⁵⁷² *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2002*, p. 3, a p. 24, par. 59.

⁵⁷³ Nel commento all'Art. 6 della Convenzione di New York del 2004 si legge: "[s]ince immunity, under article 5, is expressly from the 'jurisdiction of another State', there is a clear and unmistakable presupposition of the existence of 'jurisdiction' of that other State over the matter under consideration; it would be totally unnecessary to invoke the rule of State immunity in the absence of jurisdiction. There is as such an indispensable and inseparable link between State immunity and the existence of jurisdiction of another State with regard to the matter in question", *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, cit., pp. 23-24, par. (1) e (3).

⁵⁷⁴ *Arrest Warrant of 11 April 2000*, cit., par. 46, e *Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans and Buergenthal*, par. 3-4.

⁵⁷⁵ *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012*, p. 99, a p. 124, par. 57 (corsivo aggiunto).

impedimento processuale e elemento sostanziale della nozione di giurisdizione.⁵⁷⁶ Questa ambiguità traspare anche da una parte della prassi più recente, in cui - pur ammettendosi in principio la natura relativa dell'esenzione, tanto quanto la rinunciabilità della stessa da parte dello Stato che manifesti, anche tacitamente, purché chiaramente, il proprio consenso a essere assoggettato alla giurisdizione dei tribunali dello Stato del foro - si afferma che i rapporti immuni restano "del tutto estranei" all'ordinamento interno,⁵⁷⁷ o che l'obbligo di tutelare il diritto di accesso al giudice garantito dall'Art. 6(1) CEDU "could not require a State to arrogate to itself powers of adjudication which, under international law, it did not possess".⁵⁷⁸

Al fine di chiarire il modo di operare della norma sull'immunità dalla giurisdizione possono richiamarsi le parole del Morelli, il quale, distinguendo fra *estraneità* e *immunità dalla giurisdizione in senso proprio*, osservava che fra quest'ultima e le norme degli articoli 2-5 c.p.c. "vi è una perfetta identità di funzione, nonostante la diversità di fondamento e di scopo. Tanto le une che le altre delimitano la giurisdizione dello Stato e non pure la sfera di efficacia del suo ordinamento giuridico".⁵⁷⁹ Laddove sussiste, insomma, l'immunità giurisdizionale esclude solo la possibilità che il soggetto beneficiario sia convenuto in giudizio e non anche, ad esempio, che esso si faccia attore in giudizio. Come suggerisce sempre Morelli, "più che di esenzione dalla giurisdizione si dovrebbe, quindi, parlare di esenzione dall'azione", pur tenendo a mente che scopo ultimo dell'immunità è impedire l'esercizio della giurisdizione, e l'esclusione del potere di azione non è altro che il mezzo tecnico con cui, negandosi alla domanda l'efficacia di

⁵⁷⁶ Così, ad esempio, P. D'Argent, *Immunity of State Officials and the Obligation to Prosecute*, in A. Peters et al. (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill/Nijhoff, 2014, p. 245 ss., a pp. 261-262.

⁵⁷⁷ L'espressione è correntemente utilizzata nella giurisprudenza di legittimità: cfr. *ex multis*, Cassazione, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Sindacato UIL, Scuola di Bari e a.*, cit.; Id., *Istituto di Bari del CIHEAM c. Paradiso*, sentenza del 4 giugno 1986, n. 3733; Id., *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza dell'8 giugno 1994, n. 5565; Id., *Repubblica di Guinea c. Buzi Jannetti*, sentenza del 3 febbraio 1996, n. 919; Id., *P.S. c. B.V.*, sentenza del 13 novembre 2008, n. 27044; Id., *British Council c. D.D.*, sentenza dell'8 marzo 2019, n. 6884.

⁵⁷⁸ Tale è l'argomento formulato dal Regno Unito in punto di ammissibilità dei ricorsi n. 34356/06 e 40528/06 proposti alla Corte EDU nel caso *Jones e a. c. Regno Unito*, sentenza del 14 gennaio 2014, par. 162. La Corte, ricorrendo alla propria nozione autonoma di "dispute over civil rights and obligations", ha ritenuto al contrario che fosse applicabile l'Art. 6(1), cfr. *ibid.*, par. 164, e ricorso n. 35763/97, *Al-Adsani c. Regno Unito*, sentenza del 21 novembre 2001, parr. 46-49.

⁵⁷⁹ Morelli, *op. cit.*, p. 188. In termini analoghi, V. Starace, *op. cit.*, p. 429.

condizione dell'esercizio della giurisdizione, si realizza lo scopo ultimo della norma.⁵⁸⁰ L'immunità opera quindi come particolare norma negativa sulla giurisdizione.

Ciò suggerisce la possibilità di guardare al rapporto fra immunità e giurisdizione, come a due regimi normativi che interagiscono, proprio in quanto "inextricably linked", contribuendo a una precisazione reciproca dei rispettivi limiti. Così, ad esempio, la norma d'immunità relativa valevole per gli Stati, può spiegarsi, come in effetti è stata, considerando che agendo *iure gestionis* lo Stato abbia agito come soggetto dell'ordinamento dello Stato del foro.⁵⁸¹ Analogamente, la c.d. "territorial tort exception" si presta ancor più chiaramente al ragionamento qui svolto: per tale norma, l'esercizio della giurisdizione è fondato precisamente sull'intenso attacco territoriale della situazione oggetto del processo, sull'assunto della maggiore convenienza dell'esercizio della giurisdizione da parte dei tribunali dello Stato in cui l'illecito è stato commesso, elementi cui non sono affatto estranee considerazioni relative al diritto di accesso alla giustizia della parte lesa.⁵⁸² Un'analoga assunzione può, ancora e *a contrario*, spiegare la norma introdotta dall'Art. 12(2)(e) della Convenzione di New York del 2004, che estende l'operare dell'immunità nelle controversie di lavoro al caso in cui il lavoratore abbia la nazionalità dello Stato datore, salvo che non sia stabilmente residente nello Stato del foro.⁵⁸³ Anche in tal caso, la regola si fonda sull'esistenza di un

⁵⁸⁰ Morelli, *op. cit.*, p. 209. Lo stesso non può dirsi per l'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare, connaturata al bene da eseguire e non al soggetto beneficiario dell'immunità, da cui consegue che "la verifica della sussistenza dell'immunità esecutiva diventa una questione di merito", rendendo ad esempio inammissibile l'esperimento del regolamento preventivo di giurisdizione, cfr. A. Atteritano, *op. cit.*, p. 1138 e giurisprudenza ivi citata.

⁵⁸¹ D. Anzilotti, *L'esenzione degli Stati esteri dalla giurisdizione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1910, p. 477 ss., a p. 495.

⁵⁸² Come osservato dalla Commissione di diritto internazionale nel Commentario all'Art. 12 del Progetto di articoli del 1991, trasposto inalterato nella Convenzione di New York del 2004: "This exception to the rule of immunity is applicable only to cases or circumstances in which the State concerned would have been liable under the *lex loci delicti commissi*. Although the State is as a rule immune from the jurisdiction of the courts of another State, for this exceptional provision immunity is withheld. [...] Since the damaging act or omission has occurred in the territory of the State of the forum, the applicable law is clearly the *lex loci delicti commissi* and the most convenient court is that of the State where the delict was committed. A court foreign to the scene of the delict might be considered as a *forum non conveniens*. The injured individual would have been without recourse to justice had the State been entitled to invoke its jurisdictional immunity", *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, cit., p. 44.

⁵⁸³ Riguardo a tale disposizione, la Commissione osservava: "Without the link of nationality or habitual residence, the State of the forum lacks the essential ground for claiming priority for the exercise of its applicable labour law and jurisdiction in the face of a foreign employer State, in spite of the territorial connection in respect of place of recruitment of the employee and place of performance of services under the contract", *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, cit., p. 44. Malgrado la natura dirimente attribuita al criterio della nazionalità nel sistema

legame con lo Stato datore, ritenuto più intenso rispetto a quello esistente con lo Stato del foro, nonché sulla asserita disponibilità di un rimedio giurisdizionale presso i tribunali del primo Stato.⁵⁸⁴ Come osservato dalla Corte EDU, tale ultima circostanza, da verificarsi comunque in concreto, rende proporzionata la restrizione imposta al diritto di accesso al giudice tramite il riconoscimento dell'immunità.⁵⁸⁵ Dagli esempi appena riportati si intuisce come sotto diversi profili la portata delle norme sull'immunità è influenzata da quelle sulla giurisdizione e, in questo senso, le prime rappresentano un punto di equilibrio tra i contrapposti principi, interessi e valori su cui fonda il diritto delle immunità: da un lato quelli che presiedono al riconoscimento dell'immunità a ciascuna categoria di beneficiari (la loro *ratio*), dall'altro il principio della sovranità territoriale dello Stato del foro e della giurisdizione che da esso deriva.⁵⁸⁶

della Convenzione di Basilea del 1972, e da parte di numerose legislazioni nazionali adottate su quel modello, della sua conformità al diritto consuetudinario può legittimamente dubitarsi, cfr. P. Rossi, *Controversie di lavoro e immunità degli Stati esteri. Tra codificazione e sviluppo del diritto consuetudinario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 5-45, a pp. 37-38.

⁵⁸⁴ Cfr. Corte EDU, ricorso n. 16874/12, *Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*, sentenza del 5 febbraio 2019, avente a oggetto una controversia di lavoro fra una segretaria e contabile di nazionalità burundese impiegata presso l'Ambasciata del Burundi a Ginevra e residente in Francia, a ridosso della frontiera Svizzera. La Corte in proposito osservava (al par. 61), che "lorsque ce lien [de nationalité] avec l'État du for fait défaut, l'État du for n'est plus fondé à revendiquer la prépondérance de sa législation du travail et de sa juridiction en la matière face à un État employeur étranger, malgré le lien territorial que constituent le lieu de recrutement de l'employé et le lieu où le travail doit être accompli conformément au contrat. En outre, si l'employé a la nationalité de l'État employeur, des voies de recours existent dans l'État employeur et les tribunaux peuvent y être saisis".

⁵⁸⁵ Corte EDU, *Ndayegamiye-Mporamazina*, cit., par. 64: "La Cour note d'ailleurs qu'en l'espèce la requérante ne se trouve pas dans une situation d'absence d'autre recours. En effet [...] par le passé, la requérante avait soumis un litige de travail aux autorités burundaises, que ces dernières avaient bien su résoudre. La Cour observe également que [...] la République du Burundi avait fourni des assurances à la requérante: selon celles-ci, cette dernière pourrait, au cas où la Cour de justice maintiendrait l'immunité de juridiction, saisir la Cour administrative de Bujumbura, et il n'y aurait pas problème de prescription puisque l'intéressée avait déjà saisi un tribunal suisse - ce qui, d'après la République du Burundi, vaudrait interruption de la prescription". Nondimeno, e in linea generale, può dubitarsi della validità di una generale assunzione della disponibilità di un rimedio giurisdizionale presso le autorità dello Stato datore, come messo in luce da Foakes, R. O'Keefe, *Article 11*, in R. O'Keefe, C. Tams (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford, 2013, p. 183 ss., a p. 205 s., i quali mettono in guardia dal "too readily assume [...] that either the employment of the law of the employer State will apply extraterritorially or, as is highly unlikely, that the courts of the employer State will sanction the application of foreign employment law [...] Moreover, there exist States in which the government is not amenable to suit in any form". Nel medesimo senso, cfr. Rossi, op. cit., p. 38.

⁵⁸⁶ Un'illustrazione dell'operare di questi "underlying principles" in una zona "di confine" come quella delle immunità del c.d. "absent State" o del riconoscimento di sentenze straniere emanate contro uno Stato estero è offerta da N. Angelet, *Immunity and the Exercise of Jurisdiction - Indirect Impleading and Exequatur*, in T. Ruys, N. Angelet (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities in International Law*, CUP, 2019, p. 81 ss., spec. pp. 94-95 e 101-103; sulla seconda questione, cfr. anche O. Lopes Pegna,

Le considerazioni che precedono inducono inoltre a ritenere forzata l'affermazione, enunciata dalla Corte internazionale di giustizia,⁵⁸⁷ e che pure sembra sempre più affermarsi nella prassi⁵⁸⁸ e in dottrina,⁵⁸⁹ secondo cui la norma procedurale sull'immunità, avendo natura *necessariamente preliminare*, implichi una netta separazione fra l'accertamento dei presupposti processuali per l'esercizio della giurisdizione, e il merito della causa. Principio generale del processo è in effetti quello secondo cui la giurisdizione si determina sulla base dell'oggetto della domanda, così come formulata dalle parti:⁵⁹⁰ "il giudice, per decidere se sussiste, rispetto ad una lite concreta, il potere giurisdizionale dello Stato, deve analizzare la lite allo scopo di accertare se essa presenta quei caratteri da cui appunto la giurisdizione dipende".⁵⁹¹ Se l'indagine diretta ad accertare i presupposti soggettivi prescinde generalmente dalla considerazione del rapporto oggetto della domanda, quella concernente i presupposti obiettivi implica sempre l'analisi del rapporto controverso, su cui appunto i primi si fondano. Ora se è evidente che l'immunità è un beneficio di natura personale, si lega cioè alla qualità del soggetto beneficiario, essa ha bensì un elemento materiale: la natura dell'attività riconosciuta come immune; ed è proprio distinguendo fra tipologie di attività statali, sovrane o *iure privatorum*, che si è prodotta la restrizione della portata della norma.⁵⁹² Parimenti, l'immunità potrà dirsi funzionale in quanto l'individuo, o

Breach of the Jurisdictional Immunity of a State by Declaring a Foreign Judgment Enforceable?, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 1074 ss.

⁵⁸⁷ *Arrest Warrant of 11 April 2000*, cit., par. 60; *Jurisdictional Immunities of the State*, cit., par. 58 e 82: "Immunity from jurisdiction is an immunity not merely from being subjected to an adverse judgment but from being subjected to the trial process. It is, therefore, necessarily preliminary in nature. Consequently, a national court is required to determine whether or not a foreign State is entitled to immunity as a matter of international law before it can hear the merits of the case brought before it and before the facts have been established".

⁵⁸⁸ Corte EDU, *Al-Adsani c. Regno Unito*, cit., par. 48 e 66; Id., ricorso n. 65542/12, *Associazione Madri di Srebrenica e a. c. Paesi Bassi*, sentenza dell'11 giugno 2013, par. 158; Id., *Jones e a. c. Regno Unito*, cit., par. 164 e 198. Nella giurisprudenza interna, cfr. House of Lords, *Jones e a. v. Saudi Arabia*, sentenza del 14 giugno 2006, par. 24 (per Lord Bingham), 45 e 85 (per Lord Hoffmann); Corte Suprema canadese, *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran*, sentenza del 10 ottobre 2014, par. 34 e 118.

⁵⁸⁹ S. Talmon, *Jus cogens after Germany v. Italy: Substantive and Procedural Rules Distinguished*, in *Leiden JIL*, vol. 25, 2012, pp. 979-1002; H. Fox, P. Webb, *op. cit.*, p. 44 ss. *Contra*: cfr. A. Orakelashvili, *The Classification of International Legal Rules: A Reply to Stefan Talmon*, *Ibid.*, vol. 26, 2013, p. 89 ss., a p. 97, dove l'autore osserva che "any rules on immunity are substantive rules just like any rule of international law".

⁵⁹⁰ Artt. 5 e 386 c.p.c., rammentato anche dalla Corte costituzionale, con sentenza del 22 ottobre 2014, n. 238.

⁵⁹¹ Morelli, *op. cit.*, p. 101-102.

⁵⁹² Cfr. M. Iovane, *The Italian Constitutional Court Judgment No. 238 and the Myth of the 'Constitutionalization' of International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 14, 2016, p. 595 ss., a p. 599.

l'ente, beneficiario agisca nell'esercizio delle proprie funzioni, il che comporta una valutazione, pur *prima facie*, dell'atto/fatto da cui sorge il diritto fatto valere in giudizio come inquadrantesi tra le funzioni del convenuto.⁵⁹³ È evidente dunque che un'analisi del rapporto controverso è esattamente l'operazione che consente l'applicazione della norma sull'immunità dalla giurisdizione in ciascun caso concreto. Inoltre, intesa quale "esenzione dall'azione" essa entra necessariamente in risonanza con il diritto di accesso alla giustizia, garantito a livello costituzionale e internazionale, tanto sul piano convenzionale quanto sul piano consuetudinario.⁵⁹⁴ Invero, in base a tale diritto fondamentale, laddove esista una situazione sostanziale protetta deve essere garantita una *tutela giurisdizionale*. Sul piano della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e in altri sistemi regionali dove il diritto ad un equo processo conosce un livello di tutela particolarmente elevato, le garanzie previste dall'Art. 6(1), cui è preliminare e inerente il diritto di accesso a un giudice,⁵⁹⁵ operano sul solo presupposto che esista una controversia quanto alla determinazione di "civil rights and obligations" che siano "at

⁵⁹³ E si potrebbe aggiungere che, specie nel contesto delle immunità funzionali riconosciute agli organi statali, la prassi conosce diversi esempi di corti nazionali che, per definire il carattere "funzionale" dell'atto ai fini del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione *civile*, prendono in considerazione la natura dell'obbligo violato e la gravità della violazione commessa: cfr. ad es. il citato caso *Kazemi*, par. 172 ss. (per Abella J), spec. par. 228. Problema simile si è posto rispetto all'immunità *ratione materiae* di un ex agente diplomatico saudita citato in giudizio da una ex collaboratrice familiare che lo accusava, fra l'altro, di averla sottoposta a maltrattamenti e tenuta in condizioni di servitù fino alla sua fuga. Negando che un rapporto di lavoro a fini di collaborazione domestica fosse inquadrabile fra le funzioni ufficiali del convenuto, la maggioranza della Corte ha formulato dubbi circa la possibilità di riconoscere al medesimo, qualora fosse stato ancora in carica, finanche l'immunità personale prevista dall'Art. 31 della Convenzione di Vienna del 1961, UK Supreme Court, *Reyes v. Al-Malki*, sentenza del 18 ottobre 2017, parr. 66-69 (per Lords Wilson e Clarke e Lady Hale). Diversi casi riguardanti l'immunità delle organizzazioni internazionali in circostanze in cui l'attività rimproverata all'organizzazione è di natura illecita, o in cui l'obbligo violato ha natura cogente, hanno sollevato l'analoga questione della rilevanza della natura dell'obbligo violato, o della gravità della violazione ai fini del riconoscimento dell'immunità. Essi saranno discussi nel Capitolo 4.

⁵⁹⁴ V. Capitolo 4, § 8.

⁵⁹⁵ Corte EDU, ricorso n. 4451/70, *Golder c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1975, parr. 35-36 ("It would be inconceivable, in the opinion of the Court, that Article 6 para. 1 (art. 6-1) should describe in detail the procedural guarantees afforded to parties in a pending lawsuit and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court. The fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings are of no value at all if there are no judicial proceedings. [...] it follows that the right of access constitutes an element which is inherent in the right stated by Article 6 para. 1. This is not an extensive interpretation forcing new obligations on the Contracting States: it is based on the very terms of the first sentence of Article 6 para. 1 read in its context and having regard to the object and purpose of the Convention, a lawmaking treaty, and to general principles of law. [...] that Article 6 para. 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way the Article embodies the 'right to a court', of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect only. To this are added the guarantees laid down by Article 6 para. 1 as regards both the organisation and composition of the court, and the conduct of the proceedings. In sum, the whole makes up the right to a fair hearing").

least on arguable grounds" fondati nel diritto interno degli Stati parte della Convenzione.⁵⁹⁶ Benché la Corte abbia ribadito in diverse occasioni di non poter creare per via interpretativa un diritto d'azione che non abbia fondamento nel diritto interno,⁵⁹⁷ essa, superate alcune incertezze iniziali della Commissione,⁵⁹⁸ ha costantemente accettato di valutare la legittimità e proporzionalità della compressione apportata al diritto di accesso al giudice tramite il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione da parte delle corti interne dello Stato di volta in volta convenuto,⁵⁹⁹ e ciò a prescindere dal soggetto/ente beneficiario dell'immunità.

In conclusione, è chiaro che le norme sull'immunità giurisdizionale, poste a protezione di precisi interessi materiali meritevoli di tutela, e la cui evoluzione mostra chiaramente l'influenza esercitata da interessi materiali contrapposti e altrettanto meritevoli di tutela, non richiedono necessariamente di essere applicate quali meri "technical devices" finalizzati a garantire una protezione *ex ante* al soggetto beneficiario. Qualificarle come "idiot rules [that] leave little margin for discretion in their application, or only very limited possibilities to nuance the rule and its application in the light of all the circumstances of the given case",⁶⁰⁰ è solo una delle opzioni possibili. Vero è che si tratta di norme stato-centriche (o "inhumane-oriented"),⁶⁰¹ prodotto - e ancora sotto un certo profilo, specchio - di un assetto di valori tipico

⁵⁹⁶ Corte EDU, ricorso n. 8793/79, *James e a. c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1986, par. 81; ricorso n. 31253/96, *McElhinney c. Irlanda*, sentenza del 21 novembre 2001, par. 23; Id., ricorso 32555/96, *Roche c. Regno Unito*, sentenza del 19 ottobre 2005, par. 117.

⁵⁹⁷ Corte EDU, ricorso n. 17101/90, *Fayed c. Regno Unito*, sentenza del 21 settembre 1994, par. 65; Id., ricorso n. 29392/95, *Z. e a. c. Regno Unito*, sentenza del 10 maggio 2001, par. 87; Id., *Roche c. Regno Unito*, cit., par. 119; Id., ricorso n. 37575/04, *Boulois c. Lussemburgo*, sentenza del 3 aprile 2012, par. 91; Id., *Associazione Madri di Srebrenica e a. c. Paesi Bassi*, cit., par. 168.

⁵⁹⁸ Commissione EDU, ricorso n. 12516/86, *Spaans c. Paesi Bassi*, decisione del 12 dicembre 1988 ("Because of the immunity enjoyed by the [Iran-US Claims] Tribunal, the administrative decisions of the Tribunal are not acts which occur within the jurisdiction of the Netherlands within the meaning of Article 1 of the Convention and thus do not engage the responsibility of the Netherlands under the Convention. The Commission notes that it is in accordance with international law that States confer immunities and privileges to international bodies like the Iran-United States Claims Tribunal which are situated in their territory. The Commission does not consider that such a restriction of national sovereignty in order to facilitate the working of an international body gives rise to an issue under the Convention. It follows that the application must be rejected as incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention"). V. anche Id., ricorso n. 6231/73, *Hess c. Regno Unito*, decisione del 28 maggio 1975, pp. 73-74.

⁵⁹⁹ Corte EDU, ricorso n. 26083/94, *Waite e Kennedy c. Germania*, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 59; Id., ricorso n. 28934/95, *Beer e Regan c. Germania*, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 49 ss..

⁶⁰⁰ Angelet, *op. cit.*, p. 104. L'espressione "idiot rules" è tratta da T. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, OUP, 1990.

⁶⁰¹ M. Iovane, *Conflicts Between State-Centred and Human-Centred International Norms*, in R. Pisillo-Mazzeschi, P. De Sena (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, 2018, p. 205 ss., a p. 212

dell'ordinamento internazionale quale diritto della coesistenza fra gli Stati.⁶⁰² Tuttavia, "the 'exercise of jurisdiction' component of jurisdictional immunities' is open-ended in nature".⁶⁰³ Da un lato, non ogni forma di esercizio della giurisdizione è idonea a generare un'interferenza indebita con la sfera di autonomia del soggetto beneficiario, e dunque a entrare in contrasto con la *ratio* che presiede al riconoscimento dell'immunità. Dall'altro, nell'accertamento che il giudice compie in merito alla sussistenza della giurisdizione si realizza quell'equilibrio fra i principi fondamentali su cui il diritto delle immunità si fonda e quelli con cui entra naturalmente in risonanza. È in quest'ultimo spazio, si ritiene, che al giudice residua un margine per effettuare un bilanciamento fra gli interessi e valori in rilievo, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie, al fine di pervenire a un'interpretazione compatibile con il diritto fondamentale di accesso al giudice.⁶⁰⁴

Data questa nozione d'immunità, si procederà ora a un'analisi del suo regime processuale, partendo dalle modalità di rilevazione della stessa.

3. Le modalità di rilevazione dell'immunità

3.1. La rilevabilità d'ufficio dell'immunità

La normativa, di natura convenzionale o legislativa, sull'immunità delle organizzazioni non si occupa, normalmente, di disciplinare tale aspetto della materia, a differenza di quanto avviene con riferimento, ad esempio, alle questioni della rinuncia, e della notificazione di atti processuali all'organizzazione.⁶⁰⁵

⁶⁰² Cassese, *op. cit.*, p. 77 ss.

⁶⁰³ Angelet, *op. e loc. ult. cit.*

⁶⁰⁴ Iovane, *op. cit.*, p. 218.

⁶⁰⁵ Quest'ultimo aspetto risulta assorbito, per opinione generalmente condivisa, dalla norma che prevede l'inviolabilità della sede dell'organizzazione, regolarmente inclusa negli accordi internazionali rilevanti o negli atti legislativi statali che disciplinano la materia, o comunque sussumibile nella norma che protegge le "proprietà" dell'organizzazione (specie se quest'ultima nozione è interpretata estensivamente, cfr. R. Pavoni, *Article III, Section 5 SAC*, in A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and Its Specialized Agencies: A Commentary*, OUP, 2017, p. 141 ss., a p. 143). In genere, le modalità di accesso delle autorità territoriale alla sede dell'organizzazione sono espressamente disciplinate dagli accordi di sede, peraltro sempre nel quadro della norma sull'inviolabilità, di cui dunque evidentemente costituiscono un portato necessario. Cfr., ad es., l'Art. III, sez. 7(a) dell'Accordo di sede fra l'Italia e la FAO del 1950, approvato con L. 9 gennaio 1951, n. 11 (G.U. n. 22 del 27-01-1951): "La sede centrale sarà inviolabile. Nessun agente o funzionario della Repubblica italiana, o chiunque altro eserciti una pubblica funzione nella Repubblica italiana, potrà entrare nella sede centrale

Se si muove dal presupposto che l'immunità dalla giurisdizione civile, laddove riconosciuta, è un diritto per il suo beneficiario ed un obbligo per lo Stato del foro,⁶⁰⁶ e si considera che la norma che la prevede si rivolge direttamente al giudice interno, la rilevabilità d'ufficio della questione da parte del giudice dovrebbe apparentemente essere ammessa *de plano*. Tuttavia, pur potendo condividersi l'affermazione secondo cui la rilevabilità d'ufficio dell'immunità è il mezzo più efficace per dare attuazione alla norma sull'immunità dalla giurisdizione, sembra nondimeno che le modalità concrete di rilevazione dell'immunità restino in principio disciplinate dal diritto processuale interno dello Stato del foro. In effetti, malgrado il tenore della sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso delle Immunità giurisdizionali dello Stato, nella parte operativa la Corte lasciava, in ultima analisi, la libertà all'Italia di scegliere da sé i mezzi con cui dare attuazione agli obblighi internazionali su di essa incombenti.⁶⁰⁷

per esercitarvi le proprie funzioni, se non con il consenso del Direttore Generale e alle condizioni da lui stabilite. *La notificazione e l'esecuzione degli atti giudiziari, compreso il sequestro dei beni privati, non potrà avere luogo nella sede centrale, se non con il consenso del Direttore Generale, e alle condizioni da questi stabilite*" (corsivo aggiunto). Disposizione analoga è contenuta nell'Accordo di sede fra Stati Uniti e ONU, alla Sez. 9. Sul punto cfr. inoltre W. Jenks, *International Immunities*, London, 1961, p. 47; J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, 1982, p. 109-112. A corollario di tale norma opera quella, di natura consuetudinaria, codificata anche dall'Art. 22 della Convenzione di New York del 2004, e dall'Art. 22(1) della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, secondo cui la notificazione di atti giudiziari a Stati esteri - e per analogia alle organizzazioni internazionali - può essere eseguita soltanto attraverso canali diplomatici cfr. Cassazione, *Stati Uniti d'America c. Petitto*, sentenza del 22 aprile 1986, n. 2847. La medesima soluzione, con riferimento specifico alle organizzazioni internazionali, si ritrova enunciata anche nella *Communication adressée le 18 avril 1991 par la DDIP à la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève*, inedita, un estratto della quale è riportato in L. Caflisch, *La Pratique Suisse en Matière de Droit International Public 1991*, in *RSDIE*, 1992, pp. 581-582; cfr. pure *Lettre de la DDIP adressée le 23 juin 2017 à un tribunal suisse*, in L. Caflisch, *La Pratique Suisse en Matière de Droit International Public 2017*, *RSDIE*, 2018, p. 517 ss., a p. 559. In Italia, il pubblico ministero riceve l'atto e lo trasmette al Ministero degli Affari Esteri, che attraverso il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, si occuperà della trasmissione all'autorità diplomatica dello Stato estero, o alle autorità dell'organizzazione cfr. MAE, *Cerimoniale Diplomatico 2.0, Tradizione e innovazione al servizio della politica estera*, 2014, p. 69 ss. (disponibile sul sito del MAE), e F. Salerno, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione)*, Padova, Cedam, 2015, p. 258. Dal momento però che le modalità di notificazione possono essere diverse, non è escluso che possa assumere rilevanza anche l'immunità dalla giurisdizione, ad es., del Segretario/Direttore generale dell'organizzazione cui si tenti di notificare l'atto di citazione, quale rappresentante dell'organizzazione: per un'approfondita analisi di questi aspetti, v. J. Salmon, *La signification d'actes judiciaires et la voie diplomatique*, in M. Kohen et al. (eds.), *Perspectives du droit international au 21e siècle, Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honour of His 80th Birthday*, Brill/Nijhoff, 2012, p. 89 ss.

⁶⁰⁶ *Jurisdictional Immunities of the State*, par. 56, 82 e 106: "[...] according to international law, State immunity, where it exists, is a right of the foreign State. In addition, [...], national courts have to determine questions of immunity at the outset of the proceedings, before consideration of the merits".

⁶⁰⁷ *Jurisdictional Immunities of the State*, cit., par. 139 (4): "[The Court] Finds that the Italian Republic must, by enacting appropriate legislation, or by resorting to other methods of its choosing, ensure that the decisions of its courts and those of other judicial authorities infringing the immunity which the Federal

Inoltre, l'affermazione della Corte circa la natura *preliminare* dell'accertamento concernente l'immunità,⁶⁰⁸ non sembra implicare *necessariamente* un obbligo di rilevare d'ufficio la questione.⁶⁰⁹ In questo senso, l'obbligo posto dalle norme sull'immunità dalla giurisdizione parrebbe essere un obbligo di risultato, da attuarsi secondo le modalità previste dal diritto (processuale) interno.

Peraltro, la tesi opposta è assai diffusa in dottrina,⁶¹⁰ ed è stata enunciata anche rispetto alle organizzazioni internazionali, e in particolare all'ONU, rispetto alla quale l'obbligo del giudice interno di rilevare d'ufficio l'immunità discenderebbe direttamente dall'Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale del 1946 sui privilegi e le immunità

Republic of Germany enjoys under international law cease to have effect" (corsivo aggiunto). Vero è che la Corte ha accertato che sull'Italia incombesse un obbligo di *restituzione* (ritenuta "not materially impossible", par. 137), ma la scelta delle modalità concrete di attuazione di tale obbligo è lasciata allo Stato italiano, sia relativamente al tipo di atto normativo da adottare, sia allo strumento processuale (poi risultato in un'ipotesi straordinaria di revocazione delle sentenze già passate in giudicato ex Art. 3(2) l. 5/2013). Per altro verso, la Corte ha ritenuto che nel caso di specie non vi fossero gli estremi per ordinare all'Italia di prendere "any and all steps to ensure that in the future Italian courts do not entertain legal actions against Germany founded on the occurrences described in its first submission", come richiesto dalla Germania (par. 138). Così, l'Art. 3(1) l. 5/2013, prevedendo che "il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo", non fa che ribadire l'interpretazione che dell'Art. 37 c.p.c. è stata fatta in giurisprudenza (v. *infra*).

⁶⁰⁸ *Supra* (nota 587), e *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62, a p. 88, par. 63: "[...] questions of immunity are therefore preliminary issues which must be expeditiously decided in limine litis. This is a generally recognized principle of procedural law, and Malaysia was under an obligation to respect it. The Malaysian courts did not rule in limine litis on the immunity of the Special Rapporteur (see paragraph 17 above), thereby nullifying the essence of the immunity rule contained in Section 22 (b)".

⁶⁰⁹ Invero, nel caso da ultimo citato, le corti malesi avevano ritenuto di poter valutare la pertinenza delle dichiarazioni rilasciate da Cumaraswamy alla stampa rispetto all'esercizio della propria missione di Special Rapporteur esclusivamente nella fase di merito, cioè con piena cognizione dei fatti della causa: l'immunità dalla giurisdizione eventualmente esistente era già stata quindi, a tutti gli effetti, pienamente violata. Cfr. in questo senso i rilievi formulati *ibid.*, Separate Opinion of Judge Oda, p. 106, parr. 20-21: "The matter of whether the Malaysian courts should have dismissed the suits before issuing Mr. Cumaraswamy with the Order of Summons on 12 December 1996, or after having heard his views in writing or in his presence at the formal proceedings, is a matter relating to diplomatic privileges and immunities and constitutes a controversial issue - and, in fact, the practice and jurisprudence of States in this respect varies. In fact, the national courts of any State cannot reach a decision concerning the immunity of a special rapporteur until they are aware of his or her status as a person entitled to claim legal immunity. The writ of summons issued by the Malaysian national courts may well have been justifiably issued against Mr. Cumaraswamy. However, upon being informed of the mission entrusted to Mr. Cumaraswamy by the United Nations - whether directly by Mr. Cumaraswamy himself upon his being summoned to appear before the relevant court, or by the Malaysian Foreign Office, or even by receiving directly a note or certificate issued by the United Nations Secretary-General - the Malaysian national courts should at that point have determined the preliminary issue, namely, whether Mr. Cumaraswamy was immune in respect of words spoken by him in the course of an interview with a business journal".

⁶¹⁰ *Ex multis*, H. Fox, P. Webb, *op. cit.*, pp. 12-13 e 309.

delle Nazioni Unite, data la portata assoluta dell'immunità riconosciuta da tale disposizione.⁶¹¹ Essa tuttavia non pare trovare piena conferma nella prassi. Da un lato, in effetti, la Convenzione stessa prevede che "[i]t is understood that, when an instrument of accession is deposited on behalf of any Member, the Member will be in a position under its own law to give effect to the terms of this Convention".⁶¹² Ciò indica che esiste un obbligo positivo in capo allo Stato di adeguare il proprio diritto interno, e per quanto qui interessa, quello processuale, per far sì che gli obblighi stabiliti dalla Convenzione siano pienamente rispettati. La previsione tuttavia conferma che le modalità concrete di applicazione della norma restano disciplinate, in principio, dal diritto statale, e non da quello internazionale. Dall'altro, rispetto ai primi anni di esistenza dell'Organizzazione in cui essa compariva in giudizio al fine di invocare la propria immunità o provvedeva almeno al deposito di *amicus curiae briefs*,⁶¹³ l'ONU sostiene oggi che

"[i]t is not necessary for international organizations to claim the immunities to which they are entitled since such immunity exists as a matter of law and is a fact of which judicial notice must be taken. In practice, a suggestion of immunity is normally made to a court on behalf of an international organization by the competent executive authorities of the states concerned. It goes without saying that in such cases the international organization is not submitting to the jurisdiction of the court".⁶¹⁴

L'Organizzazione preferisce dunque asserire la propria immunità dalla giurisdizione attraverso una comunicazione scritta, normalmente rivolta al Ministero degli affari esteri dello Stato del foro al quale è richiesto di adottare prontamente "all necessary steps to ensure full respect for the privileges and immunities of the United Nations [...],

⁶¹¹ A. Reinisch, *Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)*, in A. Reinisch et al. (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, OUP, 2016, p. 63 ss., a pp. 90-92; M. Möldner, *International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities*, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford, OUP, 2012, par. 16; C. Wickremasinghe, *International Organizations or Institutions, Immunities before National Courts*, *ibid.*, par. 8.

⁶¹² *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1946, Art. 34.

⁶¹³ Cfr. ad es. Supreme Court (Special Term) of Queens' County, *Curran v. City of New York and the UN Secretary-General*, sentenza del 29 dicembre 1947, 77 N.Y.S. 2d 266; ma v. anche US Court of Appeals (DC), *Broadbent v. OSA*, in cui l'ONU, pur non essendo parte convenuta ha presentato un *amicus curiae brief* a sostegno dell'immunità dell'OSA. V. inoltre UN Office of Legal Affairs (OLA), *Reply to a questionnaire from the Institut de droit international*, in *UNJY*, 1976, Ch. VI, p. 159 ss., a pp. 173-174.

⁶¹⁴ UN OLA, *Memorandum to the Legal Adviser, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, in *UNJY*, 1984, pp. 188-189.

in accordance with its obligations under international law [...]”,⁶¹⁵ se del caso informando "the appropriate office of government (usually the Ministry of Justice or the Attorney-General's Office) to appear or otherwise move the court to dismiss the suit on the grounds of the Organization's immunity".⁶¹⁶ Questa politica dell'Organizzazione è consistentemente seguita nei casi in cui le corti interne non rilevino la questione dell'immunità *ex officio*, apparentemente considerandola alla stregua di un'eccezione di parte, sollevabile da chi ha interesse a invocarla. Malgrado ciò, nei casi in cui le autorità nazionali dello Stato del foro non possano intervenire nel procedimento o comunque non provvedano a informare il giudice dell'immunità dell'Organizzazione, quest'ultima indirizza una comunicazione scritta direttamente al tribunale al fine di informare il giudice dell'immunità a essa spettante e della propria intenzione di non rinunciarvi.⁶¹⁷ Infine, e più in generale, nei rari casi in cui la questione dell'immunità non sia stata sollevata né direttamente dall'organizzazione convenuta né, in sua vece, dal Governo dello Stato del foro, la prassi non è univoca. Alcune corti negano l'immunità del convenuto contumace, procedendo in *absentia*,⁶¹⁸ benché non sia escluso, in simili casi,

⁶¹⁵ UN OLA, *Note to the Minister of Foreign Affairs of [State] to the United Nations concerning certain labour claims filed against the United Nations Logistics Base in [City] in the Court of [City] by five former individual contractors*, in *UNJY*, 2012, Ch. VI, pp. 459-461. Per esempi di questa prassi, cfr.: *UNJY*, 1983, pp. 213-214; *UNJY*, 1991, pp. 319-320; *UNJY*, 1992, pp. 473-474; *UNJY*, 2013, pp. 379-380 ("the Organization's immunity from legal process can only be fully protected if the Organization and its personnel do not bear the burden of asserting the immunity themselves. The Organization would face an onerous burden, if it had to appear in court to assert its immunity in the jurisdiction of its 193 Member States"). V. altre comunicazioni dello stesso tenore citate in Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 91.

⁶¹⁶ *Reply to a questionnaire from the Institut de droit international*, cit., p. 174.

⁶¹⁷ UNRWA Headquarters Department of Legal Affairs, *HQ Local Instruction No. 1 of 2009, Revision 1, Privileges and immunities and related responsibilities of the Agency and its staff members, reissue of 17 October 2011*, par. 9 ("Where a government is unwilling to intervene to assert the Agency's privileges and immunities the Agency should provide to the court or other body a letter asserting the Agency's privileges and immunities. The letter should expressly state that the letter is sent on the basis that it does not constitute a waiver of the Agency's immunity in the matter [...]"), citato da Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 92.

⁶¹⁸ Cfr. ad esempio, per quanto riguarda la prassi argentina più risalente, N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945*, in *AFDI*, 1957, p. 252 ss., a p. 284. Più di recente, cfr. la decisione resa contro UNICEF cui è fatto riferimento nel *Memorandum to the Executive Director, United Nations Children's Fund*, 29 gennaio 1991, in *UNJY*, 1991, pp. 319-320; e Cour Supérieure du Québec, *Turner c. United Nations*, sentenza del 23 maggio 2013, 2013 QCCS 2982, dove la Corte si è limitata a rilevare che l'Organizzazione convenuta non era comparsa in giudizio, e ha risolto la questione di giurisdizione applicando le norme di diritto internazionale privato canadese, e in particolare gli Artt. 3136 e 3148 del c.c. del Québec, accertandosi che "l'une des obligations découlant du contrat devait être exécutée au Québec"; che "la demanderesse a[va]it véritablement épuisé tous les recours à sa disposition" presso il Tribunale penale internazionale per il Rwanda, per il quale aveva lavorato come avvocato difensore, e presso gli organi di giustizia amministrativa interni all'ONU, i quali tuttavia hanno concluso invariabilmente per la carenza di giurisdizione a conoscere della domanda "en raison de son statut contractuel", e negando a più riprese le richieste di ricorso all'arbitrato; e infine che non le potesse essere ragionevolmente richiesto di avviare

che il governo possa proporre appello contro la sentenza emanata in contumacia.⁶¹⁹ Un esempio dei rischi in cui può incorrere un'organizzazione che manchi di invocare l'immunità *in limine litis* è dato da un caso riguardante l'*Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie* (IEPF).⁶²⁰ In tal caso l'Istituto, contro il quale erano stati istituiti due distinti procedimenti, uno dinanzi alla Commissione dei ricorsi interna all'ente stesso, e uno dinanzi alla *Commission des relations du Travail du Québec* (CRT), si era limitato a compiere dinanzi alla seconda istanza alcuni atti di procedura, in particolare sollevando l'eccezione di litispendenza. Sia il commissario della CRT, sia la *Cour Supérieure du Québec* in revisione, avevano confermato la giurisdizione canadese. In appello, l'IEPF aveva, per la prima volta, invocato l'immunità a esso spettante in virtù dell'Accordo di sede del 1988,⁶²¹ e dell'Order emanato in virtù della *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, che entrambi conferivano in termini assoluti. Il ricorrente sosteneva, richiamando la *Loi sur l'immunité des Etats*, che compiendo atti nel procedimento l'Istituto avesse rinunciato alla propria immunità. La Corte respingeva tale argomento, osservando come la rinuncia debba essere espressa e relativa a ciascun caso di specie; nel farlo, tuttavia, essa rimproverava all'Istituto di non aver tempestivamente invocato la propria immunità dinanzi alle corti inferiori.

procedimenti ad Arusha o a New York, pur a prima vista disponibili, "en raison de la distance et du fait qu'il lui coûterait une fortune pour retenir les services d'un avocat" ciò che rende l'esperimento di quei ricorsi "impossible au sens de l'article 3136 C.c.Q.": la Corte sembra in effetti applicare la dottrina del foro di necessità. Curiosamente, l'unica menzione dell'immunità figura nella parte della decisione concernente la configurabilità di un ricorso dinanzi ai tribunali newyorchesi. In un caso in cui l'ICAO era terza chiamata in causa, e il profilo dell'immunità sollevato "on a gracious basis" dalla società convenuta, una corte canadese replicava che "although ICAO's request appears to be legally founded", l'Art. 88 del Codice di procedura civile impone di presentare qualsiasi domanda in giudizio in forma di "motion to the court [unless expressly provided otherwise]". Poiché una simile eccezione non risulta applicabile all'ICAO, quest'ultima "must present its request to the Court in the proper manner", cfr. Quebec Superior Court (civ. div.), *Di Palma c. Air Canada [ICAO mise en cause]*, sentenza del 20 aprile 1999 (Lexis Transcript), parr. 65-69.

⁶¹⁹ Cour du Travail (Bruxelles), *Auditeur du travail c. Chapman, OTAN, NACMA et État belge*, sentenza dell'1 febbraio 2005, R.G. 44553-44631, in cui la Corte ha affermato che lo Stato ha un interesse sufficiente a far ritenere ammissibile l'appello da esso proposto contro una decisione resa *in absentia* dal Tribunale di prima istanza che ha ommesso di riconoscere l'immunità dalla giurisdizione della NATO in una controversia di lavoro. La Corte ha quindi affermato l'inammissibilità del ricorso proposto da un membro del personale civile della NATO con riferimento al contratto di lavoro che lo legava all'organizzazione.

⁶²⁰ Cour d'appel du Québec, *Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie c. Kouo*, sentenza del 6 gennaio 2006, 2006 QCCA 50. Il caso è riassunto, nelle sue diverse fasi, da V. Ardouin, L. Rouillard, *Chronique de Jurisprudence Québécoise Relative au Droit International Public*, in *Revue québécoise de droit international*, vol. 19, n. 2, 2006, p. 241 ss., a pp. 265- 268.

⁶²¹ R.T. Can. 1988 n. 9.

Altre corti interne, invece, rilevano d'ufficio la questione. Talvolta, esse ritengono espressamente di aderire a un principio di diritto internazionale. Al riguardo può farsi riferimento a una pronuncia della Corte Suprema dello Zimbabwe concernente l'immunità della FAO in una controversia di lavoro.⁶²² Nel caso di specie, la mancata comparizione della FAO aveva indotto il Governo a intervenire nel procedimento (senza peraltro che vi fosse indotto da una richiesta in tal senso dell'organizzazione convenuta). Soffermandosi su uno degli argomenti preliminari dell'attore - fondato sulla mancanza di legittimazione a intervenire del Ministero e sulla necessità che la FAO invocasse direttamente la propria immunità - la Corte Suprema ha affermato, citando il parere consultivo della CIG nel caso *Cumaraswamy* e un proprio precedente in materia d'immunità degli Stati, che "[i]t is a recognised principle of procedural law that matters of jurisdiction must be raised and determined expeditiously as preliminary issues at the commencement of court proceedings. Local courts are under the obligation to respect this principle, which is part of international law [...]".⁶²³ Il più delle volte, tuttavia, le corti agiscono sulla base di considerazioni di "ordine pubblico" interno - considerando cioè l'immunità come "question d'ordre public",⁶²⁴ ciò che impone al giudice di rilevarla d'ufficio *in limine litis* al fine di evitare far incorrere lo Stato di cui è organo in responsabilità per il mancato riconoscimento dell'immunità prevista da norme di diritto internazionale -,⁶²⁵ o ancora facendo semplicemente applicazione del proprio codice di procedura civile.⁶²⁶ Infine, in altri casi in cui la questione è stata almeno discussa, un analogo affidamento alle norme di diritto interno ha condotto a esiti opposti.⁶²⁷

⁶²² Corte Suprema dello Zimbabwe, *Minister of Foreign Affairs (per FAO) v. M. Jenrich et al.*, sentenza del 31 ottobre 2018, n. 73/18.

⁶²³ *Ibid.*, p. 12.

⁶²⁴ Cassation (civ.), *P.G. C. cass. c. Société immobilière Alfred Dehodencq*, sentenza del 6 luglio 1954, in *AFDI*, 1955, 577, che qualifica la questione come "d'ordre public international". Cfr. inoltre Cour d'appel de Bruxelles, *Jefara c. OTAN et État belge*, sentenza del 26 aprile 2013, R.G. 12/966/C, inedita (avuto riguardo alla Convenzione di Ottawa del 1951 e "au fait que l'OTAN fait défaut en présente cause [...] il appartient [au juge] d'examiner d'office la question relative à l'immunité de juridiction de l'OTAN"); Tribunal du Travail de Bruxelles (3e ch.), sentenza del 24 maggio 2017, R.G. 14/12008/A, inedita, che giunge alla medesima conclusione fondandosi sul carattere "'d'ordre public' de la question relative au pouvoir de juridiction du Tribunal de céans à l'égard de l'OTAN". Il riferimento all'"ordine pubblico" è da intendersi peraltro "au sens du droit belge", F. Dopagne, in *Jurisprudence belge relative au droit international public (2012-2017)*, *RBDI*, 2018, par. 99. Cfr. infine High Court (Queen's Bench div.), *Entico Corp. Ltd. v. UNESCO*, sentenza del 18 marzo 2008, par. 4 (Lexis Transcript).

⁶²⁵ *Ibid.*, si osserva che da questo punto di vista "le bénéficiaire de l'immunité... de même que la nature de l'immunité ... ne paraissent pas devoir importer de distinctions à cet égard".

⁶²⁶ Cassazione, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Sindacato UIL, Scuola di Bari e a.*, cit.; High Court for Eastern Denmark, *Investment & Finance Company of 11 January 1984 Ltd. v. UNICEF*, sentenza del 26 agosto 1999, n. di causa U 2000 478 Ø, in *ILDC* 64 (DK 1999). Nel commento a tale decisione (par. A5)

Vista la rilevanza che, in buona parte delle decisioni citate, assumono le norme processuali dello Stato del foro, o comunque nozioni interne di "ordine pubblico", occorre chiedersi se qualche indicazione circa l'esistenza di un obbligo di diritto internazionale generale di decidere la questione d'immunità *ex officio* sia ricavabile da un raffronto con la prassi riguardante l'immunità degli Stati.

Sotto questo profilo può rilevarsi una prima apparente differenza fra i due regimi normativi. Al livello pattizio, in effetti, la Convenzione di Basilea del 1972 prevedeva espressamente che le corti interne, nei procedimenti che non ricadono in una delle ipotesi in cui l'immunità non opera, "shall decline to entertain such proceedings *even if the State does not appear*".⁶²⁸ Nello stesso senso si è atteggiata espressamente una parte della prassi legislativa statale, in particolare nei paesi di *common law*.⁶²⁹ Più di recente, la Convenzione di New York del 2004, sembrerebbe aver confermato la previsione contenuta in tali strumenti, disponendo, all'Art. 6(1) che: "[a] State shall give effect to State immunity under article 5 by refraining from exercising jurisdiction in a proceeding before its courts against another State and to that end shall ensure that its courts determine *on their own initiative* that the immunity of that other State under article 5 is respected".⁶³⁰ Ora, com'è stato osservato, la prima parte della previsione "states the obvious", nella misura in cui ripete essenzialmente che l'obbligo incombente su ciascuno Stato contraente in base all'Art. 5, qualificato dalle eccezioni previste dalle Parti II e III della Convenzione, consiste nell'"astenersi dall'esercitare" la propria giurisdizione su un altro Stato contraente.⁶³¹ È invece nella seconda parte di tale

si legge che essa rappresenterebbe un esempio di applicazione analogica del principio di cui all'Art. 6 della Convenzione del 2004. Tuttavia, la Corte danese non fa in alcun modo riferimento alla disposizione in parola, così che pare più ragionevole ritenere che essa abbia applicato il proprio diritto processuale interno (spec. la Sez. 232 Retsplejeloven, di analogo tenore rispetto all'Art. 37 c.p.c.).

⁶²⁷ V. quanto si dirà infra sulla prassi olandese.

⁶²⁸ Art. 14, *European Convention on State Immunity*, conclusa a Basilea il 16 maggio 1972, *UN Treaty Series*, vol. 1495, p. 181 ss.

⁶²⁹ Cfr. ad esempio l'Art. 1(2) dello *State Immunity Act* del Regno Unito, adottato nel 1978, il quale recita: "A court shall give effect to the immunity conferred by this section even though the State does not appear in the proceedings in question". Di tenore analogo sono: l'Art. 3(2) dello *State Immunity Act* canadese del 1985; l'Art. 27(1), lett. b) e (2) del *Foreign States Immunity Act* australiano del 1985; l'Art. 14 della *Foreign States Immunity Law* israeliana del 2009; l'Art. 3(2) della *State Immunity Ordinance* pakistana del 1981; l'Art. 3(2) dello *State Immunity Act* singaporiano del 1979; l'Art. 2(2) del *Foreign States Immunity Act* sudafricano del 1981.

⁶³⁰ (corsivo aggiunto).

⁶³¹ Cfr. il *Summary record 1656th ILC meeting*, in *Yearbook of the ILC*, 1981, p. 69 ss., a p. 71, par. 14 (per G. Aldrich).

previsione che risiede il valore aggiunto della norma:⁶³² essa pone infatti allo Stato contraente l'obbligo positivo di assicurarsi, adeguando il proprio diritto interno, che le proprie corti rilevino la questione d'immunità *proprio motu*. In questo senso, la diversa formulazione dell'Art. 6(1) rispetto all'Art. 15 della Convenzione di Basilea (che menziona direttamente le corti nazionali), chiarisce che la disposizione non intende creare il rischio di interferenze dell'Esecutivo nell'operato dei tribunali, bensì sancire "that the obligation was incumbent on the forum State, which is responsible for giving effect to it *in accordance with its internal procedures*".⁶³³

Neppure la giurisprudenza nazionale depone uniformemente per l'esistenza di un obbligo generale di rilevare d'ufficio la questione d'immunità.

Negli Stati Uniti, dove il *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976 si limita a prevedere che "[n]o judgment by default shall be entered by a court [...] unless the claimant establishes his claim or right to relief by evidence satisfactory to the court",⁶³⁴ è stato affermato che, poiché la sussistenza del potere giurisdizionale delle corti statunitensi in procedimenti in cui uno Stato estero o un'organizzazione internazionale sia parte convenuta dipende dal configurarsi di una delle eccezioni all'immunità giurisdizionale previste dal FSIA,⁶³⁵ "[a]t the threshold of every action in a district court against a foreign state [...] the court must satisfy itself that one of the exceptions applies

⁶³² T.D. Grant, *Article 6*, in R. O'Keefe, C. Tams (eds.), *op. cit.*, p. 105 ss., a p. 108.

⁶³³ Commentario all'Art. 6, *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, p. 24. par. (5), corsivo aggiunto.

⁶³⁴ §1608, lett. e), *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) 28 U.S.C. §§ 1330, 1602 ss.

⁶³⁵ §1330, lett. a)-b) FSIA, atto che dunque non solo delimita la portata dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione statunitense, ma conferisce espressamente un titolo giurisdizionale *ratione materiae* alle corti di quello Stato nei confronti dello Stato estero non immune, stabilendo altresì il nesso giurisdizionale necessario ai fini della giurisdizione *ratione personae*. Cfr. US Supreme Court, *Verlinden B.V. v. Central Bank of Nigeria*, sentenza del 23 maggio 1983, 461 U.S. 480, a p. 497: "[t]he Act thus does not merely concern access to the federal courts. Rather, it governs the types of actions for which foreign sovereigns may be held liable in a court in the United States, federal or state. The Act codifies the standards governing foreign sovereign immunity as an aspect of substantive federal law". G.B. Born, *International Civil Litigation in United States Courts*, 3a ed., Kluwer Law International, 1996, p. 56 osserva che "Under the FSIA, issues of sovereign immunity are inextricably linked with both the personal and subject matter jurisdiction of US courts. Thus, the FSIA affirmatively grants both subject matter and personal jurisdiction to federal district courts in all those cases where a foreign state is denied immunity by §1605". Sul punto cfr. anche G. Kahale, *Arbitration and Choice-of-law Clauses as Waivers of Jurisdictional Immunities*, in *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, vol. 29, 1981-1982, p. 29 ss., a pp. 30-34. Ciò non impedisce peraltro alle corti federali di accertare, in primo luogo, la propria giurisdizione in base all'Art. III della Costituzione e secondariamente risolvere la questione dell'immunità dalla giurisdizione: cfr. US Court of Appeals (DC), *Tuck v. Pan American Health Organization*, sentenza del 13 novembre 1981, 668 F.2d 547, a p. 549 "Jurisdiction is, of necessity, the first issue for an Article III court. The federal courts are courts of limited jurisdiction, and they lack the power to presume the existence of jurisdiction in order to dispose of a case on any other grounds".

- and, in doing so, it must apply the detailed federal law standards set forth in the Act".⁶³⁶ Ciò è del resto richiesto anche dalle *Federal Rules of Civil Procedure*, che prevedono la rilevabilità del difetto di giurisdizione *ratione materiae* in qualsiasi stato e grado del processo.⁶³⁷

Nella prassi italiana, poi, la rilevabilità d'ufficio dell'immunità è stata costantemente ammessa in giurisprudenza, e ciò malgrado l'inquadramento che di tale istituto essa ha fatto dal punto di vista processuale sia mutato nel tempo.

In effetti, rispetto al già discusso orientamento che qualificava il difetto di giurisdizione derivante dall'immunità in termini di "improponibilità assoluta della domanda", per meglio esprimere "l'estraneità rispetto all'ordinamento interno" della lite immune, sembra essere prevalso quello che la inquadra fra le questioni di giurisdizione di cui all'Art. 37 c.p.c.⁶³⁸ Non è chiaro tuttavia se sia proprio da tale inquadramento, certamente più corretto sotto il profilo dogmatico, che debbano farsi discendere alcune conseguenze pratiche sul piano processuale.⁶³⁹

Vero è che la più recente giurisprudenza di legittimità ha espressamente ammesso la possibilità di far valere il difetto di giurisdizione del giudice italiano rispetto a controversie fra un cittadino italiano e uno Stato estero (o altro organismo

⁶³⁶ *Ibid.*, pp. 493-494; cfr. inoltre US District Court (D. Columbia), *Jerez v. Republic of Cuba*, sentenza del 28 marzo 2011, 777 F. Supp. 2d 6, a pp. 18-19 ("[e]ven if a foreign state does not enter an appearance to assert an immunity defense, the court still must determine that immunity is not available under the FSIA") e giurisprudenza ivi richiamata.

⁶³⁷ Rule 12(h)(3) FRCP: "If the court determines at any time that it lacks subject-matter jurisdiction, the court must dismiss the action". In giurisprudenza, cfr. US Supreme Court, *Insurance Corp. of Ireland v. Compagnie Des Bauxites*, sentenza dell'1 giugno 1982, 456 U.S. 694, p. 702; US District Court (D. Columbia), *Diag Human S.E. v. Czech Republic - Ministry of Health*, sentenza del 14 agosto 2014, 64 F. Supp. 3d 20, a p. 30.

⁶³⁸ Cassazione (S.U.), *Terracciano v. Cappellani*, sentenza del 13 febbraio 1993, n. 1824, in *Foro it.*, 1993, vol. I, p. 722. Cfr. però già Cassazione, *Quartier Generale delle Forze Alleate Sud Europa (A.F.S.E.) c. Cesarano*, sentenza del 19 giugno 1991, n. 6929, in cui la Corte ribadisce, da un lato, che l'improponibilità assoluta della domanda per mancanza di una norma che tuteli la situazione dedotta in giudizio, o nel caso di specie il difetto di potere del giudice italiano di applicare il regolamento interno di un ente internazionale, è questione di merito e non di giurisdizione e pertanto non può essere motivo di ricorso per cassazione ex Art. 362 c.p.c.; dall'altro, solo *dopo* aver accertato la sussistenza della giurisdizione italiana rispetto alle controversie fra l'AFSE e lavoratori "a statuto locale" di cui all'Art. 8(a)(2) dell'Accordo di Parigi del 1961 fra l'Italia e il Comando supremo alleato in Europa (par. 2), la Corte decide la questione dell'immunità, escludendola in virtù dell'operare del citato accordo quale *lex specialis* (parr. 7-8), e dell'accettazione della giurisdizione italiana da parte dello stesso ricorrente nel momento in cui, costituitosi in giudizio, si è difeso nel merito senza rilevare il difetto di giurisdizione, integrando così la fattispecie preclusiva prevista per lo "straniero" dall'Art. 37(3) c.p.c. (ora dall'Art. 11 l. 31 maggio 1995, n. 218): per la Corte, "tale preclusione... è suscettibile di applicazione analogica [...] a qualsiasi ipotesi di difetto di giurisdizione del giudice italiano, quale che ne sia il fondamento giuridico, ivi compresa l'immunità giurisdizionale degli enti di diritto internazionale" (par. 2).

⁶³⁹ Così A. Atteritano, *op. cit.*, p. 1145; S. Izzo, *op. cit.*, p. 292.

internazionale o straniero portatore di sovranità) mediante regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi degli Artt. 37 e 41 c.p.c., ciò in quanto la questione, pur non richiamata dall'Art. 37, "ottiene *effettivamente* alla giurisdizione".⁶⁴⁰ Tale soluzione è stata confermata anche a seguito della traslazione della disciplina del difetto di giurisdizione nei confronti dello straniero nella l. 31 maggio 1995, n. 218, ai sensi dei suoi articoli 11 e 73, con cui è stato abrogato il c. 2 dell'Art. 37 c.p.c. La Cassazione ha ribadito la proponibilità del regolamento di giurisdizione in considerazione della natura recettizia del rinvio operato dall'Art. 41 all'Art. 37 c.p.c., e "del perdurare nel sistema di diritto internazionale privato della rilevabilità d'ufficio del difetto di giurisdizione nei confronti dello straniero".⁶⁴¹ Occorre però rilevare come la proponibilità del regolamento di giurisdizione fosse ammessa anche sotto il precedente orientamento giurisprudenziale.⁶⁴² Parimenti incontestata in giurisprudenza appare infine la rilevabilità *ex officio* della questione da parte del giudice in ogni stato e grado del processo,⁶⁴³ che del resto è prevista dal citato articolo 11 l. 218/1995 per l'ipotesi in cui il difetto di giurisdizione nei confronti dello "straniero" dipenda da una norma di diritto internazionale pubblico, giacché in tal caso la necessità di rispettare gli obblighi internazionali incombenti sullo Stato del foro ha fatto ritenere inopportuno rimettere la sua rilevazione alla disponibilità delle parti.⁶⁴⁴

Non mancano tuttavia esempi di segno opposto nella giurisprudenza nazionale. In Francia, ad esempio, dove la questione d'immunità è trattata da un punto di vista

⁶⁴⁰ Cassazione, *Giamahiria Araba Libica c. Rossbeton Off. Mecc.*, sentenza del 25 maggio 1989, n. 2502; Cassazione (S.U.), *Terracciano v. Cappellani*, cit., par. II.3.

⁶⁴¹ Cassazione, *Kuwait News Agency (KUNA) c. Gitan Musa*, sentenza del 12 giugno 1999, n. 331, in cui la Corte parla di "spostamento meramente tipografico" della disciplina delle modalità del rilievo del difetto di giurisdizione nei confronti dello straniero dall'abrogato Art. 37(2) c.p.c. all'Art. 11 l. n. 218/95. Nel medesimo senso: Cassazione, *Lakomy c. MFO*, sentenza del 3 agosto 2000, n. 531.

⁶⁴² Cfr., in questo senso, la pronuncia nel caso *CIHEAM c. Sindacato UIL, Scuola di Bari*, cit.; in senso analogo, Cassazione, *Sindacato Filtat-CISL di Vicenza c. Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa NATO di Verona*, sentenza del 7 luglio 1978, n. 3368; Cassazione, *Camera confederale del lavoro CGIL e Sindacato Scuola CGIL provinciale di Bari c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 27 aprile 1979. Cfr. la già citata pronuncia del 1956 nel caso *Pauer c. Repubblica popolare ungherese*, che ammette il regolamento di giurisdizione anche quando una sentenza di primo grado sia stata emessa, ma questa riguardi solo questioni attinenti alla giurisdizione o alla competenza. Per contro, in dottrina, G. Morelli, *Limiti dell'ordinamento statale e limiti della giurisdizione* (1933), in Id., *Studi di diritto processuale civile internazionale*, 1961, p. 135 ss., coerentemente esclude la proponibilità del regolamento di giurisdizione rispetto alla questione dell'immunità/estraneità.

⁶⁴³ Cassazione, *CIHEAM c. Sindacato UIL, Scuola di Bari*, cit.; Id., *Quartier Generale delle Forze Alleate Sud Europa (A.F.S.E.) c. Cesarano*, cit.; Id., *Kuwait News Agency (KUNA) c. Gitan Musa*, cit.; cfr. inoltre Morelli, *Diritto processuale civile internazionale*, cit., p. 95.

⁶⁴⁴ F. Mosconi, C. Campiglio, *Diritto internazionale privato e processuale*, vol. I, 7a ed., Utet, 2015, p. 162.

processuale quale "fin de non recevoir",⁶⁴⁵ la giurisprudenza più recente sembra per lo più escludere il carattere "d'ordre public international" della questione e la conseguente rilevabilità d'ufficio.⁶⁴⁶ Parimenti, in Svizzera la questione sembra essere stata risolta in senso negativo da Tribunale federale.⁶⁴⁷ Nei Paesi Bassi, alcune corti inferiori hanno ammesso la rilevabilità d'ufficio della questione, facendo apparentemente applicazione dell'Art. 13a del *General Provisions Act* (GPA) olandese, ai termini del quale "the jurisdiction of the courts and the execution of judicial decisions and deeds are subject to exceptions recognised in international law".⁶⁴⁸ Al contrario, la Corte Suprema ha storicamente affermato che se uno Stato estero non solleva in tempo l'eccezione d'immunità, alle corti olandesi non è precluso l'esercizio della giurisdizione, se sussistente in base alle norme di diritto internazionale privato olandese. In seguito, la Corte ha ulteriormente precisato che, se non è tenuta a rilevare d'ufficio l'immunità di uno Stato estero, ha tuttavia competenza per farlo.⁶⁴⁹ Nel caso *Mothers of Srebrenica*, essa ha inoltre ritenuto di non ravvisare valide ragioni per cui lo stesso principio non potesse applicarsi anche all'immunità dalla giurisdizione di un'organizzazione internazionale.⁶⁵⁰ In effetti, la prassi olandese presenta diversi casi in cui

⁶⁴⁵ P. Mayer, V. Heuzé, *Droit international privé*, 11a ed., LGDJ, 2014, p. 237. Sulla definizione di "fin de non recevoir" come sanzione del "défaut du droit d'agir", v. S. Guinchard e a., *Procédure civile, Droit interne et droit de l'Union européenne*, 32e ed., Dalloz, 2014, p. 287 ss., il quale precisa che il giudice ha l'obbligo di rilevarla d'ufficio "lorsqu'ils ont un caractère d'ordre public" (p. 297), e considera che l'immunità dalla giurisdizione "provoque une irrecevabilité d'ordre public" (p. 998).

⁶⁴⁶ In senso affermativo della rilevabilità d'ufficio, oltre alla decisione citata supra (nota 624), v. Cassation (civ.), sentenza del 20 ottobre 1987; in senso negativo, v. Id., sentenza del 30 giugno 1993, in *JDI*, 1994, p. 156 ss., con nota di G. Burdeau, e Cour d'appel de Versailles, *Mme Barrandon c. Etats Unis d'Amérique*, sentenza del 14 giugno 1995, in *JDI*, 1996, p. 102 ss., con nota di C. Byk.

⁶⁴⁷ Cfr., con riferimento all'immunità dalla giurisdizione degli Stati, Tribunale Federale svizzero, *A. c. B.*, sentenza del 21 novembre 2003, *ATF* 130 III 136, a p. 140, par. 2: "Même si elle ne relève pas de l'ordre public, la question de l'immunité de juridiction, que le juge ne peut pas soulever d'office mais qu'il doit trancher lorsqu'elle est invoquée, doit être examinée d'entrée de cause, avant de procéder sur le fond [...]" (corsivo aggiunto). Nel medesimo senso, il Tribunale Federale si era già espresso in *Banque Bruxelles Lambert (Suisse) SA et huit consorts c. Rép. du Paraguay et Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione*, sentenza del 20 agosto 1998, *ATF* 124 III 382, spec. p. 387, cons. 3b.

⁶⁴⁸ Cfr. la decisione citata da A. Nollkaemper, R. Van Alebeek, *The Netherlands*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities of International Organizations Before Domestic Courts*, CUP, 2013, p. 179 ss., a p. 184, nota 34.

⁶⁴⁹ Corte Suprema olandese, *Kingdom of Morocco v. De Trappenberg*, sentenza del 25 novembre 1994, par. 3.3.3; Id., *Azeta v. Chile*, sentenza del 26 marzo 2010, par. 3.5.3.

⁶⁵⁰ Corte Suprema olandese, *Stichting Mothers of Srebrenica et al. v. The State of the Netherlands and the United Nations*, sentenza del 13 aprile 2012, par. 2.6.

l'organizzazione convenuta, pur non comparando in giudizio, ha direttamente invocato la propria immunità tramite una lettera alla corte.⁶⁵¹

Più di recente la Corte Suprema è tornata sul punto, affrontando inoltre direttamente la questione della natura consuetudinaria dell'Art. 6(1) della Convenzione di New York del 2004. Rilevando le oscillazioni della prassi, la Corte osserva che "[c]ustomary international law does not prescribe the manner in which the right to immunity from jurisdiction should be applied in the national legal order. Therefore, where a treaty regime is not applicable, the national law of the requested court determines the manner in which the right to immunity from jurisdiction is to be applied".⁶⁵² Quanto alla seconda parte della previsione dettata dall'Art. 6(1), la Corte osserva che la sua aggiunta in uno stadio avanzato dei lavori della Commissione sul Progetto di articoli, e il fatto che nelle versioni anteriori del Progetto "the central starting point was that the right to immunity from jurisdiction should apply within the framework of national procedural law",⁶⁵³ depongono per la non corrispondenza di tale previsione alla consuetudine internazionale. In conclusione, tuttavia, la Corte constata che, a seguito della riforma del codice di procedura civile olandese nel 2010, l'Art. 1 Rv precisa che la giurisdizione delle corti olandesi è determinata dalle disposizioni del codice "without prejudice to what is regulated with regard to jurisdiction in treaties and EC Regulations, and without prejudice to article 13a of the General Provisions Act".⁶⁵⁴ Come la Corte evince dalla lettura dei lavori parlamentari, l'espresso richiamo all'Art. 13 GPA, è volto a indicare al ricorrente l'esistenza delle norme sull'immunità dalla giurisdizione, finalizzato a evitare che le corti olandesi assumano giurisdizione in violazione di tali norme. Di conseguenza, conclude la Corte, è possibile "to now assume that - under Dutch civil procedural law - the Dutch court is (not only competent, but) obliged to take legal action in cases in which a foreign state or an international organization appear as

⁶⁵¹ Cfr. Corte distrettuale dell'Aia, *Milosevic v. ICTY*, sentenza del 26 febbraio 2002, caso n. KG 02/105; Corte subdistrettuale dell'Aia, *Resodikromo v. OPCW*, sentenza del 5 dicembre 2005, caso n. KG 06/975.

⁶⁵² Corte Suprema olandese, *Repubblica d'Iraq e Banca centrale dell'Iraq c. X.*, sentenza dell'1 dicembre 2017, caso n. 16/02408 (inedita, disponibile sul sito <https://www.rechtspraak.nl>, in olandese), par. 3.4.3 (traduzione dall'olandese tramite Google-translate).

⁶⁵³ *Ibid.*, par. 3.4.4.

⁶⁵⁴ Art. 1 Burgerlijke Rechtsvordering.

defendants, to examine on its own motion whether the foreign state or the international organization is entitled to immunity from jurisdiction".⁶⁵⁵

Dal quadro sin qui tracciato, sembra potersi concludere che, se la disciplina delle modalità di rilevazione della questione d'immunità resta consegnata al diritto nazionale processuale, vi è quantomeno una tendenza all'uniformazione delle legislazioni interne degli Stati nel senso della rilevabilità d'ufficio dell'immunità. Peraltro, è da ritenersi che il diritto internazionale imponga almeno allo Stato un obbligo positivo di legiferare in modo da garantire che le proprie corti svolgano *in limine litis* l'accertamento concernente l'applicabilità dell'immunità in ciascun caso di specie. In questo senso, la rilevabilità d'ufficio della questione è certamente la modalità più efficace, ma non l'unica possibile.

3.2. Il ruolo dell'Esecutivo dello Stato del foro nel garantire le immunità delle organizzazioni internazionali

La prassi mostra in effetti una varietà di approcci: mentre in alcuni casi i Governi oppongono la mancanza di locus standi a intervenire nel procedimento in favore dell'organizzazione, o a sostituirsi a essa, in altri si mostrano estremamente collaborativi. In quest'ultimo caso possono osservarsi diverse forme di intervento del potere esecutivo a garanzia del rispetto delle immunità previste dal diritto internazionale. Per la Corte internazionale di giustizia, anzi, nel principio di immunità contenuto nell'Art. 105 della Carta ONU e nella Convenzione Generale del 1946 sarebbe invero implicito un obbligo di ciascuno Stato parte di informare le proprie corti dell'immunità invocata dall'Organizzazione "since a proper application of the Convention by them is dependent on such information".⁶⁵⁶ La posizione, non unanime in seno alla Corte,⁶⁵⁷ merita di essere valutata alla luce della prassi, essendo idonea,

⁶⁵⁵ *Ibid.*, par. 3.6.2. Nel ribaltare le proprie pronunce del 1994 e 2010, la Corte si cura comunque di precisare che, per ragioni di certezza del diritto, il nuovo regime si applicherà a partire dall'1 gennaio 2018 (par. 3.6.3.).

⁶⁵⁶ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, cit., par. 61-62.

⁶⁵⁷ La rilevanza della questione è ad esempio messa in dubbio dal giudice Oda nei termini seguenti: "it is Malaysia, as a State, that is responsible for the failure of its organs - the judicial power in this case - to ensure Mr. Cumaraswamy's legal immunity. The matter of whether or not an executive department of the Malaysian Government informed its courts of the position taken by the Secretary-General is not a relevant issue in this case", *ibid.*, *Separate opinion of Judge Oda*, par. 24. Contro l'esistenza di un simile

almeno in ipotesi, a sollevare problemi sotto il profilo del principio della separazione dei poteri.

Tale problematica può venire in rilievo sotto due profili speculari: quello dell'astensione delle corti dal pronunciarsi su questioni percepite come aventi un rilievo essenzialmente politico, quale il riconoscimento dell'immunità; oppure quello dell'attribuzione al potere esecutivo di un potere di "determinazione" della questione d'immunità, decisiva quanto all'accertamento dei presupposti processuali all'esercizio della giurisdizione.

La questione dell'opportunità di un intervento governativo in merito al riconoscimento di immunità previste dal diritto internazionale non è nuova. Chiaro esempio di questa prassi si è avuto, non solo con riferimento all'immunità degli Stati,⁶⁵⁸ nell'ordinamento statunitense almeno fino all'adozione del *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976,⁶⁵⁹ fra le finalità del quale vi era appunto quella di trasferire la determinazione concernente l'immunità dal potere esecutivo a quello giudiziario "thereby reducing the foreign policy implications of immunity determinations and assuring litigants that these often crucial decisions are made on purely legal grounds and

obbligo si esprime invece il giudice Koroma, *ibid.*, *Dissenting opinion of Judge Koroma*, par. 28. A favore si pronuncia invece il giudice Rezek, *ibid.*, *Separate opinion of Judge Rezek*, p. 51. Va detto che la stessa Corte, poco prima del passaggio sopra citato aveva affermato che "the Secretary-General has the authority and responsibility to inform the Government of a member State of his finding and, where appropriate, to *request* it to act accordingly and, in particular, to *request* it to bring his finding to the knowledge of the local courts if acts of an agent have given or may give rise to court proceedings", *ibid.*, par. 60 (corsivo aggiunto).

⁶⁵⁸ Cfr. Supreme Court of New York, Special Term, *Wencak v. United Nations*, sentenza del 18 gennaio 1956, in *ILR*, vol. 23, 1960, pp. 509-510, in cui la Corte replica all'invocazione da parte del ricorrente dell'applicabilità, alla luce della sez 2 dell'IOIA, della norma d'immunità ristretta già a quel tempo accolta negli Stati Uniti con riferimento agli Stati esteri, osservando che "immunity remains a political rather than a legal question, and the extent of it is for the Department of State rather than the Courts. As regards this action the department has indicated no limitation of the immunity to be conferred" (*ibid.*, p. 510).

⁶⁵⁹ Vero è che, nella celebre "Tate Letter", che sanciva l'adozione da parte del Dipartimento di Stato americano della dottrina dell'immunità ristretta, poteva leggersi che "a shift in policy by the executive cannot control the courts" (*Letter from Jack B. Tate, Acting Legal Adviser, Dep't of State, to Philip B. Perlman, Acting Att'y Gen., Dep't of Justice*, 19 maggio 1952, in *Dep't St. Bull.*, vol. 26, 1952, p. 984). Tuttavia il peso di alcuni precedenti della Corte Suprema (in base ai quali le determinazioni dell'Esecutivo dovevano essere considerati come vincolanti per le corti), e le difficoltà applicative della nuova dottrina resero inevitabile il sistematico riferimento agli *Statement* emessi dal Dipartimento di Stato, anche in quei casi in cui lo Stato estero convenuto non avesse sollecitato tale intervento, cfr. US Supreme Court, *Verlinden v. Central Bank of Nigeria*, cit., p. 487; *Id.*, *Republic of Austria et al. v. Altmann*, sentenza del 7 giugno 2004, 541 U.S. 677, p. 690; *Id.*, *Samantar v. Yusuof*, sentenza dell'1 giugno 2010, 560 U.S. 305, p. 313.

under procedures that insure due process".⁶⁶⁰ Benché la prassi sia certamente evoluta nel senso di limitare gli interventi del potere esecutivo - e quindi di una depoliticizzazione della materia -⁶⁶¹ diverse sono le forme di intervento, diretto o mediato, che residuano al governo per far valere l'immunità di un'organizzazione internazionale.

Anzitutto, per quanto riguarda la prassi di quei paesi che si sono dotati di legislazioni in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali, è frequente la previsione che, in caso vi sia un dubbio sulla titolarità di un privilegio e immunità concesso dall'atto, "a certificate issued by, or under the authority of the Secretary of State stating any fact relating to that question shall be conclusive evidence of that fact".⁶⁶² La previsione è un portato della regola di *common law* sulla richiesta di certificati all'esecutivo che attestassero lo *status* sovrano di uno Stato o un governo straniero e, impedendo alle corti di entrare in nel merito di una questione politica quale quella del riconoscimento dello Stato, facessero sì che il potere giudiziario e quello esecutivo "sp[oke] with one voice" su simili temi.⁶⁶³ Attestando quindi circostanze fattuali -⁶⁶⁴ percepite, almeno con riferimento al riconoscimento di uno Stato estero, come di eminente rilievo politico, si comprende la ragione per cui solo l'autenticità del certificato possa essere oggetto di revisione da parte della corte e non invece il contenuto dello stesso e l'opportunità di

⁶⁶⁰ H.R. Report 94-1487, 1976, p. 6606. In argomento, cfr. L. Ryan, *The New Tate Letter: Foreign Official Immunity and the Case for a Statutory Fix*, in *Fordham Law Review*, vol. 84, 2016, p. 1773 ss., pp. 1790-1794.

⁶⁶¹ In alcuni ordinamenti, come in quello delle Filippine, tale processo appare ancora "in divenire", cfr. Corte Suprema delle Filippine, *WHO v. Aquino*, sentenza del 29 novembre 1972, UNJY, 1972, p. 209 ss. (in cui si è affermato che "[i]t is a well recognized principle of international law and under our system of separation of powers that diplomatic immunity is essentially a political question and the courts should refuse to look beyond a determination by the executive branch of the government"), con *Id.*, *Liang (Huefeng) v. People*, sentenza del 28 gennaio 2000 (in cui è invece stato ritenuto che la determinazione dell'esecutivo fosse "at most, preliminary", cfr. H.H.L. Roque, *The Philippines*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities*, cit., p. 215).

⁶⁶² Cfr. l'Art. 8 dell'*International Organisations Act* britannico del 1968, che fornisce il modello per le analoghe disposizioni contenute nelle legislazioni di numerosi altri Stati.

⁶⁶³ H. Fox, P. Webb, op. cit., p. 226. La norma è ora trasposta nell'Art. 21 *State Immunity Act* del 1978, che prevede la possibilità di emanare tale certificato per attestare: "(a) whether any country is a State for the purposes of Part I of this Act, whether any territory is a constituent territory of a federal State for those purposes or as to the person or persons to be regarded for those purposes as the head or government of a State; (b) whether a State is a party to the Brussels Convention mentioned in Part I of this Act; (c) whether a State is a party to the European Convention on State Immunity, whether it has made a declaration under Article 24 of that Convention or as to the territories in respect of which the United Kingdom or any other State is a party; (d) whether, and if so when, a document has been served or received as mentioned in section 12(1) or (5) above.

⁶⁶⁴ V. Anche quanto affermato, per l'ufficio dell'Attorney General, da A. Grabiner Q.C. in High Court (Ch. div.), *In re international Tin Council*, sentenza del 22 gennaio 1987, 1987 Ch. 419, p. 426.

rilasciarlo.⁶⁶⁵ Di converso, ci si può invece domandare se la formulazione generica delle analoghe norme contenute nelle legislazioni riguardanti l'immunità delle organizzazioni internazionali non abbia invece per effetto di autorizzare l'esecutivo a rilasciare certificazioni circa la portata di un privilegio o immunità da riconoscere all'organizzazione in un dato caso concreto, con il riflesso di sottrarre all'apprezzamento del giudice questo profilo, decisivo, della materia. Il rischio di una "ri-politicizzazione" dell'immunità sembra essere tuttavia ridimensionato, da un lato, dal fatto che il rilascio di simili certificazioni non è così frequente nella prassi;⁶⁶⁶ dall'altro, dalla formulazione "neutra" di tali documenti, che si limitano a riportare le norme rilevanti; infine, dal dato che per lo più le corti alle quali erano stati presentati simili certificati hanno poi svolto comunque un autonomo apprezzamento della portata dell'immunità.⁶⁶⁷ Maggiori problemi, da questo punto di vista, presenta l'ipotesi in cui la stessa possibilità di procedere in giudizio contro uno Stato estero o un'organizzazione internazionale sia soggetta all'autorizzazione del Ministero della Giustizia. Un esempio di questo tipo è offerto dal caso *Ochani v. WHO*, deciso dalla High Court di Delhi, in cui il ricorrente aveva richiesto al Governo indiano, in conformità all'Art. 86(1) del codice di procedura civile, di autorizzarlo a procedere nei confronti dell'organizzazione.⁶⁶⁸ Tale norma, occorre precisarlo, è applicabile agli Stati esteri, e non menziona espressamente le organizzazioni internazionali.⁶⁶⁹ Ora, il fatto che nella propria risposta il Governo avesse, oltre che affermato l'immunità dalla giurisdizione spettante all'organizzazione in base alle norme internazionali e interne applicabili, informato il ricorrente di aver

⁶⁶⁵ Fox, Webb, *op. cit.*, p. 227. Peraltro, dal 1980 il governo ha preferito lasciare alle corti il compito di determinare i criteri per il riconoscimento di stati esteri. In merito alle possibili conseguenze "paralizzanti" di una certificazione dell'esecutivo circa lo *status* agente diplomatico di un convenuto, la prassi discussa da P. Webb, *International Immunities in English Law*, in C.A. Bradley (ed.), *op. cit.*, pp. 656-660.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, p. 662; J. Foakes, *Foreign Affairs in National Courts: The Role of the Executive Certificate*, Chatam House Briefing, 2015, p. 7 (disponibile qui: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20150916ForeignAffairsNationalCourtsFoakes.pdf).

⁶⁶⁷ Cfr. ad es. Ontario Human Rights Court, *Gowling v. United Nations University*, sentenza del 23 marzo 2015, par. 4 ss.; Cour Supérieure du Québec, *Bouchard c. Ikea Canada et UNICEF*, sentenza del 13 giugno 2018, par. 22 ss.; Corte Suprema dello Zimbabwe, *Minister of Foreign Affairs (per FAO) v. Jenrich*, cit. Cfr. anche quanto affermato recentemente dalla Corte Suprema austriaca in un caso relativo all'immunità della Grecia: "[...] according to settled case-law of the Supreme Court, the question of whether someone enjoys immunity should be examined by the court on its own; in case of doubt, it has to obtain a declaration from the Federal Ministry of Justice [...], which is not binding because of the principle of the separation of judiciary and administration", Corte Suprema austriaca, A.I. c. Repubblica Greca, sentenza del 21 novembre 2018, n. 6Ob164/18p.

⁶⁶⁸ High Court (Delhi), *P.S. Ochani v. WHO*, sentenza del 4 dicembre 2001.

⁶⁶⁹ Per il testo della disposizione, cfr. il par. 8 della decisione.

richiesto all'organizzazione convenuta di "cooperare con la Corte", aveva fornito un appiglio all'attore per affermare l'avvenuta autorizzazione a procedere.⁶⁷⁰ La Corte, allineandosi alla posizione sostenuta dall'organizzazione in una comunicazione,⁶⁷¹ negava tuttavia che tale disposizione fosse applicabile anche alle organizzazioni internazionali e affermava che "[a]ny immunity provided by any statutory provision cannot be waived or abridged either by requesting the party to cooperate or assist the court nor can it be taken away except by way of legal authority".⁶⁷² Sembra tuttavia che una simile soluzione, ancor più restrittiva rispetto a quella prefigurata dall'Art. 86 CPC,⁶⁷³ sia eccessiva rispetto all'obiettivo di preservare l'immunità di un'organizzazione convenuta.

In secondo luogo, nella prassi è osservabile una crescente tendenza dei governi a partecipare nei procedimenti in cui parte convenuta sia un'organizzazione internazionale al fine di sostenere l'immunità spettante quest'ultima. Al riguardo possono individuarsi diverse forme di partecipazione.

Vi è anzitutto la possibilità lo Stato del foro stia in giudizio in nome proprio, sostituendosi all'organizzazione internazionale, per far valere l'immunità dell'organizzazione. Una simile previsione è, ad esempio, contenuta nel Protocollo di Parigi del 1952 sullo statuto dei Quartieri generali militari internazionali creati in virtù del Trattato nordatlantico,⁶⁷⁴ e di riflesso negli accordi di sede con il Comando supremo della NATO (HAFSE) relativi all'installazione e al funzionamento degli stessi.⁶⁷⁵ Altro esempio di norma di questo tipo era quello dell'Art. 5(3) dell'Accordo di sede fra Italia e

⁶⁷⁰ *Ibid.*, par. 6

⁶⁷¹ *Ibid.*, parr. 4-5.

⁶⁷² *Ibid.*, par. 16.

⁶⁷³ In base a tale norma, e all'interpretazione che ne hanno dato le corti indiane, "it is the only way those rights [to sue and be sued] can be exercised", cfr. S. Sharma, *Sovereign immunity in India - Absolute or Qualified?*, in *Kluwer Arbitration Blog*, 4 giugno 2014; cfr. inoltre V.K. Singh, *India*, in Palombino (ed.), *Duelling for Supremacy. International Law vs. National Fundamental Principles*, CUP, 2019, p. 127 ss., a p. 129.

⁶⁷⁴ L'Art. 11(1) del Protocollo recita: "Sous réserve des dispositions de l'Article VIII de la Convention, un Quartier Général Suprême peut ester en justice, tant en demandant qu'en défendant. Toutefois, il pourra être convenu entre un Quartier Général [...] et l'État de séjour... que ce dernier lui sera subrogé devant les tribunaux de cet État pour l'exercice des actions auxquelles le Quartier Général sera partie". Al Protocollo è stata data esecuzione in Italia con l. 30 novembre 1955, n. 1338.

⁶⁷⁵ Cfr. ad es. l'Art. 6(c) dell'Accordo di sede con l'Italia del 1961: "A richiesta di un Quartiere Generale Interalleato, il Governo italiano agirà in sua vece nelle questioni giuridiche nelle quali il Quartiere Generale Interalleato sia parte interessata [...]". Analoga disposizione si ritrova negli altri accordi di sede conclusi dalla NATO. All'Accordo è stata data esecuzione con D.P.R. 18 settembre 1962, n. 2083.

IRO del 1947.⁶⁷⁶ In simili casi, lo Stato italiano, su domanda dell'organizzazione, potrà stare in giudizio in nome proprio per far valere i diritti di quest'ultimo, *in specie* quello all'immunità dalla giurisdizione,⁶⁷⁷ o dall'esecuzione, ad esempio nell'ambito di un'opposizione all'esecuzione.⁶⁷⁸ Sembrerebbe trattarsi quindi di un'ipotesi di sostituzione processuale e non di rappresentanza dell'organizzazione da parte dello Stato del foro.⁶⁷⁹ In questo senso si è espressa la giurisprudenza più risalente, che ha ritenuto di individuare il fondamento dell'istituto nella necessità di "favorire il conseguimento dei fini" dell'organizzazione,⁶⁸⁰ una sorta di specificazione dell'obbligo di cooperazione con l'organizzazione internazionale, apparentemente condizionato alla richiesta dell'ente.⁶⁸¹ In altri casi, è stato invece posto in rilievo l'interesse dello Stato a impedire la violazione dell'obbligo internazionale sull'immunità dell'organizzazione e il conseguente insorgere della propria responsabilità internazionale.⁶⁸²

⁶⁷⁶ "Il Governo italiano si assume lo espletamento e la composizione di azioni contro il Comitato preparatorio della IRO, o per conto di essa, verificatesi nell'espletamento delle sue funzioni ufficiali". All'accordo è stata data esecuzione con d.lgs. 6 marzo 1948, n. 468.

⁶⁷⁷ Cfr. Cassazione, *Branno c. Ministero della Difesa*, cit. (in cui il Ministero intervenne in causa per invocare l'immunità non invocata dalla NATO; la Corte si limitò a constatare la rilevabilità d'ufficio della questione); Cour du travail de Bruxelles, *Chapman*, cit., in cui lo Stato belga è stato ritenuto avere un interesse sufficiente a impugnare la sentenza resa *in absentia* che disconosceva l'immunità della NATO.

⁶⁷⁸ Art. 11(2) del Protocollo di Parigi. Peraltro, in Italian non sembra che tale possibilità sia stata utilizzata, cfr. Cassazione, *Lo Franco et al. c. Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa (FTASE)*, sentenza del 22 marzo 1984, n. 1920. Al contrario in altri ordinamenti non è raro che ciò avvenga: cfr. ad es. *Resodikromo v. The Netherlands (per OPCW)*, Corte distrettuale dell'Aia, sentenza del 23 agosto 2006, caso n. KG 06/975; Corte d'appello dell'Aia, sentenza del 15 marzo 2007; *Ministry of Foreign Affairs (per FAO) v. Jenrich*, Corte distrettuale di Harare, sentenza dell'11 marzo 2015; Corte Suprema dello Zimbabwe, sentenza del 31 ottobre 2018, cit.

⁶⁷⁹ Nel secondo senso invece, Dopagne, *L'État belge devant ses tribunaux*, cit., p. 354.

⁶⁸⁰ Cfr. *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali*, Tribunale di Napoli, sentenza del 20 ottobre 1953 (che riconduce espressamente la figura all'Art. 81 c.p.c., estromettendo l'IRO nel frattempo costituitasi in giudizio); Cassazione, sentenza del 27 maggio 1955, n. 1613 (che si limita a ribadire che l'AAI era convenuta quale sostituto processuale).

⁶⁸¹ In un caso precedente, in effetti, non si era avuta alcuna sostituzione processuale, v. Tribunale di Trieste, *Viecelli c. IRO*, sentenza del 20 luglio 1951.

⁶⁸² Nel citato caso *Resodikromo* (supra, nota 678), lo Stato olandese era intervenuto nella causa, in base all'Art. 3a *Bailiffs Act*, per impedire l'esecuzione della sentenza resa *in absentia* contro l'OPCW: la corte distrettuale dava ragione allo Stato affermando che l'esecuzione si poneva in contrasto con l'immunità riconosciuta all'OPCW nell'accordo di sede, il che rendeva legittimo, di riflesso, l'intervento in causa dello Stato olandese (par. 3.7); la Corte d'appello confermava, affermando che "the State's interest in being able to comply with international law to ensure that the use of OPCW's goods and possessions can take place without hindrance by any enforcement measure is such that the interest of the appellant in being able to execute the judgment given in his favour must give way" (traduzione mia). Nel caso *Jenrich*, la Corte distrettuale di Harare affermava che il Ministero degli Affari Esteri "being prevailed upon by FAO which had send it two notices in which it sought the enforcement of its immunity, and faced by the extreme urgency to protect its reputation, and guard against exposure to proceedings against it in terms of customary international law [...] a State may in such circumstances be allowed to litigate. Its locus standi being rooted in the danger to which it will have been exposed".

All'estremo opposto si colloca invece la possibilità che lo Stato del foro offra la propria rappresentanza tecnica all'organizzazione convenuta, ad esempio per il tramite del patrocinio permanente dell'Avvocatura dello Stato,⁶⁸³ che in diverse occasioni ha svolto tale ruolo in favore di organizzazioni internazionali aventi sede in Italia.⁶⁸⁴

La gran parte dei casi di intervento dell'esecutivo assume tuttavia la forma dell'intervento *ad adiuvandum*, espressione utilizzata in senso atecnico, nel tentativo di dare una classificazione unitaria a ipotesi tra loro differenti, e tuttavia accomunate, da un lato dall'interesse che muove lo Stato interventore, e dall'altro dalla funzione "difensiva" che l'intervento mira ad assolvere. Negli Stati Uniti, ad esempio, la possibilità di intervenire in causa è prevista, in capo all'Attorney General, dal § 517 US Code "to attend to the interests of the United States". Tale potere è stato negli ultimi decenni regolarmente esercitato, attraverso la presentazione di *Statement of interests*, nell'ambito di procedimenti che sollevano questioni di politica estera⁶⁸⁵ e, per quanto qui interessa, d'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.⁶⁸⁶ Tale prassi tuttavia non pare riconducibile a un unico schema.

⁶⁸³ Tale possibilità è stata prevista in attuazione dell'Art. 43 R.D. 1611 del 1933, attraverso l'emanazione di appositi decreti che autorizzano l'Avvocatura generale dello Stato a assumere la rappresentanza e la difesa, ad esempio, della NATO (DPR 9 luglio 1953), della FAO (DPR 10 giugno 1989), e dell'OIL (DPR 7 febbraio 1990). Cfr. www.avvocaturastato.it.

⁶⁸⁴ Cfr. ad esempio Cassazione, *Quartiere generale delle forze alleate del Sud Europa c. Capocci Belmonte*, sentenza del 5 giugno 1976, n. 2054; Id., *FAO c. Colagrossi*, sentenza del 18 maggio 1992, n. 5942; Id., *Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino c. Tirone*, sentenza del 29 ottobre 1992, n. 11781; Id., *Carretti c. FAO*, sentenza del 23 gennaio 2004, n. 1237.

⁶⁸⁵ C. Henson Curlet, *Should a Statement of Interest Matter: Judging Executive Branch Foreign Policy Concerns*, in *Georgia Law Review*, vol. 44, 2010, p. 1063 ss. In generale sull'istituto anche in una prospettiva comparatistica, v. D.S. Clark, *Use of the Amicus Curiae Brief in American Judicial Procedure in Comparative Perspective*, in *Rabels Zeitschrift fur ausländisches und internationales privatrecht*, vol. 80, 2016, p. 327 ss.

⁶⁸⁶ Cfr. *ex multis*: US Court of Appeals (DC), *Broadbent v. OSA*, sentenza dell'8 gennaio 1980 (in cui il Dipartimento di Stato interveniva quale *amicus curiae* argomentando, come il ricorrente, la natura restrittiva dell'immunità concessa dall'IOIA); *Letter from Roberts B. Owen, Legal Adviser, to Leroy D. Clark, Gen. Counsel, EEOC (June 24, 1980)*, in M.L. Nash, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, *AJIL*, vol. 74, 1980, p. 917 ss. (cui si rifà, tra l'altro, la corte del caso *Mendaro v. World Bank*); lo *Statement of interest* in US District Court (SDNY), *De Luca v. United Nations*, sentenza del 10 gennaio 1994; l'opinione del Dipartimento di Stato in US Court of Appeals (DC), *Atkinson v. IADB*, sentenza del 9 ottobre 1998 (menzionata dalla Corte Suprema in *Jam v. IFC*, rilevando come di essa la Corte d'appello non facesse alcuna menzione nella propria decisione, e anzi se ne discostasse nettamente nella sostanza); lo *Statement of interest* in US District Court (SDNY), *Bisson v. United Nations*, sentenza dell'11 febbraio 2008 (in cui la corte precisa che l'intervento è avvenuto ex §517 US Code e che "l'interest" statale, nella fattispecie, è dato dall'obbligo pattizio di rispettare l'immunità delle Nazioni Unite); lo *Statement of interest* in US Court of Appeals, *Brzak v. United Nations*, sentenza del 2 marzo 2010 (cui la corte ha attribuito peso decisivo per accertare la natura "self-executing" della Convenzione Generale del 1946); lo *Statement of interest* in US Court of Appeals, *OSS Novalka v. ESA*, sentenza del 16 agosto 2010 (che ribadisce l'interpretazione restrittiva dell'immunità concessa dall'IOIA e che la corte giudica "persuasive"); v. infine gli *Statement of interest* presentati in *Delama Georges et al.*

Da un lato, infatti, gli *Statement of interest* hanno sostenuto sistematicamente l'immunità delle Nazioni Unite quando questa era parte in causa, generalmente in risposta alle sollecitazioni dell'Organizzazione, affermando ora la natura direttamente applicabile della Convenzione Generale del 1946, ora la portata assoluta dell'immunità dalla giurisdizione e l'indipendenza di tale diritto dall'obbligo di istituire meccanismi di risoluzione delle controversie. In questi casi, appare chiaramente che l'interesse che giustifica l'intervento degli Stati Uniti, ben rilevato nel caso *Bisson*, è dettato dall'obbligo internazionale di garantire l'immunità dell'ONU; e, al contempo, che l'intervento assolve parimenti a una funzione "difensiva", a fronte della contumacia dell'Organizzazione convenuta.⁶⁸⁷ Dall'altro, in casi riguardanti altre organizzazioni internazionali, gli *Statement of interest* hanno invece sistematicamente avanzato un'interpretazione restrittiva dell'IOIA - interpretato alla luce del FSIA del 1976 - talvolta anche contro gli obblighi pattizi assunti dagli Stati Uniti in merito all'immunità delle organizzazioni di volta in volta convenute, come mostra il caso *Nokalva*.⁶⁸⁸ In questi casi l'interesse sembra piuttosto essere quello di stimolare l'uniforme applicazione delle immunità internazionali nell'ordinamento statunitense, obiettivo cui probabilmente non sono del tutto estranee considerazioni di giustizia, tanto è vero che quando sono state concesse per via pattizia immunità più ampie di quelle imposte dal FSIA il Dipartimento ha ritenuto di che si fosse andati "beyond the usual practice", e che ciò fosse giustificato dall'assicurazione ottenuta dall'organizzazione di istituire "appropriate modes of settlement of those disputes for which jurisdiction exist against a foreign

v. *United Nations*, US District Court (SDNY), sentenza del 9 gennaio 2015, US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 18 agosto 2016 (disponibili qui: <http://www.ijdh.org/cholera-litigation/>); *Laventure v. United Nations*, US District Court (EDNY), sentenza del 23 agosto 2017, US Court of Appeals (2nd Circ.), 28 dicembre 2018 (disponibili qui: <https://opiniojuris.org/?s=laventure>).

⁶⁸⁷ In *Georges*, l'Attorney General ha anche partecipato all'udienza eccezionalmente concessa dai giudici di primo grado e d'appello.

⁶⁸⁸ Quanto sostenuto non sembra essere smentito dall'approccio seguito con riguardo agli istituti finanziari internazionali (su tutti, *Mendaro*), rispetto ai quali l'interpretazione restrittiva data all'IOIA era qualificata dalla precisazione che qualsiasi controversia di lavoro con un'organizzazione internazionale avrebbe dovuto comunque essere ritenuta "coperta" da immunità. In effetti, le norme pattizie in materia d'immunità degli istituti finanziari internazionali si limitano a prevedere una norma sulla competenza giurisdizionale, senza apparentemente stabilire nulla in merito all'immunità giurisdizionale degli istituti (gli Stati Uniti, per inciso, non sono parte della Convenzione del 1947). Vero è, tuttavia, che nella Lettera del 1980 citata *supra* (nota 686, pp. 918-919), l'argomento è ricavato da un'interpretazione *a contrario* dell'Art. VII(3) degli *Articles of Agreement* della Banca Mondiale, letto in chiave sistematica, alla luce delle disposizioni del trattato che disciplinano la nomina e lo *status* dei funzionari, e finalistica (la necessità di garantire l'indipendente funzionamento dell'organizzazione). v. Capitolo 4, § 5.

government under the FSIA".⁶⁸⁹ È infine da notare che, probabilmente, un elemento che concorre a spiegare questa diversità di approccio, è la minore riottosità delle organizzazioni diverse dalle Nazioni Unite a costituirsi in giudizio per invocare direttamente l'immunità, o almeno a informare la corte della propria intenzione di avvalersene. V'è da chiedersi, tuttavia, se in futuro non possa assistersi a un aumento degli interventi del Dipartimento di Stato al fine di sostenere la diretta applicabilità degli accordi internazionali contenenti previsioni in materia d'immunità di organizzazioni internazionali attualmente designate in base all'IOIA, in una paradossale inversione di tendenza, indotta dalla recente sentenza della Corte Suprema in *Jam*. La possibilità che si assista a una simile evoluzione della prassi giurisprudenziale statunitense, com'è stato osservato, non è affatto remota. E tuttavia, per le ragioni appena esposte, non sembra che a stimolarla possa concorrere proprio un improvviso *revirement* del Dipartimento di Stato americano.

Un vero e proprio intervento in giudizio dello Stato del foro al fianco dell'organizzazione convenuta si è avuto invece in alcuni casi recenti in Belgio⁶⁹⁰ in Olanda.⁶⁹¹ Da tutti questi casi traspare la finalità difensiva dell'intervento. Quand'anche l'organizzazione, pur non comparando in giudizio, invochi direttamente l'immunità,⁶⁹² l'incertezza rispetto alla rilevabilità d'ufficio della questione e la necessità di sviluppare più compiutamente un'argomentazione a sostegno dell'immunità, offrono almeno una ragione materiale a giustificazione dell'intervento. Inoltre, sembra ragionevole ritenere che l'incremento degli interventi in giudizio da parte dei governi degli Stati del foro sia spiegabile anche alla luce della necessità di contemperare l'obbligo derivante dall'immunità con la necessità di far fronte ad argomentazioni fondate, ormai sistematicamente, sul diritto di accesso al giudice.⁶⁹³ Quanto al fondamento giuridico

⁶⁸⁹ V. US Supreme Court, *Jam v. IFC*, sentenza del 29 febbraio 2019, p. 13 slip op. (con riferimento all'immunità dell'OSA).

⁶⁹⁰ Cfr. Tribunale civile (Bruxelles), *El Hamidi et Chlih c. OTAN et État belge*, sentenza del 22 ottobre 2012; Id., *Jefara c. OTAN et État belge*, sentenza del 26 aprile 2013, R.G. 12/966/C; Cour d'appel de Bruxelles, *Etat belge (SPF Affaires étrangères, per NATO) c. Poortmans Michel*, sentenza dell'11 gennaio 2016, R.G. 2014/AR/2570.

⁶⁹¹ *Stichting Mothers of Srebrenica et al. v. The State of The Netherlands and United Nations*, Corte distrettuale dell'Aia, sentenza del 10 luglio 2008; Corte d'appello dell'Aia, sentenza del 30 marzo 2010; Corte Suprema, *The State of The Netherlands and EPO v. SUEPO and VEOB*, sentenza dell'11 settembre 2015.

⁶⁹² *El Hamidi et Chlih*, cit., in cui la NATO aveva in effetti inviato una lettera alla Corte.

⁶⁹³ Non a caso, Belgio e Paesi Bassi sono stati entrambi convenuti dinanzi alla Corte proprio per presunte violazioni del diritto di accesso al giudice, derivanti dal riconoscimento dell'immunità di organizzazioni internazionali (per il Belgio, v. Corte EDU, ricorso n. 39619/06, *Chapman c. Belgio*, sentenza del 5

dell'intervento, nessun rilievo particolare parrebbe aver assunto l'argomento fondato sulla necessità di cooperare con l'organizzazione al fine di favorire il raggiungimento dei suoi fini,⁶⁹⁴ necessità che risulta invero rafforzata nell'ambito del particolare rapporto che si instaura fra un'organizzazione internazionale e lo Stato della sede, rapporto la cui essenza, secondo la Corte internazionale di giustizia, "is a body of mutual obligations of co-operations and good faith".⁶⁹⁵ Esso è stato invece rinvenuto in una combinazione di norme processuali interne,⁶⁹⁶ e nell'interesse dello Stato interventore a che le norme internazionali sull'immunità siano effettivamente rispettate sul suo territorio. Più precisamente con riguardo a tale ultimo elemento, è il rischio che lo Stato del foro incorra in una violazione del diritto internazionale a causa del disconoscimento dell'immunità che integra, da un punto di vista processuale, l'interesse necessario ad intervenire in causa.⁶⁹⁷

"It is a prerequisite, but also sufficient for joinder that the State has an interest in the outcome of the proceedings because it may have consequences for the State, in law or de facto. In this case the State argues rightfully that it has a reasonable interest in a Netherlands court not delivering any judgments which conflict with the immunity granted

marzo 2013; per i Paesi Bassi, il caso *Stichting Mothers of Srebrenica* già citato). Si consideri poi che nel caso *SUEPO and VEOB*, ad esempio, lo Stato olandese è intervenuto solo nel procedimento in Cassazione, a seguito della decisione del 17 febbraio 2015 con cui la Corte d'appello dell'Aia aveva negato l'immunità dalla giurisdizione dell'EPO per l'ingiustificata restrizione che essa avrebbe comportato per il diritto di accesso al giudice delle associazioni sindacali ricorrenti.

⁶⁹⁴ CA Bruxelles, sentenza dell'11 gennaio 2016, cit.; cfr. con *Maida*, cit.;

⁶⁹⁵ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1980*, p. 73, a p. 93, par. 43.

⁶⁹⁶ Art. 217 DCCP olandese; Artt. 17 e 18 *Code judiciaire* belga. Cfr. ad es. Cassazione belga, *International Hotels Worldwide Inc. c. Etat Belge, Banca Monte Paschi Belgio*, sentenza del 4 ottobre 2013, che cassa la sentenza d'appello nella parte in cui riteneva ammissibile l'opposizione di terzo proposta dallo Stato belga contro l'ordinanza che dichiarava esecutivo in Belgio il lodo arbitrale emesso fra la ricorrente e la NATO poiché "seule la partie contre laquelle l'exécution a été demandée peut former une tierce opposition à la décision d'exequatur de la sentence arbitrale". Al contrario il terzo pignorato deve rifiutare di rilasciare la dichiarazione di terzo e può impugnare la legittimità del pignoramento praticato su conti correnti della NATO in quanto contrastante con l'immunità dall'esecuzione garantita dall'Art. 5 della Convenzione di Ottawa del 1951: Cassazione belga, *ING Blegique c. B.I.*, sentenza del 2 marzo 2007, n. C.05.0154.N/1. Per un'intervento in opposizione all'esecuzione dell'Attorney General di Israele, v. District Court (Jerusalem), *Mahalwas v. United Nations Truce Supervision Organization and AG (intervening)*, sentenza del 15 agosto 2007, PLA 3093/07, in *ILDC 1070 (IL 2007)*.

⁶⁹⁷ Corte Suprema olandese, *SUEPO and VEOB*, cit., par. 3.3.-3.4. Cfr. in questo senso già CA Bruxelles, *Chapman*, cit.; *Mothers of Srebrenica*, cit., *SUEPO and VEOB*, cit., par. 3.3.-3.4. nella sentenza d'appello nel caso *International Hotels Worldwide Hotels Inc.*, cit., la corte avanzava più che altro ragioni economiche a fondamento dell'interesse dello Stato belga a intervenire nella procedura: "Dans la mesure où [les défendeurs] ont des obligations envers l'OTAN – qui invoque l'immunité –, [ils] peuvent être préjudiciés par l'exequatur dans la mesure où ils risquent de devoir exécuter leurs obligations envers l'OTAN sans qu'aucune retenue ne soit acceptée et que, lorsqu'ils s'inclinent devant la saisie-arrêt-exécution, ils doivent verser les fonds entre les mains de l'huissier instrumentant intervenant au nom du créancier, [la demanderesse] peut être amenée à payer deux fois".

to the UN according to Conventions to which the Netherlands is a party (as is the case with article 105 of the Charter and article II § 2 of the Convention), because in that case the State, to whom such rulings should be imputed under international law, would violate its obligations arising from those conventions. The State therefore has a reasonable interest in explaining its interest before a court of law and to defend why that court should find it has no jurisdiction".⁶⁹⁸

Stante, in principio, l'irrilevanza della separazione fra poteri dello Stato ai fini dell'accertamento di un fatto illecito internazionale - e dunque l'unicità dello stesso agli occhi del diritto internazionale -, può ammettersi senza troppe riserve l'interesse dell'esecutivo ad intervenire in causa per sostenere, ove occorra, l'immunità dell'organizzazione convenuta.⁶⁹⁹

Occorre invece domandarsi se lo Stato abbia anche un *obbligo* di intervenire in giudizio a fianco o in sostituzione dell'organizzazione al fine di invocare, o sostenere, l'immunità della stessa. A questo problema sembra doversi dare una soluzione negativa. Non sembra anzitutto che esso possa ricavarsi dal mero dovere di cooperazione con l'organizzazione. Sembrerebbe invece possibile ritenerlo un portato necessario dell'obbligo di rispettare l'immunità dell'organizzazione. Tuttavia, la Corte internazionale di giustizia, quando affermava "the Government of Malaysia had an obligation, under Article 105 of the Charter and under the General Convention, to inform its courts of the position taken by the Secretary-General", fa riferimento invero a un mero obbligo di informare la Corte della volontà dell'organizzazione di avvalersi della propria immunità nel caso di specie, ed è evidentemente soggetto a una richiesta dell'organizzazione stessa.⁷⁰⁰ Ciò non implica necessariamente il dovere di intervenire in giudizio assumendosi la difesa della stessa.⁷⁰¹ Così riformulato, può pacificamente ammettersi l'esistenza di un dovere dello Stato di far sì che le proprie corti si pronuncino *in limine litis* sulla questione d'immunità,⁷⁰² benché non si veda a quali

⁶⁹⁸ Corte d'appello dell'Aia, *Mothers of Srebrenica*, cit., par. 2.5. Già la Corte distrettuale dell'Aia, sentenza del 10 luglio 2008, cit., parr. 5.5.-5.6, aveva rilevato che lo Stato avesse "a judicially relevant interest of its own [...] which follows particularly from its obligations under international law. [...] Pleading the immunity in proceedings before a national court of law at least falls within the bounds of possibility".

⁶⁹⁹ Cfr. l'Art. 4(1) dei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act*, 2001; *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, cit., p. 88, parr. 62-63.

⁷⁰⁰ Nel senso invece dell'esistenza di un obbligo indipendente dello Stato, v. *ibid.*, *Separate opinion of Judge Oda*, par. 21.

⁷⁰¹ *Contra: Ibid.*, *Separate opinion of Judge Rezek*.

⁷⁰² Corte Suprema dello Zimbabwe, *Jenrich*, cit., p. 13.

reazioni potrà mai portare la sua eventuale violazione: essa resterà infatti assorbita dall'eventuale negazione dell'immunità da parte delle corti interne, oppure verosimilmente non sarà invocata dall'organizzazione. A riprova di ciò, si consideri la prassi seguita dal Governo italiano, che pare in effetti segnalare un tentativo di limitare le forme di intervento *ad adiuvandum*. Questo è infatti, da un lato, limitato ai soli procedimenti esecutivi; dall'altro, è previsto solo come *extrema ratio*, e al fine esclusivo di far valere l'immunità per evitare che venga contestata la responsabilità dell'Italia sul piano internazionale. Per di più, l'Avvocatura sarà attivata soltanto al termine di un'attenta valutazione, in seno al Ministero degli Esteri, delle circostanze del caso di specie, e di un bilanciamento di interessi fra l'interesse nazionale e quello del privato alla tutela dei propri diritti.⁷⁰³

Quest'ultimo aspetto appare essenziale. Ci si potrebbe domandare infatti se l'obbligo normalmente posto in capo all'organizzazione dagli accordi di sede o dalla legislazione interna applicabile di cooperare con le autorità dello Stato di sede al fine di facilitare l'amministrazione della giustizia, unito all'opportunità che la questione sia discussa in contraddittorio, non possa far ritenere preferibile una specifica invocazione dell'immunità da parte dell'organizzazione. Questa proposta è stata ad esempio formulata nell'ambito del recente studio del Comitato giuridico inter-americano dell'OSA sul tema dell'immunità delle organizzazioni internazionali. In particolare, il Lineamento 8 della *Guía práctica de aplicación de la inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales* prevede che “[s]in perjuicio de su inmunidad de jurisdicción, las organizaciones internacionales deben comparecer ante tribunales nacionales para hacer valer su inmunidad o presentar excepciones”.⁷⁰⁴ Nei propri commenti al *lineamiento*, il Comitato rilevava la prassi di non comparizione delle organizzazioni internazionali, motivata dal timore di vedersi così spogliate della propria immunità. Il Comitato osservava in proposito che:

“[p]ara remediar esta situación, el organismo internacional debiera comparecer por la vía diplomática para que por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores se haga

⁷⁰³ MAE, *Cerimoniale diplomatico 2.0*, cit., pp. 107-108 (“La collaborazione con l'Avvocatura trova luogo esclusivamente nei processi esecutivi. [...] L'ipotesi che l'Avvocatura intervenga ad adiuvandum in un processo a fianco di una Rappresentanza estera resta del tutto eccezionale. Nella maggioranza dei contenziosi, il MAE si limita infatti ad esercitare i buoni uffici tra i privati e le Ambasciate estere in lite”).

⁷⁰⁴ CJI, *Inmunidades de las organizaciones internacionales, Informe y Guía práctica*, del CJI/doc.554/18 rev.2, del 16 agosto 2018 (93° sessione).

valer la immunità o se presenten excepciones. Sin embargo, puede haber casos en los que el Ministerio de Relaciones Exteriores ni ninguna otra autoridad estatal se encuentren legitimados para comparecer ante tribunales nacionales. En congruencia con la obligación general de cooperar con las autoridades nacionales, conforme se ha desarrollado en el Lineamiento 7 supra, una buena práctica consistiría en la comparecencia de la organización internacional en el interés de la propia organización. Por un lado, permitiría a la organización hacer valer su inmunidad y, por otro lado, sería el espacio procesal para hacer valer excepciones".⁷⁰⁵

Un analogo auspicio è stato espresso anche dalla Corte Suprema dello Zimbabwe nel più volte citato caso *Jenrich*. Pur constatando che la FAO non avrebbe avuto un obbligo di comparire, la Corte affermava:

"It is desirable for an international organisation that enjoys immunity to participate in proceedings instituted against it, if only to draw the attention of the court to the bar against its jurisdiction arising from the immunity enjoyed. That would not only show respect for the local courts, but also prevent at an early stage the consequences of a situation where the court is not mindful of acting *mero motu* to decide the question of jurisdiction. Unnecessary and costly proceedings would be averted if the plea against jurisdiction is upheld at the beginning of court proceedings".⁷⁰⁶

La preoccupazione che in genere motiva la mancata comparizione in giudizio delle organizzazioni internazionali,⁷⁰⁷ del resto, non è giustificata: la comparizione in giudizio al solo fine di invocare l'immunità non potrebbe infatti valere come una rinuncia alla medesima. Il regime concernente la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione da parte delle organizzazioni internazionali è anzi particolarmente restrittivo, ciò che evidentemente rafforza il regime processuale dell'istituto.

4. La rinuncia all'immunità.

La formulazione *standard* delle norme pattizie contempla quale (talvolta unica) eccezione, la possibilità che ad essa l'organizzazione rinunci espressamente "in any particular case".⁷⁰⁸ Può quindi dubitarsi se sia anche solo configurabile, non solo la possibilità di una rinuncia implicita all'immunità, ma finanche una rinuncia *ex ante*, vale

⁷⁰⁵ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

⁷⁰⁶ Corte Suprema dello Zimbabwe, *Jenrich*, cit., pp. 12-13.

⁷⁰⁷ G.L. Burci, E. Granziera, *Privileges and Immunities of the World Health Organization: Practice and Challenges*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), op. cit., p. 91 ss., a p. 103. V. anche Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 222

⁷⁰⁸ Cfr. l'Art. II, Sez. 2 CPINU, che come già ricordato costituisce il modello cui si rifanno buona parte degli accordi internazionali in materia.

a dire prima dell'insorgere della controversia o addirittura prima dell'instaurazione del procedimento. In tal senso, il regime giuridico della rinuncia all'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni è assai più restrittivo di quello previsto dal diritto consuetudinario in materia d'immunità degli Stati. In via preliminare, occorre comunque considerare brevemente l'ipotesi dell'esistenza di un obbligo di rinuncia all'immunità da parte dell'organizzazione quando il mantenimento dell'immunità sia idoneo a impedire che "la giustizia faccia il suo corso".

4.1. L'inesistenza di un obbligo di rinuncia

La configurabilità di una simile obbligo è stata talvolta adombrata in dottrina, e sostenuta in giudizio nei confronti di organizzazioni internazionali, come riflesso, alternativamente, delle disposizioni che sembrano porre un simile obbligo con riferimento all'immunità dalla giurisdizione dei funzionari dell'organizzazione,⁷⁰⁹ oppure di analoghe disposizioni formulate espressamente con riguardo all'immunità dell'organizzazione in quanto tale.

Con riferimento al primo profilo, Papa ha osservato che "the wording of some provisions of the General Convention seem grounded in the right of access to a court".⁷¹⁰ In effetti, l'Art. V, Sez. 21 della Convenzione Generale del 1946 prevede che "to facilitate the proper administration of justice" le Nazioni Unite hanno il dovere di cooperare con le autorità territoriali per impedire e prevenire abusi rispetto al godimento delle immunità riconosciute ai propri funzionari. Inoltre, gli Artt. V, Sez. 20 e VI, Sez. 23, stabiliscono che il Segretario Generale abbia il diritto e il dovere di non invocare l'immunità dei funzionari e degli esperti in missione laddove "the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the United Nations". Queste ultime previsioni tuttavia chiariscono che la determinazione delle circostanze in cui il mantenimento dell'immunità "would impede the course of justice" è lasciata allo stesso Segretario Generale: "[t]he Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, *in his opinion*, [...]". Del resto la possibilità stessa di estendere tali previsioni per via analogica

⁷⁰⁹ Art. V, Sez. 20-21, e Art. VI, Sez. 23 CPINU.

⁷¹⁰ M.I. Papa, *The Mothers of Srebrenica Case before the European Court of Human Rights*, in *Journal of international criminal justice*, 2016, pp. 893-907, a p. 905.

all'immunità dell'ONU stessa è tutt'altro che pacifica in dottrina. In alcuni casi si fa valere che, salvo contemplare le modalità con cui dovrà essere espressa la rinuncia, l'Art. II, Sez. 2 CPINU, non disciplina espressamente il caso in cui il mantenimento dell'immunità dalla giurisdizione dell'Organizzazione in quanto tale possa avere per conseguenza di impedire che la giustizia "faccia il suo corso",⁷¹¹ e dunque sarebbe possibile un'applicazione analogica dei medesimi principi validi per i funzionari e gli esperti in missione. Altrimenti, si osserva che un obbligo di rinuncia all'immunità discenderebbe dall'obbligo di agire in buona fede verso i propri Stati membri.⁷¹² Ancora, si è suggerito che una via più sicura di sollecitare l'applicazione di queste disposizioni sarebbe quella di convenire in giudizio, insieme all'ONU, i suoi funzionari.⁷¹³

A ben vedere però il discorso non cambia quando simili previsioni riguardino espressamente l'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione in quanto tale.⁷¹⁴ Come affermato recentemente dalla Corte Suprema austriaca riguardante il KAICIID Dialogue Centre, il cui Accordo di sede con l'Austria contiene una disposizione di questo tenore, "[t]he decision of the Higher Regional Court of Vienna was not contrary to Article 20(2) of the Headquarters Agreement [...]. This provision put the declaration of a waiver of immunity within the '(practically barely noticeably) limited discretion' of the KAICIID. However, under no circumstances did it substitute for an actual waiver".⁷¹⁵

La ragione principale che porta a escludere l'esistenza di un obbligo di rinuncia, quindi, è il dato, emergente inequivocabilmente dalla prassi, che l'immunità non solo è assai raramente oggetto di rinuncia da parte delle organizzazioni internazionali, ma la discrezionalità riservata all'ente stesso nello stabilire l'opportunità di una rinuncia non è

⁷¹¹ Miller, *The Privileges and Immunities of the United Nations*, in *IOLR*, 2009, p. 88 ss. Come nota sempre Papa, *op. e loc. cit.*, la Corte EDU nel caso *Stichting Mothers of Srebrenica*, cit., ha ritenuto di non poter considerare "whether the Secretary-General of the United Nations was under any moral or legal obligation to waive the United Nations' immunity" (par. 137).

⁷¹² C.H. Brower II, *International immunities: Some dissident views on the role of municipal courts*, in *Virginia JIL*, vol. 41, p.1 ss., a p. 33.

⁷¹³ *Ibid.*, pp. 31-32, ma non sembra che questa proposta abbia trovato conferma nella prassi riportata *supra* (nota 686).

⁷¹⁴ Cfr. ad es., l'Art. 12 del Protocollo sui privilegi e immunità di INMARSAT del 1981 che prevede un dovere di rinuncia "if, in the view of the authorities listed below, privileges and immunities are likely to impede the course of justice"; l'Art. 20(2) dell'Accordo di sede fra l'Austria e il King Abdullah bin Abdulaziz, Centro internazionale per il dialogo interreligioso e interculturale (KAICIID): "[t]he Centre shall waive immunity where it considers that such immunity would impede the normal course of justice".

⁷¹⁵ Corte Suprema austriaca, *E. v. KAICIID*, sentenza del 29 novembre 2017, n. 8Ob53/17b, par. 18.

mai messa in discussione dalle corti interne, neppure quando possa configurarsi, in ipotesi, un abuso della medesima.⁷¹⁶ Per questa ragione mi sembra encomiabile, e degno di imitazione, l'approccio seguito nell'Accordo di sede del 1963 fra Cile e l'Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe (ESO), che contiene una disciplina, a mio avviso, equilibrata del dovere dell'organizzazione di impedire e prevenire abusi dell'immunità, prevedendo in particolare la possibilità di consultazioni fra le autorità nazionali e i rappresentanti dell'organizzazione.⁷¹⁷ La previsione pattizia di simili obblighi procedurali, benché assai rara, darebbe corpo a disposizioni che sembrano, in genere, restare lettera morta, stante l'assenza di garanzie diverse da quella radicale della denuncia dell'Accordo di sede e dell'attivazione del procedimento arbitrale di risoluzione delle controversie solitamente previsto dallo stesso Accordo. Dall'altro, consentirebbe appunto di prevenire simili (estreme) conseguenze, consentendo anche alle autorità nazionali, ove lo ritengano necessario, di segnalare all'organizzazione la possibilità che si verifichi, attraverso il mantenimento dell'immunità, un abuso della stessa. Ciò ovviamente non incide sulla natura della

⁷¹⁶ Con riferimento all'inviolabilità degli archivi e dei documenti, cfr. ad esempio quanto affermato dalla High Court di Kiambu, *CEO and Head of Legal Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) v. Republic*, sentenza del 23 marzo 2017, Appeal n. 165-2016, par. 38: "I do not think that it amounts to an abuse of the privileges and immunities accorded to the PTA Bank and its employees for the Bank and its employees to insist on the privileges and immunities they are entitled to. Differently put, Article 43(13) does not impose an obligation on the PTA Bank to waive its privileges and immunities when a Member State so requests. I find no evidence that the obligations imposed on the PTA Bank under Article 43(13) of the Charter would require it to acquiesce to the request or order by the Learned Magistrate to turn over the documents in the Warrant for Search and Seizure".

⁷¹⁷ L'Art. VII dell'Accordo riproduce la consueta previsione secondo cui, da un lato, le immunità riconosciute sono conferite nell'interesse dell'organizzazione e non a beneficio personale dei singoli funzionari, e pertanto il Direttore generale dell'organizzazione avrà il potere (e il dovere) di rinunciarvi quando, a suo giudizio, l'immunità impedisca alla giustizia di fare il suo corso e ciò possa essere fatto senza pregiudizio degli interessi dell'organizzazione (par. 1), e dall'altro impone all'organizzazione un obbligo di cooperare in qualsiasi momento con le autorità dello Stato cileno per impedire abusi. Il successivo Art. VIII, tuttavia, completa tale disposizione prevedendo, al par. 1, che il Direttore generale di ESO "adoptará toda clase de providencias destinadas a impedir cualquier abuso en el ejercicio de las prerrogativas e inmunidades reconocidas en el presente Convenio y a tal efecto dictará los reglamentos que considere necesarios y oportunos para los funcionarios de la ESO". Al par. 2, inoltre, dispone: "Cuando el Gobierno considere que se ha cometido algún abuso en el goce de las prerrogativas e inmunidades reconocidas por el presente Convenio, el Director a solicitud del Gobierno, tratará el asunto con las autoridades chilenas competentes, para determinar si ha ocurrido tal abuso. Si estas negociaciones no dieran resultados satisfactorios al Director y al Gobierno, el asunto será solucionado de acuerdo con el procedimiento detallado en el artículo X", il quale disciplina il procedimento arbitrale di risoluzione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo di sede. La previsione di cui al par. 2 dell'Art. VIII, quindi, "proceduralizza" l'obbligo di prevenzione degli abusi dei privilegi e delle immunità concessi nell'Accordo di sede, e consente inoltre alle Parti di prevenire l'insorgere di eventuali controversie e l'attivazione dell'arbitrato tramite il ricorso a negoziati, avviabili anche su iniziativa unilaterale del Governo dello Stato di sede.

rinuncia, che rimane una *facoltà* dell'organizzazione,⁷¹⁸ e come tale è soggetta in principio al regime internazionale degli atti unilaterali.

4.2. Le modalità con cui deve essere espressa la rinuncia: la rinuncia espressa

Gli accordi applicabili prevedono normalmente che la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione debba essere espressa ed effettuata rispetto a ciascun caso di specie. Ciò porta autorevole dottrina a escludere a priori la stessa configurabilità di una rinuncia effettuata prima dell'insorgere della controversia e finanche dell'instaurazione del procedimento.⁷¹⁹ Ora, è vero che la stessa giurisprudenza internazionale si mostra favorevole a un'interpretazione restrittiva degli atti unilaterali con cui uno Stato (ma non si vede perché lo stesso non possa valere per un'organizzazione internazionale) rinuncia a un proprio diritto, dal momento che essi limitano la libertà d'azione del soggetto che li compie.⁷²⁰ Tuttavia ci si potrebbe chiedere, anche in questo caso, se un'applicazione analogica delle norme valide per gli Stati, apparentemente più flessibili,

⁷¹⁸ Per il curioso tentativo di indurre il Conseil d'Etat francese a "annuler les décisions de refus de levée de l'immunité de l'Agence spatiale européenne" e a "ordonner la levée de l'immunité de juridiction et d'exécution" della medesima, cfr. CE, ordinanza del 21 novembre 2012, n. 363982 (réf), che rigetta il ricorso per incompetenza in quanto "il n'appartient pas à la juridiction administrative française de connaître des actes de cette organisation internationale". V. inoltre ILOAT Judgment No. 2190, *F.Z. v. WHO*, in cui il ricorrente, dipendente dell'organizzazione rimasto ferito gravemente in un incidente stradale con un suo collega, alla guida dell'auto, chiedeva al Tribunale di dichiarare che l'organizzazione avesse il dovere di investigare l'incidente e che, nel non rinunciare all'immunità dell'autista essa stava ostacolando l'amministrazione della giustizia (cons. B). A questo proposito il Tribunale osservava che "the Organization has a discretion to assess, in the context of its relations with a Member State, which are beyond the jurisdiction of the Tribunal, whether it is appropriate to lift the immunity from legal process of its employees" (cons. 3).

⁷¹⁹ Cfr. Reinisch, Article II, Section 2 General Convention, cit., pp. 94-97 ("The wording 'in any particular case' suggests that the UN's immunity can only be waived when a particular case is concerned, i.e. when proceedings have been instituted against the organization. This implies that advance waivers, for example, in a contract, are not possible").

⁷²⁰ Cfr. CIG, *Case of Certain Norwegian Loans (France v. Norway)*, Preliminary Objections, *I.C.J. Reports 1957*, p. 9, a p. 26 ("abandonment ... must be declared expressly"). *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2005*, p. 168, a p. 266, par. 293 ("waivers or renunciations of claims or rights must either be express or unequivocally implied from the conduct of the State alleged to have waived or renounced its right"); nel medesimo senso, cfr. *Certain Phosphate Lands in Nauru Case (Nauru v. Australia)*, Preliminary Objections, Judgment, *I.C.J. Reports 1992*, p. 240, a pp. 247-250, par. 12-21; *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, *I.C.J. Reports 1974*, p. 253, par. 44 ("When States make statements by which their freedom of action is to be limited, a restrictive interpretation is called for"). Cfr. inoltre U. Villani, *Rinuncia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, 1989, pp. 951-960, e il 7° dei *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations*, in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session*, A/61/10, 2006, p. 159 ss., a pp. 164-165.

non sia in alcune ipotesi appropriata, e non permetta quindi un'interpretazione più flessibile dell'"express waiver requirement".

In effetti, nello stabilire il principio in base al quale uno Stato estero non potrà invocare l'immunità quando abbia consentito espressamente all'esercizio della giurisdizione "with regard to the matter or case", e nell'indicare che tale consenso potrà essere espresso tramite accordo internazionale, contratto iscritto, o infine "by a declaration before the court or by a written communication in a specific proceeding", l'Art. 7 della Convenzione di New York del 2004 chiarisce che è possibile esprimere in maniera chiara ed inequivocabile il consenso all'esercizio della giurisdizione anche prima dell'instaurazione del procedimento, ed eventualmente prima dell'insorgere della controversia.⁷²¹ Le due ipotesi della rinuncia "with regard to the matter or case" sono in effetti equiparate dall'articolo 7.⁷²² Ciò che invece l'articolo 7 non precisa è se sarà richiesto, perché l'espressione di consenso sia ritenuta sufficiente a radicare la giurisdizione di una corte in un dato caso di specie, che la clausola contrattuale o dell'accordo internazionale dichiarino che "with regard to the matter", lo Stato contraente accetterà la giurisdizione di qualsiasi corte straniera cui la "questione" potrà essere sottoposta, e non invece la giurisdizione delle corti dello Stato dinanzi alle quali è stato incardinato il procedimento. La questione è lasciata aperta dalla disposizione, e la sua disciplina è dunque lasciata al diritto processuale statale.⁷²³

Ora, nello specifico caso dell'ONU, l'esplicita contestualizzazione della rinuncia a "any particular case", fa propendere per l'esclusione della possibilità di una rinuncia generale per "categorie di controversie". In più, i lavori preparatori della Convenzione Generale del 1946 mostrano come, originariamente, fosse contemplata nella Sez. 2 la possibilità di rinuncia all'immunità dalla giurisdizione "by the terms of any contract". Questo inciso è stato tuttavia rimosso dalla versione finale, ed è ragionevole ritenere che l'intento fosse precisamente quello di escludere la possibilità di rinunciare *ex ante*

⁷²¹ Cfr. il commento all'articolo 7, *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, p. 27, par. (8). In dottrina: R. O'Keefe, Article 7, in O'Keefe, Tams (eds.), op. cit., p. 113 ss.; C. Amirfar, *Waivers of Jurisdictional Immunities*, in Ruys, Angelet (eds.), op. cit., p. 167 ss.

⁷²² O'Keefe, op. cit., p. 117.

⁷²³ Amirfar, op. cit., p. 168 ("the manner and procedure by which forum States give effect to this immunity, or conversely recognise a waiver of that immunity, is intrinsically tied to the autonomy and sovereignty of the forum State to exercise or waive its jurisdiction. Thus, while the principle of waiver of immunity is widely recognised as a rule of international law, the manner of its application depends on the law and procedural rules of the forum State").

all'immunità dalla giurisdizione.⁷²⁴ Del resto la prassi delle Nazioni Unite riguardo ai contratti da essa conclusi prevede la sistematica inclusione di clausole arbitrali, in attuazione dell'obbligo di istituire o prevedere meccanismi di risoluzione delle controversie di natura privata di cui l'Organizzazione sia parte, posto dalla Sez. 29 CPINU, e di clausole di salvaguardia relative ai privilegi e le immunità conferiti dalla Convenzione Generale del 1946.⁷²⁵ Occorre tuttavia particolare cautela nell'estendere questo ragionamento ad altre organizzazioni internazionali. La giurisprudenza relativa a clausole formulate in termini analoghi, infatti, non è univocamente orientata in questo senso. In effetti, alcune corti sembrano escludere *a priori* la possibilità che la rinuncia possa aver luogo con modalità diverse da quella di una dichiarazione orale o scritta rilasciata dinanzi alla corte.⁷²⁶ Si consideri ad esempio l'evoluzione della giurisprudenza austriaca. In un primo caso del 1998 riguardante l'EPO, infatti, la Corte Suprema austriaca aveva rinvenuto in una decisione del 1986 del Consiglio di Amministrazione dell'organizzazione convenuta una rinuncia all'immunità dalla giurisdizione per i soli contratti conclusi con il personale *ausiliario* dell'European Patent Office, qualifica che in effetti caratterizzava il rapporto di lavoro fra quest'ultimo e il ricorrente, sebbene soltanto rispetto ai primi tre contratti conclusi fra le parti.⁷²⁷ In seguito, nel caso

⁷²⁴ UN OLA, *Reply to a questionnaire from the Institut de droit international*, cit., p. 175. Nella prassi, in effetti, l'unico ambito in cui l'ONU si è mostrata incline a rinunciare all'immunità è quello dei ricorsi per risarcimento di danni da derivanti da incidente stradale (per il quale l'Assemblea Generale ha previsto un obbligo di concludere contratti di assicurazione per gli autisti e qualsiasi membro dello staff che utilizzi la propria macchina, Ris. 23 (I), par. E, citata *ibid.*, p. 176).

⁷²⁵ *Ibid.*, pp. 168-19 e 176. Cfr. ad es. CPA, *Municipality of La Punta (Peru) v. UNOPS*, caso n. 2014-38 (arbitrato contrattuale, secondo le regole UNCITRAL del 1976); CPA, *Mr. Mohamed Ismail Reygal v. UNHCR*, caso n. 2016-28, lodo del 27 marzo 2017 (arbitrato contrattuale, secondo le regole UNCITRAL del 2010); CPA, *A. v. UN*, caso n. 2019-04, pendente (arbitrato contrattuale, secondo le *PCA Optional Rules for Arbitration between International Organizations and Private Parties*). Cfr. anche CPA, *Polis Fondi Immobiliare di Banche Popolare S.G.R.p.A. v. IFAD*, caso n. 2010-08, lodo del 17 dicembre 2010 (arbitrato contrattuale, secondo le regole UNCITRAL del 1976); CPA, *International Management Group v. European Union, represented by the European Commission*, casi n. 2017-03 e 2017-04 (arbitrati contrattuali, secondo le *PCA Optional Rules for Arbitration between International Organizations and Private Parties*). Talvolta il ricorso all'arbitrato può essere previsto anche con riferimento a controversie di lavoro, v. ad es. CPA, *D. v. Energy Community*, caso n. 2016-03 (arbitrato previsto dal contratto d'impiego tra le parti in conformità all'Accordo di sede fra l'Austria e l'organizzazione, condotto secondo le *PCA Optional Rules for Arbitration between International Organizations and Private Parties*).

⁷²⁶ Per una chiara sintesi della giurisprudenza statunitense in materia, cfr. US District Court (D. Col.), *Garcia v. Sebelius*, sentenza del 13 giugno 2012, 867 F.Supp.2d 125, a pp. 141-144; cfr. inoltre Corte Suprema uruguayana, *F. Sienna Castellanos c. UPAEP*, sentenza del 24 dicembre 2010, n. 2440, par. II.; *Id.*, *Dulout de Guadiol y otros c. UPAE*, sentenza del 26 settembre 1994, n. 846.

⁷²⁷ Corte Suprema austriaca, *Manfred B. v. EPO*, sentenza del 30 marzo 1998, n. 8ObA78/98y. Per i contratti successivi, con i quali il ricorrente aveva assunto la qualifica di membro dello staff, la Corte osservava che "[i]t is therefore incorrect to speak of a 'withdrawal' of the immunity waiver of the

Company Baumeister v. OPEC Fund, la Corte Suprema aveva lasciato aperta la possibilità che la rinuncia potesse essere effettuata anche attraverso un “express behaviour”, e dunque implicitamente, pur negando che la semplice accettazione della notificazione potesse integrare tale ipotesi.⁷²⁸ Più di recente, tuttavia, la stessa Corte sembra aver escluso tale possibilità, osservando nel caso *E. v. KAICIID*, che “a waiver of an international organization’s immunity could be expressed by an authorised representative organ. The waiver had to be unambiguous, irrespective of any further questions of form. The applicable Headquarters Agreement required that the waiver be express, not merely implicit”.⁷²⁹ Ora, da un lato, la decisione non pare escludere a priori che l'espressione del consenso possa avvenire anche attraverso un "comportamento" non ambiguo dell'organo competente. Dall'altro, nell'escludere che una rinuncia possa avvenire anteriormente all'insorgere del procedimento, la rinuncia lascia perplessi: il contratto concluso fra l'impresa e il Centro per la realizzazione di installazioni elettriche, conteneva in effetti una clausola che designava la Corte di Vienna come la giurisdizione competente a conoscere delle controversie nascenti dal contratto. Lo stesso prevedeva il contratto di fideiussione proposto dall'impresa, che individuava la giurisdizione competente nella Corte distrettuale di Vienna per il primo distretto.⁷³⁰ Sembra invero difficile identificare un'ipotesi altrettanto chiara di rinuncia all'immunità tramite clausola contrattuale.⁷³¹

defendant; on the contrary, the statements made by the defendant [...] did not apply from the outset to the applicant's employment as a member of the contract staff" (traduzione mia).

⁷²⁸ Corte Suprema austriaca, *Company Baumeister Ing. Richard L. v. Opec Fund*, sentenza del 14 dicembre 2004 n. 10Ob53/04y, in *ILDC* 362 (AT 2004), par. H5. L'affermazione sembra formulata in termini generali, e dunque a prescindere dal tenore delle disposizioni applicabili.

⁷²⁹ Corte Suprema austriaca, *E. v. KAICIID*, sentenza del 29 novembre 2017, n. 8Ob53/17b, in *ILDC* 2903 (AT 2017), par. H3-H4

⁷³⁰ *Ibid.*, par. F1

⁷³¹ Né gli Artt. 5 e 20(2), nel prevedere la mera possibilità di rinuncia all'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione (il primo) e il dovere di rinunciare all'immunità quando il suo mantenimento possa creare un ostacolo all'amministrazione della giustizia e quando ciò possa essere fatto senza pregiudizio degli interessi del Centro, sembrano addurre elementi tali da smentire questa lettura. Forse, benché la Corte Suprema non adoperi affatto tale distinzione, la decisione potrebbe essere stata influenzata dal fatto che l'azione in giudizio dell'impresa era volta all'ottenimento di misure cautelari finalizzate a impedire al Centro di richiedere il pagamento previsto dal contratto di fideiussione. Cfr. con US District Court (D. Utah), *Francisco S. v. Aetna Life Ins. Co. and the World Bank Group Medical Insurance Plan*, sentenza del 6 aprile 2020, caso n. 2:18-cv-00010-EJF (in cui la Corte ha da un lato escluso che la Banca Mondiale avesse implicitamente rinunciato alla propria immunità, e dall'altro ha ritenuto che una clausola inserita nel Piano di assicurazione sanitaria della Banca Mondiale che stabiliva un termine di prescrizione di 3 anni alle azioni in giudizio da parte dei membri del Piano per ottenere i benefici da esso previsti, non integrasse i requisiti di una rinuncia espressa: "While that language certainly contemplates that employees can file legal action after exhausting the appeal remedies in the Plan, Tenth Circuit precedent has found that limitations provision is not express enough to evidence a waiver of sovereign immunity").

La soluzione appena discussa, dunque, appare tutt'altro che obbligata. In effetti, quando si sia in presenza di clausole che limitino la facoltà di rinuncia a "any particular case", a meno di intendere il termine "case" nel senso con cui, in un registro colloquiale, si indica un "procedimento giurisdizionale", è possibile ammettere che un'organizzazione abbia sempre la facoltà di acconsentire all'esercizio della giurisdizione statale, anche per via contrattuale, rispetto a una specifica "transazione", tanto più quando sia espressamente individuata la corte competente.⁷³² Del resto, sono diversi gli accordi che prevedono espressamente la possibilità di rinunciare all'immunità tramite clausola contrattuale.⁷³³

Sembra quindi difficile estendere questo particolare regime a tutte le organizzazioni internazionali, indipendentemente dalla considerazione delle norme applicabili a ciascuna di esse e della prassi seguita da queste ultime. In effetti, com'è stato osservato, "there is now practice to suggest that a waiver in advance, for example by means of a contractual provision submitting disputes arising thereunder to a national jurisdiction, will be given effect by a national court".⁷³⁴ Inoltre non è escluso che l'inserimento di una clausola arbitrale in un contratto non possa essere interpretata quale rinuncia ad avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione per i procedimenti ancillari.⁷³⁵ Sembra però essere altresì configurabile, in ipotesi, la possibilità che una disposizione di un accordo internazionale, quale un accordo di sede, in cui sia individuata nelle corti territoriali la

⁷³² Cfr. in questo senso High Court (Queens Bench div.), *Standard Chartered Bank v. ITC and ors.*, sentenza del 17 aprile 1986, in ILM, vol. 25, 1986, p. 650 ss., a pp. 657-648, in cui gli identici termini dell'Art. 6(1)(a) dell'Order in Council del 1972 con cui l'ITC era stato ammesso ai benefici dell'International Organisations Act del 1968, erano stati intesi dal giudice Bingham come non comportanti "a limitation on the time at which the waiver, to be effective, must be made. The waiver must be express. Nothing could be more express than clause 7 of the facility letter. The waiver must be in a particular case, by that in my view means no more than that it must relate to a specific transaction. [...] I have the greatest doubt whether the United Nations study, not bei travaux préparatoires and being very different from the instrument I have to construe, can be relied on as a legitimate aid to construction [...]". La distinta soluzione in High Court (Queen's Bench div.), *Arab Banking Corporation v. ITC and ors.*, sentenza del 15 gennaio 1986, *ILR*, vol. 77, p. 1 ss., a pp. 6-8, si giustifica con la distinta natura dell'immunità che veniva in rilievo nel caso di specie (immunità dall'esecuzione).

⁷³³ Cfr. a mero titolo di esempio, l'Art. 12 dell'Accordo di sede tra Francia e UNESCO del 1954. V. anche *Agence de Cooperation Culturelle et Technique c. Housson*, Cour d'appel de Bordeaux (soc.), sentenza del 18 novembre 1982; Cassation (soc.), sentenza del 24 ottobre 1985, n. 3665 (che ha ravvisato una clausola di accettazione della giurisdizione francese in un contratto di lavoro fra l'organizzazione e un suo dipendente).

⁷³⁴ Wickremasinghe, op. cit., par. 9. Cfr. ad esempio UN OLA, *Memorandum to the Associate Director of the Bureau of Operations, United Nations Special Fund*, in *UNJY*, 1963, p. 179, in cui si evidenzia che la clausola di rinuncia all'immunità contenuta nell'Art. XI dello *Standard Agreement between the Special Fund and FAO and other specialized agencies acting as executing agency* "was intended to apply only to cases where the sub-contractor is a firm or organization other than a specialized agency".

⁷³⁵ Su questo punto v. *infra*, § 4.3.3. e Capitolo 4, § 4.1.

giurisdizione competente a risolvere controversie di cui l'organizzazione sia parte, sia interpretata come una rinuncia all'immunità. Si consideri ad esempio l'Art. 8(2) dell'Accordo di sede fra Italia e MFO del 1982, in base al quale "i Tribunali della Repubblica italiana avranno giurisdizione, secondo le leggi vigenti, per gli atti compiuti e in negozi conclusi all'interno della sede". Ora, com'è stato osservato,⁷³⁶ la necessità di coordinare tale disposizione con quella contenuta nel primo paragrafo del medesimo articolo,⁷³⁷ conservando tuttavia per la prima un effetto utile, potrebbe condurre a intenderla come una clausola che radica la giurisdizione italiana per le controversie di diritto privato di cui sia parte l'MFO, incluse quelle che, come nel caso di specie, avessero ad oggetto rapporti di lavoro concernenti mansioni di natura evidentemente accessoria. Tale non è stata tuttavia l'interpretazione che ne ha dato la Cassazione nel caso *Lakomy*, in cui, con argomentazione poco convincente, essa ha osservato che

"la disposizione è diretta semplicemente ad escludere che la pur pattuita [*sic*] (art. 4) inviolabilità della sede dell'organizzazione possa rilevare come fattore di extraterritorialità ai fini dell'individuazione del luogo di compimento dell'atto o del negozio come momento di collegamento con la giurisdizione italiana ed opera, quindi, soltanto nei limiti in cui la stessa non debba essere negata in ragione del particolare status del soggetto cui tale compimento sia riferibile e delle immunità ad esso accordate: il che consente il raccordo, altrimenti impossibile [*sic!*], di quest'ultima norma con quella, già esaminata, concernente l'immunità dalla giurisdizione accordata alla MFO, quale soggetto dell'ordinamento internazionale".⁷³⁸

È, al contrario, sicuro, che non potranno essere interpretate come rinuncia all'immunità i Rapporti con cui il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha inteso definire le linee generali della propria politica in materia di responsabilità per danni causati da condotte tenute dai propri agenti nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace, non dettate da "operational necessity".⁷³⁹ Malgrado tali rapporti siano stati incorporati dalla

⁷³⁶ M. Iovane in *Italian Practice Relating to International Law, Judicial Decisions*, in *IYIL*, 2001, p. 269 ss., a p. 271, dove l'A. osserva

⁷³⁷ Che recita: "La MFO e i suoi beni, destinati all'esercizio delle sue funzioni istituzionali, godono della immunità di giurisdizione, salvo che la MFO vi abbia espressamente rinunciato, in casi particolari e nella misura da essa stabilita".

⁷³⁸ Cassazione, *Lakomy c. MFO*, sentenza del 3 agosto 2000, n. 531.

⁷³⁹ Cfr. *Financing of the United Nations Protection Force, the United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia, the United Nations Preventive Deployment Force and the United Nations Peace Forces headquarters, Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping operations, Report of the Secretary-General*, 20 settembre 1996, UN Doc. A/51/389; *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations: financing of the United Nations peacekeeping*

Ris. dell'Assemblea Generale 52/247 del 1998,⁷⁴⁰ essi conservano un rilievo meramente interno all'Organizzazione e difficilmente potrebbero essere interpretate come attributive di un diritto azionabile da privati dinanzi alle corti interne.⁷⁴¹ Inoltre, i rapporti muovono dal presupposto che il regime di limitazione della responsabilità opererà rispetto "disputes of a private law character to which the United Nations peacekeeping operation or any member thereof is a party and over which the local courts have no jurisdiction because of the immunity of the Organization or its members".⁷⁴² Non sorprende quindi che l'audace argomento formulato dai ricorrenti nel caso *Laventure v. United Nations* - ultimo seguito delle sfortunate vicende giudiziarie nate dalla disastrosa gestione delle domande di riparazione nascenti dall'epidemia di colera ad Haiti da parte delle Nazioni Unite - sia stato respinto con fermezza dalle corti statunitensi in due gradi di giudizio.⁷⁴³

4.3. Segue: l'ammissibilità della rinuncia implicita.

Precisato che le previsioni pattizie in materia di rinuncia all'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, non escludono *a priori* l'accettazione

operations, Report of Secretary-General, 21 maggio 1997, UN Doc. A/51/903 (si tratta di un supplemento al precedente Report).

⁷⁴⁰ *Third-party liability: temporal and financial limitations*, Ris. 52/247, 17 luglio 1998, su cui cfr. P. Bodeau-Livinec, *Les faux-semblants de la lex specialis: l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU*, in *RBDI*, 2013, p. 117 ss.

⁷⁴¹ La risoluzione stessa, pur manifestando un sicuro intento normativo (quello di inquadrare in un regime coerente la politica di riparazioni dovute dalle Nazioni Unite per le condotte poste in essere durante le operazioni di peacekeeping), conserva la natura giuridica di atto, di per sé, non vincolante (v. *ibid.*, pp. 129-136). E sebbene i principi informativi di tale regime si trovino richiamati, ormai in via *standard*, dai SOFA conclusi fra l'ONU e gli Stati che ospitano le operazioni (incluso quello del 2004 con Haiti, v. *UN Treaty Series*, vol. 2271, p. 251 ss., Art.VII, Sez. 54), essi non intendono *creare diritti* in capo agli individui lesi da attività dannose delle Nazioni Unite (che semmai intervengono a limitare e, semmai, presuppongono; v. però il commento all'Art. 33 dei *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, in *Yearbook of the ILC*, 2011, vol. II, Part 2, p. 46 ss., a p. 79, par. (5)).

⁷⁴² A/51/389, par. 7; A/51/903, par. 7.

⁷⁴³ *Laventure and ors. v. United Nations and ors.*, US District Court (EDNY), sentenza del 23 agosto 2017, 279 F.Supp. 3d 394, a p. 400 ("plaintiffs fail to offer any plausible explanation for why these UN reports, which predate Haiti's cholera outbreak by more than a decade, constitute an express waiver of immunity in this 'particular case'. Even if the reports had indicated that the UN was generally willing to subject itself to lawsuits in certain circumstances, the reports would still not establish that the organization had waived its immunity here. For these reasons, the Court concludes, consistent with the Government's view, that the CPIUN immunizes the UN from this suit"); US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 28 dicembre 2018 ("The mere use of the word 'liability' in these reports about non-judicial dispute resolution falls well short of the express waiver required under the CPIUN").

ex ante della giurisdizione delle corti interne, tramite clausola contrattuale o accordo internazionale, occorre chiedersi se invece siano ammissibili forme di rinuncia implicita.

4.3.1. *La rinuncia attraverso il compimento di attività processuali da parte dell'organizzazione*

Va da sé, in primo luogo, che la comparizione in giudizio al solo fine di invocare l'immunità non possa essere equiparata a una rinuncia all'immunità stessa. Il principio, espresso dall'Art. 3(3) della Convenzione di Basilea del 1972 e dall'Art. 8(2)(a) della Convenzione di New York del 2004 con riferimento all'immunità degli Stati, è di logica giuridica. Anche nel caso in cui, al fine di comparire in giudizio, sia previamente necessario accettare la notificazione dell'atto di citazione, è normalmente stabilito che tale accettazione non impedisce di contestare la giurisdizione della corte.⁷⁴⁴ Di più, la difesa nel merito, quando subordinata alla contestazione della giurisdizione, non equivale ad accettazione della giurisdizione.⁷⁴⁵ Nel 2015, l'Alta Corte di Harare osservava, ad esempio, che "[a] litigant who pleads immunity, or the court's lack of jurisdiction, does not waive his immunity nor clothe the court with the jurisdiction he says it does not have, but enforces his immunity, or stresses the court's lack of jurisdiction. I am therefore of the view that subject to international customary law and in appropriate circumstances a Sovereign State or an International Organisation can come to court to enforce its immunity".⁷⁴⁶

Al contrario, non sembra potersi dubitare della possibilità che il consenso possa essere validamente dedursi dall'esecuzione di atti difensivi nel processo. Se infatti l'organizzazione convenuta si costituisce in giudizio senza eccepire il difetto di giurisdizione, e procede invece con la difesa nel merito, va ritenuto che essa abbia accettato la giurisdizione della corte. In simili casi, in effetti, non può propriamente parlarsi di accettazione implicita, come chiarisce la stessa Commissione del diritto internazionale nel commentario al *Progetto di articoli sulle immunità giurisdizionali*

⁷⁴⁴ V. le *Civil Procedure Rules* britanniche del 1998, Sez. 11(2) e (3).

⁷⁴⁵ Cfr. ad es., Philippines Intermediate Appellate Court, *United States Lines Inc. v. WHO*, sentenza del 30 settembre 1983.

⁷⁴⁶ High Court of Harare, *Jenrich*, sentenza dell'11 marzo 2015, cit., pp. 9-10.

degli Stati e dei loro beni del 1991, che qualifica questa ipotesi come una chiara e inequivocabile accettazione della giurisdizione della corte.⁷⁴⁷ Se è vero che la generalizzazione di questa soluzione dipende, in ultima analisi, da una valutazione caso per caso, a partire dalle norme di diritto processuale di volta in volta applicabili, la validità di una simile soluzione nei casi in cui queste ultime la prevedano non può quindi essere contestata. Così ad esempio si è espressa la nostra Cassazione nel caso *Cesarano*, in cui rilevando che l'AFSE si era difeso nel merito davanti al Pretore e al Tribunale, ne ha concluso che operasse l'effetto preclusivo della accettazione della giurisdizione del giudice italiano previsto espressamente dall'Art. 37 c.p.c., e suscettibile di applicazione analogica "a qualsiasi ipotesi di giurisdizione del giudice italiano, quale che ne sia il fondamento giuridico, ivi compresa l'immunità giurisdizionale degli enti di diritto internazionale".⁷⁴⁸

Ne consegue che non può escludersi *a priori* la possibilità di una rinuncia tacita.

4.3.2. *La rinuncia tramite una clausola di scelta del diritto applicabile*

La possibilità che un'accettazione implicita della giurisdizione sia deducibile da clausole di scelta del diritto applicabile va invece esclusa. Simili clausole possono, al più, contribuire a chiarire la portata di una clausola di rinuncia espressa,⁷⁴⁹ ma non valgono di per sé a radicare la giurisdizione della corte.⁷⁵⁰ I due aspetti del diritto applicabile e della scelta del foro restano, in altri termini, distinti. Alcune corti interne tuttavia non escludono che la scelta di un'organizzazione internazionale di avvalersi di un sistema di previdenza sociale statale per i propri dipendenti possa valere come rinuncia all'immunità dalla giurisdizione. Tuttavia, la già esposta tendenza a interpretare

⁷⁴⁷ Art. 8, *Draft Articles on Jurisdictional Immunities of States and their Property, with commentaries*, p. 29, par. (2). Allo stesso modo dev'essere trattata l'ipotesi dell'azione in giudizio da parte dell'organizzazione, e quella della presentazione di domande riconvenzionali. In questo senso non si comprende la posizione di autorevole dottrina che pone la questione in termini dubitativi, v. Reinisch, op. ult. cit., p. 97.

⁷⁴⁸ Cassazione, *Quartiere Generale delle Forze Alleate Sud Europa (AFSE) c. Cesarano*, cit., par. 2.

⁷⁴⁹ Cassazione, *Maida*, cit.

⁷⁵⁰ Corte Suprema austriaca, *Manfred B. v. EPO*, sentenza del 30 marzo 1998, cit.; Cassation (soc.), *de Beaugrenier c. UNESCO*, sentenza dell'11 febbraio 2009, n. 07-44.240; Cour d'appel du Québec, *IEPF c. Kouo*, sentenza del 6 gennaio 2006, cit., par. 18 ss.; Commission des relations du travail canadese, *Roberge c. Programme international Cospas-Sarsat*, sentenza del 23 ottobre 2013, 2013 QCCRT 0485, par. 27 ss. Talvolta la limitazione è espressamente prevista, cfr. ad es. l'Art. 5(1) dell'Accordo di sede fra Svizzera e UPOV del 1983, che precisa che "[l]'insertion dans un contrat d'une clause de juridiction devant un tribunal ordinaire suisse constitue une renonciation formelle à l'immunité".

restrittivamente l'atto da cui si desume l'accettazione della giurisdizione delle corti interna ha portato, ad esempio il Tribunal Superior de Justicia di Madrid a escludere che il consenso potesse estendersi alla sottoposizione alla cognizione del giudice spagnolo "de la relacion contractual de la OEI con su empleados".⁷⁵¹

4.3.3. La rinuncia tramite clausola arbitrale (rinvio)⁷⁵²

5. Considerazioni conclusive: gli effetti della mancata rinuncia e la pretesa competenza a interpretare autoritativamente le norme sull'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali

A conclusione dell'analisi svolta in questo capitolo, sia consentito soffermarsi brevemente su una questione che appare, invero, preliminare all'analisi che sarà svolta nel capitolo successivo, vale a dire, la competenza a interpretare le norme sull'immunità delle organizzazioni internazionali. Ora, né la Carta, né la Convenzione Generale del 1946 attribuiscono espressamente al Segretariato la competenza a interpretare le norme sull'immunità dell'Organizzazione contenute in tali strumenti. Vari argomenti, tuttavia, hanno concorso nel tempo a far emergere l'idea che tale competenza non solo spetti al vertice amministrativo dell'ONU, ma che le sue determinazioni abbiano inoltre efficacia vincolante per le corti interne degli Stati membri.⁷⁵³

Anzitutto, con specifico riferimento ai funzionari dell'organizzazione, la Sez. 17 della Convenzione attribuisce al contrario all'Assemblea Generale la competenza a specificare le categorie di funzionari cui si applicano le immunità previste dall'Art. V. Tale disposizione infatti reca: "... In principio, dunque, l'Organizzazione ha non solo il potere di fissare le categorie di funzionari ammessi al beneficio delle immunità, ma

⁷⁵¹ La giurisdizione delle corti spagnole potrà invece essere esercitata rispetto "a la relacion de Seguridad Social de su personal, tanto desde un prisma administrativo, cuanto prestacional", cfr. Tribunal Superior de Justicia de Madrid, *Juan Ignacio et al. c. Organizacion de Estados Iberoamericanos para la Educacion, la Ciencia y la Cultura (OEI)*, sentenza del 5 maggio 2008, par. 5. Cfr. pure Cassazione, sentenza del 13 aprile 1981, che ritiene che la previsione, con riguardo ai dipendenti "a statuto civile", assunti e impiegati in Italia dai quartieri generali interalleati, del trattamento assistenziale e previdenziale prescritto dalle leggi italiane, implica l'accettazione della giurisdizione del giudice italiano da parte dell'AFSE, nelle controversie che investono tali obblighi assicurativi.

⁷⁵² Questo aspetto sarà trattato nel Capitolo 4, § 4.1.

⁷⁵³ Questa è ad esempio l'opinione espressa da Brower, *Dissident views*, cit. p. 57. Per una ricostruzione dell'intenso dibattito dottrinale in materia e del parere consultivo del 1999 della Corte internazionale di giustizia nel caso *Cumaraswamy*, v. p. 47 ss., e fonti ivi citate.

anche quello di indicare allo Stato della sede i nominativi dei funzionari in questione. Ciò si coniuga all'assenza di una facoltà dello Stato della sede di esprimere un "gradimento" su tali nominativi.⁷⁵⁴

La successiva Sez. 23 stabilisce poi, con riferimento all'immunità dei funzionari e degli agenti, che il Segretario Generale ha il diritto e il dovere di rinunciare all'immunità quando "in his opinion", la sua invocazione possa essere d'intralcio alla giustizia e la rinuncia possa avvenire senza pregiudizio degli interessi dell'Organizzazione. Da ciò, l'Organizzazione normalmente deduce non solo la competenza del Segretario Generale a interpretare le norme della Convenzione in materia d'immunità dei funzionari, ma anche un ordine di priorità fra tale determinazione e la pronuncia del giudice nazionale. Per l'Ufficio giuridico delle Nazioni Unite, l'esercizio della giurisdizione da parte del giudice interno costituirebbe una violazione dei diritti del SG in materia.⁷⁵⁵ La finalità della disposizione, infatti, sarebbe quella di consentire all'Organizzazione di verificare in autonomia e in ciascun caso di specie, se l'atto rimproverato al funzionario sia o no, ai sensi dell'Art. V, Sez. 18 CPINU, un "atto ufficiale".

Com'è ovvio l'applicazione di questa disposizione ruota intorno alla nozione di "official capacity", concetto che non è definito dalla Convenzione o in qualsiasi altro strumento adottato dall'Organizzazione. Sembra dunque, in prima approssimazione, difficile ammettere che, come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo emanato nel caso *Cumaraswamy*, la determinazione che il SG compie con riferimento all'operare dell'immunità in ciascun caso di specie nella sua qualità di vertice amministrativo dell'Organizzazione, "creates a presumption which can only be

⁷⁵⁴ Per inciso, l'assenza, o il ritardo, della comunicazione, non impedisce peraltro di applicare a determinati funzionari le immunità a esse spettanti: l'obbligo di riconoscerle discende dalla convenzione e non dipende invece dalla comunicazione. Inoltre, avendo la norma sull'immunità "diretto e immediato riguardo all'esercizio della giurisdizione, [...] per il suo funzionamento in concreto bisogna riferirsi al momento in cui il potere si esercita mediante la sentenza": in altri termini, il principio della perpetuation jurisdictionis è inapplicabile all'immunità, Morelli, *Diritto processuale civile internazionale*, cit., p. 209; Sul punto v. inoltre *Zoran Zuza v. Office of the High Representative et al.*. US District Court (Col. D.), sentenza del 4 giugno 2015; US District Court (Col. D.), sentenza del 4 febbraio 2016; US Court of Appeals (DC), sentenza del 30 maggio 2017.

⁷⁵⁵ Cfr. gli strumenti citati nel *Written Statement Submitted to the International Court of Justice on Behalf of the Secretary-General of the United Nations*, in *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Written Proceedings, 2 ottobre 1998, par. 42-47.

set aside for the most compelling reasons and is thus to be given the greatest weight by national courts”.⁷⁵⁶

La Corte tuttavia giunge a tale conclusione deducendo, anzitutto, la competenza a determinare l'applicabilità dell'immunità di un esperto in missione in ciascun caso di specie dal potere funzionale (implicito) di protezione dei propri funzionari spettante all'Organizzazione:⁷⁵⁷ “[i]n the process of determining whether a particular expert on mission is entitled, in the prevailing circumstances, to the immunity provided for in Section 22(b), the Secretary-General of the United Nations has a pivotal role to play. The Secretary-General, as the chief administrative officer of the Organization, has the authority and the responsibility to exercise the necessary protection where required”.⁷⁵⁸ Tale potere sarebbe, per di più, non solo un riflesso del generale dovere di garantire l'indipendenza dell'agente,⁷⁵⁹ e attraverso di essa, quella dell'Organizzazione,⁷⁶⁰ ma anche dello stesso fondamento funzionale dell'immunità riconosciuta agli esperti in missione dalla Convenzione Generale del 1946, che è invocato dalla Corte a sostegno della competenza del Segretario Generale.⁷⁶¹ La Corte infatti spiega che nell'esercizio della protezione funzionale, il Segretario tutela la missione affidata all'esperto, e per il suo tramite, gli stessi interessi dell'Organizzazione, della cui protezione effettiva “has the primary responsibility and authority [...] to that end, it is up to him to assess whether its agents acted within the scope of their functions and, where he so concludes, to protect these agents, including experts on mission, by *asserting* their immunity”.⁷⁶² A tale potere di protezione, com'è stato correttamente rilevato, corrisponde un obbligo di buona fede, da parte degli Stati membri, che nel conferire privilegi e immunità

⁷⁵⁶ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, cit., p. 87, par. 61.

⁷⁵⁷ CIG, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1949*, p. 174, a p. 184: “Upon examination of the character of the functions entrusted to the Organization and of the nature of the missions of its agents, it becomes clear that the capacity of the Organization to exercise a measure of functional protection of its agents arises by necessary intentment out of the Charter”.

⁷⁵⁸ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, cit., p. 84, par. 50.

⁷⁵⁹ Art. 101 Carta ONU.

⁷⁶⁰ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, cit., p. 183.

⁷⁶¹ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, cit., p. 85, par. 51. La Sez. 23 dell'Art. V in effetti precisa che i “privileges and immunities are granted to experts in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves”.

⁷⁶² *Ibid.*, parr. 51 e 60 (corsivo aggiunto). La Corte aggiunge inoltre (al par. 52) che la determinazione della natura ufficiale dell'atto del funzionario dipende dalle circostanze del caso concreto.

all'Organizzazione, e nell'incaricare il Segretario Generale della tutela dell'organizzazione e del proprio personale, hanno implicitamente accettato che tale protezione sia esercitata in maniera effettiva.⁷⁶³ Trattandosi poi di un principio fondante dei rapporti fra Stati membri e organizzazioni internazionali,⁷⁶⁴ il principio di buona fede è la chiave che consente di estendere i principi affermati dalla Corte nel proprio parere, a qualsiasi altra organizzazione internazionale.

D'altro canto, non essendo stata autonomamente definita, la nozione di "official capacity" assume tuttavia un significato concreto nella prassi quotidiana dell'Organizzazione, prassi di cui evidentemente il Segretariato non può che essere un interprete qualificato.⁷⁶⁵ Ciò evidentemente supporta la necessità di riservare al Segretario Generale la determinazione concernente l'applicabilità della Convenzione a ciascun caso di specie, al fine di assicurare un'applicazione efficiente di tale strumento.⁷⁶⁶ A tal fine, secondo la Corte, l'Art. 105 e la CPINU imporrebbe ai Governi degli Stati membri un obbligo specifico di comunicare le determinazioni del SG ai propri tribunali, informandoli così della posizione dell'Organizzazione rispetto all'immunità del funzionario convenuto in ciascun caso di specie, e mettendosi in tal modo in condizione di rispettare l'immunità garantita dalla Convenzione. In questo senso, potrebbe dirsi che l'Art. 105 pone un obbligo procedurale di comunicazione, funzionale al raggiungimento del risultato posto dalla norma sull'immunità.

Ciò detto, occorre precisare che la Corte non giunge fino a attribuire espressamente un carattere *autoritativo* alle determinazioni del Segretario Generale. Esse invero creerebbero una presunzione "which can only be set aside for the most compelling reasons and is thus to be given the greatest weight by national courts".⁷⁶⁷ E tuttavia, una presunzione per la quale è ammessa una prova contraria, non è assoluta. Ora, benché la prassi mostri come in realtà una simile presunzione sia difficilmente superabile, resta il

⁷⁶³ Brower, op. cit., p. 54.

⁷⁶⁴ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, cit., p. 93, par. 43.

⁷⁶⁵ Questo argomento ricalca del resto il ragionamento seguito dalla stessa Corte sia con riferimento alla definizione della categoria di "expert on mission" - anch'essa non offerta dalla Convenzione, e che invece la Corte ha ricavato dalla prassi dell'Organizzazione sia nel precedente Mazilu (p. 197, par. 55) sia nel caso di specie (*Immunity...*, cit., parr. 43-46) - ma soprattutto con riferimento alla revisione che la Corte ha svolto della qualificazione compiuta dal Segretario Generale circa la natura funzionale dell'atto imputato all'esperto (*ibid.*, parr. 53-56).

⁷⁶⁶ Sul punto, cfr. la *Separate opinion of Judge Weeramantry*, *passim*.

⁷⁶⁷ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, cit., p. 87, par. 61.

fatto che sarà il giudice, almeno in una certa misura, a svolgere una propria interpretazione della norma, eventualmente limitandosi poi a aderire alla determinazione del Segretario Generale. Tutto ciò sembra in effetti confermare che è in definitiva il giudice ad essere l'interprete designato delle norme internazionali in materia d'immunità, qualunque sia la loro fonte. Ciò non significa privare di rilevanza la determinazione del Segretario Generale. Come è stato sostenuto in dottrina, pur non avendo esso efficacia vincolante, l'atto di determinazione della portata dell'immunità da parte del Segretario Generale dovrà essere preso in considerazione dai giudici nazionali, i quali saranno "quantomeno tenuti a non ignorarlo e ad esaminarlo in buona fede".⁷⁶⁸ (Roberto, Atti, p. 126, su Lauterpacht, 45). Ciò detto, resta l'eventualità che un'interpretazione difforme da quella proposta dal Segretario Generale potrà determinare l'insorgere di una controversia fra lo Stato del foro e l'Organizzazione, la cui soluzione potrà essere riferita alla Corte internazionale di giustizia ai sensi dell'Art. VIII, Sez. 30 CPINU, com'è in effetti avvenuto nel caso che ha dato origine al parere.

Resta ora da esaminare se quanto sin qui considerato possa essere semplicemente trasposto al problema dell'immunità dell'organizzazione in quanto tale. In altre parole, e dal momento che in tale ambito non si ha una vera e propria determinazione del Segretario Generale, occorre verificare se dall'invocazione, o addirittura dalla mancata rinuncia, possa necessariamente discendere un vincolo interpretativo per il giudice interno.

L'idea sembra in effetti essere strettamente connessa al tenore letterale della Sez. 2, e alla menzione della sola facoltà di rinuncia quale ipotesi di non operatività dell'immunità in essa prevista. In alcuni casi, in effetti, le corti interne hanno addirittura affermato che se le corti si arrogassero il potere di valutare la necessità dell'immunità dell'organizzazione (già definita nella Convenzione stessa) esse agirebbero *ultra vires*.⁷⁶⁹ In altri, la circostanza che l'Organizzazione avesse invocato l'immunità, unita alla considerazione che "in genere l'ONU invoca l'immunità solo per atti funzionali", ha costituito uno degli argomenti espressamente avanzati dai giudici al fine di dimostrare l'operare dell'immunità nel caso di specie. Più in generale, come si vedrà nel

⁷⁶⁸ R. Virzo, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 113 ss., a p. 126; H. Lauterpacht, *Separate Opinion, Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee of South West Africa, I.C.J. Reports 1955*, p. 35 ss., a p. 45.

⁷⁶⁹ Cour d'appel (Bruxelles), *Manderlier c. ONU et Etat belge*, sentenza del 15 settembre 1969.

prossimo capitolo, si osserva una generale riottosità dei tribunali interni a scendere sul terreno dell'interpretazione della disposizione in parola - così come di altre di analogo tenore - e in particolare su quello del coordinamento con l'Art. 105, preferendo i giudici limitarsi a rilevare l'assenza di rinuncia, la quale, restrittivamente intesa, si traduce automaticamente in un riconoscimento dell'immunità.

Il riferimento a una vicenda recente, confermando la tendenza qui sommariamente delineata, offre la misura del problema che ho inteso sollevare.

All'esito dei procedimenti interni dinanzi alle corti olandesi, che avevano riconosciuto in tre gradi di giudizio l'immunità delle Nazioni Unite, l'Associazione Madri di Srebrenica si era rivolta alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Le parti suggerivano un'interpretazione del passaggio del parere consultivo del 1999 in linea con quella sopra suggerita:⁷⁷⁰ poiché una prova contraria della presunzione stabilita dalla determinazione del SG è possibile, essa non è vincolante per il giudice; inoltre, poiché nel caso di specie l'Organizzazione aveva del tutto mancato al proprio obbligo di istituire meccanismi alternativi di ricorso, con l'effetto di privare di qualsiasi rimedio le gravi violazioni dei diritti umani di cui i ricorrenti erano stati vittime, erano riunite le "compelling reasons" che avrebbero giustificato l'esercizio della giurisdizione.

La Corte, a sua volta, accoglie in principio la lettura offerta dai ricorrenti relativamente al primo aspetto.⁷⁷¹ Tuttavia, non ritiene che lo stesso approccio possa essere applicato all'immunità dell'organizzazione in quanto tale. Si limita infatti a enunciare le norme applicabili all'ONU, che prende "at face value", e delle quali afferma di non poter dare un'interpretazione autoritativa.⁷⁷² Quindi, esclusa la possibilità di comparare il caso di specie ai propri precedenti in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali data la diversità delle circostanze fattuali che hanno generato i ricorsi interni, e stante l'importanza fondamentale della missione di cui è investita l'ONU, in un'improvvida rilettura della giurisprudenza *Waite e Kennedy*, nega

⁷⁷⁰ Corte EDU, *Stichting Mothers of Srebrenica*, cit., parr. 124-134.

⁷⁷¹ *Ibid.*, par. 159.

⁷⁷² *Ibid.*, par. 142. Questo è un elemento che che marca una differenza, a mio avviso, con la giurisprudenza concernente l'immunità degli Stati, in cui la Corte, quantomeno si cura di definire il significato della norma da applicare. Sui limiti di quest'ultimo approccio, comunque, cfr. Rossi, op. cit., pp. 16-20; R. Pavoni, *The Myth of the Customary Nature of the United Nations Convention on State Immunity: Does the End Justify the Means?*, in A. van Aaken, I. Motoc (eds.), *The European Convention on Human Rights and General International Law*, OUP, 2018, p. 264 ss.

che il riconoscimento dell'immunità abbia generato una violazione del diritto di accesso al giudice garantito dall'Art. 6(1) CEDU.

Questa lettura semplificata della decisione del 2013 conferma, anzitutto, l'accennata tendenza a escludere *a priori* una valutazione della natura funzionale dell'attività rimproverata all'organizzazione (in questo caso specifico, difficilmente contestabile), e finanche a negare la possibilità di un bilanciamento degli interessi e valori in rilievo, alla luce delle circostanze del caso. Ciò può spiegarsi con l'atteggiamento di deferenza che la Corte manifesta rispetto all'"imperative aim of the UN", rispetto ai rapporti tra la Convenzione e la Carta, ma anche più in generale rispetto all'interpretazione del diritto internazionale, sia esso di fonte convenzionale o consuetudinaria.

Questo atteggiamento, criticabile, non implica tuttavia che il giudice, internazionale o interno, non abbia competenza a interpretare tale diritto, di cui al contrario è, specialmente con riferimento all'immunità dalla giurisdizione, principale fautore.

CAPITOLO 4

IL CONTENUTO E LA PORTATA DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE

COGNITIVA:

ASPETTI SOSTANZIALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 1.1. Il soggetto titolare dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva e il suo oggetto. - 1.2. Delimitazione del campo dell'indagine. - 2. I Modello: Forme d'immunità incondizionata, non-qualificata o assoluta. - 2.1. Il binomio "norma di principio/norma di dettaglio" e il loro coordinamento. - 3. Le Nazioni Unite. - 3.1. Il contenuto e la portata dell'Art. 105 della Carta e il suo coordinamento con l'Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale del 1946. - 3.1.1. *Spunti ricavabili dalla prassi relativa all'applicazione del par. 2 dell'Art. 105.* - 3.1.2. *L'interpretazione del par. 1 dell'Art. 105 nella prassi.* - 3.2. L'immunità garantita dall'Art. II, Sez. 2 CPINU e il significato dell'espressione "every form of legal process". 4. *Segue:* gli Istituti specializzati dell'ONU e le altre organizzazioni internazionali cui gli accordi applicabili riconoscono l'immunità da "every form of legal process". - 4.1. L'interpretazione testuale dell'espressione "every form of legal process". - 4.2. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale assoluta. - 4.3. Tentativi di delimitazione dell'espressione "every form of legal process". - 4.4. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta. - 4.5. Il riferimento alle norme sull'immunità degli Stati e il principio di necessità funzionale. - 5. II Modello: Forme d'immunità limitata o ristretta rispetto ad attività di natura commerciale. Gli istituti finanziari internazionali. - 6. III Modello: Forme d'immunità limitata o ristretta rispetto a determinate categorie di azioni, o rispetto alle sole "attività ufficiali". Le organizzazioni di natura tecnica o amministrativa. - 6.1. La limitazione dell'immunità rispetto a determinate categorie di azioni. - 6.2. La limitazione dell'immunità rispetto alle "attività ufficiali" dell'organizzazione. - 6.3. L'interpretazione giurisprudenziale della nozione di "attività ufficiali". - 6.3.1. *Il riconoscimento di un'immunità funzionale assoluta.* - 6.3.2. *Il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta.* - 7. Considerazioni di sintesi sulla prassi esaminata in un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario. - 8. L'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali e il suo coordinamento con il diritto di accesso al giudice.

1. Introduzione

Alla luce delle conclusioni raggiunte nel primo capitolo quanto al fondamento della norma sull'immunità dalla giurisdizione cognitiva, e ulteriormente precisate le questioni

della *ratio legis* dell'immunità riconosciuta alle organizzazioni internazionali e del suo regime procedurale, occorre adesso interrogarsi sulla portata applicativa concreta dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali.

L'analisi si concentrerà da principio sulla ricognizione delle norme pattizie applicabili e si svilupperà secondo una *summa divisio* fra norme d'immunità assoluta (oppure incondizionata, o “*unqualified*”, § 2)⁷⁷³ e norme d'immunità ristretta (limitata o relativa, § 3) — che contemplan cioè puntuali eccezioni all'operare dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva.

L'opportunità di questo modo di procedere è suggerita anzitutto dalla necessità di concentrare l'attenzione, attraverso l'esame della prassi convenzionale, sullo specifico regime d'immunità di volta in volta applicabile, per esaminare poi quali siano le tecniche interpretative e gli argomenti ritenuti dalla giurisprudenza per confermare o limitare la portata *ratione materiae* dell'immunità. Si terrà conto inoltre della diversa natura delle organizzazioni internazionali in causa. Come si vedrà, infatti, la previsione di forme d'immunità del primo tipo indicato è comune a varie categorie o famiglie di organizzazioni internazionali: da quelle a vocazione universale, come le Nazioni Unite e alcuni dei suoi Istituti Specializzati, ad altre a carattere regionale, fino ad alcune organizzazioni minori, per dimensioni, o ampiezza e portata delle funzioni a esse assegnate. Di converso, la previsione espressa di forme d'immunità del secondo tipo riguarda non solo varie organizzazioni a carattere prevalentemente amministrativo o tecnico, ma anche organizzazioni importanti come gli Istituti finanziari internazionali, o organizzazioni regionali di notevoli dimensioni e rilievo. Inizialmente, dunque, l'analisi riguarderà le diverse forme d'immunità individuabili nella prassi convenzionale. Essa sarà tuttavia completata da un costante riferimento alla giurisprudenza, al fine di offrire una visuale d'insieme della misura d'immunità dalla giurisdizione di cui le singole organizzazioni, o le categorie d'organizzazioni considerate godono nella prassi.

Questo primo livello di analisi, inoltre, servirà a verificare la tesi della possibilità di ricondurre tali diverse forme d'immunità alla nozione di immunità funzionale, cui allora andrebbe riconosciuto un valore unificante. Se invero può affermarsi che il principio funzionalistico informa di sé, in maniera trasversale, l'intero regime giuridico esaminato, esso però è declinato in maniera diversa nella prassi convenzionale e in

⁷⁷³ Per l'utilizzo di questa terminologia, cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 253-254.

quella giurisprudenziale, e sembra quindi sfuggire a una precisa definizione “operativa” (§ 4).⁷⁷⁴

Allo scopo di meglio delimitare il campo dell’indagine che sarà svolta, si ritiene opportuno affrontare brevemente alcune questioni preliminari.

1.1. Il soggetto titolare dell’immunità dalla giurisdizione cognitiva e il suo oggetto

Una prima questione su cui vale la pena di soffermarsi in via preliminare concerne l’imprecisione, peraltro ampiamente diffusa, che caratterizza la formulazione delle norme in materia d’immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali. Tale confusione attiene, rispettivamente, al soggetto titolare dei benefici e al loro oggetto, e può essere posta sia per quanto riguarda l’immunità dalla giurisdizione, sia per quanto riguarda l’immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare.

Con formula ormai divenuta *standard*, l’Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 stabilisce:

“The United Nations, its 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 it has expressly waived its immunity shall extend to any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution”.⁷⁷⁵

In alcuni casi, poi, la formulazione appare invero ancora più imprecisa, il beneficio dell’immunità “dalla giurisdizione” essendo concesso direttamente ai “beni e averi” dell’organizzazione.⁷⁷⁶ Di fronte a disposizioni così formulate, potrebbe forse dubitarsi dell’intenzione dello Stato della sede di conferire all’organizzazione medesima l’immunità dalla giurisdizione, riconoscendo invece solamente l’immunità dei “beni e

⁷⁷⁴ Basti per il momento richiamare l’efficace espressione di C. Ryngaert, *The immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 121-148, che, a p. 129, parla della nozione in parola come di un “empty shell”.

⁷⁷⁵ 1 UNTS 15 (d’ora in avanti ‘Convenzione Generale del 1946’ o ‘CPINU’).

⁷⁷⁶ Tale sembra essere invero una caratteristica diffusa degli accordi di sede conclusi dal Belgio, cfr. F. Dopagne, *Bruxelles et ses organisations internationales - Notes sur la politique de siège de la Belgique*, in *Journal des Tribunaux*, 2012, p. 185 ss. Per un esempio, v. l’Art. 1 dell’Accordo di sede del 1993 con il Consiglio di cooperazione degli Stati del Golfo Persico (GCC): “The GCC shall have the most extensive legal capacity accorded to legal persons. *Its property and assets used exclusively in the exercise of its official functions, shall enjoy immunity from jurisdiction, save where the GCC expressly waive such immunity in a particular case. A separate waiver shall be necessary for each measure of enforcement*” (2166 UNTS 233, corsivo aggiunto).

averi” di quest’ultima da misure esecutive e cautelari.⁷⁷⁷ Tuttavia, come recentemente ha avuto occasione di affermare il Tribunale del lavoro di Bruxelles, “[b]ien que libellée sous la forme d’une immunité se rapportant à « ses biens et avoirs », l’immunité de juridiction ainsi prévue par cette disposition bénéficie évidemment à l’O.I. elle-même, comme le confirme au demeurant l’intitulé même du chapitre 1er de cet Accord, relatif aux « privilèges et immunités de l’[Agence] »”.⁷⁷⁸ Per raggiungere questo risultato, in effetti, sembrerebbe essere sufficiente un’interpretazione di buona fede dell’accordo, mirante ad assicurare alla disposizione concernente l’immunità dalla giurisdizione un effetto utile: in tale prospettiva, è chiaro come solo l’organizzazione, e non i suoi beni, potrebbe beneficiarne.⁷⁷⁹ Per contro, l’immunità da misure esecutive e cautelari riguarda i beni e gli averi dell’organizzazione beneficiaria e deve, in principio, essere tenuta distinta dall’immunità dalla giurisdizione.⁷⁸⁰

In secondo luogo, l’immunità di cui l’organizzazione è beneficiaria “copre” i suoi organi principali e sussidiari.⁷⁸¹ Al contempo, poiché l’organizzazione ne gode quale “entità distinta”,⁷⁸² essa non si estende agli Stati membri quando essi incorrano in

⁷⁷⁷ Che però nell’esempio riportato alla nota precedente è oggetto di specifica previsione all’Art. 3.

⁷⁷⁸ Tribunal du Travail (Bruxelles) *K.A. c. Organisation X.*, sentenza del 14 novembre 2016, R.G. 15/8395/A, par. 19 (accessibile su www.juridat.be).

⁷⁷⁹ F. Dopagne, *Bruxelles et ses organisations...*, cit., p. 189. V. inoltre *infra*, § 7.

⁷⁸⁰ In questo senso, cfr. Cassazione (S.U.), *Istituto Universitario europeo (IUE) c. Piette*, sentenza del 18 marzo 1999, n. 149, in *Giustizia civile*, 1999, p. 1309 ss., a p. 1312-1313: “La non sottoponibilità dei beni ad esecuzione forzata, per contro, non comporta di per sé né personalità internazionale né immunità giurisdizionale, poiché l’esclusione della garanzia patrimoniale generale dell’ente debitore, di regola limitata ai beni necessari all’esercizio delle funzioni sovrane o comunque destinati ai fini pubblicistici e quindi non riguardante quelli strumentali ad attività commerciali o più largamente privatistiche, non sottrae al creditore l’interesse ad agire in sede di cognizione per la tutela del credito: la regiudicata sull’esistenza di questo, ancorché non realizzabile in via esecutiva, permette di opporlo in compensazione, oppure di resistere con successo all’azione di ripetizione dell’indebito. *In ogni caso, l’eccezione di sottrazione dei beni all’azione esecutiva concerne il merito della causa e non la giurisdizione*” (corsivo aggiunto).

⁷⁸¹ Cfr. A. Reinisch, *Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)*, in A. Reinisch et al. (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, OUP, 2016, p. 63 ss., a pp. 79-83.

⁷⁸² Cfr. *Report of the Rapporteur of Committee IV/2*, in *UNCIO*, Vol. XIII, Doc. 933, IV/2/42 (2), del 12 giugno 1945, p. 704 dove, a proposito dell’Art. 105 della Carta, si legge: “Paragraph I (1) of this proposed article refers to the Organization considered as a distinct entity. In so doing it covers all the agencies of the Organization, that is, the agencies or authorities established by the Charter, as well as the other bodies and organisms which might subsequently be established by virtue of the powers conferred by the Charter. [...] Therefore there have been excluded from the provisions contemplated in the proposal of the Committee those agencies not belonging to the Organization, although they may have been brought into connection or relation with the Organization through application of the Charter” (corsivo aggiunto). Nel medesimo senso, cfr. il *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, del 26 giugno 1945, Department of State, Publication 2349, Conference Series 71 (d’ora in avanti “*Report to the US President del 1945*”), p. 160.

responsabilità internazionale per atti a essi imputabili.⁷⁸³ L'apparente ovvietà di una simile deduzione, non ha impedito alla England High Court di affermare recentemente l'applicabilità al Regno Unito dell'immunità prevista dalla Regulation 2000/47 del Rappresentante Speciale del Segretario Generale (RSSG) in Kosovo⁷⁸⁴ per varie violazioni del diritto interno kosovaro di cui si sarebbe reso direttamente responsabile lo stesso contingente britannico di KFOR.⁷⁸⁵ Tale decisione, che sembra in effetti attribuire all'immunità contemplata dalla Regulation una natura sostanziale,⁷⁸⁶ è da respingere. Infatti, o gli atti e le omissioni rimproverate al contingente britannico sono imputabili all'organizzazione o alle organizzazioni internazionali sotto l'egida delle quali le missioni di mantenimento della pace erano state istituite (nella fattispecie

⁷⁸³ Per una riaffermazione di questo elementare principio, cfr. ad es. Court of Appeal, *Serdar Mohammed v. Ministry of Defence*, sentenza del 30 luglio 2015, [2015] EWCA Civ 843, parr. 73-81, spec. par. 78, dov'è riportato il testo della risposta del sotto-Segretario Generale agli affari giuridici dell'ONU alla notifica, effettuata su richiesta della Corte, dell'intenzione del Segretario di Stato britannico di invocare le immunità previste dalla Convenzione Generale del 1946 in favore del personale di ISAF in Afghanistan.

⁷⁸⁴ Cfr. *Regulation No. 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR And UNMIK and their Personnel in Kosovo*, del 18 agosto 2000, adottata dal RSSG in Kosovo in virtù dei poteri a esso conferiti dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999), al fine di dare attuazione alla *Joint Declaration on the status of KFOR and UNMIK and their personnel, and the privileges and immunities to which they are entitled*, del 17 agosto 2000. La Sez. 2 ("Status of KFOR and its personnel"), in particolare prevede: "2.1 KFOR, its property, funds and assets shall be immune from any legal process. 2.2 All KFOR personnel shall respect the laws applicable in the territory of Kosovo and regulations issued by the Special Representative of the Secretary-General insofar as they do not conflict with the fulfillment of the mandate given to KFOR under Security Council resolution 1244 (1999). 2.3 [...] 2.4 KFOR personnel other than those covered under section 2.3 [cioè quelli "locally recruited"] above shall be: immune from jurisdiction before courts in Kosovo in respect of any administrative, civil or criminal act committed by them in the territory of Kosovo. Such personnel shall be subject to the exclusive jurisdiction of their respective sending States".

⁷⁸⁵ England High Court (Queen's Bench div.), *Dr Kontic and ors v. The Ministry of Defence*, sentenza dell'8 aprile 2016, [2016] EWHC 2034 (QB), par. 257: "The remaining point at issue is whether the Defendant is immune from action for its direct liability, as opposed to vicarious liability, for allegedly tortious acts or omissions. On balance I find that such an immunity is established. That was clearly the intention in the agreement and regulation" (corsivo aggiunto).

⁷⁸⁶ Tale argomento era stato in effetti avanzato dal Ministero della Difesa, cfr. High Court, *Kontic v. Ministry of Defence*, cit., par. 236: "The Defendant relies on this immunity as not merely a procedural immunity barring the bringing of claims in Kosovo but as a substantive immunity. Had the Defendant been sued in the Kosovan courts, two answers could legitimately have been advanced: firstly, it is not lawful to sue in the Kosovan court and secondly, the immunity barred any tort claim as a matter of the substantive applicable law". L'argomento, in particolare, faceva leva sulla distinzione fra l'immunità riconosciuta dalla Sez. 2 della Regulation al personale di KFOR ("subject to the exclusive jurisdiction of their respective sending States") e quella riconosciuta a KFOR "as a body" (che invece è un'immunità da "any legal process"): per il Ministero "The difference of language underpins the substantive nature of the KFOR immunity" (*ibid.*, par. 240). Gli attori, per contro, richiavano la ben nota giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in cui è invece sancito il carattere procedurale dell'immunità dalla giurisdizione (*ibid.*, par. 241, dove si fa riferimento a CIG, *Arrest Warrant of 1 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2002*, p. 25, par. 60, e *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012, par. 58.

l'ONU e la NATO),⁷⁸⁷ oppure, se imputabili al Regno Unito, non sembra potersi configurare un'applicazione, per di più extraterritoriale,⁷⁸⁸ dell'immunità dalla giurisdizione dei tribunali kosovari riconosciuta a KFOR dalla Regulation.⁷⁸⁹

1.2. Delimitazione del campo dell'indagine

Occorre precisare ulteriormente l'oggetto dell'indagine che sarà prevalentemente svolta nel presente capitolo, e le ragioni che inducono a distinguere nell'analisi la ricostruzione della portata (e degli eventuali limiti) dell'immunità dalla giurisdizione, da quella del suo coordinamento con il diritto di accesso al giudice, che sarà invece trattata solo in conclusione del capitolo.⁷⁹⁰ Com'è stato osservato, le due questioni, cui corrispondono due approcci alternativi al “problema” della delimitazione della portata dell'immunità delle organizzazioni internazionali, sono “interdépendantes et non mutuellement

⁷⁸⁷ In effetti, la Corte, sposando sul punto dell'imputazione delle condotte rimproverate al Regno Unito l'approccio seguito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti “Corte EDU”) in *Behrami e Behrami c. Francia*, ricorso n. 71412/01, e *Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ricorso n. 78166/06, sentenza del 2 maggio 2007 (d'ora in avanti “*Behrami c. Francia*”), concludeva “the relevant acts and omissions complained of are as a matter of law attributable to the United Nations, and not to the United Kingdom”, e che ciò era sufficiente a disporre delle domande fondate sulla violazione degli Artt. 2 e 3 CEDU, cfr. High Court, *Kontic v. Ministry of Defence*, cit., par. 135. Deducendo logicamente dalla conclusione così raggiunta, la Corte più oltre osservava che “I have already found that the actions of KFOR fall to be attributed at law to the United Nations. As I have indicated, that is sufficient to avoid liability on the part of the Defendant. The question of any consequential immunity because of that conclusion becomes redundant” (*ibid.*, par. 244). Non è chiaro quindi perché abbia ritenuto, con riferimento alle domande degli attori fondate sulla violazione del diritto kosovaro tramite atti o omissioni di cui il Regno Unito sarebbe “directly liable”, di dover dare effetto all'immunità riconosciuta dalla Regulation 2000/47, tanto più che la Corte aveva poco prima riconosciuto che “There is no Particular [of Claim] linked in any identifiable way to the specific events leading to the death or abduction of any of the Claimants' relatives. There is no claim based on the actions of individuals for which the Defendant is vicariously liable” (*ibid.*, par. 253). Anche in caso contrario, del resto, non mancano esempi di applicazione, da parte delle corti interne dello Stato d'invio di un contingente partecipante a un'operazione di peacekeeping, del diritto interno dello Stato sul cui territorio essa si svolge, o anche del diritto interno dello Stato del foro, richiamati per effetto delle norme di diritto internazionale privato dello Stato del foro. Come es. del secondo tipo, nella stessa giurisprudenza britannica, cfr. England High Court (Queen's Bench div.), *Bici and Bici v. Ministry of Defence*, sentenza del 7 aprile 2004, [2004] EWHC 786, ILDC 100 (UK 2004), par. 2. Per un esempio del primo tipo, nella giurisprudenza olandese, cfr. *Mustafic-Muijc et al. v. The State of The Netherlands e H. Nuhanovic v. The State of The Netherlands*, Corte d'appello (L'Aia), sentenze del 5 luglio 2011, par. 6.20; Corte Suprema olandese, sentenze del 6 settembre 2013, par. 3.15.3.

⁷⁸⁸ Il Preambolo della Regulation 2000/47, in effetti, chiarisce che essa è stata emanata: “For the purpose of implementing, within the territory of Kosovo, the Joint Declaration on the status of KFOR and UNMIK and their personnel, and the privileges and immunities to which they are entitled” (corsivo aggiunto).

⁷⁸⁹ Seppur in circostanze diverse, cfr. in linea con quanto sostenuto nel testo, Corte Suprema canadese, *Miller c. Canada*, sentenza dell'1 marzo 2001, [2001] R.C.S. 407, a p. 425, parr. 42-43.

⁷⁹⁰ V. Capitolo 4, § 8.

exclusives”.⁷⁹¹ La loro stretta relazione, del resto, era già stata evidenziata con riferimento al processo di relativizzazione della portata dell’immunità degli Stati.⁷⁹² Al contempo, però, la logica su cui tali distinti approcci si fondano è differente:⁷⁹³ la definizione della portata dell’immunità dalla giurisdizione, e degli eventuali limiti o eccezioni al suo operare, in effetti, comporta la, più o meno chiara, identificazione di aree dell’attività del soggetto beneficiario rispetto alle quali l’immunità non opererebbe. Per contro, porsi — come sinora sembra essersi per lo più posta la giurisprudenza più recente sulla scia soprattutto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo — nella prospettiva del conflitto di norme, o del coordinamento fra l’immunità dalla giurisdizione e il diritto al giudice, presuppone che sia risolta positivamente la prima questione, e invero assume che l’immunità “copra”, almeno in principio, l’attività dell’organizzazione dedotta in giudizio,⁷⁹⁴ seppur eventualmente da bilanciare con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, e se del caso da disapplicare nel caso di specie in assenza di una tutela equivalente.

In altre parole, sulla base di questo approccio, il riconoscimento dell’immunità *in principio* spettante all’ente convenuto, sarebbe *in concreto* condizionata all’esistenza di vie alternative di ricorso. In questa prospettiva si pone ad esempio la giurisprudenza belga, che limitando in genere la propria analisi della *portata* dell’immunità a una

⁷⁹¹ Cfr. I. Pingel, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 635, ma v. già E. Gaillard, I. Pingel-Lenuzza, *International Organisations and Immunity From Jurisdiction: to Restrict or to Bypass?*, cit., spec. p. 4 ss.

⁷⁹² Cfr. H. Lauterpacht, *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*, in *BYIL*, vol. 28, 1951, pp. 220-272, a p. 221 e spec. p. 235; I. Pingel-Lenuzza, *Les immunités des Etats en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 46-53.

⁷⁹³ La distinta portata e la complementarità dei due argomenti sono evidenti, ad es., in Corte d’appello (L’Aia), *Iran-US Claims Tribunal v. Y.*, sentenza del 17 settembre 2013 (inedita, disponibile in olandese all’indirizzo: <http://rechtspraak.nl/>), par. 4.1, dove dopo aver rilevato che il Tribunale gode di un’immunità funzionale, fintanto che esso abbia predisposto al proprio interno un procedimento alternativo per risolvere le controversie con il proprio personale, e che il convenuto nella fattispecie disponeva di un simile rimedio, osservava: “However, [the defendant] also submitted at first instance and maintained on appeal that the immunity accruing to the Tribunal is a functional immunity directed at the Tribunal’s task and that the Headquarters Agreement therefore grants immunity “within the scope of the performance of its tasks”. The dismissal of a non-essential employee for the performance of that task does not, according to [the defendant], constitute part of that task. *In doing so, it clearly seeks to argue that the present proceedings, irrespective of whether there is an alternative legal remedy before it, fall outside the scope of the immunity accruing to the Tribunal*” (corsivo aggiunto, traduzione mia).

⁷⁹⁴ Anzi, com’è stato osservato, la diffusione di un simile approccio all’immunità delle organizzazioni internazionali è dovuta principalmente proprio al fatto che “[a]t the end of the day, most attempts to make functional immunity work in a way that does not lead to absolute immunity have not been very successful. This raises the question whether there are any *alternative solutions*”, cfr. A. Reinisch, U.A. Weber, *In the Shadow of Waite and Kennedy - The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual’s Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, in *IOLR*, vol. 1, 2004, pp. 59-110, a p. 64 (corsivo aggiunto).

ricognizione formale delle fonti applicabili, si fonda sul diritto al giudice al fine di pervenire a un contemperamento degli *effetti* dell'immunità, e soprattutto la giurisprudenza austriaca, che invece associa normalmente all'immunità funzionale una portata *assoluta*.

È però vero che talvolta i due approcci si fondono nell'operato dei tribunali nazionali, e che la nozione d'immunità funzionale si sia, specialmente nella giurisprudenza di alcuni Stati, "colorata" dell'argomento fondato sull'esistenza di un rimedio alternativo in seno all'organizzazione. Ciò può dirsi, ad esempio, della giurisprudenza olandese, la quale coniuga a questo approccio quello fondato su una nozione *ristretta* d'immunità funzionale, ma anche tradizionalmente della giurisprudenza italiana.⁷⁹⁵

Tutto ciò premesso, è ora necessario tentare di definire più precisamente i concetti qui accennati, partendo dalla ricognizione delle differenti declinazioni pattizie della nozione d'immunità funzionale.

2. I Modello: Forme d'immunità incondizionata, non-qualificata o assoluta

Come in parte si è già rilevato,⁷⁹⁶ l'uniformità nella prassi convenzionale concernente l'immunità dalla giurisdizione cognitiva delle organizzazioni internazionali riguarda il *principio* cui il relativo regime giuridico è improntato, piuttosto che la *disciplina di dettaglio* che lo caratterizza. In altre parole, il principio sancito, quasi sempre espressamente,⁷⁹⁷ dalla generalità degli accordi in materia è che l'organizzazione

⁷⁹⁵ V. più diffusamente, *infra*, §§ 4 e 6, e Sez. 2.

⁷⁹⁶ Cfr. *supra*, Capitolo 1, § 6.1.1.

⁷⁹⁷ Anche quando né l'accordo istitutivo né gli eventuali accordi multilaterali o bilaterali in materia di privilegi e immunità indichino espressamente il principio della necessità funzionale come fondamento del relativo regime giuridico, spesso esso può essere dedotto da altre disposizioni degli stessi accordi, cfr. ad es. l'analisi dei privilegi e delle immunità riconosciuti all'International Renewable Energy Association (IRENA) svolta da N.M. Blokker, *International Organizations: the Untouchables?*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *Immunity of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015, p. 1 ss., a p. 12, in cui l'A. rileva come l'Accordo sui privilegi e le immunità del 2013 (IRENA Doc. A/3/13, il cui Art. III, Sez. 3 conferisce all'Associazione un'immunità assoluta), come pure l'Art. XIII.B dell'Accordo istitutivo del 2009 (che si limita a rinviare alla conclusione di futuri accordi), non contengano una disposizione di principio del tipo dell'Art. 105 della Carta ONU. Tuttavia varie disposizioni dell'Accordo del 2013 (spec. l'Art. 33, "[t]he provisions of this Agreement in relation to the Agency shall be interpreted in the light of the functions with which the Agency is entrusted by the Statute") e, potrebbe aggiungersi, dell'Accordo di sede con gli Emirati Arabi Uniti del 2012 (spec. l'Art. II, Sez. 2, "[t]his Agreement shall be interpreted in the light of its primary objective of enabling the IRENA to perform its

internazionale godrà dell'immunità "necessaria all'esercizio delle funzioni": ciò conduce la dottrina a ricondurre sotto la generica nozione d'immunità funzionale un regime che presenta nondimeno, quanto alla disciplina di dettaglio, una innegabile varietà di soluzioni. Sembra dunque opportuno avviare l'analisi della nozione *de qua* dalla rilevazione di tali differenze, che costituiscono altrettante declinazioni dello *standard* d'immunità funzionale. In questa prospettiva, si ritiene che possano individuarsi due distinti modelli in cui inquadrare la disciplina di dettaglio.

2.1. Il binomio "norma di principio/norma di dettaglio" e il loro coordinamento

Un primo modello, più diffuso, è quello che a norme di principio che ancorano il riconoscimento di privilegi e immunità al criterio della necessità funzionale associa disposizioni di dettaglio che prevedono un'immunità dalla giurisdizione cognitiva di portata assoluta. Tale modello è caratteristico, ma non esclusivo, dell'immunità riconosciuta alle Nazioni Unite e a numerosi dei suoi Istituti specializzati, rispettivamente, dalla Carta e dagli accordi costitutivi dei vari Istituti e dalla Convenzione Generale del 1946 e dalla Convenzione del 1947. La sua ampia diffusione non impedisce tuttavia di prospettare difficoltà interpretative, attinenti in particolare alla natura e alla portata delle norme di principio e di quelle di dettaglio, e al loro coordinamento.

Anzitutto, non è di immediata evidenza se alle norme di principio possa essere attribuita un autonomo contenuto normativo, cioè se esse costituiscano una base sufficiente per riconoscere l'immunità dalla giurisdizione cognitiva a una data organizzazione, oppure se esse debbano ritenersi precisare solo la *ratio* posta a fondamento del riconoscimento dei privilegi e delle immunità dell'organizzazione. Inoltre, nel primo caso, non è chiaro quale portata applicativa debba attribuirsi al principio d'immunità funzionale. Un'interpretazione sistematica o teleologica condurrà infatti sovente ad attribuire loro portata assoluta.⁷⁹⁸ Da un lato, infatti, il "contesto" di

official functions in the Host Country"), consentono di dedurre il fondamento funzionale dell'immunità assoluta riconosciuta all'Associazione.

⁷⁹⁸ Sui criteri applicabili all'interpretazione dei trattati stabiliti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (CVDT) cfr., con ulteriori riferimenti, F. Salerno, *Diritto internazionale, Principi e norme*, 5° ed., Milano, CEDAM/Wolters Kluwer, 2019, p. 199 ss.; O. Dörr, *Article 31*, in O. Dörr, K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer-Verlag, 2018, p. 559 ss.; A.

cui l'interprete deve tener conto è formato dai protocolli o annessi in cui, talvolta, è contenuta la disciplina di dettaglio; dall'altro, la considerazione delle finalità dell'organizzazione, coniugata a una lettura funzionale dei suoi poteri e competenze, condurrà più spesso a rendere l'immunità coestensiva alla sfera della soggettività dell'ente. Per contro, se può ragionevolmente ritenersi che un'interpretazione letterale di tali disposizioni consenta di attribuire loro una portata ristretta, è altresì vero che il senso ordinario da attribuire ai termini della disposizione, "va comunque contestualizzato nel momento della sua applicazione".⁷⁹⁹ In tal senso, non è da escludersi che un'interpretazione evolutiva di questo modello d'immunità possa condurre a una limitazione dei suoi effetti.

Del resto, simili incertezze possono forse essere sollevate, benché ciò accada certamente in misura minore, anche con riferimento a norme di dettaglio che dispongano per il riconoscimento all'organizzazione un'immunità incondizionata o assoluta. A tal riguardo, in effetti, non sono mancati argomenti a favore di un'interpretazione teleologica di tali disposizioni, volti a restringerne la portata alla luce del richiamo operato dal preambolo degli accordi in cui sono contenute al principio d'immunità funzionale, inteso evidentemente in senso restrittivo.

In secondo luogo, le incertezze appena accennate potrebbero riflettersi nell'esigenza di coordinare le norme di principio con quelle di dettaglio contenute spesso in accordi successivi, di natura multilaterale ma anche, se del caso, bilaterale, in cui sono in genere inserite le disposizioni di principio. In tal caso, l'inclusione nel primo tipo di accordi di clausole di coordinamento, l'applicazione dei criteri generali di successione delle norme nel tempo di cui all'Art.30(3) e (4) della Convenzione di Vienna del 1969, o ancora il criterio di specialità, potrebbero offrire in principio un metodo di risoluzione degli eventuali conflitti.⁸⁰⁰

Cassese, *Diritto internazionale*, cit., pp. 288-293; J.-M. Sorel, *Article 31*, in O. Corten, P. Klein (sous la direction de), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités, Commentaire article par article*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 1289 ss.

⁷⁹⁹ Cfr. ancora F. Salerno, *op. cit.*, p. 201.

⁸⁰⁰ Sui criteri stabiliti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, v. *ibid.*, p. 190 ss. Per una classificazione delle clausole di coordinamento, cfr. R. Virzo, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, Padova, CEDAM, 2008, p. 145 ss. V. inoltre K. von der Decken, *Article 30*, in O. Dörr, K. Schmalenbach (eds.), *op. cit.*, 539 ss.; F. Paolillo, *Article 30*, in O. Corten, P. Klein (sous la direction de), *op. cit.*, p. 1247 ss.

Tuttavia, la prassi, come gran parte della dottrina, propende invero per l'assimilazione fra norme di principio e norme di dettaglio, ed evita quindi di prospettare un'incompatibilità fra gli obblighi previsti dalle une e dalle altre.

Quanto detto, è osservabile specialmente con riferimento all'ONU. In ragione della generale identità delle questioni che saranno esaminate, il discorso può tuttavia essere in gran parte esteso anche agli Istituti specializzati e alle altre organizzazioni riconducibili al modello in esame. La prassi riguardante questi ultimi enti, come si dirà, presenta però un minore grado di uniformità.

3. Le Nazioni Unite

3.1. Il contenuto e la portata dell'Art. 105 della Carta e il suo coordinamento con l'Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale del 1946

Nello stabilire che “the Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessities for the fulfillment of its purposes”, l'Art. 105 utilizza una formula tanto efficace, quanto ambigua.⁸⁰¹

I lavori preparatori concernenti tale articolo confermano che nell'ancorare il riconoscimento dei privilegi e delle immunità alla necessità di garantire l'adempimento delle *finalità* (“purposes”) assegnate all'Organizzazione, i redattori della Carta intendevano soprattutto evitare un riferimento esplicito al regime giuridico delle immunità diplomatiche.⁸⁰² Una lettura attenta di quei documenti, tuttavia, rivela che l'esatta portata, se non il contenuto normativo della disposizione sfuggiva in parte anche agli stessi redattori.

⁸⁰¹ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 331 ss.: “The notion of functional immunity is a very elusive one. Although very appealing at face value for its apparent reasonableness, the precise application of a functional standard is less than clear”. Sull'Art. 105 della Carta, e per ulteriori riferimenti, cfr. I. Pingel, *Article 105*, in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3° ed., Paris, Economica, 2005, pp. 2157-2169; A.J. Miller, *The Privileges and Immunities of the United Nations*, in *IOLR*, vol. 6, 2009, pp. 7-115; A. Ziegler, *Article 105*, in B. Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3° ed., Oxford, OUP, 2012, pp. 2158-2178.

⁸⁰² Cfr. *Report of the Rapporteur of Committee IV/2*, cit. (*supra*, nota 10), p. 704: “In order to determine the nature of the privileges and immunities, the committee has seen fit to avoid the term “diplomatic” and has preferred to substitute a more appropriate standard, based, for the purposes of the Organization on the necessity of realizing its purposes and, in the case of the representatives of its members and the officials of the Organization, on providing for the independent exercise of their functions”.

Ad esempio, il capo della delegazione statunitense alla Conferenza di San Francisco osservava, in una relazione presentata al Presidente degli Stati Uniti:

“The exact nature of the privileges and immunities to which international organizations and their officials are entitled is not yet sufficiently clear due to the fact that the practice is relatively new and has necessarily varied from one organization to another dependent upon their respective functions. Therefore, Article 105 stipulates that the Organization itself, the representatives of the Members and the officials of the Organization shall have the ‘necessary’ privileges and immunities”.⁸⁰³

La questione del *contenuto* normativo dell’Art. 105(1), cioè della possibilità di ricavare direttamente da tale disposizione un obbligo per gli Stati membri dell’Organizzazione di riconoscere quest’ultima immune *dalla giurisdizione cognitiva* dei propri tribunali interni, si pose soprattutto prima della generale ratifica della Convenzione Generale del 1946.⁸⁰⁴ Tale questione, che si interseca con quella della diretta applicabilità della disposizione negli ordinamenti interni degli Stati membri,⁸⁰⁵ risente quindi in certa misura anche del grado di apertura degli stessi ordinamenti nazionali al diritto internazionale pattizio. Da essa, inoltre, possono farsi dipendere diversi approcci al problema del suo coordinamento con l’Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale del 1946, strumento la cui adozione è contemplata dallo stesso Art. 105(3).⁸⁰⁶

Secondo una prima tesi, la disposizione di cui al par. 1 dell’Art. 105 non indicherebbe altro che la *ratio* posta alla base del riconoscimento, all’organizzazione, di privilegi e immunità il cui *contenuto* (l’immunità dalla giurisdizione cognitiva e/o da quella esecutiva e cautelare) e la cui *portata* sarebbero invece oggetto di specifica disciplina da parte delle norme di dettaglio contenute nella Convenzione Generale.⁸⁰⁷

⁸⁰³ Cfr. *Report to the US President* del 1945, cit., p. 158.

⁸⁰⁴ Cfr. N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités des organisations internationales d’après les jurisprudences nationales depuis 1945*, in AFDI, vol. 3, 1957, p. 262 ss., a pp. 265-266.

⁸⁰⁵ Sulla nozione di diretta applicabilità, o del carattere immediatamente esecutivo (o self-executing), cfr. T. Buergenthal, *Self-Executing Treaties and Non Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 235, 1992, p. 303 ss.; B. Conforti, *op. cit.*, p. 343 ss.

⁸⁰⁶ Il quale reca: “The General Assembly may make recommendations *with a view to determining the details of the application* of paragraphs 1 and 2 of this Article or may propose conventions to the Members of the United Nations for this purpose” (corsivo aggiunto).

⁸⁰⁷ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 334, il quale tuttavia si limita a prospettare l’argomento in parola, senza tuttavia indicare riferimenti. Sembra, a chi scrive, che si ponga in questa prospettiva N.M. Blokker, *Jurisdictional Immunities of International Organisations...*, cit., pp. 191 e 193.

Questa soluzione sembrerebbe del resto in linea con il disposto del citato Art. 105(3),⁸⁰⁸ oltre che con la giurisprudenza prevalente.⁸⁰⁹

All'opposto, un'altra parte della dottrina⁸¹⁰ e della giurisprudenza più risalente,⁸¹¹ in sintonia con l'intento dei redattori della Carta ricavabile dai lavori preparatori,

⁸⁰⁸ N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités...*, cit., p. 266.

⁸⁰⁹ Ad es. in alcune risalenti pronunce delle corti argentine, può osservarsi la tendenza a non ritenersi vincolati *direttamente* dall'Art. 105 della Carta ONU, prediligendo ricorrere ad es. a una pronuncia d'incompetenza ai sensi di una disposizione di diritto interno di rango costituzionale (cfr. Corte Suprema de Justicia, *Avis Abel Schuster c. Naciones Unidas-Centro de Informaciones de Buenos Aires*, sentenza del 20 dicembre 1951, in *Fallos CSJN*, vol. 221, 1951, pp. 703-707). Già in questa prassi più risalente tuttavia è possibile trovare soluzioni divergenti (cfr. ad es. Tribunale del lavoro (Buenos Aires), *Bergareche v. United Nations Information Centre*, sentenza del 23 novembre 1954, in *Annual Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 1955-1956*, 11 GAOR, Supp. (No. 1), UN Doc. A/3137, pp. 106-107, che nel riconoscere l'immunità dell'Organizzazione opera un riferimento congiunto all'Art. 105 e alla Convenzione Generale del 1946, che però l'Argentina non aveva ancora ratificato). Sembra tuttavia che fosse prevalente l'impostazione sopra indicata (cfr., nello stesso procedimento da ultimo citato, Tribunale del lavoro, sentenza del 7 febbraio 1956, citata in UN OLA, *Law Applicable to Contracts Concluded by the United Nations with Private Parties—Procedures for Settling Disputes Arising out of Such Contracts—Relevant Rules and Practices, Reply to a questionnaire from the Institut de droit international*, in *UNJY*, 1976, p. 159 ss., a p. 174, che dichiarava la propria giurisdizione in ragione, appunto, della mancata ratifica della Convenzione Generale del 1946; in seguito alla ratifica della Convenzione, lo stesso Tribunale, con decisione del 23 aprile 1957, e quindi la Corte d'appello, con decisione del 19 marzo 1958, dichiararono l'immunità dell'Organizzazione, v. *ibid.*). Lo stesso può forse dirsi di una risalente giurisprudenza messicana, che pur dichiarando l'incompetenza delle corti interne a giudicare dei rapporti interni di lavoro dell'Organizzazione in base alle "regole del diritto internazionale" non fa riferimento espresso all'immunità riconosciuta dall'Art. 105 (cfr. Corte Suprema del Messico, *Diaz-Diaz v. UN Economic Commission for Latin America*, sentenza del 28 aprile 1954, in *Annual Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 1953-1954*, 9 GAOR, Supp. (No. 1), UN Doc. A/2663, pp. 105-106). Altrettanto variegato, ma non sempre coerente con la prassi sin qui richiamata, fu invece l'orientamento seguito dalle corti di Libano, Siria, Giordania ed Egitto nei riguardi dell'UNRWA (cfr. gli *Annual Report of the Director of UNRWA*, UN Docs: A/2171 (1952), pp. 43-44; A/2470 (1953), pp. 28-31; A/2717 (1954), pp. 43-44; A/2978 (1955), pp. 28-31; A/3212 (1956), pp. 39-41; A/3686 (1957), pp. 28-31; A/3931 (1958), pp. 40-43; A/4213 (1959), pp. 33-37). In effetti, nei casi in cui l'immunità fu negata può vedersi piuttosto il sintomo del mancato riconoscimento della natura giuridica di organo sussidiario di UNRWA. La giurisprudenza statunitense più risalente, pur riferendosi normalmente all'Art. 105 come punto di partenza del proprio ragionamento, sembra ricavare l'obbligo di riconoscere i privilegi e le immunità dell'Organizzazione o dei suoi funzionari e agenti dalle più precise disposizioni dell'IOIA o dai certificati del Dipartimento di Stato, cfr. in questo senso N.Q. Dinh, *Les privilèges et immunités...*, cit., pp. 272-273.

⁸¹⁰ Cfr. P. Cahier, *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Giuffrè, 1959, p. 1388; A. Ziegler, *Article 105*, cit., p. 2162.

⁸¹¹ Per un esempio della chiara affermazione del carattere "self-executing", dell'Art. 105(1), cfr. Supreme Court, Special Term, Queens County, *Curran v. City of New York*, sentenza del 18 aprile 1949, 191 Misc. 229, 77 N.Y.S. 2d 206. Meno chiaro è invece l'approccio seguito dalla Corte distrettuale di Tokyo, *Shigeo Ui v. United Nations University*, sentenza del 21 settembre 1977, in *The Japanese Annual of International Law*, vol. 23, 1980, pp. 196-200. La Corte, infatti, dapprima affermava la natura di organo indipendente dell'ONU rispetto all'ONU (che pure l'aveva istituito come organo sussidiario con Ris. dell'AG); quindi, rilevava l'assenza di disposizioni concernenti l'immunità dalla giurisdizione nell'Accordo di sede con il Giappone; infine, pur richiamando l'Art. 11(1) della Carta istitutiva dell'ente (adottata con la medesima Ris. e pertanto non vincolante per il Giappone), che dispone per l'applicabilità all'ONU degli stessi privilegi e immunità previsti dagli Artt. 104 e 105 della Carta ONU, concludeva per l'applicabilità all'ONU della stessa Carta ONU e della Convenzione Generale del 1946 (*ibid.*, p. 199; per un'analisi, cfr. T. Ueki, *Japan*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 173 ss., a p. 174 ss.).

suggerisce che tale disposizione possa talora costituire una base sufficiente per il riconoscimento dell'immunità. Dai lavori preparatori, in effetti, emerge chiaramente, anzitutto, che i redattori della Carta ritenevano che la formula generale dell'Art. 105 richiamasse, fra le varie tipologie di privilegi e immunità, anche l'immunità dalla giurisdizione,⁸¹² e in secondo luogo che tale disposizione fosse ritenuta fonte immediata dell'obbligo degli Stati membri di riconoscere all'Organizzazione tali privilegi e immunità.⁸¹³ Coerentemente, la posizione espressa in passato dalla stessa Organizzazione è stata che anche in assenza della ratifica della Convenzione Generale del 1946 da parte di uno Stato membro, l'immunità dalla giurisdizione a essa spettante sarà direttamente deducibile dall'Art. 105(1) e su tale base dovrà essere riconosciuta.⁸¹⁴ Infine, la giurisprudenza più recente continua a far riferimento *anche* all'Art. 105 della Carta come base giuridica dell'obbligo di riconoscere l'immunità all'Organizzazione.⁸¹⁵

⁸¹² Cfr. *Report of the Rapporteur of Committee IV/2*, cit. (*supra*, nota 10), p. 705 dove si legge: "The draft article proposed by the Committee does not specify the privileges and immunities respect for which it imposes on the member states. This has been thought superfluous. The term privileges and immunities indicate in a general way all that could be considered necessary to the realization of the purposes of the Organization [...] exemption from tax, *immunity from jurisdiction* [...]". Cfr. anche il *Report to the US President* del 1945, cit., p. 159.

⁸¹³ *Ibid.*, pp. 704-705: "Paragraph II [l'attuale par. 3 dell'Art. 105] only provides a power which the General Assembly may or may not exercise. It does not impair the provisions of paragraph I. *This latter sets forth a rule obligatory for all members as soon as the Charter becomes operative.* In the opinion of the Committee, this rule should apply under any circumstances, its authority being in no way subordinated to the exercise by the Assembly of the power specified in paragraph II" (corsivo aggiunto).

⁸¹⁴ Cfr. ad es. UN OLA, *Question of Privileges and Immunities of the United Nations, of Representatives of Member States and of Officials of the Organizations, Statement made by the Legal Counsel at the 1016th meeting of the Sixth Committee of the General Assembly on 6 December 1967*, in *UNJY*, 1967, p. 311 ss., a p. 313, par. 9: "In the first place, Article 105 itself accords such privileges and immunities as are necessary. This is an obligation on all Members of the United Nations, whether or not they have acceded to the Convention, whose purpose was to determine the details of application. If a privilege or immunity is necessary for the fulfilment of the purposes of the Organization or for the independent exercise of the functions of representatives and officials, then it must be accorded by all Members as a Charter obligation whether or not they have acceded to the Convention. It would, therefore, seem to the Secretary-General that Article 105 itself establishes an obligation for all Member States to accord these rights to the representatives of all other Members". Cfr. inoltre l'*UN Amicus Curiae Brief* nel caso *Broadbent*, cit., p. 231. Cfr. però le opinioni più recenti richiamate *infra*, nota 81, da cui risulta come la stessa Organizzazione abbia adottato, in materia, posizioni contraddittorie. Che l'obbligo derivante dall'Art. 105 sia autonomo rispetto a quello posto dall'Art. II, Sez. 2 della Convenzione Generale, sembra emergere anche dal parere emanato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Cumaraswamy*, in cui la Corte conclude che "that the Government of Malaysia had an obligation, under Article 105 of the Charter and under the General Convention, to inform its courts of the position taken by the Secretary-General", cfr. *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62, spec. p. 87, par. 62.

⁸¹⁵ Si noti ad es. che, malgrado alcune divergenze nel ragionamento seguito nei diversi gradi di giudizio, specialmente con riferimento all'interpretazione e al coordinamento dell'Art. 105 e dell'Art. II, Sez. 2 CPINU, le corti olandesi sembrano convergere sul punto nel caso *Stichting Mothers of Srebrenica v. United Nations*, cfr. Corte distrettuale dell'Aia, sentenza del 10 luglio 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD6796, spec. parr. 5.6 e 5.11; Corte Suprema olandese, sentenza del 13 aprile

In ogni caso, a fronte dell'ormai elevato numero di ratifiche raggiunto dalla Convenzione Generale del 1946, e della diffusa ammissione del carattere direttamente applicabile di quest'ultima, la questione ha ormai un'importanza marginale.⁸¹⁶ Essa inoltre non risponde alla domanda se dall'Art. 105 possa ricavarsi un'autonoma definizione della *portata* dei privilegi e delle immunità cui si riferisce, oppure se a ciò sopperisca una differente fonte di disciplina, da individuare evidentemente nella Convenzione Generale del 1946.

Un'indicazione nel primo senso, sembrerebbe essere fornita dalla stessa teoria funzionalista, della cui logica è imbevuto l'Art. 105. Secondo tale teoria, la nozione di "funzione" presenta una triplice qualità. Per riprendere la terminologia impiegata da Virally,⁸¹⁷ oltre ad "abilitare" l'organizzazione a svolgere tutte le attività necessarie, con tutti i mezzi necessari, al suo perseguimento,⁸¹⁸ e ad "obbligare" sia l'organizzazione che i suoi Stati membri, rispettivamente, al raggiungimento di tale scopo e all'astenersi dall'interferire con esso,⁸¹⁹ la funzione rappresenta altresì uno *standard* di misura (dell'abilitazione, ma anche degli obblighi che ne discendono).⁸²⁰ Questa lettura trova riscontro, con riferimento alle immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali, nell'analisi di una parte della dottrina. Jenks ad esempio osservava che il

2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1999, spec. par. 4.2: "The basis for the UN's immunity [...] is article 105 of the UN Charter and article II, § 2 of the Convention" (disponibile in inglese all'indirizzo: <http://www.internationalcrimesdatabase.org>). In appello, per contro, la base dell'immunità dell'ONU era individuata esclusivamente nell'Art. II, Sez. 2 CPINU, il quale però era ritenuto non discostarsi da quanto disposto dell'Art. 105, cfr. Corte d'appello dell'Aia, sentenza del 30 marzo 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BL8979, spec. parr. 4.2-4.5. Cfr. infine Corte EDU, *Associazione Madri di Srebrenica et al. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 65542/12, sentenza dell'11 giugno 2013, par. 147-148 (dove la Corte, dopo aver richiamato le diverse interpretazioni offerte dalla prassi e dalla dottrina circa la portata dall'immunità dell'ONU senza tuttavia offrire una propria interpretazione, si limita a richiamare l'Art. 105 e l'Art. II, Sez. 2 CPINU, *ibid.*, parr. 141-143 e 147-148). In linea la lettura qui proposta, cfr. K. Schmalenbach, *Preserving the Gordian Knot: UN Legal Accountability in the Aftermath of Srebrenica*, in *NILR*, vol. 62, 2015, pp. 313-328, a p. 325.

⁸¹⁶ Nella giurisprudenza statunitense più recente, malgrado non manchino i richiami all'Art. 105 come base del riconoscimento dell'immunità, il parametro giuridico di riferimento è per lo più esclusivamente fornito dalla Convenzione Generale del 1946, di cui è stato di recente affermato il carattere "self-executing", v. US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak et al. v. United Nations et al.*, sentenza del 2 marzo 2010, 597 F.3d 107. V. inoltre infra nota ???

⁸¹⁷ M. Virally, *La notion de fonction...*, cit., p. 291 ss.

⁸¹⁸ *Ibid.* In tal senso, la funzione fornisce la "justification" dell'organizzazione e di tutta la sua attività.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 299 s.; CIG, *Riparazione dei danni...*, cit., spec. pp. 179 e 183.

⁸²⁰ M. Virally, *op. ult. cit.*, p. 291 ss. In tal senso, la funzione è per l'organizzazione "sa ratio, aux deux sens du terme: raison d'être et limitation".

criterio di necessità funzionale posto dall'Art. 105 "constitute both the justification for and the measure of international immunities".⁸²¹

Intendersi tuttavia sul significato concreto di tale formula è più arduo. Resta infatti una confusione di fondo nell'analisi riguardante la questione qui discussa, giustificata in parte dalla stessa duttilità insita nel criterio di necessità funzionale.⁸²² Inoltre, con riferimento all'Organizzazione in quanto tale, l'Art. 105 è stato raramente oggetto di un'autonoma interpretazione da parte dei giudici nazionali.

3.1.1. Spunti ricavabili dalla prassi relativa all'applicazione del par. 2 dell'Art. 105.

Ciò è in effetti avvenuto più spesso con riferimento all'immunità dalla giurisdizione dei funzionari ed agenti dell'Organizzazione e dei rappresentanti degli Stati membri presso la stessa, che il par. 2 riconosce "as... necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization". Tale espressione è stata ad esempio oggetto di interpretazione in alcune risalenti pronunce statunitensi, in cui i giudici, facendo riferimento al criterio della necessità funzionale al fine di restringere la portata dell'immunità invocata dall'individuo beneficiario, erano giunti a negarla nel caso di specie, facendo leva ora sulla natura subalterna delle mansioni svolte dal richiedente,

⁸²¹ Jenks, *International Immunities*, cit., p. xxxviii (corsivo aggiunto). Peraltro non è chiaro se l'A. in parola deduca da questa osservazione la possibilità di ricavare autonomamente, da disposizioni del tipo dell'Art. 105 della Carta ONU, la portata dell'immunità da esse prevista. Egli pare, invero, iscriversi nell'opinione, di cui si dirà più oltre nel testo, secondo cui il criterio sancito dalla disposizione di principio contenuta nella Carta trova specificazione nella Convenzione Generale del 1946, cosicché quest'ultima fornirebbe una "interpretazione autentica" della misura d'immunità "necessaria al perseguimento dei fini" dell'organizzazione. Malgrado ciò, l'affermazione che il criterio della necessità funzionale fornisca anche la *misura* dell'immunità conferita all'organizzazione, sembra preludere alla possibilità di attribuirgli un significato autonomo e, potenzialmente, distinto da quello che gli deriva dal coordinamento con eventuali disposizioni di dettaglio contenute in strumenti annessi o collegati. Cfr. inoltre J.L. Kunz, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *AJIL*, 1947, p. 847: "The functional principle furnishes not only the basis but also the standard of the extent of the privileges and immunities require"; e *Privileges and immunities of international organisations and persons connected with them*, Report of the Sub-Committee on Privileges and Immunities of International Organisations, revised and approved by the Committee on Legal Cooperation (CCJ) at its 11th meeting, Addendum to CM (69) 92 (d'ora in avanti "CoE Explanatory Report del 1969"), p. 4, par. 9(b): "The functional needs of the Organisation should be one of the principal criteria used to determine the extent of any privileges and immunities to be granted. This would in effect ensure its independence precisely to the extent necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes".

⁸²² Per un rilievo analogo, cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 331 ss., che cita in proposito il *Fourth Report by Díaz-González*, cit., pp. 157-158, in cui la questione della portata dell'immunità alla luce del principio di necessità funzionale pare in effetti confondersi, nell'analisi, con quella del suo contenuto. Per entrambi i profili, egli reputa decisivo il criterio dei "functional requirements" di ciascuna organizzazione internazionale, il che se come detto non è errato, nulla aggiunge alla ricerca di un

ora sul carattere illecito dell'atto a esso attribuito per dedurne la "non necessità" ai fini del perseguimento delle funzioni da parte dell'ente.⁸²³ Questi esempi, parrebbero essere in linea con la scelta di sostituire al mero rinvio al regime valido per gli agenti diplomatici uno *standard* fondato sulla necessità funzionale, scelta dalla quale sembrerebbe emergere, almeno con riferimento alle categorie di beneficiari individuali contemplate dall'Art. 105(2), l'intento di restringere la portata dei privilegi e delle immunità ivi conferite.⁸²⁴ Va detto, tuttavia, che nella Convenzione Generale del 1946

⁸²³ Cfr., ad es., City Court of New Rochelle, N.Y., *Westchester County v. Ranollo*, sentenza dell'8 novembre 1946, in *AJIL*, vol. 41, 1947, pp. 690-693, con nota di L. Preuss, *Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranollo Case*, *ibid.*, p. 555 ss., decisione riguardante l'immunità invocata da un individuo al servizio dell'ONU in qualità di autista nel procedimento penale a suo carico per eccesso di velocità mentre trasportava il Segretario-Generale delle NU. La Corte nella fattispecie osservava che, se è indubbio che riconoscere ai funzionari delle organizzazioni internazionali "a certain amount of immunity" è necessario "if these international legislative bodies are to function properly", tuttavia "[t]his assurance can be given by interpreting the language of the Charter and the Act of Congress and the Presidential Executive Order as being *limited* in the application of the principle of immunity to those personnel whose activities are such as to be necessary to the actual execution of the purposes and deliberations of the United Nations as distinguished from those household servants and personnel who merely serve the personal comfort, convenience or luxury of the delegates and Secretariat who actually perform the true functions of the Organization" (*ibid.*, pp. 692-693, corsivo aggiunto). La Corte concludeva quindi che "such immunity should be available only when it is truly necessary to assure the proper deliberations of the Organization" (*ibid.*, p. 693). In tal senso, la lettura strettamente funzionale conduce la Corte a escludere dalla portata applicativa soggettiva della norma un'intera categoria di presunti beneficiari, in ragione della carattere meramente ausiliario delle mansioni a essi assegnate, e giudicando irrilevante la circostanza (contemplata invece dalla Sez. 7(b) dell'IOIA, cui pure la Corte si riferisce), che essi avessero agito "in their official capacity" (cfr. L. Preuss, *op. cit.*, pp. 571-572). Occorre tuttavia precisare come tale interpretazione restrittiva sia in realtà il prodotto di un temperamento degli effetti che la medesima produrrebbe in virtù dell'assenza di rimedi alternativi in seno alle Nazioni Unite, alla luce dei principi di "fairness and justice", insiti nell'idea americana di amministrazione della giustizia e ricavabili dagli stessi principi fondamentali della Carta ONU, cui la Corte impronta la propria attività interpretativa. In tal senso, la decisione in parola costituisce uno dei primi esempi dell'adozione, da parte dei giudici nazionali, di un approccio fondato sull'esistenza di un rimedio alternativo interno all'organizzazione come *condizione* per il riconoscimento dell'immunità, su cui v. *infra*, Capitolo 4, § 8. Cfr. inoltre, le seguenti pronunce concernenti per lo più l'immunità dalla giurisdizione penale di rappresentanti di Stati membri o di funzionari, rispetto a varie attività penalmente rilevanti, in quanto tali considerate non "necessarie" ai sensi dell'Art. 105(2): US District Court (SDNY), *United States v. Coplon*, sentenza del 10 maggio 1949, 84 F. Supp. 472, spec. p. 474 e in *Study on the Practice of the UN* del 1967, cit., p. 267, par. 256 (spionaggio); *United States v. Melekh et al.*, sentenza del 28 novembre 1960, 190 F. Supp. 67 ("conspiracy"); la medesima Corte in *United States v. Fitzpatrick*, sentenza del 16 gennaio 1963, 214 F. Supp. 425 (spionaggio), definiva l'immunità funzionale di cui all'Art. 105 come "limited" e "by its very language... confined to acts necessary for the independent exercise of functions in connection with the United Nations" (*ibid.*, p. 431); US District Court (EDNY), *United States v. Egorov et al.*, sentenza del 7 ottobre 1963, 222 F. Supp. 106 (spionaggio); similmente, in Criminal Court of the City of New York (NY County), *People v. Weiner*, sentenza del 19 gennaio 1976, 85 Misc.2d 161, concernente l'immunità di un addetto alla sicurezza del quartier generale delle Nazioni Unite a New York, la Corte osservava che la particolare formulazione dell'Art. 105 "indicate an intentional limitation of immunity".

⁸²⁴ Cfr. il *Report to the US President* del 1945, cit., p. 159: "It would have been possible to make the simple statement that all of these officials and representatives would have diplomatic privileges and immunities but it is not necessarily true that these international officials will need precisely the same privileges and immunities as are needed by the diplomatic representatives of individual states. It

tale principio si è tradotto, oltre che nell'attribuzione all'Organizzazione di un ampio margine di discrezionalità nella determinazione delle categorie di beneficiari dei privilegi e delle immunità ivi previste,⁸²⁵ nel conferimento ad essi di un'immunità dalla giurisdizione per tutti gli atti realizzati "while exercising their functions",⁸²⁶ "in their official capacity",⁸²⁷ o ancora "in the course of the performance of their mission".⁸²⁸ Se da un lato tali espressioni riflettono chiaramente lo standard funzionale, apparentemente restrittivo, dell'Art. 105(2), nella prassi applicativa esso si è tradotto spesso nel conferimento di un'ampia immunità,⁸²⁹ che tendenzialmente esclude solo atti di natura meramente privata.⁸³⁰ Nondimeno, la prassi mostra come in concreto le corti svolgano

accordingly seemed better to lay down as a test the necessity of the independent exercise of the functions of the individuals in connection with the Organization". Cfr. inoltre A.J. Miller, *The Privileges and Immunities of United Nations Officials*, in *IOLR*, vol. 4, 2008, p. 169 ss., a pp. 175-177. V. tuttavia R. Bandyopadhyay e T. Iwata, *Officials...*, cit., pp. 314-315, che rilevano come la distinzione mirasse anche rimarcare la diversità di funzioni svolte da agenti diplomatici e funzionari internazionali, i quali ultimi necessitavano quindi di protezione anche (e forse soprattutto) rispetto alle autorità nazionali del proprio Stato, e dunque in tal senso di una protezione più estesa di quella garantita agli agenti diplomatici.

⁸²⁵ Con riferimento ai rappresentanti degli Stati membri, v. U. Kriebaum, *Representatives of Members (Article IV Sections 11–16 General Convention)*, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions...*, cit., p. 275 ss., a p. 297 ss.; con riferimento ai funzionari, v. R. Bandyopadhyay e T. Iwata, *op. ult. cit.*, p. 316 ss.; con riferimento alla categoria degli esperti in missione (che già di per sé rappresenta un'estensione della portata applicativa soggettiva delle immunità previste dall'Art. 105(2) della Carta), v. Id., *Experts on Missions (Article VI Sections 22–23 General Convention)*, in Reinisch et al. (eds.) *op. ult. cit.*, p. 439 ss.

⁸²⁶ Art. IV, Sez. 11 CPINU.

⁸²⁷ Art. V, Sez. 18(a) CPINU.

⁸²⁸ Art. VI, Sez. 22(b) CPINU.

⁸²⁹ Invero, con riferimento all'immunità dei rappresentanti (temporanei) degli Stati membri presso l'Organizzazione, ha avuto un ruolo il coordinamento fra la Sez. 11(a) dell'Art. V CPINU e la Sez. 11(g), cfr. Court of Appeals (2nd Circ.), *Tachiona et al. v. United States*, sentenza del 6 ottobre 2004, 386 F.3d 205, in cui la Corte, pur rilevando che il testo della citata Sez. 11 CPINU è ambiguo (*ibid.*, p. 216), rifiuta di accogliere la lettura "overly restrictive" proposta dai ricorrenti, e conformemente allo *Statement of interest* presentato dal Governo nel procedimento, e a un'opinione del Segretario Generale Waldheim del 1976 in esso riportata, conclude che mentre la Sez. 11(a) conferisce solo un'immunità funzionale (che copre solo le attività ufficiali dei rappresentanti), la successiva Sez. 11(g) ha per effetto di estendere la protezione conferita (almeno) ai "non resident (temporary) representatives" adeguandola a quella degli agenti diplomatici (*ibid.* pp. 217-219), e rendendo applicabile ai fini della determinazione concreta della sua portata la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (500 UNTS 95), e specialmente l'Art. 31(p. 220). Nel medesimo senso, cfr. US District Court (SDNY) *Devi v. Silva*, sentenza del 9 aprile 2012, 861 F.Supp.2d 135, in *ILDC* 2781 (US 2012). V. però Corte Suprema austriaca, sentenza dell'1 dicembre 2005, n. 6Ob150/05k, c.d. "OSCE Representative Case", spec. par. 8, dove la Corte ritiene "dubbia" la tesi secondo cui la Sez. 11(a) andrebbe interpretata nel senso di conferire un'immunità diplomatica (assoluta) ai rappresentanti degli Stati membri presso un'organizzazione internazionale (in questo caso l'OSCE, cui un atto legislativo conferiva privilegi e immunità identici a quelli dell'ONU). La Corte, prima di disporre per la richiesta di un parere al Ministro della Giustizia, osserva che "[a] support for the quoted view can be found in the Charter of the United Nations" e cita testualmente l'Art. 105, parr. 1 e 2, della Carta.

⁸³⁰ Cfr. gli esempi discussi e le considerazioni svolte da R. Bandyopadhyay, T. Iwata, *Officials...*, cit., pp. 329-338, da cui appare chiaramente come gli atti meramente privati degli agenti o funzionari dell'Organizzazione, come tali non coperti da immunità, siano in ultima analisi quelli (e solo quelli) neppure imputabili all'Organizzazione come atti *ultra vires* ai sensi dell'Art. 8 degli *Articles on the*

una pur sommaria valutazione della natura “ufficiale” delle vesti in cui l’agente o il funzionario ha agito nel compiere l’atto controverso, e dunque della “necessità” dell’immunità. Ad esempio, nel caso *Brzak*,⁸³¹ la Corte d’appello federale per il secondo circuito ha affermato che “[w]hen a Court attempts to determine whether a defendant is seeking immunity ‘with respect to acts performed by such a person in the exercise of its functions’... the court must do so without judging whether the underlying conduct or whether it was wrongful”.⁸³² Nella fattispecie, la Corte concludeva che tutti gli atti rimproverati agli ex funzionari convenuti in giudizio, fra cui atti di mobbing, molestie sessuali, discriminazione e ritorsione sul luogo di lavoro, “involve personnel management decisions falling within the ambit of the defendants’ professional responsibilities”, ed erano dunque da considerarsi coperti da immunità.⁸³³

Se, in generale, può ritenersi che gli spunti ricavabili dalla prassi relativa all’applicazione dell’Art. 105(2) possano avere un rilievo anche nella definizione della portata del principio sancito dal par. 1 del medesimo articolo, ben più rari sono gli esempi di specifica interpretazione e applicazione di quest’ultima previsione.

3.1.2. *L’interpretazione del par. 1 dell’Art. 105 nella prassi.*

Permane, in effetti, il dubbio circa la reale portata applicativa che il criterio della necessità funzionale assume rispetto all’Organizzazione in quanto tale.⁸³⁴

Responsibility of International Organizations (ARIO). Sul punto si ritornerà *infra*, § 6. In effetti, quando l’atto illecito attribuito al funzionario sia inestricabilmente legato all’esercizio delle proprie funzioni ma egli “has exceeded his or her authority or there is an abuse of office”, ciò che accade di fatto solo quando l’atto abbia rilevanza penalistica, l’Organizzazione rinuncerà all’immunità in attuazione del “dovere” su di essa incombente in base all’Art. V, Sez. 20 CPINU, su cui v. *supra*, Capitolo 3.

⁸³¹ US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak*, cit. Oltre all’ONU, i ricorrenti avevano citato in giudizio tre ex alti funzionari dell’Organizzazione (due Assistant Secretary-General e l’ex SG Annan), cui la CPINU, in combinato disposto con l’Art. 39(2) CVRD, riconosce l’immunità solo “with respect to acts performed by such a person in the exercise of [their] functions”.

⁸³² *Ibid.*, p. 113, in nota: “This test parallels the objective tests we have adopted in applying other forms of immunity. For instance, a prosecutor is immune from suit under 42 U.S.C. § 1983 ‘for virtually all acts... associated with his function as an advocate’. In applying that functional test, we have looked to the objective acts of the prosecutor in question, not to the type of injury alleged”.

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ Cfr. A. Reinisch, U.A. Weber, *In the Shadow of Waite and Kennedy...*, cit., p. 63: “[t]he crucial problem apparently remains to find a workable and practicable test for a functional immunity”. Questa è in effetti la ragione per cui un gran numero di Autori negano un contenuto normativo autonomo all’Art. 105(1), osservando che, malgrado l’intenzione dei redattori della Carta, la formulazione generica della norma ha impedito che nella prassi emergesse un chiaro standard di immunità funzionale, cfr. in tal senso I. Pingel, *Article 105*, cit., p. 2159, che osserva come la costante affermazione del criterio di necessità

Sembra, in prima approssimazione, ragionevole la posizione che sostiene che “‘necessary’ signifies a restrictive concept”,⁸³⁵ e che nel ricorrere a tale formula, i trattati istitutivi di numerose organizzazioni internazionali abbiano inteso conferire “*only those immunities that are functionally necessary to them*”.⁸³⁶ Questa lettura appare inoltre in sintonia con il richiamo, contenuto nel Preambolo della Convenzione Generale del 1946, all’Art. 105(1) e (2) della Carta.⁸³⁷ In base a questa interpretazione, dunque, il criterio di necessità funzionale sembrerebbe imporre una valutazione della “necessità” dell’immunità da operarsi caso per caso.⁸³⁸ Più esattamente, la valutazione imposta dal criterio di necessità funzionale dovrebbe essere tesa a “commisurare l’immunità funzionale alla necessità dell’attività dedotta in giudizio in vista della realizzazione dei fini istituzionali dell’ente, limitandone al contempo la portata a quanto strettamente necessario all’esercizio delle funzioni dell’organizzazione”.⁸³⁹ Qualche limitato spunto a sostegno di tale concezione della nozione d’immunità funzionale può forse ricavarsi dalla prassi, benché la giurisprudenza non abbia mai espressamente accolto l’argomento in parola.

funzionale quale fondamento dei privilegi e immunità delle organizzazioni internazionali “ne préjuge en rien toutefois, peut-on penser, du contenu exact des prérogatives qu’il convient de leur reconnaître”.

⁸³⁵ Cfr. A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., pp. 253-254 e i riferimenti citati alla nota 12. Cfr. inoltre il *CoE Explanatory Report* del 1969, cit., p. 4 e par. 9(b), e pp. 15-16, parr. 31-32 e, nel medesimo documento, l’UK Memorandum del 1965 (spec. p. 82, par. 18), e le risposte di Austria (p. 86), Repubblica Federale Tedesca (p. 87, par. 2), Finlandia (p. 89), Norvegia (p. 90), e dello stesso Regno Unito (p. 96). La limitazione insita nel criterio di necessità funzionale porta talvolta la dottrina a sostenere che l’immunità delle organizzazioni internazionali, pur estendendosi a tutte le loro attività, sarebbe in ogni caso più ristretta di quella di quella assoluta di cui godevano gli Stati in base alla dottrina tradizionale, cfr. C.H. Brower II, *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, in *Virginia JIL*, vol. 41, 2000, pp. 1-92, pp. 5-6.

⁸³⁶ K.E. Boon, *Immunities of the United Nations and Specialised Agencies*, in T. Ruys, N. Angelet (eds.), *op. cit.*, p. 201 ss., a p. 202 (corsivo aggiunto); Id., *The United Nations as Good Samaritan: Immunity and Responsibility*, in *Chicago JIL*, vol. 16, p. 341 ss., *passim*. V. inoltre le considerazioni di R. Pavoni, *Choleric Notes on the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law, Zoom-in* 19 (2015) pp. 19-41, a p. 34.

⁸³⁷ Su tale argomento poggiano ad es. le considerazioni svolte da S. Dorigo, *L’immunità...*, cit., p. 27.

⁸³⁸ S. De Bellis, *L’immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, Cacucci Editore, 1992, p. 78; P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., a p. 39; M. Singer, *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia JIL*, vol. 36, 1995-1996, p. 53 ss., a p. 101 ss.; S. Dorigo, *L’immunità...*, cit., p. 155 ss.; Papa, *The Mothers of Srebrenica Case*, cit., p. 896.

⁸³⁹ Cfr. M.I. Papa, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite. La decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell’Associazione Madri di Srebrenica*, in *DUDI*, vol. 8, 2014, pp. 27-62, a p. 46 nota 67.

Nel caso *Manderlier*,⁸⁴⁰ ad esempio, l'Art. 105 era stato invocato, sia in primo che in secondo grado, al fine di limitare la portata dell'immunità riconosciuta dall'Art. II, Sez. 2 CPINU. In altre parole, secondo il ricorrente l'immunità riconosciuta all'Organizzazione dalla Convenzione Generale del 1946 non potrebbe essere più ampia di quella strettamente necessaria al perseguimento dei suoi fini, come sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite. Sul punto, il Tribunale di Bruxelles osservava che, fra questi, non rientrano "acts against private citizens such as are the subject of the plaintiff's complaints", e che le previsioni della Convenzione Generale "are wider than those of article 105 of the Charter. They grant a general immunity from jurisdiction and do not limit it to what necessity strictly demands for the fulfilment of the defendant's purposes".⁸⁴¹ Il Tribunale attribuiva dunque all'Art. 105 una portata ristretta, distinta da quella "generale" e più ampia dell'Art. II, Sez. 2 CPINU, sollevando così un conflitto di norme che risolveva, invero in termini non chiarissimi, in favore della seconda.⁸⁴²

Una simile pretesa di ricavare direttamente dall'Art. 105(1) la portata ristretta dell'immunità riconosciuta all'Organizzazione è stata più di recente avanzata dai ricorrenti in vari procedimenti riguardanti le Nazioni Unite, e segnatamente nel caso *Sadikoğlu*, e dall'Associazione delle Madri di Srebrenica nel procedimento che le vedeva opposte all'ONU e allo Stato olandese. Così, mentre nel primo caso l'argomento poggiava sulla natura privatistica del rapporto giuridico dedotto in giudizio, come tale "not inherently linked" alle funzioni dell'Organizzazione,⁸⁴³ nel secondo, riguardante la

⁸⁴⁰ *Manderlier c. ONU et Etat Belge*, Tribunale civile di Bruxelles, sentenza del 11 maggio 1966, in *Journal des Tribunaux*, 1966, pp. 721-724, con nota di J. Salmon, *De quelques problèmes posés aux tribunaux belges par les actions de citoyens belges contre l'O.N.U. en raison de faits survenus sur le territoire de la République démocratique du Congo*, *ibid.*, pp. 713-719, in *UNJY*, 1966, p. 283 (sintesi), in *RBDI*, vol. 5, 1969, pp. 374-379 (estratti), e in *ILR*, vol. 45, 1972, p. 446 ss.; Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 15 settembre 1969, in *UNJY*, 1969, pp. 236-237 (sintesi), in *RBDI*, 1971, pp. 743-745 (estratti), e in *ILR*, vol. 69, 1985, p. 139 ss.

⁸⁴¹ Tribunale civile (Bruxelles), *Manderlier*, cit., *ILR*, vol. 45, p. 453.

⁸⁴² *Ibid.*: "These two international conventions have equal force, and the less widely drawn one of 26 June 1945 cannot restrict the field of application of the more widely drawn one of 13 February 1946".

⁸⁴³ Cfr. il *Plaintiff's Memorandum regarding lack of immunity, service of process, and juridical capacity, with respect to the United Nations Development Programme* del 18 aprile 2011, presentata alla US District Court (SDNY) nel caso *Sadikoğlu v. United Nations Development Programme (UNDP)*, deciso con sentenza del 14 ottobre 2011, 11 Civ. 0294 (PKC). Nel Memorandum si afferma che la Convenzione Generale del 1946 "does not and cannot supersede, expand, or alter in any way the immunities granted by the Charter", e l'Art. II, Sez. 2 CPINU "does not and cannot grant immunities broader than the functional immunities provided for in Article 105 of the Charter", le quali in ultima analisi "pursuant to Articles 103 and 105 [...] are restricted and functional in nature, and not absolute" e "does not extend to private contracts or other activities not inherently linked to an international organization's functions. It is not essential to the functioning of international organizations that they be permitted to break commercial contracts with private actors with impunity", *ibid.*, pp. 5-7 e 9 (file in mio possesso).

condotta tenuta da un contingente militare inquadrato in un'operazione di mantenimento della pace, si chiedeva alla corte di valutare non tanto il generale collegamento dell'attività dedotta in giudizio alle funzioni dell'Organizzazione, quanto la necessità della condotta illecita rimproverata all'ente in vista della realizzazione dei suoi obiettivi,⁸⁴⁴ in maniera non dissimile da quanto sostenuto da alcune delle pronunce esaminate sopra in materia d'immunità dei funzionari ed agenti dell'Organizzazione. In entrambi i casi, inoltre, l'argomento faceva leva sulla preminenza gerarchica che dovrebbe derivare agli obblighi posti dalla Carta, incluso quello previsto dall'Art. 105, in virtù dell'Art. 103.⁸⁴⁵

Tale approccio, che invero ha trovato un certo sostegno in dottrina,⁸⁴⁶ è tuttavia sostanzialmente respinto dalla giurisprudenza, favorevole a un'interpretazione coordinata dell'Art. 105 e dell'Art. II, Sez. 2 CPINU. D'altra parte, lo stesso riferimento alle *finalità* dell'Organizzazione contenuto nell'Art. 105(1) è sufficientemente ampio e

⁸⁴⁴ Cfr. i *Pleadings Against UN Immunity* dinanzi alla Corte distrettuale dell'Aia del 18 giugno 2008, spec. par. 42-43: "The functional immunity of the UN is laid down in Article 105 UN Charter of 26 June 1945 and in the Convention on the Privileges and Immunities of the UN of 13 February 1946. Article 103 UN Charter lays down that the UN Charter has precedence over other international obligations such as in this case the Convention just referred to. The functional immunity of the UN applies so that the UN can properly carry out its assigned purposes. The functional immunity of the UN does not mean that international organisations are entirely above the law. [...] In the view of the Mothers the failure to prevent genocide cannot fall within the purposes of the UN and therefore also not under functional immunity". L'argomento dei ricorrenti poggiava inoltre su considerazioni di natura temporale: si rilevava infatti, da un lato, che "[t]hese proceedings constitute an accountability *ex post facto* without it in any way being able to influence the actions of the UN in Srebrenica" (*ibid.*, par. 44); e dall'altro, che "when the organisation has clearly failed to achieve its most fundamental purpose [come avvenuto a Srebrenica] the objective of immunity becomes meaningless", v. *Application by the Mothers of Srebrenica to the European Court of Human Rights Against the Decision of the Supreme Court of the Netherlands* dell'11 ottobre 2012, par. A.3.23 (file in mio possesso).

⁸⁴⁵ Il quale reca: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail". L'interpretazione di questa disposizione presenta alcune difficoltà - sia in generale, sia con specifico riferimento alla questione dell'immunità - che diverranno evidenti quando si discuterà del coordinamento fra l'immunità dalla giurisdizione cognitiva e il diritto al giudice (Capitolo 4, § 8). Per gli opportuni riferimenti dottrinali, e per una discussione delle "manipolazioni" cui questa disposizione è stata soggetta nel tempo, cfr. L. Gradoni, *Il lato oscuro dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata, eum, 2011, pp. 263-285.

⁸⁴⁶ Cfr. A. Orakhelashvili, *Responsibility and Immunities. Similarities and Differences between International Organizations and States*, in *IOLR*, vol. 11, 2014, p. 114 ss., a p. 152; K.E. Boon, *The United Nations as Good Samaritan...*, cit., p. 341 ss., a pp. 346 e 354, dove l'A. osserva "[t]he U.N. Charter has a constitution-like function, which is relevant to the interpretation of all other treaties, and as a matter of interpretation, the Charter's reference to functional immunities must take precedence over inconsistent implementing treaties"; v. inoltre Id., *Immunities of the UN and Specialised Agencies*, cit., p. 205.

indeterminato da consentirne una lettura opposta a quella sin qui presa in esame.⁸⁴⁷ Questa, pur non trovando invero alcun esplicito supporto nei lavori preparatori,⁸⁴⁸ può nondimeno apparire giustificata alla luce del già descritto processo di emersione del regime delle immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali.⁸⁴⁹ Essa sembra inoltre essere stata espressamente accolta dalla Corte internazionale di giustizia.⁸⁵⁰

Così, nel citato caso *Sadikoğlu*, pur affermando che “[t]he scope of immunity for the UN and its subsidiary bodies derives primarily from two multilateral agreements to which the United States is a party: the Charter of the United Nations and the [General] Convention”, la Corte distrettuale di New York applicava in ultima analisi l’immunità prevista dalla Convenzione Generale, limitandosi a rilevare l’assenza di specifiche

⁸⁴⁷ L’ONU ha in effetti finalità talmente vaste da essere indeterminate. La sua è una competenza generale, essendo a essa sottratte solo le materie “which are essentially within the domestic jurisdiction” degli Stati membri, ex Art. 2(7) della Carta (cfr. B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, 11° ed., Milano, CEDAM/Kluwer, 2017, p. 8). Cfr. S. De Bellis, *L’immunità...*, cit., p. 79 (“è praticamente impossibile configurare l’assenza di nesso fra un suo qualsiasi atto e i suoi fini istituzionali”). Ciò fa dire ad A. Ziegler, *Article 105*, cit., p. 2161-2162, che “[t]he terms of Art. 105 do not lay down limits to the immunities and privileges of the UN. They are phrased in a very general and wide way. In conformity with the principle of interpreting a treaty in the light of its object and purpose [...], the immunities should be limited to what is necessary for the UN to achieve its objectives. Nevertheless, taking into account the importance and the scope of its activity, the immunities of the UN should be widely interpreted”). Nello stesso senso, cfr. E. De Brabandere, *Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, p. 79 ss., a p. 87. Sul punto, cfr. più diffusamente J. Klabbers, *The Transformation...*, cit., p. 14 e *passim*, oltre che *infra*, § 6.

⁸⁴⁸ Per A. Reinisch, *op. ult. cit.*, p. 333, una simile lettura potrebbe forse essere ricavata dal mero dato testuale del riferimento generico all’immunità dalla giurisdizione contenuto nei lavori preparatori della Carta o il riferimento al principio secondo cui “no Member State may hinder in any way the working of the Organization or take any measures the effect of which might be to increase its burdens, financial or other”, cfr. ad es. il *Report of the Rapporteur of Committee IV/2*, cit. (*supra*, nota 10), pp. 704-705, o il *Report to the US President* del 1945, cit., p. 159 (“[t]he United Nations, being an organization of all of the member states, is clearly not subject to the jurisdiction or control of any one of them and the same will be true for the officials of the Organization”). In entrambi i casi sembra però più corretto interpretare tali passaggi dei Report come l’indicazione che la formula dell’Art. 105, generica anche quanto alle tipologie di immunità e privilegi richiamati, ricomprende fra quelli necessari alla realizzazione degli obiettivi dell’Organizzazione anche l’immunità dalla giurisdizione, e dunque come un riferimento al contenuto più che alla portata dell’Art. 105 (v. *supra*, note 39-41 e testo corrispondente).

⁸⁴⁹ Cfr. W. Jenks, *International Immunities*, cit., pp. 14-15. In effetti, l’affermazione secondo cui “history reflects not an expansion — but the substantial contraction — of international immunities” (C.H. Brower II, *International Immunities*, cit., p. 8), è condivisibile solo in parte (v. *supra*, Capitolo 1, § 2). L’intento di restringere la portata delle immunità può infatti evincersi con una certa chiarezza solo con riferimento ai funzionari dell’Organizzazione (v. *supra*, nota 52).

⁸⁵⁰ CIG, *Effect of awards of compensation made by the U.N. Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of July 13th, 1954, *I.C.J. Reports 1954*, p. 47 ss., a p. 57; e *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62, spec. pp. 88-89, par. 66.

eccezioni al suo operare, nella Carta come nella stessa Convenzione, nel caso di controversie di natura contrattuale.⁸⁵¹

Questa assimilazione fra lo standard sancito dalla Carta e quello previsto nella Convenzione Generale, che per alcuni troverebbe conferma nel presunto obbligo di rinunciare all'immunità quando ciò non sia in contrasto con gli interessi dell'Organizzazione,⁸⁵² non ha peraltro impedito che, talvolta, le corti interne abbiano fatto dipendere il riconoscimento dell'immunità garantita dalla Convenzione Generale *anche* da una valutazione, pur sommaria, della necessità della attività dedotta in giudizio in vista della realizzazione delle finalità dell'Organizzazione.⁸⁵³

⁸⁵¹ Cfr. US District Court, *Sadikoğlu v. UNDP*, cit., pp. 9-10: "Neither the nature of the suit nor the action or inaction of the UNDP deprives it of immunity. First, the commercial nature of UNDP's activities with Tuzla does not bar UNDP from exerting the immunity the UN Charter and CPIUN affords it. [...] *The CPIUN clarifies the scope of the UN's immunity* [...] Neither the UN Charter nor the CPIUN contain any exceptions, restrictions, or limitations on immunity for contractual obligations to a private entity" (corsivo aggiunto).

⁸⁵² Secondo C.H. Brower II, *op. cit.*, p. 30 tale obbligo reintegrerebbe lo standard funzionale in seno alla stessa Convenzione con il risultato di una sua sostanziale assimilazione con lo standard della Carta. Tuttavia, egli afferma anche che la Convenzione attribuisce agli stessi funzionari dell'Organizzazione (e segnatamente il Segretario Generale), l'autorità primaria a compiere determinazioni con riferimento alle immunità da essa riconosciute (*ibid.* p. 9 e 47 ss.), ciò che conferma in principio l'incompetenza dei giudici nazionali a compiere una autonoma interpretazione di quelle norme. Come già visto (*supra*, Capitolo 3) da un lato non può dedursi, *de lege lata*, un obbligo di rinuncia all'immunità dell'Organizzazione dalla Convenzione Generale del 1946; dall'altro, e a parziale mitigazione del regime stabilito dalla Convenzione, la competenza a determinare la portata dell'immunità è stata espressamente riconosciuta dalla CIG solo con riferimento agli agenti dell'Organizzazione, ed è dubbio possa estendersi anche all'immunità dell'ente in quanto tale, rispetto alla quale si ha piuttosto un'invocazione dell'immunità (direttamente al giudice competente, o tramite intercessione del Governo a seguito di nota diplomatica dell'organizzazione). I giudici nazionali, dunque, sono in principio competenti a interpretare autonomamente le norme della Carta e della Convenzione Generale.

⁸⁵³ Cfr. ad es. US District Court (EDNY), *Boimah v. United Nations General Assembly*, sentenza del 24 luglio 1987, 664 F. Supp. 69, pp. 71-72, dove la Corte, dopo aver affermato che "under [the CPIUN] the United Nations' immunity is absolute, subject only to the organization's express waiver thereof in particular cases", osserva riferendosi all'Art. 105 che "recent case law is clear that an international organization's self-regulation of its employment practices is an activity essential to the 'fulfillment of its purposes' and thus an area to which immunity must extend" (la Corte fa riferimento a US Court of Appeals (DC Circ.), *Broadbent v. OAS*, sentenza dell'8 gennaio 1980, 628 F.2d 27, pp. 34-35; e *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, 717 F.2d 610, pp. 615-616). Nello stesso senso, cfr. NY Supreme Court (NY County), *In Matter of Hunter v. United Nations*, sentenza del 15 novembre 2004, 2004 NY Slip Op 51751 (U); e US Court of Appeals (1st Circ.), *Emmanuel v. United States*, sentenza dell'11 giugno 2001, 253 F.3d 755. Un approccio diverso era stato adottato in US District Court (SDNY), *Askir v. Boutros-Ghali*, sentenza del 29 giugno 1996, 933 F.Supp. 368, in cui la Corte aveva applicato all'ONU lo standard d'immunità ristretta previsto dal FSIA, cui l'IOIA era ritenuto rinviare, e aveva concluso che l'immunità dovesse essere concessa perché l'attività dedotta in giudizio (un'operazione di peacekeeping) doveva qualificarsi come attività *iure imperii*. Al di fuori degli USA, cfr. High Court (Nairobi), *Tanad Transporters Ltd v. United Nations Children's Fund*, sentenza dell'1 luglio 2009, Application n. 1015 (questa volta la Corte, riferendosi alla Sez. 4(1) del *Privileges and Immunities Act*, e richiamando per suo tramite l'Art. 31 CVRD, affermava "It is therefore clear that for the applicant to succeed in its claim that this court has jurisdiction to hear the dispute, it must establish that the commercial activity exercised by the respondent is outside its official function. In the present application, it is clear that the transportation agreement between the applicant and the respondent related to the official

Si tratta tuttavia di casi che appaiono superati dalla prassi più recente.

3.2. L'immunità garantita dall'Art. II, Sez. 2 CPINU e il significato dell'espressione "every form of legal process"

In effetti, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, la prassi più recente della stessa Organizzazione,⁸⁵⁴ e un'ampia parte della dottrina, la "vague and general notion of functional privileges and immunities *has been specified* in the General Convention",⁸⁵⁵ che come noto conferisce all'Organizzazione una generica immunità da "every form of legal process". Le corti interne hanno in genere interpretato tale disposizione attribuendo all'immunità una portata assoluta.

Tale forma d'immunità si caratterizza, in primo luogo, per un'applicazione generale a ogni tipologia di procedimento previsto dall'ordinamento interno di uno Stato membro in cui l'Organizzazione possa essere convenuta a rispondere di un proprio atto.⁸⁵⁶ In secondo luogo, essa pare estendersi nella prassi a ogni tipologia di

function of the respondent. The respondent therefore has full diplomatic immunity from court proceedings").

⁸⁵⁴ Cfr. UN OLA, *Opinion prepared at the request of the Committee on Relations with the Host Country*, in UNJY, 1983, p. 222, secondo cui: la "detailed application" dell'Art. 105 "was effected inter alia through the [General Convention]"; e *Note on the legal status of the United Nations in the United States of America*, del 7 febbraio 2006, in UNJY, 2006, p. 441 ss., a p. 442: "The Charter of the United Nations does not specify the exact scope and extent of the legal capacities and privileges and immunities of the Organization. In this regard, it only sets out the major principles that are premised on a functional necessity approach. Thus, according to Articles 104 and 105 of the Charter, the Organization enjoys in the territory of each of its Members such legal capacity, and such privileges and immunities as may be necessary for the exercise of its functions and for the fulfillment of its purposes. These principles have been developed in the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations adopted by the General Assembly in 1946". Da ciò appare chiaramente come l'Organizzazione abbia adottato opinioni diverse sullo stesso punto (v. *supra*, nota 42, e S. Dorigo, *L'immunità...*, cit., p. 104 ss., e p. 140).

⁸⁵⁵ A. Reinisch, *Introduction*, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions...*, cit., p. 9 (corsivo aggiunto). Nello stesso senso: P.H.F. Bekker, *The Legal Position...*, cit., p. 129 ss.; M. Singer, *Jurisdictional Immunity...*, cit., p. 84; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, CUP, 2005, p. 319; A.J. Miller, *The Privileges and Immunities of the United Nations*, cit., p. 16; B. Rashkow, *Immunity of the United Nations: Practice and Challenges*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *op. cit.*, p. 74 ss., a p. 75; R. Higgins et al., *Oppenheim's International Law, United Nations*, cit., pp. 566-567.

⁸⁵⁶ Cfr. *Study on the Practice of the UN* del 1967, cit., p. 224, dove, a proposito dell'espressione "every form of legal process", si afferma che "These words have been broadly interpreted to include every form of legal process before national authorities, whether judicial, administrative or executive functions according to national law". Cfr. inoltre CoE Explanatory Report del 1969, cit., p. 15, par. 29: "The Sub-Committee noted that the English phrase 'immunity from every form of legal process' in Section 2 of the General Convention of the United Nations and Article 3 of the General Agreement of the Council of Europe must be interpreted in a broad sense to correspond with the French term 'immunité de juridiction' and should be understood to cover every form of legal process before national authorities whether exercising judicial, administrative or executive functions according to national law". A. Reinisch,

controversia di cui l'Organizzazione possa essere parte, sia essa di natura lavoristica,⁸⁵⁷ contrattuale,⁸⁵⁸ extra-contrattuale,⁸⁵⁹ o relativa a violazioni dei diritti umani commesse

Immunity of Property..., cit., p. 85: spiega che “[t]he expression ‘legal process’ is not defined in the Convention. The term originally proposed during drafting was ‘judicial process’. It was subsequently changed to ‘legal process’ which was apparently considered to be broader and to comprise also steps preceding lawsuits and following them. Thus, it probably comprises also enforcement measures. The term ‘legal process’ is often understood in a particularly broad fashion”. Nella prassi cfr. ad es., District Court (Jerusalem), *Mahalwas v. United Nations Truce Supervision Organization and AG (intervening)*, sentenza del 15 agosto 2007, n. di causa PLA 3093/07, in *ILDC* 1070 (IL 2007), par. 11 (“the Convention grants the United Nations immunity against ‘any legal action whatsoever’” incluse quelle finalizzate a ottenere l’esecuzione di una sentenza passata in giudicato).

⁸⁵⁷ US District Court (EDNY), *Boimah*, cit., p. 71 (“[u]nder the Convention the United Nation’s immunity is absolute, subject only to the organization’s express waiver thereof in particular cases”); US District Court (SDNY), *De Luca v. United Nations et al.*, sentenza del 10 gennaio 1994, 841 F. Supp. 531, a pp. 533-534; NY Supreme Court (NY County), *In Matter of Hunter*, cit. (“Under the Convention the United Nations’ immunity is absolute”); US District Court (SDNY) *D’Cruz v. Annan, The United Nations et al.*, sentenza del 22 dicembre 2005, 2005 WL 3527153, pp. 3-4; US Court of Appeals (2nd Circ.), *Van Aggelen v. United Nations*, sentenza del 20 febbraio 2009, 311 Fed. Appx. 407, p. 409 (“The United Nations enjoys absolute immunity under the U.N. Charter, the [General] Convention, and the [IOIA]”); US Court of Appeals (2nd Circ.) *Brzak*, cit. (“Under the General Convention, the United Nations is cloaked with absolute immunity ‘from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity.’ [...] Accordingly, where, as here, the United Nations has not waived its immunity, the General Convention mandates dismissal of Plaintiffs’ claims against the United Nations for lack of subject matter jurisdiction. See *De Luca* [...] *Boimah* [...]. All claims against the United Nations are therefore dismissed”); US District Court (D. Columbia), *Lempert v. Rice*, sentenza del 19 luglio 2013, 956 F. Supp.2d 17, controversia relativa alla responsabilità contrattuale e extracontrattuale dell’ONU (“[...] under the plain language of the General Convention, the UN is immune from all legal process, including suit, and the Court therefore lacks subject matter jurisdiction over Plaintiff’s claims against it”). Nel medesimo senso, cfr. inoltre: in Messico la decisione del Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo (1° Circ.), *X. c. UNICEF*, sentenza del 16 gennaio 1992, in *Semanario Judicial de la Federación*, vol. IX, maggio 1992, p. 383 (“Según el artículo 2, sección segunda, dicho órgano es subsidiario de las Naciones Unidas que goza de inmunidad contra todo procedimiento judicial, por lo que la acción que se intente en su contra resulta improcedente”); in Cile, Corte Suprema, *X. v. UN Economic Commission for Latin America (ECLA)*, sentenza dell’8 novembre 1969, in *UNJY*, 1969, pp. 237-238 (nel dichiarare nullo l’atto di citazione in una controversia di lavoro, la Corte affermava che le disposizioni dell’Accordo di sede del 1953, che conferiscono all’ECLA un’immunità assoluta dalla giurisdizione, “were merely a specific application of article II, section 2... [CPINU]”); in Brasile, Supremo Tribunal Federal, RE 578543 / MT, e RE 597368 / MT, Rel. Min. Ellen Gracie, sentenze del 15 maggio 2013, riguardanti delle cause di lavoro contro l’ONU e l’UN Development Program (disponibili qui: <http://portal.stf.jus.br>), in cui il Tribunale ha riconosciuto la natura assoluta dell’immunità conferita dalla CPINU; in Israele, l’abbondante giurisprudenza in controversie di lavoro con l’UNDP e l’UNRWA, citata da A. Reinisch, *Immunity of Property...*, cit., pp. 89-90.

⁸⁵⁸ High Court (Nairobi), *Deva Samat Keshwala & 10 others v. Tolk Investment Ltd & United Nations Development Programme*, sentenza dell’11 dicembre 1995, Civil Case n. 2213 of 1991 (la Corte rivede una propria pronuncia anteriore in cui aveva negato l’immunità all’ONU in applicazione analogica dell’immunità ristretta degli Stati e osserva che “In our case, the diplomatic immunity is governed by the Privileges and Immunities Act – Cap 179 which by s 9-12 of the Act and by subsidiary legislation at page 37 of the Act [che richiama testualmente la Sez. 2 CPINU] grants the United Nations *inter alia* immunity from suit and legal process in this country”; quindi, dopo aver aggiunto di non ritenere che fosse sorto un rapporto contrattuale direttamente fra l’Organizzazione e il ricorrente, ma solo fra questo e il primo convenuto, aggiungeva “In the circumstances I am satisfied that there is a clear error of law apparent on the face of the ruling and that error lies in the application of the law on state immunity (restrictive doctrine) to diplomatic immunity contrary to clear provisions of Privileges and Immunities Act”). Tuttavia, la prassi in materia commerciale non adotta un approccio uniforme nel riconoscere l’immunità

nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace.⁸⁶⁰ Infine, almeno alla luce di una parte della giurisprudenza esaminata, parrebbe che il riconoscimento dell'immunità possa prescindere da una previa valutazione, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie, della connessione funzionale fra l'attività dedotta in giudizio e le finalità dell'Organizzazione.⁸⁶¹ Invero, già secondo una giurisprudenza risalente: “[t]he courts would be acting *ultra vires* if they were to assume the right to assess the essential nature of the immunities granted to the United Nations by that Convention” le quali sono “clear and not subject to interpretation”.⁸⁶²

dell'Organizzazione: cfr. High Court for Eastern Denmark, *Investment & Finance Company of 11 January 1984 Ltd. v. UNICEF*, sentenza del 26 agosto 1999, n. di causa U 2000 478 Ø, in *ILDC* 64 (DK 1999), par. 14 (“The Defendant must against the background of Article 3, section 3 of the Agreement from 1983 [che sancisce, salvo previsione contraria, la competenza generale delle corti danesi “with regard to such actions and transactions that are undertaken and take place within the Headquarters area”] compared with Article VIII, item 29, subsection 1 of the Convention from 1946 be considered to be vested with immunity in relation to the case concerning private outstanding amounts such as the current one”); US District Court, *Sadikoğlu v. UNDP*, cit., p. 6 (“The plain and unambiguous text of the CPIUN grants the UN absolute immunity ‘from every form of legal process’ unless it has so waived”); High Court (Nairobi), *Tanad Transporters Ltd v. UNICEF*, cit.

⁸⁵⁹ Oltre al caso *Manderlier* (*supra*, nota 68), cfr. Corte Suprema cipriota, *Stavrinou v. United Nations and Commander of the United Nations Force in Cyprus*, sentenza del 17 luglio 1992, n. 8145, in *ILDC* 929 (CY 1992), H3 (“Section 2 of the UN Privileges and Immunities Convention granted the UN full immunity from civil jurisdiction. Thus, both the UN... and UNFICYP enjoyed absolute immunity from the civil jurisdiction of Cypriot courts”); US District Court (ND Cal.), *Corrinet v. United Nations et al.*, sentenza del 10 settembre 1996, n. C-95-0426 SAW, in UNJY, 1996, p. 530 ss., a p. 531 (“The United Nations has absolute immunity ‘from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity’”); US Court of Appeals (1st Circ.), *Emmanuel v. United States*, sentenza dell’11 giugno 2001, 253 F.3d 755, a p. 756-757; US District Court (SDNY), *Bisson v. United Nations and WFP*, sentenza dell’11 febbraio 2008, 06 Civ. 6352 (PAC) (AJP), p. 9 (“the UN and WFP’s broad immunity under the UN Convention and the organizations’ failure to expressly waive that immunity” fanno sì che l’immunità operi “regardless of the character of the organization’s acts and the context in which they occurred”); Corte Suprema croata, sentenza del 14 febbraio 2008, n. Rev 829/07-2; US District Court (ED Penns.), *Nicol v. United Nations Mission in Liberia*, sentenza del 30 luglio 2009, Civil Action n. 09-1800, pp. 3-6 (“Plaintiff’s claims against Defendant United Nations are barred by absolute immunity”); US District Court (EDNY), *Gerlach v. German State et al.*, sentenza del 18 agosto 2014. V. però Jerusalem Magistrates Court, *Mahalwas v. UNTSO*, decisione del 2002, in *ILDC* 1070 (IL 2007) (*supra*, nota 83, F1), in cui la Corte, data la mancata costituzione in giudizio dell’Organizzazione, aveva affermato la propria giurisdizione a decidere un ricorso per lesioni personali subite dal ricorrente mentre era al servizio dell’Organizzazione. In seguito, la Corte distrettuale di Gerusalemme aveva tuttavia riconosciuto l’immunità assoluta dall’esecuzione dell’ONU.

⁸⁶⁰ Oltre al caso *Stichting Mothers of Srebrenica v. United Nations and the State of the Netherlands* (*supra*, nota 43, e *infra*, nota 105). Nella prassi statunitense: *Georges et al. v. United Nations et al.*, US District Court (SDNY), sentenza del 9 gennaio 2015, 84 F.Supp.3d 246, p. 249 (“under the clear holding of *Brzak*, the UN is immune from Plaintiff’s suit”), e US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 18 agosto 2016, 834 F.3d 88; *Laventure v. United Nations*, US District Court (EDNY), sentenza del 23 agosto 2017, 279 F.Supp.3d 394, e US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 28 dicembre 2018, n. di ruolo 17-2908-cv.

⁸⁶¹ Cfr. S. De Bellis, *L’immunità...*, cit., il quale nel caratterizzare l’immunità prevista dalla CPINU come assoluta, osserva che “resta così superata la questione della possibile rilevanza della richiesta necessità ai fini del raggiungimento dei fini istituzionali” (p. 79).

⁸⁶² Corte d’appello (Bruxelles), *Manderlier*, cit., p. 143.

Questo approccio è particolarmente evidente nelle più recenti decisioni emanate dalle corti federali statunitensi. Negli Stati Uniti, come s'è detto,⁸⁶³ la giurisprudenza più recente assume come base normativa di riferimento la sola Convenzione Generale del 1946, della quale è ormai espressamente riconosciuto il carattere direttamente applicabile.⁸⁶⁴ Da ciò, la giurisprudenza deduce ormai *de plano* la portata assoluta dell'immunità dell'Organizzazione,⁸⁶⁵ salvo che la stessa vi abbia rinunciato, ipotesi che è tradizionalmente assai ardua da provare dinanzi alle corti statunitensi.⁸⁶⁶ In tal modo, la mera ricognizione della base normativa per il riconoscimento dell'immunità assorbe l'analisi relativa alla sua portata. In effetti, nell'analisi della posizione dell'Organizzazione, le corti statunitensi non si soffermano, neppure sommariamente, sul legame funzionale fra l'attività dedotta in giudizio e le finalità dell'Organizzazione,⁸⁶⁷ neppure quando della necessità dell'attività dedotta in giudizio ai fini della realizzazione dei fini istituzionali dell'ONU si potesse fortemente dubitare.⁸⁶⁸

Tale atteggiamento è tanto più evidente in quanto, da un lato, una valutazione della necessità funzionale dell'immunità è spesso svolta nella medesima pronuncia con riguardo ai funzionari eventualmente convenuti in giudizio insieme all'Organizzazione. Dall'altro, e a conferma dell'approccio seguito dalle corti statunitensi nell'applicazione dell'immunità assoluta dell'ONU, la prassi più recente si sviluppa ormai in termini "autoreferenziali". In effetti, le decisioni, ormai piuttosto risalenti, in cui una valutazione della necessità funzionale dell'immunità è stata svolta, si fondavano tanto

⁸⁶³ *Supra* (note 44 e 85-88).

⁸⁶⁴ In seguito all'affermazione del carattere direttamente applicabile della Convenzione Generale del 1946 nel citato caso *Brzak*, esso è stato riaffermato nei casi *Georges* e *Laventure* (*supra*, nota 88).

⁸⁶⁵ Oltre ai casi citati sopra, cfr. US Court of Appeals (2nd Circ.), *Laventure*, cit.: "It is well established that the UN and MINUSTAH have absolute immunity from suit pursuant to the [CPIUN]".

⁸⁶⁶ *Supra*, Capitolo 3.

⁸⁶⁷ Per esempi di un approccio differente, cfr. le pronunce nei casi *Boimah*, *Hunter*, e *Askir*, citate *supra* (nota 81).

⁸⁶⁸ Cfr. i casi *Georges* e *Laventure* (*supra*, nota 88), riguardanti la nota vicenda della diffusione del colera a Haiti, di cui erano affetti i membri del contingente nepalese inquadrato nella missione ONU nell'isola (MINUSTAH), a causa dell'impropria gestione del sistema di smaltimento dei rifiuti organici nel campo base del contingente. In argomento, e per una completa ricostruzione dei profili di responsabilità internazionale e delle misure di riparazione adottate dall'ONU, v. M. Buscemi, *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *RDI*, vol. 100, 2017, pp. 989-1039. Per un'analisi dei procedimenti dinanzi alle corti statunitensi, cfr., *ex multis*, R. Pavoni, *Choleric Notes...*, p. 34 (per un'osservazione di tenore analogo a quella contenuta nel testo); e Id., *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il « rapporto Alston » e le « scuse » del Segretario Generale*, in *RDI*, vol. 100, 2017, pp. 133-141.

su un espresso richiamo all'Art. 105 quanto, più in generale, su un accostamento della posizione dell'ONU a quella di altre organizzazioni aventi sede negli Stati Uniti.⁸⁶⁹ Al contrario, tale aspetto è quasi del tutto assente nelle pronunce più recenti.⁸⁷⁰ L'espressa affermazione del carattere "self-executing" della Convenzione Generale ha dunque posto l'ONU una posizione distinta da quella di ogni altra organizzazione. Essa inoltre spiega il rifiuto normalmente opposto dai giudici statunitensi a prendere posizione sulla pretesa portata ristretta dell'immunità riconosciuta alle organizzazioni internazionali in virtù del richiamo effettuato dalla Sez. 2(b) dell'IOIA all'immunità degli Stati disciplinata dal FSIA del 1976.⁸⁷¹ Tale rifiuto si giustifica con la natura sussidiaria della disciplina dettata dall'IOIA, destinata come tale a essere derogata da una norma convenzionale ritenuta direttamente applicabile.⁸⁷²

Due considerazioni possono contribuire a spiegare l'atteggiamento tenuto dalle corti statunitensi. In primo luogo, occorre tenere presente il rilievo che esse ancor oggi attribuiscono alle opinioni dell'Esecutivo in materia d'immunità.⁸⁷³ Benché queste ultime non sollevino i giudici dall'onere di motivare le proprie decisioni, l'estrema sintesi di tali motivazioni sul punto specifico della portata dell'immunità dell'ONU induce a ritenere che gli *Statements* del Dipartimento di Stato americano abbiano, se

⁸⁶⁹ *Ibid.*

⁸⁷⁰ Eccezione degna di nota è la pronuncia della US Court of Appeals (2nd Circ.), *Georges*, cit., dove la Corte in effetti considera nella propria analisi alcune sentenze straniere, fra le quali una sentenza della Cassazione italiana, per verificare se in esse l'obbligo di istituire metodi alternativi di risoluzione delle controversie fosse stato interpretato come una condizione al riconoscimento dell'immunità. Il loro rilievo è tuttavia ampiamente ridimensionato, per non dire scongiurato a priori, dalla scelta della Corte di considerarle come prassi successiva nell'applicazione della Convenzione Generale, ciò che porta la Corte a sostenere che "most of Plaintiff's examples ... pertain to unrelated agreements". Sul punto si tornerà nel Capitolo 4, § 8.

⁸⁷¹ Come noto, tale disposizione riconosce alle organizzazioni internazionali designate tramite decreto presidenziale l'immunità dalla giurisdizione "as is enjoyed by foreign governments", 28 U.S. Code §288.

⁸⁷² Cfr. ancora US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak*, cit., p. 112: "we need not resolve whether plaintiffs' argument is correct for at least two reasons. The first is that, whatever immunities are possessed by other international organizations, the CPIUN unequivocally grants the United Nations absolute immunity without exceptions [...]". La natura sussidiaria dell'IOIA è stata recentemente ribadita dalla US Supreme Court, *Jam v. International Finance Corporation*, sentenza del 27 febbraio 2019, 586 U.S. ___, [slip. op.], a pp. 14: "the privileges and immunities accorded by the IOIA are only default rules. If the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization's charter can always specify a different level of immunity. The charters of many international organizations do just that". Il punto, pacifico almeno con riguardo all'ONU e alla CPINU, solleva nondimeno alcuni dubbi con riguardo ad altri accordi internazionali non ancora dichiarati direttamente applicabili: cfr. sul punto le osservazioni del giudice Breyer nella propria opinione dissenziente annessa alla sentenza della Corte (p. 8). V. inoltre quanto si dirà *infra*, § 5 a proposito del coordinamento fra l'IOIA e le disposizioni relative all'immunità delle organizzazioni finanziarie internazionali.

⁸⁷³ US Supreme Court, *Jam*, cit., p. 13: "The D.C. Circuit in *Atkinson* also gave no consideration to the opinion of the State Department, whose views in this area ordinarily receive 'special attention'".

non portata assorbente, quantomeno un ruolo decisivo nel confermare l'esito dell'interpretazione svolta dal giudice.⁸⁷⁴ In secondo luogo, le corti federali statunitensi mostrano di prediligere un approccio restrittivo all'interpretazione degli accordi internazionali rilevanti. Questo approccio può osservarsi in particolare nella recente decisione d'appello nel caso *Georges v. United Nations*,⁸⁷⁵ in cui la Corte, dopo aver equiparato ai fini della loro interpretazione i trattati internazionali a contratti di diritto interno, affermava, richiamando la massima "expressio unius exclusio alterius", che l'espressa previsione nella Sez. 2 CPINU della rinuncia come eccezione all'operare dell'immunità, "negatively implies that *all other* circumstances [...] are excluded".⁸⁷⁶

Un approccio solo apparentemente più in linea con la natura funzionale dell'immunità delle Nazioni Unite è quello seguito dalle corti olandesi nel caso *Mothers of Srebrenica*.⁸⁷⁷ Come anticipato, l'argomento dei ricorrenti nel procedimento

⁸⁷⁴ Cfr. il rilievo che gli Statements del Dipartimento di Stato americano hanno avuto in US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak*, cit., pp. 112-113 (rispetto al carattere "self-executing" della CPINU); in *Georges*, US District Court (SDNY), cit., p. 250, e US Court of Appeals (2nd Circ.), cit., pp. 93-94 (rispetto all'inesistenza di limiti, diversi dalla rinuncia, all'operare immunità assoluta dell'ONU, derivanti in particolare dalla Sez. 29 CPINU), e *Laventure*, US District Court (EDNY), cit., pp. 398 e 400 (rispetto all'esistenza di un "express waiver" dell'ONU alla propria immunità nel caso di specie).

⁸⁷⁵ US Court of Appeals (2nd Circ.), *Georges*, cit.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 94. Benché l'analisi della Corte sia incentrata esclusivamente sul problema dell'esistenza di una condizione al riconoscimento dell'immunità garantita dalla Sez. 2 CPINU, ricavabile eventualmente dall'obbligo posto dalla successiva Sez. 29 di istituire metodi alternativi di risoluzione delle controversie di natura privatistica, il ragionamento seguito è sufficientemente generale da coprire anche il problema della possibilità di ricavare per via interpretativa eccezioni non espressamente previste alla portata applicativa *ratione materiae* dell'immunità. La Corte, nell'osservare che la massima riportata nel testo è stata utilizzata da varie corti e tribunali internazionali nell'interpretazione dei trattati, richiama L. Crema, *Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s)*, in *EJIL*, vol. 21, 2010, pp. 681-700, il quale in effetti osserva come il riemergere nella giurisprudenza internazionale di un approccio restrittivo all'interpretazione dei trattati sia indice di un assetto di valori radicalmente mutato rispetto a quello che aveva prodotto il suo originario successo (la tutela della sovranità statale): "we see a new interpretative attitude emerging: in case of doubt, the interpretation more favourable to the private party must be preferred, and, moreover, in case of doubt the interpretation favourable to international jurisdiction and regulation against national ones must be preferred" (p. 691). Egli tuttavia aggiunge, anzitutto, che l'uso di massime latine tende a presentare come neutra, e dunque a mascherare, un'interpretazione che in realtà è "value-oriented"; quindi, che un simile approccio all'interpretazione degli accordi internazionali, pur legittimo (laddove adeguatamente ed espressamente motivato), tende nondimeno a perpetuare una visione conflittuale dei valori e degli obiettivi perseguiti tramite un trattato internazionale. Un superamento di questa visione, per l'Autore, non può che essere ricercata sul piano degli ordinamenti interni: "international law already has the means to address this problem, that is, to abandon the conflicting idealistic-hegelian leverages of the maximum standard, and to leave room for synthesis at the legal level where all the rules acquire concreteness, which is the national one. The unity of the different treaties lies in the daily life of societies, and the precise content of the international rules must be defined in order to allow a margin to the civil societies (and their states) to reconcile the treaties" (pp. 698-699). Ciò, mi sembra, è precisamente quello che la Corte d'appello rinuncia a fare.

⁸⁷⁷ *Supra* (nota 43). Per un'analisi delle decisioni adottate dalle corti olandesi, cfr. O. Spijkers, *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2009, p. 197 ss.; Id., *The Immunity of the United*

instaurato contro l'ONU e lo Stato olandese si fondava su una concezione *funzionale ristretta* dell'immunità conferita alle NU dall'Art. 105 della Carta, il cui standard, in virtù della clausola di cui all'Art. 103, avrebbe dovuto prevalere su quello posto dalla Convenzione Generale del 1946. L'applicazione di tale standard d'immunità funzionale ristretta, secondo i ricorrenti, avrebbe richiesto anzitutto una valutazione della necessità dell'immunità alla luce delle circostanze del caso di specie, caratterizzato dalla violazione di una norma di diritto internazionale cogente, nella fattispecie la mancata prevenzione da parte dell'ONU del genocidio perpetrato dalle forze serbo-bosniache nell'enclave bosniaco-musulmana di Srebrenica, oltre che dall'assenza di rimedi alternativi predisposti dall'Organizzazione. In particolare, con riferimento al primo aspetto, il grave illecito rimproverato all'Organizzazione avrebbe impedito di ritenerlo inquadabile nell'ambito delle finalità perseguite dalla medesima, se non a esse espressamente contrario.⁸⁷⁸

In primo grado, la corte distrettuale ha tuttavia respinto tale argomento, muovendo dalla generale considerazione che gli atti e le omissioni rimproverati all'ONU riguardavano tutti la conduzione di un'operazione di mantenimento della pace istituita con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza adottata in base al Capitolo VII della Carta: essi perciò rientravano “within the functional scope of this organization. It is particularly for acts within this framework that immunity from legal process is

Nations before the Dutch Courts (Case Note), in *Military Law and the Law of War Review*, 2012, p. 361 ss.; G. Den Dekker, J. Schechinger, *The Immunity of the United Nations Before the Dutch Courts Revisited*, in *The Hague Justice Portal*, 2010 (disponibile su: www.haguejusticeportal.net); T. Henquet, *International Organisations in the Netherlands: Immunity from the Jurisdiction of the Dutch Courts*, in *NILR*, 2010, p. 267 ss.; B.E. Brockman-Hawe, *Questioning the UN's Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, p. 727 ss.; B.I. Bonafè, *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *RDI*, 2012, p. 826 ss.; T.M. De Boer, *Can the United Nations Be Sued for its Role in the Srebrenica Massacre?*, in *NILR*, 2013, p. 121 ss.; R. Van Alebeek, A. Nollkaemper, *The Netherlands*, in A. Reinisch (ed), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 179 ss. Per un'analisi della decisione della Corte EDU, cfr. A. Spagnolo, *Immunità delle Nazioni Unite per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di peacekeeping e rimedi disponibili per le vittime*, in *DUDI*, vol. 7, 2013, pp. 806-812; V. Spiga, *Effective limitations and illusory rights. A Comment on the Mothers of Srebrenica decision of the ECtHR*, in *IYIL*, vol. 21, 2014, pp. 269-286; F. Andreoli, *Immunità delle Nazioni Unite e protezione equivalente: l'affare Associazione Madri di Srebrenica*, in *RDI*, 2014, pp. 443-462; K. Schmalenbach, *Preserving the Gordian Knot...*, cit.; T. Henquet, *The Jurisdictional Immunity of International Organizations in the Netherlands and the View from Strasbourg*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *op. cit.*, p. 279 ss.; Papa, *Immunità delle Nazioni Unite*, cit.; Id., *The Mothers of Srebrenica Case...*, cit.

⁸⁷⁸ *Supra* (nota 72). Cfr. la ricostruzione che dell'argomento fanno la Corte distrettuale, sentenza del 10 luglio 2008, cit., par. 3.4(5), la Corte d'appello, sentenza del 30 marzo 2010, cit., par. 4.3, e la Corte EDU, *Associazione Madri di Srebrenica c. Paesi Bassi*, parr. 122 e 140.

intended”.⁸⁷⁹ Tuttavia, la Corte aggiungeva che, anche in ragione della maniera in cui l’Art. 105(1) “was detailed” nella Convenzione Generale del 1946 “it is in principle not at the discretion of a national court to give its opinion on the ‘necessity’ of the UN actions within the functional framework described”.⁸⁸⁰ In tal senso, è la connessione “*prima facie*” funzionale degli atti imputati all’Organizzazione, che li rende immuni ai sensi della Convenzione.

Ancor più netta, sul punto, la Corte d’appello, la quale nel ribadire che lo standard d’immunità assoluta sancito dalla Convenzione Generale⁸⁸¹ “further substantiates” le immunità necessarie al perseguimento delle finalità dell’Organizzazione, afferma che “[t]here is no indication that article II § 2 of the Convention goes beyond the scope allowed by article 105 of the Charter in this respect”.⁸⁸² Alla base del *dictum* vi è evidentemente una concezione del criterio di necessità funzionale opposta da quella restrittiva invocata dai ricorrenti: per la Corte “the question that needs to be addressed is not whether the invocation of immunity in this particular case in hand is necessary for the realization of the objectives of the UN, *but whether it is necessary for the realization of those objectives that the UN is granted immunity from prosecution in general*”.⁸⁸³ La conclusione raggiunta dalla Corte d’appello, e fatta propria dalla Corte Suprema,⁸⁸⁴ trova invero ulteriore e decisivo supporto, da un lato, nella considerazione

⁸⁷⁹ Corte distrettuale, sentenza del 10 luglio 2008, cit., par. 5.12. Del resto, osserva la Corte, l’Organizzazione ha invocato l’immunità nel caso di specie, e “[a]s far as the Court knows the UN to date has always invoked its immunity with regard to actions within the functional framework referred to just now, and no exceptions were ever made in practice” (*ibid.*, par. 5.13).

⁸⁸⁰ *Ibid.*, par. 5.14. Il concetto è ribadito poco oltre, laddove la Corte osserva che “a national court, if and insofar as it has scope for testing, can[not] proceed in any other way than with the utmost reticence” (par. 5.15).

⁸⁸¹ Corte d’appello, sentenza del 30 marzo 2010, cit., par. 4.2: “Pursuant to article 31 of the Vienna Convention of the law of treaties [...] a treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. The Court of Appeal finds that in this light the immunity referred to in article II § 2 of the Convention, which is indisputably *defined as broadly as possible*, is clear and, considering - amongst other things - the considerations given hereinafter regarding article 105 of the Charter, does not allow any other interpretation than that *the UN has been granted the most far-reaching immunity, in the sense that the UN cannot be brought before any national court of law in the countries that are a party to the Convention*” (corsivo aggiunto).

⁸⁸² *Ibid.*, par. 4.4.

⁸⁸³ *Ibid.*, par. 4.5.

⁸⁸⁴ Corte Suprema, sentenza del 13 aprile 2012, par. 4.2: “The court of appeal was correct to interpret the latter provision [Art. II, Sez. 2 CPINU] - which is an elaboration of article 105, paragraph 1 - in the light of article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, to mean that the UN enjoys the most far-reaching immunity from jurisdiction, in the sense that the UN cannot be summoned to appear before any domestic court in the countries that are party to the Convention”. Questa immunità, aggiunge la Corte nel distinguerla da quella applicabile agli Stati, “is aimed at ensuring that the UN *can function completely*

dello speciale ruolo ricoperto dall'ONU nel panorama delle organizzazioni internazionali, in virtù della competenza funzionale che la Carta attribuisce al Consiglio di Sicurezza in materia di uso della forza ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;⁸⁸⁵ dall'altro, in particolare nella decisione della Corte Suprema, nello speciale valore normativo che l'Art. 103 della Carta attribuisce anche agli obblighi discendenti dall'Art. 105 "plus" l'Art. II, Sez. 2 CPINU.⁸⁸⁶

L'effetto combinato di questi argomenti nell'analisi delle corti olandesi sembra porre l'ONU *in quanto tale* in una posizione qualitativamente differente rispetto a ogni altra organizzazione internazionale esistente.⁸⁸⁷ Ciò, tuttavia, offre anche una spiegazione

independently and thus serves a legitimate purpose" (*ibid.*, corsivo aggiunto). Essa ha dunque natura funzionale, ma portata assoluta: cfr. *ibid.*, par. 4.3.6.

⁸⁸⁵ Cfr. Corte distrettuale, sentenza del 10 luglio 2008, cit., par. 5.11 e 5.24; Corte d'appello, sentenza del 30 marzo 2010, cit., par. 5.7; Corte Suprema, sentenza del 13 aprile 2012, cit., par. 4.2 e 4.3.4. Tutte le pronunce richiamano espressamente a questo proposito la pronuncia della Corte EDU nel caso *Behrami c. Francia*, cit. (spec. par. 146-149), in cui nel negare la propria competenza *ratione personae* nei riguardi dell'ONU (cui riteneva imputabili le condotte rimproverate agli Stati convenuti), la Corte enfatizzava, appunto, la "*imperative nature of the principle aim of the UN* and, consequently, of the powers accorded to the UNSC under Chapter VII to fulfil that aim", e l'esigenza di non "[...] interfere with the fulfilment of the UN's key mission in this field [...], and] with the effective conduct of its operations", le quali "are fundamental to the mission of the UN to secure international peace and security".

⁸⁸⁶ Corte Suprema olandese, sentenza del 13 aprile 2012, cit., par. 4.3.3. e 4.3.6. Invero, questo aspetto assume nella sentenza della Corte Suprema un rilievo diverso da quello attribuitogli dalla Corte EDU nel caso *Behrami c. Francia* (v. par. 147). In tale pronuncia, in effetti, il riferimento cursorio a tale disposizione ha un ruolo del tutto marginale nell'economia del ragionamento della Corte, che lo richiama solo come parametro normativo di cui tenere conto (insieme all'Art. 25 della Carta) ai fini dell'interpretazione della Convenzione, senza tuttavia dedurne conseguenze concrete. Ciò ha fatto affermare alla dottrina che l'esito cui giungeva la Corte in quel caso "prescinde in realtà dal ricorso ad argomenti formali", cfr. Papa, *Immunità delle Nazioni Unite*, cit., pp. 37-38, e più diffusamente, Id., *Le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza davanti alla Corte Europea dei diritti umani. Dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al Jedda*, in *DUDI*, vol. 6, 2012, pp. 229-262, spec. p. 256 ss. In argomento, cfr. inoltre P. Palchetti, *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *RDI*, 2007, p. 681 ss., spec. pp. 684 e 701; P. Klein, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *AFDI*, 2007, p. 43 ss., spec. p. 57 ss.

⁸⁸⁷ In effetti, anche la Corte d'appello valorizza la posizione speciale dell'ONU in ragione della missione a essa affidata dalla Carta. Tuttavia, ciò avviene nell'ambito dell'operazione di bilanciamento fra l'immunità dell'organizzazione e il diritto al giudice invocato dai ricorrenti in base all'Art. 6 CEDU, che a differenza della Corte distrettuale e della Corte Suprema, la Corte d'appello accetta di svolgere in base allo schema elaborato dalla Corte EDU nella propria giurisprudenza *Waite e Kennedy c. Germania*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999 (su cui si tornerà nel § 8). In ogni caso, la valorizzazione della posizione speciale dell'ONU risulta fondamentale per la qualificazione data dalla Corte all'immunità prevista dalla Convenzione Generale del 1946, cfr. Corte d'appello, sentenza del 30 marzo 2010, cit., par. 5.7: "there is a real risk that if the UN did not enjoy, or only partially enjoyed immunity from prosecution, the UN would be exposed to claims ... and summoned before national courts ... In view of the sensitivity of the conflicts in which the UN may be involved this might include situations in which the UN is summoned for the sole reason of obstructing any action undertaken by the Security Council, or even preventing it altogether. It is not inconceivable, either, that the UN is summoned in countries where the judiciary is not up to the requirements set by the ECHR. The immunity from prosecution granted to the UN therefore is closely connected to the public interest pertaining to keeping

sufficiente del ribaltamento di prospettiva prodotto dalle decisioni qui brevemente riassunte rispetto alla nozione d'immunità funzionale ristretta esaminata nel paragrafo precedente: benché alla base dell'immunità riconosciuta all'Organizzazione vi sia comunque una giustificazione di ordine funzionale, la *natura della funzione* induce ad attribuirle una portata assoluta.⁸⁸⁸

Quanto detto sinora sembra stridere con l'apparente rinuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo ('Corte EDU') a pronunciarsi, nel ricorso presentato contro la sentenza della Corte Suprema olandese dall'Associazione e dagli altri ricorrenti, sulle questioni della portata delle disposizioni degli Artt. 105 della Carta e II, Sez. 2 CPINU, e del loro eventuale coordinamento. La Corte si limita, infatti, a enunciare tali disposizioni⁸⁸⁹ dopo averne presentato le diverse interpretazioni offerte dalla prassi e dalla dottrina, senza tuttavia offrire una propria conclusione in merito.⁸⁹⁰

Se, com'è stato osservato, si può probabilmente leggere tra le righe la sostanziale adesione della Corte alla tesi dell'immunità assoluta dell'ONU,⁸⁹¹ in ultima analisi, tuttavia, anch'essa sembra connotarla in termini funzionali. In effetti, al fine di distinguere il caso di specie da quelli considerati nella propria giurisprudenza anteriore in materia, essa osserva che “[a]t its root is a dispute between the applicants and the United Nations based on the use by the Security Council of its powers under Chapter VII of the United Nations Charter”.⁸⁹² L'importanza fondamentale delle operazioni di peacekeeping per la missione dell'ONU a tutela della pace e della sicurezza internazionale impedisce di sottoporre l'Organizzazione, senza il suo consenso, al sindacato delle corti nazionali. Ammetterlo, infatti, avrebbe l'effetto di interferire con la realizzazione della missione chiave dell'ONU e con l'effettiva conduzione di tali operazioni.⁸⁹³

peace and safety in the world. For this reason it is very important that the UN has the broadest immunity possible allowing for as little discussion as possible. In this light the Court of Appeal believes that only compelling reasons should be allowed to lead to the conclusion that the United Nations' immunity is not in proportion to the objective aimed for” (corsivo aggiunto).

⁸⁸⁸ Cfr. in questo senso B. Bonafé, *L'esistenza di rimedi alternativi...*, cit., p. 827. L'espressione è ripresa da A. Spagnolo, *Immunità delle Nazioni Unite...*, cit., p. 806 (che però si riferisce alla sentenza della Corte EDU).

⁸⁸⁹ Corte EDU, *Associazione Madri di Srebrenica*, cit., par. 147-148.

⁸⁹⁰ *Ibid.*, par. 141-143.

⁸⁹¹ Cfr. Papa, *Immunità delle Nazioni Unite*, cit., p. 45. Ciò si evince anche dal riferimento all'*obiter* contenuto nel Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia nel già citato caso *Cumaraswamy* (*supra*, nota 78), v. Corte EDU, *Associazione Madri di Srebrenica*, cit., par. 155.

⁸⁹² *Ibid.*, par. 152.

⁸⁹³ *Ibid.*, par. 154, con espresso richiamo a *Behrami c. Francia*, par. 149 (*supra*, nota 113).

D'altro canto, e a differenza della Corte Suprema olandese, la Corte EDU non sembra attribuire un rilievo decisivo all'Art. 103 della Carta⁸⁹⁴ e, dunque, in questo senso, non pare attribuire un carattere speciale all'Organizzazione *in quanto tale*, bensì appunto solo *in funzione* del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.⁸⁹⁵ La correttezza di questa interpretazione sembra del resto confermata dal successivo caso *Perez c. Germania*,⁸⁹⁶ in cui la Corte, ancora una volta senza prendere posizione sulla portata *ratione materiae* dell'immunità dell'ONU, ha ritenuto in principio applicabile alla valutazione della legittimità e della proporzionalità della restrizione del diritto di accesso al giudice del ricorrente causata dal suo riconoscimento da parte delle corti tedesche la propria giurisprudenza anteriore in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali, riguardante esclusivamente controversie di lavoro.⁸⁹⁷

Com'è stato affermato, “[l]a conseguenza sarebbe quella – sicuramente originale – di graduare la portata dell'immunità dell'ONU in base non al tipo di attività (a seconda

⁸⁹⁴ In effetti, non v'è traccia di riferimenti all'Art. 103 nei paragrafi della sentenza in cui la Corte spiega perché ritenga il caso di specie differente da quelli da essa precedentemente esaminati (cfr. *ibid.*, par. 152 ss.). Per di più, l'unico (ed ultimo) riferimento all'Art. 103 nella parte dell'“Assessment” (*ibid.*, par. 145) richiama la lettura che di quella disposizione la Corte diede nel caso *Al Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/98, sentenza del 7 luglio 2011, par. 102.

⁸⁹⁵ *Contra*: A. Spagnolo, *Immunità delle Nazioni Unite...*, cit., p. 808.

⁸⁹⁶ Corte EDU, *Perez c. Germania*, ricorso n. 15521/08, sentenza del 6 gennaio 2015. In questo caso il ricorrente, un ex dipendente residente in Germania dell'*UN Volunteer Program* (UNV), organo sussidiario delle Nazioni Unite, lamentava da un lato le carenze del procedimento interno predisposto dall'Organizzazione per la risoluzione delle controversie fra essa e il proprio personale, e dall'altro la violazione del proprio diritto di accesso al giudice in conseguenza dell'immunità garantita alla medesima dalle corti tedesche. La Corte, malgrado in ultima analisi abbia ritenuto non soddisfatto il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni posto dall'Art. 35 CEDU rispetto a entrambi i profili del ricorso (*ibid.* par. 90 e 95-96), ha ammesso, quanto al primo, di poter in principio valutare, alla luce del criterio della protezione equivalente, la responsabilità della Germania per non aver assicurato tale protezione nell'ambito del contenzioso lavoristico interno all'Organizzazione (par. 64), ed era giunta sino a ritenere *prima facie* incompatibili con l'Art. 6(1) della Convenzione una serie di profili di inadeguatezza del procedimento amministrativo interno sollevati dal ricorrenti (par. 65-66). Su tali aspetti si ritornerà nel Capitolo 4, § 8.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, par. 93. La Corte peraltro si limita, anche in tal caso, a enunciare le rilevanti norme della Carta e della Convenzione Generale - oltre che dell'Accordo relativo alla sede dell'UNV, che richiama i predetti strumenti (par. 23-25) - senza procedere a una loro interpretazione e coordinamento, ma osservando solo che, in base a tali disposizioni “[a]s regards proceedings before the German courts having jurisdiction in labour disputes [...] the UN enjoys immunity from jurisdiction” (par. 78), ciò che, per di più è confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca riguardante l'immunità delle organizzazioni internazionali in controversie di lavoro (par. 79). Ciò consente alla Corte di affermare che, la mancata instaurazione di un procedimento dinanzi alle corti tedesche da parte del ricorrente non è idonea a integrare, in sé, l'ipotesi del mancato esaurimento dei ricorsi interni, giacché, a differenza di un ricorso alla Corte costituzionale, esse non avrebbero potuto offrire “an effective remedy which the applicant had to exhaust” (par. 80). Anche sotto tale profilo, comunque, si noti come la Corte EDU non distingua fra l'ONU e le altre organizzazioni internazionali.

cioè dell'esistenza o meno di un collegamento con le funzioni stabilite dalla Carta), ma all'importanza della funzione di cui l'attività in causa costituisca espressione, soluzione questa che non trova alcun riscontro nella prassi e nelle prese di posizione ufficiali dell'Organizzazione".⁸⁹⁸ In effetti, come già visto, considerazioni di questo tipo sono del tutto assenti nella restante prassi esaminata.

In conclusione, se l'immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'Organizzazione è generalmente riconosciuta e rispettata, la giurisprudenza prevalente risolve il problema della sua portata *ratione materiae* per lo più alla luce della Convenzione Generale del 1946, del cui Art. II, Sez. 2 fa un'applicazione incondizionata e non qualificata da considerazioni di natura funzionale. Al contrario, come si è visto, laddove la natura funzionale dell'attività dedotta in giudizio sia stata espressamente considerata, ciò è avvenuto al fine di sottolineare la natura assoluta dell'immunità. Questo sembra tradursi, vuoi, per quanto nell'ordinamento statunitense, per il riconoscimento dell'applicabilità diretta di tale strumento, vuoi per il carattere "*imperative*" attribuito da alcune corti alla funzione del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nel conferimento all'Organizzazione di uno statuto speciale, distinto da quello delle altre organizzazioni internazionali, almeno quando l'attività dedotta in giudizio sia espressione dei poteri attribuiti al Consiglio di Sicurezza dal Cap. VII della Carta.

Ciò detto, si è visto pure come qualche sparuto accenno alla possibilità di interpretare restrittivamente l'immunità dell'Organizzazione alla luce del criterio di necessità funzionale sia nondimeno rinvenibile nella giurisprudenza. Inoltre, con riferimento specifico alle controversie di natura contrattuale, le corti nazionali non hanno adottato approccio univoco al riconoscimento dell'immunità dell'Organizzazione. In effetti, al di fuori del contesto statunitense la giurisprudenza riconosce l'immunità in tale ambito ora operando a una valutazione, pur superficiale, della connessione dell'attività dedotta in giudizio alle finalità istituzionali dell'ente, ora richiamando espressamente l'obbligo dell'Organizzazione di prevedere metodi alternativi di risoluzione delle controversie di natura privata, al fine di dichiarare inoperante la giurisdizione nazionale. Ciò dimostra che, lungi dal presentare una completa uniformità d'approccio, la prassi riguardante l'ONU presenta alcune variazioni.

⁸⁹⁸ Papa, *Immunità delle Nazioni Unite*, cit., pp. 47-48.

Ciò è ancor più evidente se si allarga la prospettiva dell'analisi alla prassi convenzionale e giurisprudenziale relativa alle altre organizzazioni internazionali cui si applica il modello d'immunità assoluta.

4. Gli Istituti specializzati dell'ONU e le altre organizzazioni internazionali cui gli accordi applicabili riconoscono l'immunità da "every form of legal process"

Come già ricordato, il modello stabilito dalla Carta e dalla Convenzione Generale del 1946 è stato riprodotto, rispettivamente, nei numerosi accordi istitutivi degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite e nella Convenzione sui privilegi e le immunità di tali Istituti ('CPISA'), adottata nel 1947 dall'Assemblea Generale,⁸⁹⁹ nonché negli accordi istitutivi e nei protocolli annessi o convenzioni collegate di numerose altre organizzazioni internazionali a carattere universale o regionale.⁹⁰⁰

Tuttavia, da un lato, la riproduzione di questo modello presenta alcune variazioni; dall'altro, la prassi applicativa riguardante tali organizzazioni mostra un minore grado di uniformità rispetto a quella riscontrata con riferimento all'ONU.

Occorre in primo luogo soffermarsi brevemente sulle norme convenzionali applicabili, e rilevare come una forma di adattamento della disciplina generale posta dalla Convenzione del 1947 alle esigenze di ciascun Istituto specializzato sia prevista dalla stessa Convenzione, il cui Art. X, Sez. 33 dispone che, nell'aderire, ogni ente possa accettarne le clausole standard con le eventuali modifiche indicate nell'Annex, adottato ai sensi delle successive Sez. 36-38.⁹⁰¹ L'intento dichiarato di tale meccanismo

⁸⁹⁹ Cfr. AGNU Ris. 179 (II) del 21 novembre 1947. Gli Artt. II-IX CPISA contengono le c.d. "clausole standard" della Convenzione. Di esse fa parte l'Art. III, Sez. 4, che prevede in materia d'immunità dalla giurisdizione cognitiva una disposizione identica a quella dell'Art. II, Sez. 2 CPINU.

⁹⁰⁰ Per un panorama degli accordi che si rifanno a tale modello d'immunità v. *supra*, Capitolo 1, § 6.1.1.

⁹⁰¹ La procedura è volta a consentire l'applicabilità e l'opponibilità della Convenzione agli Istituti specializzati, i quali non sono Parti contraenti della stessa (così come l'ONU non è Parte contraente della Convenzione Generale del 1946, ma ne ha accettato i diritti e gli obblighi con la Ris. dell'AGNU del 13 febbraio 1946): l'adozione dell'Annex da parte del singolo Istituto è condizione dell'applicabilità allo stesso della Convenzione, e consente agli Stati membri di indicare, al momento della ratifica ai sensi dell'Art. XI, Sez. 43-44, rispetto a quali degli enti che abbiano adottato l'Annex intende applicarla (cfr. B. Moradi, *Annexes and Application (Article X Sections 33-40 Specialized Agencies Convention)*, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions...*, cit., p. 609 ss., spec. p. 619). Come notano Sands e Klein (*op. cit.*, p. 491, nota 90) l'applicazione della Convenzione rispetto a tutti gli Istituti specializzati è l'eccezione piuttosto che la regola. La previsione di modifiche alle clausole standard nell'Annex, comporta l'accettazione delle stesse nei limiti della modifica. La Convenzione, dunque, si applicherà a ciascun Istituto nei termini del relativo Annex. Salvo gli Istituti facenti parte del gruppo della Banca Mondiale (IBRD, IDA, IFC), le altre organizzazioni hanno adottato i propri Annessi senza prevedere modifiche,

di adesione è di consentire il rispetto del principio di necessità funzionale – che implica che gli Istituti specializzati non hanno tutti le medesime esigenze in materia di privilegi e immunità – secondo quanto prefigurato dalla stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'autorizzare il Segretario Generale ad avviare i negoziati che portarono alla conclusione della Convenzione del 1947.⁹⁰² La Sez. 34 CPISA, del resto, prevede più in generale che la Convenzione sarà interpretata in relazione a ciascun Istituto specializzato “in the light of the functions with which that agency is entrusted by its constitutional instrument”.⁹⁰³

Inoltre, la clausola di subordinazione di cui alla Sez. 39 CPISA dispone che le disposizioni della Convenzione “shall in no way limit or prejudice” i privilegi e le immunità contenuti in altri accordi conclusi dagli Istituti specializzati, o concessi unilateralmente da uno Stato per via legislativa.⁹⁰⁴ Se la previsione intende in principio consentire allo Stato di sede di ciascun Istituto, o a quelli che ne ospitano uffici regionali, di accordare all'ente un trattamento di maggior favore,⁹⁰⁵ tuttavia nella prassi non mancano esempi di *limitazione* del regime posto dalla Convenzione del 1947, anche con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva.⁹⁰⁶

quanto al regime dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva, alla clausola dell'Art. III, Sez. 4. Sugli istituti finanziari internazionali si tornerà *infra*, § 5.

⁹⁰²Cfr. *Resolution on the Co-ordination of the Privileges and Immunities of the United Nations and the specialized agencies*, AGNU Ris. 22 (I) D, del 13 febbraio 1946, par. 2: “While recognizing that not all specialized agencies require all the privileges and immunities which may be needed by others, and that certain of these may, by reason of their particular functions, require privileges of a special nature which are not required by the United Nations itself, the General Assembly considers that the privileges and immunities of the United Nations should be regarded, as a general rule, as a maximum within which the various specialized agencies should enjoy such privileges and immunities as the appropriate fulfilment of their respective functions may require, and that no privileges and immunities which are not really necessary should be asked for”.

⁹⁰³ Ciò significa che le previsioni della Convenzione potranno assumere un significato diverso in relazione a ciascun Istituto specializzato, “depending on the functions of the agency concerned”, cfr. B. Moradi, *op. ult. cit.*, p. 614. L'Art. 31(4) CVDT prevede del resto espressamente che “[a] special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended”.

⁹⁰⁴ Cfr. anche CIG, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1980*, p. 73 ss., a p. 85, par. 27.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 620-621. V. ad esempio l'Art. 2(2) dell'Accordo di sede del 1968 fra OIM e Regno Unito.

⁹⁰⁶ Un esempio di questo tipo può essere rinvenuto nell'Accordo fra Spagna e UNWTO del 1975 (1047 UNTS 85), che prevede, anche dopo la revisione del 2015, vari limiti ai privilegi e alle immunità concesse all'organizzazione (cfr. A. Pellet, *Annex XVIII—United Nations World Tourism Organization (UNWTO)*, in A. Reinisch et al. (eds.), *The Conventions...*, cit., p. 845 ss., spec. p. 850 ss.), o nella riserva con cui l'Italia, nell'aderire alla Convenzione del 1947, ha inteso rendere esplicita tale possibilità di limitare la portata dei privilegi e delle immunità concessi dalla Convenzione nell'accordo di sede con uno qualsiasi degli Istituti specializzati di cui contestualmente accettava l'Annex. Il testo della riserva si riferisce espressamente anche all'immunità dalla giurisdizione cognitiva: “In the event that some of the specialized agencies which are mentioned in the instrument of accession and to which Italy undertakes to apply the Convention should decide to establish their headquarters or their regional offices in Italian

Tutto ciò premesso, alcuni aspetti della prassi convenzionale esaminata sembrano confermare l'impressione che al principio d'immunità funzionale, in sé considerato, debba attribuirsi una portata in principio ristretta. Anzitutto, ciò è suggerito, *a contrario*, dal fatto che gli accordi istitutivi di alcune organizzazioni contengono, in luogo di una disposizione di principio sul modello dell'Art. 105, disposizioni che conferiscono espressamente un'immunità assoluta.⁹⁰⁷ Qualche ulteriore spunto può forse essere tratto da quanto previsto dalla Convenzione istitutiva dell'International Maritime Organization ('IMO').⁹⁰⁸ Mentre l'Art. 50 prevede che “[t]he legal capacity, privileges and immunities to be accorded to, or in connection with, the Organization, shall be derived from and governed by the General Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies”, l'Art. 51 stabilisce che in pendenza della ratifica da parte degli Stati membri, questi s'impegnano ad applicare quanto disposto dalla Appendix II alla Convenzione istitutiva dell'IMO. Questa, alla Sez. 2(a), contiene una disposizione del tutto identica a quella dell'Art. 105, e prevede, alla Sez. 3, che “[i]n applying the provisions of Sections 1 and 2 of this Appendix, the Members shall take into account as far as possible the standard clauses of the General Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies”. Una simile precisazione non sarebbe necessaria se al criterio di necessità funzionale dovesse pacificamente attribuirsi una portata assoluta e non ristretta.⁹⁰⁹

territory, the Italian Government will be able to avail itself of the option of concluding with such agencies, in accordance with Section 39 of the Convention supplemental agreements specifying, in particular, the limits within which immunity from jurisdiction may be granted to a given agency or immunity from jurisdiction and exemption from taxation granted to officials of that agency”. Mentre non risulta che tale potere sia stato concretamente esercitato con riguardo all'immunità dalla giurisdizione cognitiva degli Istituti specializzati che hanno la loro sede principale in Italia, o hanno installato nel nostro Paese uffici regionali, ciò è avvenuto con riguardo alle immunità dei funzionari dell'Ufficio Europeo di Venezia dell'OMS, cfr. G.L. Burci, E. Granziera, *Privileges and Immunities of the World Health Organization: Practice and Challenges*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *op. cit.*, p. 91 ss., a p. 97. Per una panoramica delle organizzazioni aventi sede in Italia, i cui accordi di sede riproducono il modello dell'Art. III, Sez. 4 CPISA cfr. S. De Bellis, *L'immunità...*, cit., p. 77 ss.

⁹⁰⁷ Ad es. l'Art. IX degli Articles of Agreement del FMI (2 UNTS 39), di formulazione identica all'Art. II, Sez. 2 CPINU, cui ha fornito il modello.

⁹⁰⁸ 289 UNTS 3.

⁹⁰⁹ Cfr. ad es. anche la Ris. del 10 luglio 1948 adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro, in cui si raccomanda agli Stati, in pendenza della ratifica della Convenzione Generale del 1947, di “immediately accord as far as possible to and in connection with the International Labour Organisation the benefit of the privileges and immunities provided for in the said general Convention as modified by the annex [...]”. Un meccanismo simile a quello descritto nel testo è previsto dall'Art. 21 della Costituzione dell'UNIDO del 1979, su cui cfr. B. Moradi, *Annex XVII—United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*, in A. Reinisch et al. (eds.) *The Conventions...*, cit., p. 833 ss., a pp. 835-836. Tale disposizione oltre a porre una norma identica a quella dell'Art. 105 della Carta ONU (par. 1), dispone che, per gli Stati che l'hanno ratificata e abbiano accettato il relativo annesso (solo 23), i privilegi e le immunità

La stessa prassi interna di altri Istituti specializzati conferma questa lettura. Ad esempio, il Consiglio dell'OIL si è a più riprese occupato della materia, invitando ripetutamente gli Stati che non hanno ancora accettato di applicare la Convenzione del 1947 all'organizzazione, a ratificarla e/o ad accettare il relativo annesso, giacché la protezione fornita dall'Art. 40 della Costituzione dell'OIL⁹¹⁰ o dai principi di diritto internazionale generale applicabili, ritenuta insufficiente, “creates some cause for concern”.⁹¹¹

Meno chiaro è l'assetto della prassi convenzionale relativa alle organizzazioni regionali riconducibili a questo modello. Premesso che, più in generale, essa non mostra una diffusa uniformità negli strumenti utilizzati e nella disciplina di dettaglio da essi posta,⁹¹² può osservarsi che accanto a organizzazioni i cui accordi istitutivi, fissando uno standard di immunità funzionale, sembrano precisarne la portata in senso restrittivo, ve ne sono altre che invece non contengono alcun riferimento a tale principio e invece rinviano alla conclusione di accordi futuri. Ad esempio, l'Art. 40 dello Statuto del Consiglio d'Europa afferma che il Consiglio “[...] shall enjoy in the territories of its members such privileges and immunities *as are reasonably necessary* for the fulfilment of their functions”.⁹¹³ Il paragrafo successivo, tuttavia, dispone che gli Stati membri concluderanno un accordo “for the purpose of *fulfilling* the provisions of the paragraph a) above”.⁹¹⁴ L'Art. 3 dell'Accordo Generale concluso ai sensi di questa disposizione è formulato in termini identici a quelli della Convenzione Generale del 1946 e della Convenzione del 1947. Nel caso dell'OCSE, al contrario, l'Art. 19 della Convenzione di

“necessari” saranno quelli stabiliti dalla Convenzione del 1947. Altrimenti, sempre per gli Stati che l'hanno ratificata, saranno quelli della Convenzione Generale del 1946, a meno che lo Stato non notifichi al depositario della stessa la sua intenzione di non estenderne l'applicazione all'UNIDO, cosa che finora ha fatto solo Israele. Tale Stato sarà dunque unicamente vincolato dall'Art. 21 della Costituzione UNIDO. Infine, i privilegi e le immunità necessarie saranno quelli previsti da qualsiasi altro accordo concluso dall'organizzazione, come i numerosi accordi di cooperazione e assistenza tecnica (che contengono in materia d'immunità dalla giurisdizione cognitiva disposizioni analoghe a quelle delle Convenzioni generali) o l'Accordo di sede con l'Austria del 1995 (che invero prevede all'Art. III, Sez. 15(c) che “Except as otherwise provided in this Agreement or in the General Convention, the courts or other competent organs of the Republic of Austria shall have jurisdiction, as provided in applicable laws, over acts done and transactions taking place within the headquarters seat”).

⁹¹⁰ Di tenore identico all'Art. 105 della Carta ONU.

⁹¹¹ Cfr. ad es. i Doc. del *Committee on Legal Issues and on International Labour Standards* (LILS): GB.297/LILS/3, del 26 settembre 2006, spec. par. 15; Doc. GB.300/LILS/3(Rev.), dell'8 ottobre 2007; Doc. GB.301/LILS/1, del 29 gennaio 2008; Doc. GB.304/LILS/1, del 16 febbraio 2009; e la Decisione del 28 ottobre 2013 del Consiglio, spec. par. (c).

⁹¹² In tema, cfr. R.A. Wessel, *Jurisdictional Immunity of Regional Organizations: Substantive Unity in Instrumental Diversity?*, in T. Ruys, N. Angelet (eds.), *op. cit.*, p. 214 ss.

⁹¹³ Londra, 5 maggio 1949, *European Treaty Series* No. 1 (corsivo aggiunto).

⁹¹⁴ Art. 40 (b) (corsivo aggiunto).

Parigi del 1960 stabilisce che l'organizzazione godrà della capacità, dei privilegi e delle immunità previste dal Protocollo Addizionale 2, il quale a sua volta prevede un regime distinto a seconda dello Stato considerato.⁹¹⁵ La frammentarietà del regime è tuttavia solo apparente: il primo Protocollo addizionale sui privilegi e le immunità applicabile agli Stati parte della Convenzione del 1960, fra cui l'Italia, nonché al Canada, in virtù del richiamo operato dall'Art. II dell'Accordo del 1966, contiene all'Art. 2 una disposizione identica all'Art. III, Sez. 4 CPISA. Negli Stati Uniti, invece, la disciplina applicabile è quella della Sez. 2(b) dell'IOIA.

L'ampia diffusione del modello delle Convenzioni del 1946 e del 1947, insomma, sembra nondimeno aver conosciuto alcuni adattamenti e variazioni. Inoltre, le lacune che ancora permangono nella sua applicazione generale a tutti gli Stati membri delle organizzazioni riconducibili a questo modello fanno sì che residui uno spazio, pur minimo, per un'eventuale applicazione diretta delle disposizioni che codificano il principio d'immunità funzionale, ove esistenti. Sebbene normalmente le organizzazioni procedano alla conclusione di accordi *ad hoc* prima di intraprendere attività nel territorio di Stati nei quali non abbiano assicurato un livello di protezione ritenuto adeguato, l'esistenza di tali lacune è, come accennato, da esse fortemente avvertita.

Un caso di particolare interesse, sotto questo profilo, è offerto dalla Chemical Weapons Convention del 1997 (CWC),⁹¹⁶ istitutiva dell'Organizzazione omonima (OPCW), organizzazione collegata con le Nazioni Unite. L'Art. VIII-E, Sez. 48 CWC pone una norma identica all'Art. 105. Quindi, la successiva Sez. 50 prevede che, oltre che con lo Stato della sede – l'Olanda, con cui l'OPCW ha concluso un accordo

⁹¹⁵ Protocollo addizionale n. 2 alla Convenzione del 1960: "(a) in the territory of the Contracting Parties to the Convention for European Economic Co-operation of 16th April, 1948, the legal capacity, privileges, exemptions, and immunities provided for in Supplementary Protocol No. 1 to that Convention; (b) in Canada, the legal capacity, privileges, exemptions, and immunities provided for in any agreement or arrangement on legal capacity, privileges, exemptions, and immunities entered into between the Government of Canada and the Organisation; (c) in the United States, the legal capacity, privileges, exemptions, and immunities under the International Organisations Immunities Act provided for in Executive Order No. 10133 of 27th June, 1950; and (d) elsewhere, the legal capacity, privileges, exemptions, and immunities provided for in any agreement or arrangement on legal capacity, privileges, exemptions, and immunities entered into between the Government concerned and the Organisation".

⁹¹⁶ *Convention on the Prohibition Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, Ginevra, 3 settembre 1992, 1975 UNTS 45, su cui v. D. Bardonnnet (dir.), *La Convention sur l'interdiction et l'élimination des armes chimiques : une percée dans l'entreprise multilatérale du désarmement : colloque, La Haye, 24-26 novembre 1994*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995; M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (eds.), *The new chemical weapons convention: implementation and prospects*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998; W. Krutzsch et al. (eds.), *The chemical weapons convention: a commentary*, Oxford, OUP, 2014.

apposito —⁹¹⁷ l'organizzazione concluderà un accordo con ogni altro Stato membro “to define” la capacità giuridica, i privilegi e le immunità cui l'Art. VIII-E fa riferimento. Mentre non è stato possibile concludere una convenzione generale in materia di privilegi e immunità,⁹¹⁸ il Segretariato ha tuttavia elaborato un modello di accordo da proporre agli Stati membri, strumento che costituisce la base per la negoziazione degli accordi da concludersi ai sensi della Sez. 50 CWC.⁹¹⁹ A sua volta, tale modello contiene, all'Art. 3(1), una disposizione identica a quella dell'Art. III, Sez. 4 CPISA. Si noti, tuttavia, che agli Stati membri che ancora non abbiano concluso un accordo con l'organizzazione, e fino a quando un simile accordo non sia concluso, la norma applicabile sarà solo quella d'immunità funzionale posta dalla Sez. 48 CWC.⁹²⁰ Inoltre, la soluzione ritenuta dal modello di accordo si discosta da quella prevista dal già menzionato Accordo di sede del 1997 con l'Olanda, il cui Art. 4(1) dispone che l'organizzazione godrà sì dell'immunità “from any form of legal process”, ma “within the scope of its official activities”, escludendo inoltre espressamente due categorie di controversie dall'operare dell'immunità.⁹²¹

Il trattamento di cui beneficia l'organizzazione in base alle disposizioni appena richiamate non è uniforme, e non basta a renderlo tale affermare il comune fondamento funzionale di tali disposizioni, negando però esso possa porre “any substantive restrictions” alla loro portata *ratione materiae*.⁹²² Un esame attento della giurisprudenza nazionale mostra come, accanto a pronunce che accolgono un simile approccio, le corti

⁹¹⁷ Accordo di sede del 22 maggio 1997, 2311 UNTS 91.

⁹¹⁸ Cfr. A.E. Dojas, *The Privileges and Immunities of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*, in *IOLR*, vol. 12, 2015, pp. 237-278, spec. pp. 243-244 e nota 27.

⁹¹⁹ *Ibid*, p. 244. Tale accordo prende il nome di *Model Agreement on Privileges and Immunities* (MAPI). Un elenco degli accordi conclusi in materia dall'OPCW, con il relativo status è disponibile qui: <https://www.opcw.org/resources/opcw-agreements>.

⁹²⁰ La successiva Sez. 51, in effetti, nel prevedere che “notwithstanding paragraphs 48 and 49, the privileges and immunities enjoyed by the Director-General and the staff of the Technical Secretariat during the conduct of verification activities shall be those set forth in Part II, Section B, of the Verification Annex”, dispone solo un regime sussidiario di protezione per gli ispettori e il personale dell'Organizzazione durante le missioni di verifica.

⁹²¹ L'Art. 4 prevede che, nei termini anzidetti, l'organizzazione godrà dell'immunità “except in the case of: (a) civil action by a third party for damages arising out of an accident caused by a vehicle belonging to or operated on behalf of the OPCW where these damages are not recoverable from insurance; (b) civil action relating to death or personal injury caused by an act or omission of the OPCW or officials of the OPCW in the Kingdom of the Netherlands”. Se la prima eccezione, come si dirà (*infra*, § 6), è piuttosto comune, la seconda appare, oltre che inconsueta, potenzialmente piuttosto ampia.

⁹²² A.E. Dojas, *op. cit.*, p. 249. Per l'interpretazione di disposizioni che vincolano espressamente il riconoscimento dell'immunità alle “official activities” dell'ente beneficiario, v. *infra* § ???, spec. note ??? e testo corrispondente con riferimento specifico all'interpretazione dell'Accordo di sede fra Olanda e OPCW nel caso *Resodikromo*.

interne di diversi Stati utilizzano argomenti riconducibili al criterio di necessità funzionale al fine di restringere la portata *ratione materiae* dell'immunità.

4.1. L'interpretazione testuale dell'espressione "every form of legal process"

Quando le corti interne si sono trovate a dare applicazione diretta a disposizioni del tipo sinora esaminato, l'orientamento prevalente è stato, in linea con quanto già visto a proposito delle Nazioni Unite, quello di escludere la possibilità di delimitarne la portata *ratione materiae* in virtù del principio di necessità funzionale.

A tale esito, sembra, le corti giungono per lo più adottando un criterio d'interpretazione testuale delle disposizioni applicabili, giudicate come "clear, unequivocal and unconditional".⁹²³ Così, l'immunità è stata in concreto estesa a ogni tipologia di controversia,⁹²⁴ fosse essa di natura lavoristica,⁹²⁵ commerciale,⁹²⁶ immobiliare⁹²⁷ o extracontrattuale.⁹²⁸

⁹²³ Cfr. High Court (Queen's Bench div., comm.), *Entico v. Unesco*, sentenza del 18 marzo 2008, par. 18: "The 1947 Convention must be interpreted in accordance with the principles codified in Articles 31-33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, which require that a treaty be interpreted in good faith, in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of the treaty's object and purpose. Sections 4 and 5 of the 1947 Convention are clear, unequivocal and unconditional. They plainly require the parties to recognise and to give effect to a broad jurisdictional immunity possessed by each specialised agency" (corsivo aggiunto).

⁹²⁴ Talvolta sono le stesse norme convenzionali che, nel riprodurre lo standard delle Convenzioni Generali, prevedono espressamente che l'immunità vada riconosciuta per qualsiasi atto dell'organizzazione. Cfr. ad es. l'Art. 5(1) dell'Accordo di sede fra Italia e l'Istituto di risorse fitogenetiche (IPGRI) del 1991, cui è stata data esecuzione con l. 15 gennaio 1994, n. 67 (in G.U. 29 gennaio 1994, n. 23): "L'Istituto godrà dell'immunità giurisdizionale *di qualsiasi genere, con riferimento a qualsiasi atto sia di natura pubblica che privata*, tranne in quei casi particolari in cui il Direttore Generale vi abbia rinunciato espressamente" (corsivo aggiunto). Nel 2008, l'Istituto, il cui nome è mutato in "Bioversity International", ha adottato un nuovo Statuto, il cui Art. 18 prevede che la materia sarà regolata dagli accordi conclusi dall'ente con lo Stato della sede (par. 1) o con altri Stati (par. 2). Il par. 3, nel porre il principio cui dovranno informarsi i predetti accordi, riproduce, in termini invero ambigui, il criterio funzionalistico: "The privileges and immunities referred to in the preceding paragraphs are to be provided *solely* to ensure *in all circumstances* the unimpeded functioning of Bioversity International, and the *complete independence* of the persons to whom they are accorded" (corsivo aggiunto, v. nota successiva).

⁹²⁵ *Ex multis*, cfr. ad es. Cassation (soc.), *Hintermann c. UEO*, sentenza del 14 novembre 1995, in *JDI*, 1997, 141-151, con nota di C. Byk: "Mais attendu que la Cour d'appel a retenu que l'Union de l'Europe occidentale bénéficie de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 4 de la Convention du 11 mai 1955 sur le Statut de l'UEO [...]; *que par ce seul motif*, [...] et dès lors que le secrétaire général de l'Organisation n'avait pas renoncé expressément à cette immunité, comme le prévoit le texte précité, elle a légalement justifié sa décision" (p. 142). Più in generale, la giurisprudenza francese di Cassazione, anche quella più recente, non svolge alcuna valutazione della necessità funzionale dell'immunità invocata dall'organizzazione di volta in volta convenuta (ma per un esempio di segno opposto v. *infra*, § 6, nota 348). In Italia, cfr. Cassazione (S.U.), *Drago c. IPGRI*, sentenza del 19 febbraio 2007, n. 3718, par. 6.5, che nell'interpretare la disposizione richiamata alla nota precedente ha affermato: "[...] questa disposizione [...] riconosce univocamente l'immunità dell'ente dalla giurisdizione italiana estesa anche

In tal senso, potrebbe osservarsi, non è chiaro se i giudici interni assumano che l'immunità invocata dall'ente convenuto sia "funzionalmente necessaria" oppure se, a fronte di un dato testuale ritenuto chiaro e inequivoco, attribuiscono semplicemente all'immunità una portata assoluta. In vari casi, tuttavia, le corti hanno espressamente considerato, o esse stesso formulato, argomenti fondati sul criterio di necessità funzionale, o comunque a esso riconducibili, e volti a limitare la portata dell'immunità.

4.2. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale assoluta

Laddove ciò è avvenuto, in alcuni casi, oltre ad essere stati avanzati dubbi sull'idea che da disposizioni di principio possano ricavarsi limiti alla portata dell'immunità,⁹²⁹ è stata ad esempio posta in rilievo l'inefficacia sul piano dell'ordinamento interno delle disposizioni di principio contenute, ad esempio, nell'accordo istitutivo dell'ente convenuto, e non richiamate dall'atto interno di esecuzione dell'accordo.⁹³⁰ In altri casi,

alle controversie relative ai rapporti di lavoro con i suoi dipendenti". Va detto, tuttavia che in tale controversia la Suprema Corte ha ritenuto di dover disapplicare l'immunità, altrimenti operante, in ragione della mancata istituzione da parte dell'Istituto di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie con il proprio personale sorte prima dell'adesione allo Statuto dell'ILOAT nel 2001, come l'obbligava l'Art. 17 dell'Accordo di sede.

⁹²⁶ Ad es., High Court, *Entico v. Unesco*, cit.

⁹²⁷ Cassation (civ.), *P.G. C. cass. c. Société immobilière Alfred Dehodencq*, sentenza del 6 luglio 1954, in *AFDI*, 1955, 577-578, riguardante l'immunità dell'OECE: "attendu [que] 'les art. 2 et 3 du protocole additionnel à la Convention du 16 avril 1948 ont pour objet précis de rendre absolue l'immunité de juridiction de l'O.E.C.E. et d'écarter, par voie de conséquence, la distinction, parfois admise, entre les actions immobilières et mobilières"". Tale soluzione con riferimento alle azioni reali o relative all'affitto di immobili in cui l'organizzazione convenuta abbia installato i propri uffici, non è sempre ritenuta strettamente necessaria all'esercizio delle finalità istituzionali. Per decisioni che vanno nel senso di quella qui riportata v. *infra*, note 190 (relativamente al caso *Biblioteca Publica Piloto de Medellín para América Latina c. Unesco*) e 333 (relativamente al caso *E GmbH v. EPO*) e testo corrispondente. Per decisioni di segno opposto, v. *infra*, note 210 ss. (relativamente al caso *Inpdai c. FAO*).

⁹²⁸ Cfr., ad es., US District Court (D. Columbia), *Polak v. IMF*, sentenza del 28 settembre 2009, 657 F. Supp.2d 116.

⁹²⁹ *Ibid.*, p. 120, dove la Corte osserva, a proposito dell'Art. X(1) degli *Articles of Agreement* dell'IMF, che precisa che le immunità riconosciute al Fondo da quell'articolo mirano a garantire l'esercizio delle sue funzioni, che "the Articles' statement of purpose does not necessarily act as a limitation of the defendant's immunity". Questa posizione può essere accostata a quanto affermato, a proposito della Convenzione Generale del 1946, dalla Corte d'appello di Bruxelles nel citato caso *Manderlier*, e più in generale dalla giurisprudenza in materia d'immunità delle Nazioni Unite vista nel § precedente: La CPINU, tanto quanto l'Art. IX(3) degli *Articles* dell'IMF, "definiscono" le immunità "necessarie" all'organizzazione ai fini del perseguimento dei propri obiettivi.

⁹³⁰ *Polak v. IMF*, cit., p. 120: "Even more persuasive is the fact that the [Bretton Woods Agreements Act del 1945 (BWAA)]", con cui gli Stati Uniti hanno dato attuazione nell'ordinamento interno agli *Articles of Agreement* dell'IMF e dell'IBRD, attribuendo efficacia diretta alle relative disposizioni in materia d'immunità "codified only §§ 2 through 9 of Art. IX. Because the BWAA did not incorporate § 1, that

si fa invece un generico riferimento alla necessità di proteggere l'indipendente funzionamento delle organizzazioni internazionali come fondamento dell'immunità a esse riconosciuta per affermarne la portata assoluta,⁹³¹ oppure si accenna solamente alla possibilità che l'immunità dell'organizzazione non operi quando “les faits en cause sont étrangers à sa mission”,⁹³² salvo poi limitarsi a fare applicazione delle norme pattizie d'immunità assoluta senza svolgere alcuna valutazione in concreto della necessità dell'attività dedotta in giudizio in rapporto alle finalità dell'ente.⁹³³

Maggiore chiarezza sull'approccio seguito da varie corti interne può essere tratta dalla sentenza emanata dalla Corte Suprema canadese nel caso *Wallace*,⁹³⁴ sebbene in essa la Corte esamini solamente l'inviolabilità degli archivi dell'IBRD e dell'IDA, e non anche l'immunità dalla giurisdizione cognitiva.⁹³⁵

section cannot limit the defendant's immunity from suit”. Ora le disposizioni del BWAA sono trasposte in 22 U.S. Code § 286 ss. Con riferimento alla posizione dell'IBRD e di altre organizzazioni finanziarie internazionali negli Stati Uniti, con riferimento alle quali è stato replicato tale modello, v. § 5, spec. nota 258 e testo corrispondente.

⁹³¹ Cfr. Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'entreprises Fougerolle c. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992, in *ATF* 118 Ib 562, e in *Rev. Arb.*, 1994, p. 175 ss., con nota di P. Glavinis; *A.SA et consorts c. Conseil Fédéral*, sentenza del 2 luglio 2004, n. 4A.1/2004/ech, in *ILDC* 344 (CH 2004), parr. 2 e 4.1. Cfr. inoltre Corte d'appello (Bruxelles), *Siedler c. UEO*, sentenza del 17 settembre 2003, par. 36: “[o]n considère que les organisations internationales bénéficient d'une immunité de juridiction plus importante que celle reconnue aux Etats pour différentes raisons”, individuabili nella natura limitata delle loro competenze, preordinate al perseguimento dei fini istituzionali loro assegnati, e nel fatto che tutte le attività da esse poste in essere “sont supposées en être l'expression”: pertanto esse necessitano di una protezione sufficiente a realizzare quelle funzioni e dunque l'immunità dalla giurisdizione di cui godono “n'a d'autres limites que celle de l'objet pour lequel elles sont créées”. Inoltre nei rapporti fra esse e i loro membri non opera il meccanismo della reciprocità, e i casi di abuso sarebbero più teorici che reali.

⁹³² *Ibid.*, par. 40: “[l]a pratique, la jurisprudence et la doctrine enseignent aujourd'hui que le droit permet de tracer une limite à l'immunité de juridiction d'Organisations internationales” quando gli accordi applicabili la escludano espressamente, quando l'organizzazione vi rinunci, e inoltre quando i fatti sono “estranei alla sua missione”, vale a dire, anche alla luce della natura funzionalmente limitata delle competenze delle organizzazioni internazionali, quando l'organizzazione avrà agito *ultra vires*. Infine la Corte, indica che un'eccezione è specificamente ammessa quando l'organizzazione, pur beneficiando in principio dell'immunità, non abbia previsto metodi alternativi di risoluzione delle controversie, potendosi altrimenti configurare una violazione dell'Art. 6(1) CEDU. È specialmente quest'ultimo argomento che è stato oggetto di più attenta analisi da parte delle corti belghe.

⁹³³ *Ibid.* par. 41. Come rilevato in dottrina, la giurisprudenza belga generalmente assume che, in principio, l'immunità invocata sia necessaria al perseguimento delle funzioni dell'ente che la invoca, cfr. C. Ryngaert, *Belgium*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 55 ss., a p. 60.

⁹³⁴ Corte Suprema canadese, *World Bank v. Wallace*, sentenza del 29 aprile 2016. Per una sintesi delle circostanze fattuali, v. *Jurisprudence étrangère avec un intérêt international*, in *RGDIP*, 2016, fasc. 4, pp. 936-937, nota di S. El Boudouhi.

⁹³⁵ La Corte afferma, in effetti, che a venire in rilievo nel procedimento non è l'immunità dalla giurisdizione, giacché “[t]he present appeal involves a request for document production directed at personnel of the INT in the context of criminal charges. It is simply not the kind of action contemplated by s. 3”. In questione è solo l'inviolabilità degli archivi e dei documenti delle organizzazioni ricorrenti. Poiché tuttavia tale forma d'immunità è prevista dagli *Articles of Agreement* di IBRD e IDA in termini assoluti (“the archives of the [IBRD/IDA] are inviolable”), la sua comparazione con disposizioni d'immunità assoluta dalla giurisdizione del tipo dell'Art. III, Sez. 4 CPISA non sembra azzardata. In ogni

Pur muovendo dalla constatazione che “the immunities outlined in the respective Articles of Agreement are accorded to enable the IBRD and the IDA to fulfill the functions with which they are entrusted”,⁹³⁶ la Corte osserva che “[a] plain reading suggests that this is merely a descriptive, purposive clause”.⁹³⁷ Previsioni di principio come quelle contenute negli accordi istitutivi delle organizzazioni ricorrenti, per la Corte, sono ispirate dalla “broad and flexible immunity” delineata dall’Art. 105 della Carta ONU,⁹³⁸ che traduce tuttavia la precisa scelta dei redattori di non procedere a una puntuale indicazione delle tipologie di privilegi e immunità necessari, ma piuttosto di ancorare saldamente la protezione conferita all’ONU alla realizzazione dei suoi obiettivi: “flexibility, however, comes at the price of uncertainty”.⁹³⁹ Se dunque tutti i privilegi e le immunità conferite dagli accordi applicabili hanno un comune fondamento funzionale, la scelta dei fondatori dell’IBRD e dell’IDA è stata al contrario quella di “set out, in advance, the specific immunities that would enable the organizations to fulfill their responsibilities”. Fra questi, non tutti richiedono, ai fini del loro effettivo riconoscimento, una valutazione caso per caso della loro “necessità funzionale”.⁹⁴⁰

caso, per una decisione analoga resa in identiche circostanze fattuali, cfr. High Court of Kiambu (Kenya), *CEO and Head of Legal Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) v. The Republic*, sentenza del 23 marzo 2017, Appeal n. 165-2016, spec. par. 24 (dove contrariamente all’affermazione della Procura secondo cui veniva in rilievo la posizione processuale della Banca, la Corte attribuisce rilievo solo all’inviolabilità degli archivi). Per la soluzione opposta, cfr. Corte Suprema del Ghana, *Tsatsu Tsikata v. The Republic*, sentenza del 19 gennaio 2011, Criminal Appeal n. J3/3/2010, in particolare le opinioni dei giudici Atuguba e Adinyira, i quali affermano che l’emanazione di un “subpoena duces tecum” nei confronti di IFC configurasse “a form of legal process”, e che ai sensi dell’Art. VI(3) degli *Articles of Agreement* dell’IFC, quest’ultima non gode di alcuna immunità dalla giurisdizione (cfr. pp. 16-17 e 24-25 della decisione).

⁹³⁶ *Ibid.* par. 53.

⁹³⁷ *Ibid.*, par. 58. La Corte prosegue: “It states the reason for according the IBRD and the IDA the immunities set out in Article VII and Article VIII of their respective Articles of Agreement”; quindi ripropone l’argomento della mancata attuazione della disposizione di principio nell’ordinamento interno canadese: “[...] Our conclusion that the provision is *only an interpretive aid* is further supported by the fact that, unlike ss. 3, 5 and 8, s. 1 is not implemented in Canadian law through the Orders in Council” (corsivo aggiunto).

⁹³⁸ *Ibid.*, par. 61, dove la Corte fa riferimento a Miller, *The Privileges and Immunities of the United Nations*, cit., p. 16.

⁹³⁹ *Ibid.*, par. 62. Qui la Corte richiama le opere di Klabber, Jenks, e Reinisch più volte citate.

⁹⁴⁰ *Ibid.*, par. 59. In tal senso, la Corte distingue nettamente fra previsioni d’immunità assoluta e previsioni che contengono una “express condition of functional necessity”. Ciò le consente di distinguere il caso di specie dalla decisione da essa precedentemente emanata in *Amaratunga v. North Atlantic Fisheries Organization*, sentenza del 28 marzo 2013, n. 34501, in cui alla convenuta godeva dell’immunità dalla giurisdizione “to such extent as may be required for the performance of its functions” in base alle norme legislative e pattizie applicabili (v. *infra*, § 6). La distinzione è tanto più evidente in quanto, ad esempio, l’esonero concesso ai beni e agli averi delle organizzazioni convenute da “restrictions, regulations, controls and moratoria of any nature” è concessa dagli accordi applicabili “only [t]o the extent necessary to carry out the operations provided for” negli accordi stessi: “These words would be meaningless if the privileges and immunities outlined in Articles VII and VIII were already

Reintrodurre, al momento dell'applicazione di tali disposizioni, una condizione siffatta, "would undermine what appears to be a conscious choice to enumerate the specific immunities rather than to rely on one broad, functional grant of immunity".⁹⁴¹ L'apprezzamento della necessità funzionale di determinati privilegi e immunità sarebbe dunque avvenuto in un momento anteriore, e ad un livello distinto da quello giurisdizionale, cui sarebbe quindi definitivamente sottratto.

In conclusione, tuttavia, la Corte ammette che se l'applicazione di disposizioni formulate in termini assoluti non può essere fatta *dipendere* da un accertamento giudiziale caso per caso degli effetti concreti che l'eventuale esercizio della giurisdizione potrebbe produrre sull'indipendente funzionamento dell'ente, le previsioni di principio contenute negli accordi istitutivi assumono nondimeno un rilievo quale "ausilio interpretativo" ("interpretive aid") di *tutte* le disposizioni d'immunità ivi contenute, incluse quelle formulate in termini assoluti o incondizionati.⁹⁴² L'effetto concreto di tale interpretazione teleologica, tuttavia, è di ampliare la portata delle immunità conferite dagli accordi applicabili.⁹⁴³ In questa prospettiva, il criterio di "necessità funzionale" sembra confondersi con quello dell'effetto utile nell'interpretazione dei trattati, divenendo strumento di espansione della tutela ritenuta *in principio* necessaria a garantire la piena indipendenza dell'ente.⁹⁴⁴

subject to this condition by virtue of s. 1" (*ibid.* par. 60, corsivo della Corte). Nel medesimo senso, e con riferimento alla stessa tipologia d'immunità, cfr. High Court of Kiambu (Kenya), *CEO and Head of Legal PTA Bank v. The Republic*, cit., par. 19 ("What this [la disposizione di principio di cui all'Art. 43(1) della Carta istitutiva della Banca] means to me is that when it comes to the PTA Bank, the Court is not necessarily required – at least for the immunities which are explicitly provided for – whether they are necessary to realise the objectives of the International Organisation. The Member States have already specifically contracted the enumerated immunities as necessary") e par. 31 (dove rispetto all'argomento fondato sul principio funzionalistico, la Corte aggiunge: "There are two problems with that argument. The first problem is that when it comes to the inviolability of the premises and the archives and documents of the PTA Bank, *it flies in the face of the clear text of the law*: The law does not qualify the immunity accorded to both the premises and the archives and documents of PTA Bank").

⁹⁴¹ *Ibid.*, par. 63.

⁹⁴² *Ibid.*, par. 58 e 64: "the scope of these immunities should nevertheless be interpreted purposively, taking into consideration their object outlined in s. 1".

⁹⁴³ Così la norma sull'invulnerabilità degli archivi è interpretata al fine di farvi rientrare, implicitamente, "the entire collection of stored documents of the IBRD and the IDA from both search and seizure and from compelled production" (*ibid.* par. 67 ss.). Al contempo è esclusa qualsiasi possibilità di rinunciarvi, anche in presenza di produzioni volontarie di documenti (par. 82-83), come è esclusa l'ammissibilità di una rinuncia *implicita* dell'immunità dalla giurisdizione spettante ai funzionari degli enti, chiamati a testimoniare nel procedimento penale a carico del convenuto (par. 92).

⁹⁴⁴ A tale conclusione, peraltro, non risulta del tutto estranea tanto la necessità di proteggere l'attività di contrasto alla corruzione svolta dalle organizzazioni ricorrenti (par. 94), quanto il fatto che il convenuto avesse rimedi alternativi esperibili per ottenere la produzione dei documenti necessari all'effettivo esercizio del proprio diritto di difesa (par. 100 ss.).

4.3. Tentativi di delimitazione dell'espressione "every form of legal process"

Al contempo, però, alcune pronunce mostrano una pur limitata tendenza a restringere la portata, tendenzialmente onnicomprensiva, dell'espressione "every form of legal process".

Si sono così ammesse alcune forme, più o meno invasive, di esercizio della giurisdizione interna. Ciò è avvenuto, ad esempio, al fine di valutare l'eventuale operatività in concreto dell'unica eccezione normalmente prevista all'operare dell'immunità assoluta, vale a dire l'atto di rinuncia da parte del beneficiario. Così, si è ammesso che l'organizzazione possa essere soggetta a ordini di "jurisdictional discovery", pur essendo questa "a form of judicial process", laddove ciò sia volto a dimostrare che l'organizzazione convenuta abbia espressamente rinunciato all'immunità nel caso di specie.⁹⁴⁵ Altrimenti, e in un'ottica maggiormente compressiva della sfera di operatività dell'immunità, si è talvolta ammesso che, quando l'organizzazione abbia inserito in un contratto da essa concluso una clausola arbitrale, e nondimeno si rifiuti di procedere alla nomina dell'arbitro, il giudice interno competente possa esercitare la propria giurisdizione in via suppletiva dando all'organizzazione un termine per procedere alla nomina dell'arbitro,⁹⁴⁶ o più raramente procedendo direttamente a tale nomina.⁹⁴⁷ In effetti, com'è stato osservato in dottrina, in casi simili non v'è ragione per

⁹⁴⁵ *Polak v. IMF*, cit., p. 122: "the range of situations permitting jurisdictional discovery is narrower here than it would be in the context of [State immunity]. Nevertheless, limited discovery may be proper [if] pertinent facts bearing on the issue of jurisdiction are in dispute. [...] thus the only pertinent fact bearing on the jurisdictional issue is whether the defendant has, by contract with the plaintiff or in its Articles of Agreement, expressly waived its immunity". Va detto però che la Corte, in ultima analisi, nega che il principio di necessità funzionale possa valere a limitare ulteriormente la portata dell'immunità. Nello stesso senso, però cfr. US District Court (D. Columbia), *Osseiran v. IFC*, sentenza del 27 luglio 2007, 498 F. Supp.2d 139, a p. 145; US Court of Appeals (D.C. Circ.), *Nyambal v. IMF*, sentenza del 25 novembre 2014, 772 F.3d 277, a p. 281.

⁹⁴⁶ *UNESCO c. Boulois*, Tribunal de grande instance de Paris, sentenza del 20 ottobre 1997, in *Rev. Arb.*, 1997, n. 4, pp. 575-581, con nota di Ch. Jarrosson; Cour d'appel (Paris), sentenza del 19 giugno 1998, in *Rev. Arb.*, 1998, pp. 343-349, con nota di Ch. Jarrosson. Cfr. inoltre Cour d'appel (Paris), *Beaudice c. Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)*, sentenza del 25 novembre 1977, in *JDI*, vol. 106, 1979, p. 128 ss., in cui la presenza di una clausola arbitrale facente riferimento al diritto francese in materia di arbitrato ha portato la Corte d'appello a ritenere che l'organizzazione avesse rinunciato all'immunità.

⁹⁴⁷ Cfr. il riferimento a una pronuncia della Court of first instance di Kigali in un caso riguardante l'UNIDO, in B. Moradi, *Annex XVII...*, cit., pp. 841-842, il quale riporta che, malgrado il contratto fra l'ente e l'attore (un esperto in missione in Rwanda) prevedesse il ricorso all'arbitrato come metodo di risoluzione delle controversie, nondimeno l'organizzazione si era rifiutata procedere alla nomina del proprio arbitro, così come, in seguito, di riconoscere l'autorità del tribunale arbitrale costituito grazie

assoggettare le organizzazioni internazionali a un regime differente da quello applicabile agli Stati, specie quando, come nell'Accordo di sede fra Unesco e Francia, è previsto che la rinuncia all'immunità possa avvenire tramite clausola contrattuale.⁹⁴⁸ Per alcuni Autori, una volta ammesso che l'organizzazione possa rinunciare all'immunità, “la difficulté se résume à une question d'interprétation de la volonté du bénéficiaire de l'immunité lorsqu'il accepte le l'arbitrage”.⁹⁴⁹ Più in generale, tuttavia, tali esempi suggeriscono che alcune “forme di procedimento legale” sarebbero, in quanto meno invasive dell'indipendenza dell'organizzazione, da considerarsi ammissibili alla luce dello stesso criterio di necessità funzionale.⁹⁵⁰ Anche in tal caso, però, esso non sembra assumere una portata distinta da quella individuata nel paragrafo precedente, l'esercizio della giurisdizione interna mirando, in questi casi, a dare pieno effetto a un'eccezione espressamente prevista dalle disposizioni pattizie applicabili. Va detto, tuttavia, che sul punto la prassi non è univoca, come dimostra il fatto che con riferimento all'aspetto, diverso ma collegato, del controllo della sentenza arbitrale da parte dei giudici nazionali, il Tribunale Federale svizzero ha affermato che, in principio, l'accettazione da parte dell'organizzazione internazionale del rimedio arbitrale “ne peut en aucune manière valoir renonciation à son immunité de juridiction”.⁹⁵¹ Ora, quest'ultima

all'intervento in via suppletiva della Corte di Kigali. In seguito, l'esperto in missione si era rivolto al Tribunale amministrativo dell'OIL, il quale, dichiarandosi incompetente, osservava: “This Tribunal clearly has no jurisdiction to hear this case. Pursuant to Article II, paragraph 5, of its Statute “[t]he Tribunal shall [...] be competent to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials and of provisions of the Staff Regulations of any [...] international organization meeting the standards set out in the Annex hereto which has addressed to the Director-General a declaration recognizing, in accordance with its Constitution or internal administrative rules, the jurisdiction of the Tribunal [...]”. As the complainant cannot be considered as an official of UNIDO and is not covered by UNIDO's Staff Rules and Regulations, he has no access to this Tribunal”. È evidente l'effetto perverso che potrebbe avere la negazione della legittimità dell'intervento in funzione suppletiva dei giudici interni, quando l'organizzazione assuma personale sotto un regime contrattuale diverso da quello stabilito dalle proprie *Staff Regulations*, sottraendo quindi il lavoratore alle tutele previste da quel regime, e si rifiuti nondimeno di ottemperare a clausole arbitrali liberamente sottoscritte.

⁹⁴⁸ L'Art. 12 dell'Accordo di sede del 1954 reca: “The Organization, its 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 the Organization has expressly waived immunity *or where a waiver is implied by contract*. It is, however, understood that no waiver shall extend to any measure of execution”.

⁹⁴⁹ E. Gaillard, *Convention d'arbitrage et immunités de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales*, in *Bull. ASA*, 2000, p. 471 ss., a p. 476.

⁹⁵⁰ Cfr. C. Jaronsson, nota a Cour d'appel (Paris), *Boulois*, cit., pp. 348-349. Una simile soluzione è stata ritenuta dalla Corte d'appello di Parigi tanto più giustificata, in quanto “accueillir la fin de non recevoir [...] conduirait inéluctablement à interdire [à M. Boulois] de soumettre sa cause à un tribunal, cet état de fait [étant] contraire à l'ordre public en ce qu'il constitue un déni de justice et une violation des dispositions de l'article 6 § 1 de la [CEDH]”.

⁹⁵¹ Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'entreprises Fougerolle c. CERN*, cit.: “[...] contrairement à ce qui vaut pour les Etats, la soumission des organisations internationales a une clause compromissaire

soluzione appare, poco ragionevole. La possibilità che l'organizzazione possa legittimamente avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione rispetto a procedimenti accessori all'arbitrato - ad esempio quando essa si opponga all'istituzione del tribunale arbitrale richiesto dalla controparte -, ma che all'opposto le sia pienamente riconosciuta la facoltà di rivolgersi alle corti interne per ottenere, in ipotesi, il riconoscimento il lodo a essa favorevole,⁹⁵² sacrifica del tutto il principio dell'eguaglianza delle parti a asserite esigenze di tutela dell'autonomia dell'organizzazione; organizzazione che, nel caso, si sarà autonomamente determinata a accettare il ricorso a un procedimento arbitrale.⁹⁵³

ne vaut pas renonciation a leur immunité. L'arbitrage auquel elles participent reste a l'abri de toute intervention d'une juridiction nationale à moins toutefois que l'organisation renonce à son immunité ou que l'accord de siège n'en dispose autrement ou encore que l'organisation accepte que l'arbitrage soit soumis à une loi nationale, généralement celle du siège [...]. Ce n'est que si l'arbitrage renvoie un droit national qu'il peut impliquer l'intervention éventuelle du juge étatique dans la procédure. Mais un tel renvoi n'est, en pratique, jamais utilisé par les grandes organisations internationales" (p. 566, par. 1). Il Tribunale dunque non nega del tutto la possibilità di dedurre dall'inserimento di una clausola arbitrale una rinuncia implicita ai procedimenti domestici normalmente connessi al suo operare, e infatti si cura di precisare, poco oltre, che "l'art. 33 des 'Conditions générales' est conçu de telle manière que la procédure ne puisse prendre appui sur un droit national, en particulier le droit suisse de l'arbitrage. Ainsi, [...] *la soumission du CERN à un tel arbitrage ne peut en aucune manière valoir renonciation à son immunité de juridiction, dès lors qu'est exclue toute intervention du juge étatique dans la procédure*". Sul punto v. le note critiche di Glavinis, *op. cit.*, pp. 181-184, e di E. Gaillard, I. Pingel-Lenuzza, *Internationale Organisations...*, cit., pp. 14-15. Nello stesso senso della prima pronuncia è tornato però a pronunciarsi il Tribunale Federale svizzero (TF) nel seguito della vicenda giudiziaria fra il CERN e il gruppo d'impresе ricorrenti (c.d. caso *CERN II*). Queste ultime, infatti, avevano in seguito tentato di avviare una seconda procedura arbitrale. Tuttavia, costituito il secondo panel, esso si era dichiarato incompetente a statuire sulle domande del gruppo. Due successivi tentativi restavano infruttuosi per il rifiuto dell'organizzazione di istituire un nuovo panel; parimenti falliva il ricorso al Ministero degli Esteri, prima, e al Consiglio Federale (CF), poi, per ottenere l'intervento del Governo in protezione diplomatica. Fatto ricorso al TF per ottenere l'annullamento del pronunciamento con cui il CF rifiutava di intervenire, per violazione del diritto di accesso al giudice tutelato dalla CEDU e dalla Cost. svizzera, il Tribunale, pur ribadendo che l'operare dell'immunità assoluta dalla giurisdizione di cui godono le organizzazioni internazionali in Svizzera ha impedito e impedisce al Tribunale di sindacare i motivi (formali) adottati da entrambi i tribunali arbitrali al fine di rigettare il ricorso delle imprese ricorrenti, resta il fatto che "la question [...] a effectivement été soumise à la juridiction instituée en application de l'art. 24 let. a de l'Accord de siège. [...] Il s'ensuit que les recourantes ont bel et bien eu accès à une juridiction indépendante, impartiale et douée d'une cognition ne rendant pas illusoire le recours au juge", cfr. TF, *A.SA et consorts c. Conseil Fédéral*, cit., par. 4.3.2. Con riferimento all'esecuzione della sentenza arbitrale, e all'impossibilità di ricavare da una clausola arbitrale un'implicita rinuncia all'immunità dall'esecuzione, cfr. Court of Appeal of Tanzania, *Humphrey Construction Ltd. v. Pan African Postal Union*, Civil Rev. No. 1 of 2007, sentenza del 12 maggio 2008.

⁹⁵² Cfr. South Gauteng High Court (Johannesburg), *World Food Programme c. Massoudi Emile e a.*, sentenza del 10 ottobre 2011, caso n. 13927/2010, in cui la Corte esercita pienamente la propria cognizione ai fini del riconoscimento del lodo arbitrale.

⁹⁵³ In questo senso, v. E. Gaillard, *Convention d'arbitrage et immunités de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales*, in *Bulletin ASA*, 2000, p. 471 ss., spec. pp. 475-476. Diverso è peraltro il discorso quando il ricorso obbligatorio all'arbitrato sia previsto per via pattizia per determinate categorie di controversie e sia stato inequivocabilmente accettato da privati che abbiano contrattato con l'organizzazione, di modo che il ricorso alle corti statali fondato sul presupposto pretestuoso che alcune delle domande rivolte all'organizzazione non ricadano nella giurisdizione del tribunale arbitrale previsto dal trattato internazionale, costituisce una violazione dello stesso e dà luogo a riparazione, cfr. CPA, *Dr.*

4.4. L'interpretazione teleologica e il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta

Oltre agli esempi discussi sinora, una parte non trascurabile della giurisprudenza è giunta a limitare la portata *ratione materiae* delle norme pattizie che riconoscono un'immunità da ogni forma di procedimento legale. In alcuni casi, le corti hanno svolto un'interpretazione teleologica delle disposizioni applicabili, assumendo il criterio di necessità funzionale, dedotto dalle disposizioni di principio contenute nell'accordo istitutivo dell'organizzazione convenuta, a criterio unico o comunque principale dell'esegesi delle norme d'immunità applicabili.

Su questa linea di pensiero si è recentemente posta, ad esempio, la Corte Suprema cilena, intervenuta peraltro in un panorama giurisprudenziale di merito variegato e poco coerente.⁹⁵⁴ In una controversia di lavoro fra una cittadina spagnola residente in Cile e l'OIM,⁹⁵⁵ la Corte, rilevata la diversa natura di Stati e organizzazioni internazionali,⁹⁵⁶ ha concentrato la propria analisi esclusivamente sulle disposizioni convenzionali applicabili e, in tale prospettiva, ha posto l'accento sull'Art. 23 della convenzione istitutiva dell'OIM, disposizione di principio di tenore analogo all'Art. 105 della Carta ONU, in cui del resto la Corte rinviene una conferma della correttezza della propria analisi.⁹⁵⁷ Osservando, quindi, che l'immunità concessa da questa disposizione è limitata a quanto necessario all'esercizio delle funzioni e al raggiungimento degli

Reineccius et al. v. Bank for International Settlements, lodo finale del 19 settembre 2003, caso n. 2000-04, par. 104-119.

⁹⁵⁴ Almeno a partire dal 2007, anno in cui prende avvio un orientamento delle corti di merito volto a restringere l'immunità in materia lavoristica rispetto a cause intentate da ex dipendenti che svolgevano mansioni amministrative, tecniche e domestiche, cfr. P.N. Fernandez Toro, D.E. Torres Moraga *Privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales y sus acuerdos de sede con Chile*, Tesis Universidad de Chile, 2016, spec. p. 187 ss., a p. 189; con riferimento specifico all'immunità dalla giurisdizione esecutiva, cfr. anche M. Rojas Martinez, *Inmunidad de jurisdicción y ejecución en el proceso laboral chileno con especial mención en la tutela ejecutiva laboral*, Tesis Universidad de Chile, 2016, spec. p. 184 ss.

⁹⁵⁵ Cfr. Corte Suprema cilena (4° sala), *Lahoz Ubach c. Organización Internacional para las Migraciones*, sentenza del 14 dicembre 2017, n. di ruolo 18.264-2.017 (disponibile qui: <http://www.diarioconstitucional.cl>).

⁹⁵⁶ *Ibid.*, cons. 5-6.

⁹⁵⁷ *Ibid.*, cons. 11. La Corte, invero, si riferisce anche all'Art. 11 della Convenzione di New York del 2004, in cui tuttavia si limita a trovare conferma ulteriore di un ragionamento svolto unicamente alla luce del diritto convenzionale applicabile, come dimostra il fatto che la Corte subito dopo ribadisce la natura pattizia dell'immunità e l'obbligo, imposto all'Organizzazione dall'Art. 18 dell'Accordo di sede del 1991, di cooperare con le autorità competenti dello Stato di sede per facilitare l'amministrazione della giustizia ed evitare abusi in relazione ai privilegi e immunità concessi dallo stesso Accordo.

obiettivi dell'ente, fissati all'Art. 1 della convenzione istitutiva, la Corte ne deduce che "la acción incoada por doña Sonia Lahoz ante un tribunal de la República de Chile escapa a lo que sea y haya de entenderse necesario para que la OIM ejerza sus funciones y alcance sus objetivos".⁹⁵⁸

A fronte poi del dato testuale dell'Accordo di sede del 1991, il cui Art. 3 riconosce invece l'immunità "contra procedimientos judiciales y administrativos" salvo rinuncia, la Corte osserva che come precisato dall'Art. 23(3) della convenzione, l'Accordo "definisce" i privilegi e immunità il cui riconoscimento è previsto dallo stesso Art. 23. Tuttavia, precisa, "[s]i por 'definición' ha de entenderse la descripción de la sustancia de algo, sigue que las que comprenda uno cualquiera de semejantes acuerdos *habrán de apegarse, necesariamente, al onto y al telos de la Organización*. De otra manera lo mismo dicho: califica como tal definición, plasmada en un acuerdo de esa índole, *la que congenia con las funciones y objetivos del organismo internacional*".⁹⁵⁹ Ne consegue che l'immunità riconosciuta dall'Accordo non potrà in alcun caso oltrepassare il limite generale imposto dall'Art. 23(1) della convenzione istitutiva, e che quindi "[t]ampoco procede, entonces, ampararse en las gracias de la consabida inmunidad para inhibir el ejercicio de la jurisdicción patria en una situación que, a todas luces vista, le es totalmente ajena".⁹⁶⁰

Una simile nozione d'immunità funzionale ristretta è stata adottata dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stati colombiani, tanto in controversie di lavoro,⁹⁶¹

⁹⁵⁸ *Ibid.*, cons. 9.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, cons. 10 (corsivo aggiunto).

⁹⁶⁰ *Ibid.* V. inoltre cons. 11, ove la Corte aggiunge: "se opone al buen uso de la razón atribuir a la inmunidad ficta, de marca netamente funcional -porque nada más con miras al logro de los fines, objetivos y propósitos- un efecto y potencialidad superiores a los que se reconoce a la natural, que es, precisamente, el sinsentido que ocurriría en caso de amparar a la Organización en mayor medida que al Estado, asumida como está, por lo demás, la actual pertenencia de la OIM a la Organización de las Naciones Unidas". Per un precedente nella giurisprudenza di merito, cfr. Corte de Apelaciones de Santiago, *Ortiz c. Unesco*, sentenza del 14 ottobre 2014, ROL n. 260-2014, cons. 3, che adotta espressamente una nozione d'immunità funzionale limitata al perseguimento degli obiettivi dell'ente, e alla luce di tale nozione, compatibile con i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione cilena, respinge il ricorso in nullità dell'organizzazione convenuta contro la sentenza della medesima Corte che confermava la decisione assunta in prima istanza che negava l'immunità.

⁹⁶¹ Corte costituzionale colombiana, *Velásquez c. UNHCR*, sentenza dell'8 settembre 2011, n. T-667/2011: "la Corte ha sostenido que el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser entendido en concordancia con tres elementos: (i) el artículo 9 de la Constitución Política según el cual, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia; (ii) la soberanía, independencia e igualdad de los Estados; y (iii) *en el caso de los organismos y agencias internacionales, la necesidad de que los mismos gocen de independencia para el cumplimiento de su mandato. Así, en criterio de la jurisprudencia, los privilegios e inmunidades de los Estados y las agencias internacionales huéspedes en Colombia, queda[n] supeditad[os] a que,*

quanto rispetto ad attività commerciali dell'ente convenuto.⁹⁶² Anche la Corte Suprema, benché in un processo di progressiva definizione di un orientamento avviato nel 2012 in materia d'immunità degli Stati, ha chiarito che “no todas las organizaciones internacionales detentan inmunidad de jurisdicción con ocasión de los actos relacionados con sus funciones o cometidos, toda vez que será menester del órgano judicial verificar, en cada caso, si en virtud de normas convencionales [...] el organismo citado a juicio goza o no del beneficio aludido en materia laboral”.⁹⁶³ Ciò non sembra essere necessariamente rimesso in discussione dalla pronuncia emanata recentemente in un'azione volta a ottenere una dichiarazione di avvenuta usucapione nei confronti dell'Unesco, in cui la Corte opta chiaramente per un'interpretazione *testuale* delle norme applicabili.⁹⁶⁴ Da un lato, infatti, nello stabilire semplicemente che essa “carece de jurisdicción” in virtù dell'immunità dalla giurisdizione di cui gode l'organizzazione in base agli accordi internazionali applicabili, la Corte si riferisce non solo alle disposizioni concernenti l'immunità dalla giurisdizione ma anche a quelle relative all'immunità dall'esecuzione. La diversità di approccio, rispetto alle pronunce dianzi citate, che si può spiegare proprio in ragione della particolare natura del ricorso e del

efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate”, come citato da A.A. Ávila Torres, *Interpretación y aplicación de la inmunidad jurisdiccional en materia laboral a la luz de la responsabilidad del Estado en Colombia*, Tesis Universidad del Rosario, 2018, p. 157 (corsivo aggiunto).

⁹⁶² Consiglio di Stato colombiano (Sala de lo Contencioso Administrativo), *Integrantes del consorcio INTERSIDRI v. Ministerio de Agricultura y Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB)*, sentenza del 26 marzo 2009, Radicación n. 25000-23-26-000-2006-02062-01(34460), in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'attività di contrattazione realizzata dal SECAB nell'ambito di un progetto di irrigazione realizzato congiuntamente al Ministero dell'Agricoltura non avesse alcun collegamento con le finalità istituzionali dell'ente di promuovere la cultura e l'educazione, v. *ibid.*, p. 191 ss. Il Convenio Andrés Bello del 1970, istitutivo dell'omonima organizzazione, prevede all'Art. 25(1) una norma identica all'Art. 105 della Carta ONU, e al successivo par. 3 che le immunità necessarie saranno, nel territorio degli Stati parte della CPINU, quelle previste da tale strumento (lett. a), altrimenti quelle previste negli accordi di sede o da altri accordi conclusi a tal fine dall'organizzazione (lett. b). La Colombia ha aderito alla CPINU il 6 agosto 1974.

⁹⁶³ Corte Suprema colombiana, *Giraldo Castro Henao y otros c. Empleamos S.A., la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), el Departamento para la Prosperidad Social y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)*, sentenza del 9 aprile 2014, AL3295-2014, Radicación n. 62861, Acta n. 12. La Corte, è bene sottolinearlo, muove dalla premessa che le organizzazioni internazionali godano d'immunità solo se e nella misura in cui lo prevedano gli accordi internazionali applicabili. Più di recente, cfr. Corte Suprema colombiana, *César Torres Valencia c. La Nacional de Construcciones Ltda., OIM y otros*, sentenza del 25 gennaio 2017, AL366-2017, Radicación n. 54005, Acta n. 02. Non è chiaro se la Corte con ciò favorisca un approccio testuale all'interpretazione degli accordi applicabili. Essa lascia infatti al giudice comune il compito di risolvere le questioni d'immunità, limitandosi a fissare i principi applicabili. Non essendo stato possibile reperire giurisprudenza di merito non è dato conoscere come tali principi siano stati in concreto applicati dalla giurisprudenza di merito.

⁹⁶⁴ Corte Suprema colombiana, *Biblioteca Publica Piloto de Medellín para América Latina c. Unesco*, sentenza del 24 ottobre 2017, AC7000-2017, Radicación n. 11001-02-03-000-2017-00595-00.

tipo d'immunità che la Corte ritiene essere venuta in rilievo, si nota anche nella circostanza che la Corte adotta un'interpretazione estensiva della propria sfera di competenza esclusiva,⁹⁶⁵ che negli altri casi citati aveva invece ritenuto non estendersi alle organizzazioni internazionali, lasciando così al giudice comune il compito di risolvere, quale giudice naturale, le questioni d'immunità delle organizzazioni internazionali.⁹⁶⁶

Un approccio simile a quello adottato dal Consiglio di Stato colombiano è stato fatto proprio dal suo omologo greco, in una causa riguardante l'appalto di un contratto per la fornitura di macchinari bandito dal Centro di Chania dell'Istituto Agronomico Mediterraneo, che ha ritenuto come tale attività non rientrasse nelle finalità istituzionali indicate nel preambolo all'Accordo di Parigi del 1983, con cui è stato creato l'Istituto.⁹⁶⁷

4.5. Il riferimento alle norme sull'immunità degli Stati e il principio di necessità funzionale

Più spesso, i giudici interni di vari Stati sembrerebbero aver proceduto a un'interpretazione sistematica delle norme convenzionali applicabili, assumendo a parametro interpretativo il diritto consuetudinario in materia d'immunità degli Stati o degli agenti diplomatici, che in tal senso sembrano operare come “relevant rules of international law applicable in the relations between the parties”.⁹⁶⁸ Come già ampiamente discusso nel primo capitolo, l'assunto in base al quale sembrano procedere le corti interne che adottano un simile approccio è quello di una fondamentale analogia fra Stati e organizzazioni internazionali. Tuttavia, a uno sguardo attento non può sfuggire che alle norme valide per i primi è fatto riferimento quale criterio ausiliario d'interpretazione delle norme convenzionali applicabili. Benché infatti in alcuni casi

⁹⁶⁵ Che l'Art. 235(5) Cost. limita ai “negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional”.

⁹⁶⁶ La Corte, inoltre, non valuta l'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso, elemento che rappresenta il vero tratto caratteristico dell'orientamento sopra richiamato (secondo cui la mancata previsione di rimedi alternativi da parte di un'organizzazione che in base agli accordi applicabili goda di un'immunità assoluta, giustifica l'esercizio della giurisdizione nazionale). Essa però osserva, *in fine*, che l'organizzazione convenuta aveva in ogni caso disconosciuto la proprietà dell'immobile di cui la ricorrente rivendicava la proprietà.

⁹⁶⁷ Consiglio di Stato, sentenza n. 112/2007 (misure cautelari), citata da M. Gavouneli, *Greece*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 131 ss., a p. 138.

⁹⁶⁸ Art. 31(3)(c) CVDT.

tale riferimento abbia assunto un valore assorbente, traducendosi in sostanza in una disapplicazione delle prime in favore delle seconde,⁹⁶⁹ più spesso la normativa consuetudinaria valida per gli Stati ha fornito l'“occhiale” attraverso il quale i giudici interni hanno attribuito rilievo, variabile in intensità ed effetti, a considerazioni di necessità funzionale.

Un approccio di questo tipo sembra essere quello adottato, ad esempio, in un caso riguardante l'Organizzazione iberoamericana per l'educazione, la scienza e la cultura (OEI), cui l'Accordo di sede con la Spagna riconosce un'immunità assoluta dalla giurisdizione, salvo rinuncia.⁹⁷⁰ Il Tribunale superiore di Madrid, adito da un ex dipendente dell'OEI, ha ritenuto che all'immunità delle organizzazioni internazionali potessero applicarsi gli stessi criteri interpretativi elaborati con riferimento alle immunità giurisdizionali degli Stati e degli agenti diplomatici.⁹⁷¹ Il Tribunale giungeva

⁹⁶⁹ Cfr. ad es. Cfr. L.O. de Moll, *Tribunais Nacionais Ante a Realidade das Organizações Internacionais*, 2° ed., Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, spec. p. 166 ss. per la c.d. “tese da equiparação” a lungo seguita dai Tribunali del lavoro brasiliani, nel solco della giurisprudenza del Supremo Tribunal Federal in Apelação Cível n. 9.696, Rel. Min. Sydney Sanches, sentenza del 31 maggio 1989, in *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 133, pp. 159- 170. Per una revisione di questo (ingombrante) precedente e dell'interpretazione datane dalle corti di merito in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali cfr. il *voto razonado* della Min. Ellen Gracie in STF, sentenze del 15 maggio 2013, RE 578.543/MT e 597-368/MT. Cfr. inoltre Corte d'appello di Managua, *Abea Hidalgo v. General Consulate of Costa Rica*, sentenza del 5 febbraio 2009 n. 26/2009, n. di causa 000118-ORM2-2008-LB, in *ILDC* 2303 (NI 2009), dove la Corte afferma: “Employment contracts undertaken by states and international organizations should be considered in this and future judgments as acts *iure gestionis* because such contracts were a result of private or commercial activities carried out by states, rather than sovereign acts—*iure imperii*”. Lo stesso approccio è stato seguito da una parte della giurisprudenza greca, la quale ha negato l'immunità al Centro di Chania (Creta) del CIHEAM, organizzazione cui la Convenzione di Parigi del 1983 riconosce l'immunità dalla giurisdizione, salvo facoltà di rinuncia: cfr. Corte d'appello di Creta, *X v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 479/1991; *Y. v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 491/1991 (entrambe disponibili qui: <http://www.cahdidatabases.coe.int>), in cui si è ritenuto che i contratti di lavoro conclusi dall'organizzazione con personale locale fossero atti *iure gestionis*, pertanto non coperti da immunità.

⁹⁷⁰ Art. 5(1) dell'Accordo di sede fra OEI e Spagna del 2004.

⁹⁷¹ Cfr. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 1), sentenza del 5 maggio 2008, n. 384, in *AEDIP*, 2008, p. 928 ss., a p. 929: “*Aunque en este caso se trate de una Organización internacional radicada en España no parece que los criterios interpretativos elaborados por dicha doctrina resulten ajenos a la cuestión que nos ocupa*”. Il Tribunale si riferisce quindi ad alcune pronunce del Tribunal Supremo de Justicia e del Tribunal Constitucional spagnolo, in cui, dando una lettura costituzionalmente orientata del diritto consuetudinario, alla luce dell'Art. 24(1) Cost. che tutela il diritto individuale di accesso al giudice, i giudici supremi avevano accolto la dottrina dell'immunità relativa degli Stati (*ibid.* pp. 929-930). Nello stesso senso della pronuncia cui si fa riferimento nel testo, e tanto con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva quanto con riferimento all'immunità dalla giurisdizione esecutiva, cfr. le varie pronunce emanate nel caso *Babé c. OIT*, Juzgado de lo Social n. 21 (Madrid), sentenza del 13 gennaio 2006, n. 3 (in cui il Tribunale richiama la medesima giurisprudenza del Tribunal Supremo e del Tribunal Constitucional, e ritenendo applicabile per analogia l'Art. 5 della Convenzione di Basilea del 1972 afferma che l'immunità invocata dall'organizzazione in base alla Convenzione del 1947 “no afecta a la relación laboral que aquí nos ocupa”); Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 5), sentenza del 10 novembre 2009, n. 949 (in cui i principi validi per l'immunità da misure esecutive

così ad affermare che “el principio de inmunidad de jurisdicción no tiene carácter absoluto, sino relativo, debiendo considerarse restringido por regla general a los actos de imperio, que no a los de gestión, desde el mismo momento que su razón de ser no es otra que la expresada a través del brocárdico *ne impediatur legatio* o, en otras palabras, contribuir a garantizar el ejercicio eficaz de las funciones que, en este caso, competen a la OEI”.⁹⁷² Nell’opinione del Tribunale, tale forma d’immunità è del resto l’unica che si presti a un’interpretazione costituzionalmente orientata, in grado di impedire che una sua applicazione incondizionata produca una restrizione definitiva del diritto di accedere alla giustizia, tutelato dall’Art. 24 della Costituzione spagnola. Il Tribunale perciò concludeva che “si la inmunidad de jurisdicción debe entenderse con carácter relativo, que no absoluto”, e “si la materia a que se anuda su reclamación ninguna relación guarda con los actos de imperio propios de aquel Organismo internacional, sino simplemente con la gestión de los recursos humanos y económicos de que está dotado”, e se infine l’Accordo di sede non prevede alcun meccanismo giurisdizionale di risoluzione delle controversie fra l’organizzazione e il proprio personale, “nada cabe objetar a hacer una interpretación del art. 5.1 [...] más favorable a hacer realidad un derecho constitucionalizado como fundamental como es el de acceso a la jurisdicción”.⁹⁷³

Nell’analisi del giudice spagnolo, come può osservarsi, si mescolano argomenti derivati dal diritto consuetudinario applicabile agli Stati e considerazioni di natura funzionale, al fine di giustificare una lettura costituzionalmente orientata di una disposizione pattizia che, secondo un’interpretazione letterale, avrebbe al contrario imposto il riconoscimento dell’immunità. In tale quadro si è inserita la Ley Organica 16/2015,⁹⁷⁴ emanata con l’intento di dettare, fra l’altro, una disciplina autonoma e uniforme dei privilegi e delle organizzazioni internazionali aventi sede in Spagna. Tale

degli Stati esteri, sono ritenuti applicabili anche alle organizzazioni internazionali, e autorizzano il giudice a chiedere la collaborazione del Governo nell’esecuzione della sentenza, e finanche la ritenuta dei contributi statali al budget dell’organizzazione); e Juzgado de lo Social n. 21 (Madrid), sentenza del 30 luglio 2010 (in cui il Tribunale, nel riaffermare la propria indipendenza rispetto all’Esecutivo, autore insieme all’organizzazione di una condotta giudicata irrispettosa e sfociante quasi nell’“abuso del diritto” sin dall’inizio del procedimento, ribadisce che l’Art. 24 Cost. obbliga lo Stato a facilitare l’esecuzione delle sentenze e il giudice a adottare le misure necessarie a tal fine “entre las que se encuentra, en el caso que nos ocupa, proceder al embargo de bienes de titularidad de la OIT vinculados al *iure gestionis*”).

⁹⁷² *AEDIP*, 2008, cit., p. 930.

⁹⁷³ *Ibid.*, p. 931

⁹⁷⁴ *Ley Organica sobre Privilegios e Inmunidades* (LOPI), v. *supra*, Capitolo 1, § 6.2.2, note 304-307 e testo corrispondente.

legge tuttavia recepisce, nella sostanza, la soluzione ritenuta dalla giurisprudenza richiamata, prevedendo vari limiti e condizioni all'operare dell'immunità dalla giurisdizione.⁹⁷⁵ Per quanto, in principio, la sua adozione sembrerebbe dover impedire per il futuro un'applicazione estensiva delle norme valide per gli Stati alle organizzazioni internazionali,⁹⁷⁶ la prassi più recente mostra ancora tutta l'influenza che il diritto consuetudinario continua a esercitare nell'attività delle corti spagnole, quando siano chiamate risolvere questioni d'immunità delle organizzazioni internazionali.⁹⁷⁷

Un orientamento simile è seguito stabilmente dalle corti messicane a partire dalla *jurisprudencia por reiteración* del 2003,⁹⁷⁸ recentemente confermata nel 2014,⁹⁷⁹ e di altre Stati dell'America latina.⁹⁸⁰

⁹⁷⁵ Con riferimento alle organizzazioni internazionali, tale legge codifica e anzi amplia sensibilmente i principi affermati dalla Corte EDU nella propria giurisprudenza a partire dall'affare *Waite e Kennedy*. In particolare, l'Art. 35 prevede che, pur in assenza di un accordo applicabile, le organizzazioni internazionali residenti in Spagna godranno dell'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione "respecto de toda actuación vinculada al cumplimiento de sus funciones". Tuttavia, nelle controversie di lavoro e in quelle di diritto privato l'organizzazione non potrà avvalersi dell'immunità dalla giurisdizione conferita dalla legge a meno che non dimostri di disporre di un meccanismo alternativo di risoluzione delle controversie previsto in qualsiasi strumento riguardante l'organizzazione internazionale convenuta (Art. 35(1), par. 2). In principio, dunque, la LOPI conferisce l'immunità anche in assenza di disposizioni pattizie. Tuttavia, ne limita il godimento alle attività connesse all'esercizio delle funzioni e lo condiziona espressamente all'esistenza di rimedi alternativi con riferimento a determinate categorie di controversie. Inoltre, esclude l'immunità per le controversie relative ai danni provocati da incidenti stradali in cui siano coinvolti autoveicoli dell'organizzazione (Art. 35(2)), mentre gli Artt. 37 ss. prevedono una dettagliata disciplina relativa alla possibilità di accertare l'avvenuta rinuncia all'immunità, che potrà essere anche dedotta per via implicita da varie forme di partecipazione al procedimento.

⁹⁷⁶ Cfr. già Tribunal Superior de Justicia de Barcelona (soc., sez. 1), *Miriam c. The European Joint Undertaking for Iter and Fusion Energy*, sentenza del 28 ottobre 2015, n. 6409, par. 10-13, dove il Tribunale, richiamando sia la già menzionata giurisprudenza del Tribunal Supremo de Justicia sia la sentenza *Waite e Kennedy* della Corte EDU, osserva che, malgrado l'accoglimento nella giurisprudenza spagnola della tesi dell'immunità ristretta degli Stati, la convenuta è un'organizzazione internazionale e "la inmunidad internacional es un medio indispensable para el buen funcionamiento de las organizaciones internacionales y ha sido previsto en los arts anteriormente citados en los que se regula de forma expresa la inmunidad". Nella fattispecie, l'Accordo di sede del 2007 con la Spagna riconosce all'ente l'immunità dalla giurisdizione civile, penale e amministrativa, salvo rinuncia (*ibid.*, par. 6). Ciò non comporta, peraltro, la violazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva lamentata dalla ricorrente, in ragione della competenza piena ed esclusiva del Tribunale della funzione pubblica dell'UE in materia di controversie di lavoro fra l'Unione e i propri funzionari, cui la ricorrente era, a fini contrattuali, equiparata.

⁹⁷⁷ V. ad es. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 1), *Tamara c. Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico*, sentenza del 04 novembre 2016, par. 5; e ancor più marcata mente Tribunal Superior de Justicia (soc., sez. 4), *Marcial c. Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) y Agencia Espacial Europea*, sentenza del 01 febbraio 2018, par. 2-3, in cui il Tribunale cita per esteso l'Art. 11 della Convenzione di New York del 2004 sull'immunità degli Stati, il cui riferimento sembra assorbire ogni analisi ulteriore dell'Art. 35(1) LOPI.

⁹⁷⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Amparo en revisión nn. 348/2001, 384/2001, 390/2001, 434/2003, 790/2003, tutti riguardanti l'Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), e che hanno dato luogo alla *Jurisprudencia por reiteración*, tesis 2a./J. 101/2003 e 2a./J. 102/2003, in *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, novembre 2003, pp. 148-149. La Corte ha in particolare sostenuto che, nel diritto internazionale attuale, l'immunità

Talvolta, tuttavia, si è adottato un simile approccio anche quando l'applicazione della normativa valida per gli Stati fosse espressamente prevista da riserve apposte dallo

“no es prerrogativa ilimitada” giacché, ai fini del suo riconoscimento occorre distinguere fra atti *iure imperii* e *iure gestionis*. La Corte tuttavia non si limita a una mera trasposizione all'ILCE della distinzione prevista dal diritto consuetudinario in materia d'immunità degli Stati esteri. Piuttosto, dopo aver richiamato le disposizioni pattizie applicabili (spec. l'Art. 2 dell'Accordo di sede con il Messico del 1981, che riconosce all'Istituto un'immunità assoluta, salvo rinuncia), svolge un'approfondita analisi degli obiettivi, competenze e attività dell'Istituto indicati nella convenzione istitutiva del 1978 (cfr. ad es. l'exp. 348/2001, pp. 56 ss. della decisione, e spec. pp. 65-66), e delle altre norme dell'Accordo che prevedono che l'organizzazione collaborerà con lo Stato del foro per facilitare l'amministrazione della giustizia, e che le impongono di istituire meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie e, infine, l'obbligo generale previsto dall'Art. 12 di interpretare l'Accordo “teniendo en cuenta su fin principal, que es el de permitir que el instituto asegure el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el convenio de cooperación del 31 de mayo de 1978” (pp. 67-68, corsivo aggiunto). È alla luce di questa approfondita analisi che la Corte, pur affermando che “para realizar todas las actividades que en los distintos campos comprenden su objetivo y sus funciones, el instituto quejoso requiere de contratar personal”, osserva che “el acto jurídico a través del cual se realiza la contratación de personal no queda comprendido dentro de aquellas actividades inherentes al objeto o funciones del instituto antes descritas, ya que es sólo una actividad accidental que debe realizar para el cumplimiento de sus objetivos, acto jurídico que debe ser calificado como realizado por particulares, esto es, el organismo internacional como persona moral de derecho privado que contrata trabajadores con los que celebra un contrato para que éstos le presten un trabajo personal subordinado, lo que implica que dicha actividad (de contratación), queda comprendida dentro de lo que la doctrina denomina actos gestionis, respecto a los que esta Sala considera no están protegidos por el beneficio o la prerrogativa de la inmunidad”. Essa afferma quindi la giurisdizione messicana nelle controversie di lavoro sorte dalla violazione, da parte dell'ILCE, dell'obbligo di iscrivere i propri dipendenti al regime obbligatorio di previdenza sociale nazionale.

⁹⁷⁹ SCJN, *X. c. Cámara de Senadores et al.*, sentenza del 15 gennaio 2014, exp. 197/2013, amparo en revisión, riguardante l'immunità dell'ILCE da misure esecutive e cautelari, in un procedimento instaurato da un ex dipendente. Il principio affermato dalla Corte nel 2003 resta valido con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva, la quale, dunque, in quanto limitata, non entra in contrasto con il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'Art. 17 Cost. (pp. 41-42 della decisione). Al contrario, l'immunità dalla giurisdizione esecutiva e cautelare è oggetto di un'interpretazione più rigida da parte della Corte, che tuttavia non rinuncia a ricercare un bilanciamento con il diritto a ottenere l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, ricavabile dallo stesso Art. 17 Cost. V. inoltre SCJN, *X. c. Organismo internacional*, sentenza del 15 gennaio 2014, exp. 2604/2013, amparo en revisión, riguardante una controversia di lavoro fra un ex dipendente e un'organizzazione non identificata (probabilmente l'OIL, v. p. 11 della decisione). La Corte, dopo aver rilevato che sussistevano gli estremi per dichiarare ammissibile il ricorso proposto contro una sentenza del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito —che, pur negando l'immunità dalla giurisdizione in base a un'interpretazione restrittiva dell'Art. 40(1) della Costituzione dell'OIL alla luce della giurisprudenza del 2003 della SCJN, si dichiarava incompetente per aver la ricorrente fatto parallelamente ricorso ai rimedi interni dell'organizzazione (v. Amparo directo DT-558/2013, [*Petitioner*] v. ILO, in UNJY, 2013, pp. 431-432)—, in quanto in questione era il diritto di accesso alla giustizia di cui all'Art. 17 Cost., prendeva atto della rinuncia all'azione da parte della ricorrente, revocando la sentenza appellata.

⁹⁸⁰ Cfr. ad es. Corte Suprema de Justicia de Uruguay (CSJ), *Da Cunda Terra, Gabriel c. Organización Panamericana de la Salud (PAHO) s/ danos y perjuicios*, sentenza del 4 novembre 2011, n. 4.197/2011, Ficha n. 2-30676/2004, cons. 5°, decisione tuttavia che s'inserisce in una prassi non perfettamente coerente e che in realtà pare per lo più orientata al riconoscimento dell'immunità in base a un'interpretazione testuale delle norme pattizie applicabili, cfr. ad es. CSJ, *Carvalho de Oliveira, Raulino c. Secretaria administrativa del MERCOSUR*, Demanda laboral, sentenza dell'1 aprile 2005, n. 249, Ficha 1-105/2004; e più di recente Tribunal de Apelaciones Trabajo (4° circ.) *Gonzalez Sanguinetti, Juan c. Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAE)*, sentenza del 26 agosto 2013, n. 0511-000253/2013, Ficha n. 0002-010995/2012, cons. 4°.

Stato del foro alle convenzioni applicabili, come ad esempio si è verificato nel caso italiano.⁹⁸¹

I giudici italiani, infatti, hanno variamente⁹⁸² utilizzato argomenti riconducibili al criterio di necessità funzionale al fine di adeguare l'applicazione del diritto consuetudinario alle specificità delle organizzazioni internazionali, e per meglio definire la portata dell'immunità a esse riconosciuta. Ciò è avvenuto, peraltro, anche rispetto a organizzazioni cui gli accordi rilevanti riconoscevano espressamente un'immunità assoluta dalla giurisdizione, ma alle quali l'Italia, per riserva espressa apposta agli accordi rilevanti, aveva accettato di riconoscere solo un'immunità analoga a quella concessa agli Stati esteri.⁹⁸³

⁹⁸¹ Come noto, fino a tempi recenti i giudici italiani, adottando invero approcci diversi al problema in oggetto, hanno ritenuto applicabili alle organizzazioni internazionali le nozioni e i criteri previsti dal diritto consuetudinario in materia d'immunità degli Stati esteri. Oltre alla ricostruzione svolta *supra*, Capitolo 1, § 5.1, cfr. le analisi svolte da R. Pavoni, *Italy*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 156 ss., e B.I. Bonafé, *Italian Courts and the Immunities of International Organizations*, in N.M. Blokker, N. Schrijver (eds.), *op. cit.*, p. 246 ss.

⁹⁸² B.I. Bonafé, *Italian Courts...*, cit., p. 256, osserva che "In a sense, the functional necessity principle underlies the entire case law of Italian courts on international organization immunity. It is constantly underscored that immunity is granted to international organizations for the purpose of avoiding interference in the performance of their institutional functions". Più cauto sul punto è R. Pavoni, *op. ult. cit.*, p. 158.

⁹⁸³ Ad es., ma lo stesso vale per altre organizzazioni internazionali con sede in Italia, come la FAO o il Centro di Bari dell'Istituto internazionale di studi agronomici per il Mediterraneo (CIHEAM, su cui v. *infra* nota 220), si consideri il Comitato intergovernativo per le migrazioni europee (CIME), il cui Accordo di sede con l'Italia del 1952 richiama l'applicazione della Convenzione del 1947 sugli Istituti specializzati ONU. Come noto, a tale strumento l'Italia aveva aderito con riserva in cui dichiarava di voler riconoscere l'immunità nei limiti previsti dal diritto consuetudinario applicabile agli Stati stranieri. Tale riserva era stata oggetto di contestazione da parte del Segretario Generale dell'ONU che, in qualità di depositario della Convenzione, si era rifiutato di considerare l'Italia fra gli Stati parti della stessa (cfr. S. De Bellis, *L'immunità...*, cit., p. 100). Senza aver fatto sempre un espresso riferimento a tale riserva, i giudici italiani vi hanno però fatto in genere un "rinvio materiale", ritenendo applicabile la norma d'immunità ristretta valida per gli Stati. Nell'applicarla, *mutatis mutandis*, all'organizzazione di volta in volta convenuta, le corti hanno introdotto, talvolta e con intensità variabile, considerazioni di ordine funzionale per meglio definire la portata dell'immunità dalla giurisdizione. Non sempre, tuttavia, è facile distinguere i due piani concettuali: cfr. Cassazione (S.U.), *CIME c. Di Banella Schirone*, sentenza dell'8 aprile 1975, n. 1266, in *Foro it.*, vol. 99, 1976, pp. 184-187: "La doglianza è fondata. Invero, non può certo mettersi in dubbio che nell'attività volta al perseguimento dei fini istituzionali di un ente internazionale rientri anche l'azione mirante all'autoorganizzazione dell'ente stesso, e rivolta cioè alla creazione di una struttura organizzativa idonea, appunto, al raggiungimento di quei fini primari. Seppure di carattere strumentale, l'attività di autoorganizzazione, derivante dal carattere autonomo ed autarchico dell'ente ha sicuramente natura pubblicistica, ed è direttamente collegata alla realizzazione delle sue finalità pubblicistiche. Nell'ambito di questa azione di autoorganizzazione rientra, indubbiamente, la facoltà autonoma dell'ente di creare in vari uffici ed organi che ritenga necessari per lo svolgimento delle sue funzioni. [...] devesi... ritenere che in questo ambito rientrino i rapporti d'impiego di tutti i soggetti che siano stabilmente e continuamente inseriti nella struttura dell'ente. [...] Gli unici rapporti che non sono contraddistinti da un carattere pubblicistico, e dalla collaborazione nel perseguimento dei fini istituzionali dell'ente, sono quelli dei prestatori d'opera occasionali od avventizi, che non sono stabilmente inseriti nella struttura istituzionale dell'ente, e di quei collaboratori a livello operaio, nei confronti dei quali non sussiste il requisito della 'collaborazione' [...]" (*ibid.*, p. 186).

Così, nella celebre pronuncia *FAO c. Inpdai* del 1982,⁹⁸⁴ la Corte di Cassazione osservava che, se da un lato le disposizioni pattizie applicabili all'organizzazione "non offr[ono] alcun elemento decisivo",⁹⁸⁵ dall'altro la FAO, "quale ente dotato di autonomi poteri di supremazia, ... in quanto agisce nell'esercizio di tali poteri non è soggetta alla sovranità degli Stati membri",⁹⁸⁶ ciò che impone di risolvere il problema di tale esenzione alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza con riferimento all'immunità degli Stati esteri.⁹⁸⁷ Peraltro, la Corte aggiunge che sia applicando la distinzione fra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis*, sia facendo ricorso a un concetto d'immunità funzionale, la decisione non può che essere nel senso dell'affermazione della giurisdizione italiana. La Corte in particolare respinge l'idea, avanzata dalla FAO, che ogni attività posta in essere da un'organizzazione internazionale "comunque... sia esercitata e qualunque ne sia l'oggetto" sia "*lato sensu*, riconducibile alle finalità perseguite dall'organizzazione",⁹⁸⁸ per accogliere una nozione d'immunità funzionale ristretta. In quest'ultima prospettiva, "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".⁹⁸⁹ Per la Corte, ciò non era riscontrabile nel caso di specie, riguardante il diritto dell'attrice all'adeguamento del

⁹⁸⁴ Cassazione (S.U.), *FAO c. Inpdai*, sentenza del 18 ottobre 1982, n. 5399, in *RDI*, 1983, p. 188 ss.

⁹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 189-190. L'Art. XV della Costituzione della FAO, anzitutto, impone agli Stati membri di riconoscere nella misura necessaria al raggiungimento dei suoi fini, le immunità concesse alle missioni diplomatiche. Tale articolo, che la Corte ritiene "manifestamente programmatico e meramente enunciativo", non richiama quindi espressamente l'immunità dalla giurisdizione dell'ente in quanto tale, e soprattutto vincola ciascuno Stato nei limiti concessi dal proprio ordinamento costituzionale, il che impone un "necessario coordinamento [...] con il principio della tutela in giudizio dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini, sancito dall'Art. 24 Cost.". Secondo la Corte, neppure la Sez. 16 dell'Accordo di sede del 1950 o l'Art. III, Sez. 4 della Convenzione del 1947, di tenore identico, possono valere a riconoscere all'organizzazione un'immunità generale e illimitata. Se essa non fa alcun riferimento espresso alla già citata riserva appesa alla Convenzione del 1947, le argomentazioni che svolge appaiono però insufficienti e censurabili. Essa infatti si limita a osservare che l'Accordo di sede non potrebbe valere a riconoscere all'immunità ivi concessa un contenuto e una portata più estese "di quella tipica dell'immunità diplomatica", ciò che del resto sarebbe confermato dalla disposizione che conferisce all'ente la capacità di stare in giudizio, "norma, questa, che postula l'assoggettabilità della FAO alla giurisdizione italiana". Tale posizione sarà in seguito superata dalla stessa Corte nella successiva pronuncia adottata nel caso *Colagrossi c. FAO*, sentenza del 18 maggio 1992, n. 5942.

⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 190.

⁹⁸⁷ *Ibid.* Al riguardo, la Corte si sofferma a dimostrare come la prassi abbia posto in rilievo "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 ...".

⁹⁸⁸ *Ibid.*, p. 191: "È infatti manifesto, che se si accedesse alla tesi sostenuta dalla ricorrente, [...] si perverrebbe ad accogliere un concetto di immunità illimitata che... è contraria alle stesse previsioni delle convenzioni internazionali che, con riguardo alla FAO, la prevedono; e la stessa regola di diritto internazionale... assumerebbe connotati che non le sono propri e che la giurisprudenza e la dottrina non vi hanno mai annesso".

⁹⁸⁹ *Ibid.*

canone previsto dal contratto di locazione dell'immobile in cui l'organizzazione aveva installato i propri uffici, giacché la conclusione di tale contratto non può dirsi “strettamente e necessariamente connessa” con i poteri di supremazia dell'ente, com'è invece l'attività rivolta all'organizzazione interna degli uffici e alla determinazione delle competenze e dei compiti”.⁹⁹⁰

A seguito delle proteste dell'organizzazione, e della richiesta del Governo italiano di fornire indicazioni circa le modalità con le quali essa si era conformata all'obbligo di prevedere metodi alternativi di risoluzione delle controversie posto dalla Sez. 31(a) CPISA, uno scambio di note diplomatiche con il Governo italiano sanciva che l'organizzazione avrebbe goduto della piena immunità dalla giurisdizione sancita dalla Sez. 16 dell'Accordo di sede, “data l'avvenuta attuazione da parte della FAO dell'obbligo contemplato dalla sez. 31(a) dell'Art. IX della convenzione predetta”.⁹⁹¹ Nelle successive pronunce riguardanti l'organizzazione, considerando tale scambio di note come prassi successiva delle Parti relativa all'applicazione dell'Accordo di sede ai sensi dell'Art. 31(3)(b) CVDT, la medesima Corte si è detta ormai convinta che la Sez. 16 dell'Accordo di sede “consacra l'immunità dell'Organizzazione dalla giurisdizione del giudice italiano, nelle controversie di lavoro tra l'Organizzazione stessa e i suoi dipendenti”, aggiungendo poco oltre che “tutte le controversie, in quanto proposte contro la FAO, sono sottratte alla giurisdizione italiana”.⁹⁹²

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 192. Il contratto di locazione, infatti, ha lo “scopo della sistemazione degli uffici, intesi nel loro aspetto esteriore e, per così dire, logistico e non già sotto il profilo organizzativo e funzionale della loro struttura interna e del loro modo di funzionamento, essendo evidente che la scelta del luogo in cui alloggiare gli uffici è elemento del tutto indifferente rispetto ai fini primari dell'ente [...] e non attiene al momento organizzatorio delle strutture dell'ente medesimo, che rappresenta un elemento indefettibile delle modalità di realizzazione dei fini”.

⁹⁹¹ Nella nota della FAO si legge espressamente che “la FAO gode di immunità da ogni forma di giurisdizione, eccetto nei casi in cui essa abbia espressamente rinunciato a tale immunità”; nel documento denominato “Metodi di risoluzione delle controversie”, annesso a tale Nota, si legge invece rispetto alle controversie di lavoro: “Nessuno degli scopi istituzionali della FAO potrebbe essere perseguito, se l'Organizzazione non fosse dotata di un personale alle proprie dipendenze”. Tale testo, accettato dal Governo italiano, detta ormai l'interpretazione della Sez. 16 dell'Accordo di sede. Lo scambio di note è pubblicato in G.U. del 18 giugno 1987, n. 140, e riprodotto in estratti in Cassazione (S.U.), *FAO c. Colagrossi*, cit. La sua conclusione ha portato a una nuova ratifica da parte italiana della Convenzione del 1947, cui è stata apposta una riserva che, diversamente da quella originariamente apposta, non fa riferimento alle immunità valide per gli Stati.

⁹⁹² *FAO c. Colagrossi*, cit. Nello stesso senso, *Carretti c. FAO*, Tribunale di Roma, sentenza del 5 novembre 1999, n. 109889, in *Rass. Adv. Stato*, 2001, p. 192 ss.; Cassazione (S.U.), sentenza del 23 gennaio 2004, n. 1237: “L'interpretazione dell'accordo ‘di sede’, secondo il criterio letterale e la valutazione del comportamento successivo delle parti, ed anche alla luce dell'attuazione data dall'Organizzazione all'obbligo contemplato nella sez. 31 (a) dell'art IX [CPISA]..., consente dunque di affermare l'immunità dell'Organizzazione dalla giurisdizione del giudice italiano non soltanto nelle

Per quanto inizialmente la Corte non avesse del tutto escluso di poter reintrodurre, con riferimento alle controversie di lavoro, un'eccezione per i rapporti d'impiego relativi allo svolgimento di mansioni non afferenti ai fini istituzionali dell'ente, o in quei casi in cui la domanda avesse esclusivamente ad oggetto pretese di natura patrimoniale,⁹⁹³ la prassi più recente sembra invece orientata in tal senso.⁹⁹⁴

controversie concernenti i suoi beni, ma altresì in quelle relative ai rapporti di lavoro con i suoi dipendenti”.

⁹⁹³ In *Carretti c. FAO*, cit., la Corte, prima di rievocare lo scambio di note fra il Governo italiano e la FAO, richiama infatti la propria giurisprudenza in materia d'immunità in controversie di lavoro di cui siano parte organizzazioni internazionali o... Stati (!), secondo cui esula dalla giurisdizione del giudice italiano “ogni giudizio che implichi statuizioni ricadenti sull'organizzazione pubblicistica o la realizzazione delle finalità dell'ente internazionale e... ogni domanda di pronuncia di illegittimità del licenziamento con le conseguenti domande di reintegrazione e di risarcimento del danno”; quindi, afferma che se “[n]on si ravvisano né sono dedotte valide ragioni per un mutamento di questa giurisprudenza”, la ricorrente tuttavia non era riuscita a dimostrare che la presente controversia avesse natura esclusivamente patrimoniale. L'orientamento giurisprudenziale in parola fa leva, ancora una volta, sull'analogia con l'immunità degli Stati esteri, ma è al contempo pervaso di considerazioni riconducibili al criterio di necessità funzionale. Numerose pronunce, come del resto la stessa sentenza *Inpdai c. FAO*, adattando la distinzione *iure imperii/iure gestionis*, distinguono fra “finalità istituzionali” e attività “strumentale all'ordinato ed effettivo funzionamento” dell'ente, che individuerrebbe dunque una categoria ristretta di attività funzionali, le quali solamente sarebbero coperte da immunità, v. già in questo senso Pretore di Roma, *Porru c. FAO*, sentenza del 25 giugno 1969, in RDIPP, 1971, p. 130 ss., a p. 134. Fra le pronunce richiamate dalla Cassazione in *Carretti, v. Reale Ambasciata di Norvegia in Italia c. Quattri*, sentenza del 28 novembre 1991, n. 12771; *Ecole française de Rome c. Guadagnino*, sentenza del 12 marzo 1999, n. 120; *KUNA (Kuwait News Agency) c. Gitan Musa*, sentenza del 12 giugno 1999, n. 331; *Lakomy c. MFO*, sentenza del 3 agosto 2000, n. 531; *Istituto di Bari del CIHEAM v. Anelli*, sentenza del 7 novembre 2000, n. 1150, le ultime due anche in *Italian Practice Relating to International Law, IYIL*, 2001, p. 269 ss., con nota di M. Iovane. V. però anche, *ex multis*, *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza dell'8 giugno 1994, n. 5565, riguardante un'organizzazione cui l'Accordo istitutivo riconosce un'immunità da “ogni forma di procedimento legale”, ma alla quale l'Italia, per espressa riserva all'Annesso 2 dell'Accordo istitutivo, ha accettato di conferire solo un'immunità analoga a quella concessa agli Stati esteri. Ora, se per un verso la conclusione dell'Accordo complementare relativo ai privilegi e alle immunità fra Italia e CIHEAM il 18 marzo 1999 (in G.U. n. 140 del 17-6-2000), ha fatto perdere ogni rilevanza all'orientamento giurisprudenziale in parola rispetto all'Istituto di Bari, per altro verso la perdurante validità di questo orientamento giurisprudenziale per altre organizzazioni il cui accordo istitutivo o di sede non riconosca espressamente un'immunità assoluta dalla giurisdizione, sembra essere messa in dubbio dalla stessa evoluzione della giurisprudenza di legittimità in materia d'immunità degli Stati esteri dal 2014 in poi, su cui v. P. Rossi, *Controversie di lavoro e immunità degli Stati esteri: tra codificazione e sviluppo del diritto consuetudinario*, in *RDI*, 2019, pp. 5-45, spec. p. 33 ss.

⁹⁹⁴ Cfr. *Drago c. IPGRI*, cit., dove la Cassazione, dopo aver ricostruito la giurisprudenza cui si è fatto riferimento nella nota precedente, osserva che “considerazioni diverse valgono per lo status giuridico di organizzazioni internazionali costituite dagli Stati” (par. 6.3), cui l'immunità può essere riconosciuta solo per via pattizia. Rilevato che l'Art. 5 dell'Accordo di sede “riconosce univocamente l'immunità dell'ente dalla giurisdizione italiana estesa anche alle controversie relative ai rapporti di lavoro con i suoi dipendenti” (par. 6.5), coerentemente non fa alcun riferimento alle mansioni svolte dal ricorrente, o alla tutela richiesta (indennità da licenziamento illegittimo), come invece aveva fatto la Corte d'appello nella sentenza impugnata. In tal senso, e salvo espressa riserva come nel caso sopra citato del CIHEAM, può ritenersi che disposizioni che riconoscono l'immunità da “ogni forma di procedimento legale” saranno ormai interpretate dalle corti italiane nel senso di conferire un'immunità assoluta, senza possibilità di distinguere, nelle controversie di lavoro, fra attività più o meno strettamente connesse con le finalità istituzionali dell'ente.

Del resto, come si è cercato di porre in rilievo nel primo capitolo, la giurisprudenza interna sembra essere per lo più orientata verso una progressiva distinzione del regime giuridico delle immunità giurisdizionali delle organizzazioni internazionali da quello valido per gli Stati.⁹⁹⁵

Ciò è ancor più evidente laddove l'applicabilità di tale ultimo regime sia, in principio, espressamente prevista per via pattizia o legislativa, e malgrado ciò sia riconosciuta agli enti beneficiari un'immunità tendenzialmente assoluta dalla giurisdizione. Così in una controversia di lavoro riguardante l'ICAO,⁹⁹⁶ l'Alta Corte di Montreal affermava che, in principio, "ICAO enjoys almost absolute immunity and therefore it cannot be prosecuted in any Canadian court for any reason",⁹⁹⁷ pur ammettendo che un'eccezione possa operare quando l'organizzazione sia coinvolta in *attività commerciali*, ma solo quando non abbia previsto i metodi alternativi di risoluzione delle controversie contemplati dall'Accordo di sede.⁹⁹⁸

⁹⁹⁵ Il caso messicano sopra richiamato, in effetti, pare un'eccezione nella prassi delle corti di Stati dell'America latina. In Argentina, cfr. ad es., Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), in *Duhalde c. Organización Panamericana de la Salud et al. s/ accidente-ley 6788*, sentenza del 31 agosto 1999, cons. 15, secondo cui, data la diversità fra organizzazioni internazionali e Stati, le prime godono dell'immunità solo se e nella misura in cui essa sia prevista dagli accordi applicabili e a esse non è applicabile la distinzione *iure imperii/gestionis* valida per i secondi: "De otro modo, por vía analógica, se modificaría unilateralmente la inmunidad que tienen las organizaciones internacionales en virtud de los tratados que obligan a la República Argentina, con las posibles consecuencias sancionatorias de la comunidad internacional". Ciò peraltro non significa che tale immunità sia incondizionata, giacché solo l'esistenza di un rimedio giudiziale alternativo consente di ritenere compatibile il riconoscimento pattizio dell'immunità con il diritto di accesso alla giustizia. Di conseguenza, in presenza di norme pattizie applicabili, le corti argentine ne faranno un'applicazione testuale soggetta solo al controllo dell'esistenza e dell'adeguatezza dei rimedi alternativi interni. I principi affermati in *Duhalde* sono espressione di una costante giurisprudenza della CSJN (*supra*, Capitolo 1, § 6.3.5, nota 368), seguita fedelmente dalle corti inferiori: cfr. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, *Schenone c. UNESCO s/ despido*, sentenza del 3 dicembre 2015.

⁹⁹⁶ High Court (D. Montreal), *Trempe c. ICAO*, sentenza del 20 novembre 2003, in *UNJY*, 2003, p. 585 ss. All'ICAO, la Sez. 3(1) dell'*ICAO Order* del 1994, adottato ai sensi del *Foreign Missions and International Organizations Act* (FMIO) del 1991, concede i privilegi e le immunità di cui agli Artt. II e III CPINU, "to the extent specified in articles [...]" dell'Accordo di sede del 1990 (C.T.S. 1988 n. 9), il cui Art. 3 riconosce l'immunità "from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign states".

⁹⁹⁷ *Ibid.*, par. 61 (corsivo aggiunto). Se il riconoscimento dell'immunità persegue comunque l'obiettivo di proteggere l'organizzazione nel perseguimento dei suoi obiettivi (par. 58), la Corte distingue tuttavia nettamente fra "two types of immunity—absolute immunity and immunity in respect of functions. The first, as the term would suggest, is absolute, that is to say there are no exceptions; it must be respected and applied no matter what the circumstances. Functional immunity can be described as relative, that is to say, it applies only to the extent that the action in question has been committed by the person in the performance of their duties" (par. 60).

⁹⁹⁸ *Ibid.* La Corte tuttavia poco oltre ribadisce che "ICAO is accorded immunity under the Headquarters Agreement and... this immunity is absolute" (par. 63). La Corte, invero, non fa alcun riferimento alla particolare formulazione dell'Art. 3 dell'Accordo di sede sopra richiamato. Si può dunque ritenere che fondi la sua osservazione esclusivamente sul dettato dell'Art. 33, che pone l'obbligo di prevedere metodi

La distinzione è ancor più evidente, come già rilevato, nel contenzioso amministrativo delle organizzazioni internazionali. In un caso riguardante la WMO, una Corte distrettuale statunitense ha affermato che le organizzazioni designate in base all'*International Organizations Immunities Act* (IOIA) “while exercising *non commercial activities*, are immune from process in suits brought by their employees alleging breach of contract, wrongful termination, fraudulent conduct and other claims...”.⁹⁹⁹ L'affermazione, naturalmente, non va fraintesa. Essa infatti non rappresenta un accoglimento della tesi del necessario coordinamento, ai fini della sua interpretazione, dell'IOIA con il successivo *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) del 1976. Richiamando la giurisprudenza della Corte d'appello per il distretto di Columbia in *Broadbent v. OAS*,¹⁰⁰⁰ e in *Mendaro v. World Bank*,¹⁰⁰¹ la Corte distrettuale si limita a ribadire che l'immunità prevista dall'IOIA, per la stringente necessità di non interferire con l'indipendente funzionamento interno dell'organizzazione e la coerenza del suo ordinamento giuridico, copre in principio

alternativi di risoluzione delle controversie di “diritto privato”? Nel senso che l'Accordo di sede riconosce espressamente un'immunità assoluta all'ICAO, cfr. anche Corte d'appello del Québec, *Procureur général du Canada v. Lavigne et al.*, sentenza del 1997 (dove però era in questione nello specifico l'immunità dall'esecuzione), in P. Tremblay, *La pratique judiciaire du droit international public en Québec*, in *Rev. Québec de dr. int.*, vol. 10, 1997, p. 240 ss., a p. 255 ss. (“L'immunité dont jouit l'OACI est absolue. Elle n'existe pas à l'égard d'un tribunal plutôt qu'un autre, de la Cour du Québec plutôt que de la Cour supérieure. Elle vaut à l'égard de l'ensemble du système judiciaire canadien. L'OACI n'est pas assujettie et ne peut être contrainte, non plus que son personnel jouissant du statut diplomatique, à la compétence *ratione materiae* ou *ratione personae* de quelque tribunal canadien que ce soit”); Corte Suprema canadese, *Miller v. Canada*, sentenza dell'1 marzo 2001, [2001] 1 R.C.S. 407, p. 425, par. 42 (“The respondent has not made a claim against ICAO in the Superior Court. If he had, it is clear from the Headquarters Agreement, the ICAO Staff Rules and the ICAO Service Code as well as the preceding jurisprudence that the respondent's action would have been disallowed. ICAO is immune from court action because of the international agreements signed by ICAO and Canada; any claim against ICAO would have to follow the administrative procedures laid out in the Service Code and Rules”). La Corte Suprema, peraltro, negava che l'immunità dalla giurisdizione e l'invulnerabilità della sede di ICAO potessero impedire l'esercizio della giurisdizione in una controversia che, riguardando solamente il Governo e la società proprietaria dell'immobile in cui aveva installato la propria sede l'ICAO, non incidere sul funzionamento interno di quest'ultima (*ibid.*, par. 49-50; v. anche *Miller v. Monit International Inc.*, sentenza dell'1 marzo 2001, par. 32).

⁹⁹⁹ US District Court (SDNY), *Veiga v. World Meteorological Organization*, sentenza del 15 luglio 2008, 568 F. Supp.2d 367, p. 371.

¹⁰⁰⁰ US Court of Appeals (D.C. Circ.) in *Broadbent v. OAS*, cit., p. 35, in cui la Corte afferma di non doversi pronunciare sul punto giacché i rapporti d'impiego fra uno Stato (o organizzazione) e i propri dipendenti non hanno in ogni caso natura commerciale, e aggiunge che l'organizzazione deve essere posta al riparo da qualsiasi interferenza dei propri Stati membri nello svolgimento delle sue funzioni e in particolare in tutto ciò che concerne l'ambito dei rapporti di lavoro con i propri funzionari.

¹⁰⁰¹ *Mendaro v. World Bank*, cit., pp. 614-615, dove la Corte ribadisce il principio e la sostanza della decisione nel caso *Broadbent*, e tuttavia ricava, da una specifica disposizione degli *Articles of Agreement* dell'IBRD, l'eccezione all'immunità prevista dall'IOIA per le sole attività di prestito e garanzia realizzate dalla Banca. Sugli istituti finanziari internazionali v. più diffusamente, *infra* § 5.

l'intera sfera dei rapporti di lavoro dell'ente.¹⁰⁰² Questo approccio, che somiglia talvolta più a una petizione di principio nella misura in cui non pare ammettere distinzioni a seconda delle mansioni esercitate dal ricorrente nell'ambito del rapporto di lavoro, oppure in base al *petitum*, è tuttavia caratteristico della giurisprudenza interna di vari Stati.¹⁰⁰³

Per la giurisprudenza citata, del resto, ogni rapporto di lavoro fra un'organizzazione internazionale e i propri dipendenti sarebbe, anche applicando il *FSIA*, da ritenersi immune in quanto non riconducibile all'eccezione relativa alle "attività commerciali" prevista dal § 1605(a)(2).¹⁰⁰⁴

Occorre chiedersi tuttavia se tale soluzione sia davvero, come suggerito, conforme allo stato della giurisprudenza statunitense in materia d'immunità degli Stati in controversie di lavoro. La recente revisione della materia da parte dell'American Law Institute nel *Restatement (Fourth)* chiarisce che non è così.¹⁰⁰⁵ D'altro canto, l'espresso

¹⁰⁰² In senso conforme, v. anche *Tuck v. Pan American Health Organization*, sentenza del 13 novembre 1981, 668 F.2d 547, pp. 549-550. È in questo senso, sembra, che va inteso il richiamo della sentenza *De Luca v. United Nations*, cit., in cui l'immunità era stata invece riconosciuta all'ONU sulla *sola* base della Convenzione Generale del 1946.

¹⁰⁰³ Cfr. ad es., High Court (Nairobi), *G. Killeen v. International Centre of Insect Physiology and Ecology (ICIPE)*, sentenza del 27 maggio 2005, Civil Case n. 1737/2002, in *ILDC* 77 (KE 2005), in cui la Corte distingue il rapporto di lavoro da cui origina la controversia a essa sottoposta, dal precedente in Court of Appeal (Nairobi), *Tononoka Steels Limited v. Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank (PTA Bank)*, sentenza del 13 agosto 1999, Civil Appeal No. 255 of 1998, in *ILDC* 1283 (KE 1999) (su cui v. *infra*, § 5), in cui la Corte aveva ritenuto che l'immunità non si estendesse alle attività commerciali realizzate dalla Banca, in quanto non rientranti nelle funzioni per cui alla Banca era stata conferita l'immunità: questo perché "[g]oing by the reasons for which diplomatic immunity is conferred upon an organization I find that the contract between the Plaintiff and the Defendant fell squarely within the operations of the Defendant in Kenya in respect of which diplomatic immunity and privileges 'as one necessary for the fulfillment of the Defendants purposes' may be invoked. Quite obviously, to lift the view of diplomatic immunity in this case would set a dangerous precedent and would adversely affect the hiring and control of staff employed to carry out the organizations purposes" (*Killeen v. ICIPE*, par. 9, corsivo aggiunto).

¹⁰⁰⁴ Il *FSIA*, infatti, non prevede un'apposita disciplina per l'operare dell'immunità in controversie di lavoro. Tale circostanza fa sì che l'eccezione per attività commerciali assuma un valore assorbente. Cfr. US District Court, D. Delaware, *EAL (Delaware) Corp., Electra Aviation Inc. et al. v. European Organization for the Safety of Air Navigation et al.*, sentenza del 3 agosto 1994, che definisce la "commercial exception" come "the most significant of the *FSIA*'s exceptions" enumerate alle sez. 1605-1607. La nota difficoltà di ricondurre la materia alla distinzione fra atti *iure imperii* e atti *iure gestionis*, rende facile prevedere una certa aleatorietà delle soluzioni giurisprudenziali, che del resto caratterizza più in generale la prassi delle corti interne, cfr. A. Cassese, *Diritto internazionale*, 3° ed. (a cura di M. Frulli), Bologna, Il Mulino, 2017, p. 136.

¹⁰⁰⁵ *Restatement (Fourth) of the Foreign Relations Law of the US*, Part IV, Ch. 5, § 454, Reporters' Notes 2, pp. 356-357: "Some employment relationships are sovereign, not commercial, based on how the employee is characterized under the domestic laws of the foreign sovereign, on the activities of the employing entity, and on the functions performed by the employee. The employment of diplomatic, civil-service, and military personnel is not commercial activity. [...] Work related to policymaking or to the formal representation of the foreign state is not commercial, while accounting, clerical, and public-

riferimento alla “unique nature of international civil service” nelle pronunce dianzi citate,¹⁰⁰⁶ potrebbe forse essere intesa nel senso di lasciare impregiudicato il problema dell’operare dell’immunità rispetto a una controversia che sia proposta da un dipendente non avente lo *status* di funzionario internazionale. L’orientamento sopra descritto, in ogni caso, pur essendo in linea con una costante prassi delle corti federali, potrebbe essere rimesso in discussione alla luce della recente sentenza *Jam* della Corte Suprema.¹⁰⁰⁷

Alla luce della prassi esaminata in questo paragrafo, è abbastanza agevole constatare come considerazioni e argomenti riconducibili al principio di necessità funzionale abbiano trovato ampio spazio nella giurisprudenza interna, risultando spesso determinanti nella definizione concreta della portata *ratione materiae* dell’immunità dalla giurisdizione. Tuttavia ciò è avvenuto con modalità non sempre identiche, e attribuendo al principio in parola un rilievo diverso, e talvolta profondamente diverso.

5. II Modello: Forme d’immunità limitata o ristretta rispetto ad attività di natura commerciale. Gli istituti finanziari internazionali

Simili tendenze si ritrovano nella prassi concernente organizzazioni cui gli accordi istitutivi non riconoscono espressamente un’immunità da “ogni forma di procedimento legale”. Alcune categorie di organizzazioni internazionali, infatti, beneficiano per espressa previsione convenzionale di un’immunità *limitata*, oppure non ne godono affatto. Particolarmente interessante, per il modo di operare del principio di necessità funzionale, è la categoria degli istituti finanziari internazionali.¹⁰⁰⁸

relations or marketing work generally is commercial. The employment of an American or a third-party national by a foreign state is more likely to be characterized as commercial than is the foreign state’s employment of its own national” (corsivo aggiunto). Per quanto la prassi preveda appunto delle eccezioni all’operare dell’immunità in materia di lavoro, i criteri utilizzati dalla giurisprudenza statunitense non sembrano essere del tutto rispondenti all’attuale stato, invero incerto, del diritto consuetudinario: per un’accurata ricostruzione cfr. P. Rossi, *Controversie di lavoro...*, cit., il quale tuttavia non considera nella sua analisi lo specifico caso americano.

¹⁰⁰⁶ Cfr. *Broadbent*, cit., p. 35; *Tuck*, cit., p. 550; *Mendaro*, cit., pp. 615-616; *Veiga*, cit., p. 6.

¹⁰⁰⁷ V. *infra* § 5.

¹⁰⁰⁸ Per una panoramica v. *supra*, Capitolo 1, § 6.1. In dottrina, cfr. C. Dominicé, *L’immunité de juridiction et d’exécution des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 187, 1984, pp. 145-238, a p. 196 ss.; S. De Bellis, *L’immunità... cit.*, p. 126 ss.; G. Thallinger, *Piercing Jurisdictional Immunity. The Possible Role of Domestic Courts in Enhancing World Bank Accountability*, in *Vienna Online J. Int. Const. Law*, vol. 2, 2008, pp. 4-35; A. Reinisch, J. Wurm, *International Financial Institutions before National Courts*, in D.D. Bradlow, D.B. Hunter (eds.), *International Financial*

Negli accordi istitutivi o nei relativi protocolli annessi sui privilegi e le immunità delle organizzazioni inquadrabili in questa categoria, è possibile rinvenire almeno quattro distinti regimi d'immunità. Se, da un lato, vi sono infatti organizzazioni cui è riconosciuta espressamente un'immunità assoluta dalla giurisdizione cognitiva,¹⁰⁰⁹ dall'altro vi sono accordi che non riconoscono privilegi e immunità di alcun tipo.¹⁰¹⁰

Institutions and International Law, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2010, p. 103 ss.; S. Vezzani, *Gli accordi delle organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 30 ss.; R.S.J. Martha, *International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges*, in H. Cissé, D.D. Bradlow, B. Kingsbury (eds.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, in *World Bank Legal Review*, vol. 3, 2012, p. 93 ss.; P. Panchaud, J. Abboud, *Immunités des organisations internationales: développements récents à la Banque des Règlements Internationaux*, in A. Peters et al. (eds), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015, p. 316 ss.; A. Viterbo A, *Immunità dalla giurisdizione della Banca mondiale e diritto di accesso al giudice*, in *DUDI*, vol. 12, 2018, pp. 397-420; v. inoltre i contributi di Viterbo, Spagnolo, Okeke e Rossi, in *Symposium on the US Supreme Court Decision in Jam v. International Finance Corporation*, in *DUDI*, vol. 13, 2019, p. 293 ss.; C. Treichl, A. Reinisch, *Domestic Jurisdiction over International Financial Institutions for Injuries to Project-Affected Individuals*, in K.E. Boon, F. Mégrét (eds.), *Special Issue: The Accountability of International Organizations*, in *IOLR*, vol. 16, 2019, fasc. 1.

¹⁰⁰⁹ V. ad es. l'Art. IX(3) degli *Articles of Agreement* dell'IMF, la cui relativa prassi applicativa è stata infatti discussa nel paragrafo precedente. Un altro esempio di questo tipo è quello dell'Art. 24 dell'Accordo istitutivo dell'Unione europea dei pagamenti, firmato a Parigi il 19 settembre 1950 che prevede l'applicabilità all'Unione e ai suoi beni e ai suoi averi delle disposizioni dei Titoli II e III del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione istitutiva dell'OEECE del 1948, che prevedono un'immunità assoluta dalla giurisdizione e dall'esecuzione (v. *supra*, nota 156, per un'applicazione di tali disposizioni). Lo stesso vale per lo Statuto della Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), emendati nel 2017, il cui Art. 6 prevede che, sul territorio dei suoi Stati membri (Camerun, Congo, Gabon, Repubblica Centrafricana e Chad), alla Banca saranno riconosciuti, "en vue de faciliter l'exécution de ses missions", "Les immunités et privilèges généralement reconnus aux Organisations Internationales en vertu des conventions internationales pertinentes, de l'Acte Additionnel n. 6/99/CEMAC-024-CCE-02 du 17 décembre 1999 relatif au régime des Droits, Immunités et Privilèges accordés à la Communauté, aux membres de ses institutions et à son Personnel ainsi que des accords de siège conclus avec les Etats membres". Tuttavia, ai paragrafi successivi, elenca espressamente alcune tipologie di privilegi e immunità riconosciuti in virtù dello Statuto. Fra questi, al n. 1 è previsto che "la Banque Centrale, ses biens et ses avoirs, en quelque lieu qu'ils se trouvent et quels qu'en soient les détenteurs, jouissent de l'immunité de juridiction sous tous ses aspects, notamment pour tous les actes de nature publique qu'elle accomplit, sauf dans la mesure où elle y renonce expressément en vue d'une procédure déterminée ou en vertu d'un contrat" (corsivo aggiunto). Cfr. infine l'Art. 44 della Carta della East African Development Bank (EADB), come modificato dal Trattato della East African Community (EAC) del 1980: mentre la versione contenuta nella Carta del 1967 prevedeva, al pari delle disposizioni richiamate alla nota 237 precedente, una generale possibilità di convenire in giudizio la Banca, la versione attuale prevede, all'opposto, un'immunità assoluta, salvo rinuncia.

¹⁰¹⁰ Ciò vale, ad esempio per la Convenzione istitutiva del 1971 dell'International Oil Pollution Compensation Fund (IOPC Fund 1971), recentemente disciolto nel 2014, ma i cui successori (cioè il "1992 Fund", creato dalla Convention on Civil Liability del 1992 e il "Supplementary Fund", creato dal Protocollo alla medesima Convenzione del 2003, e generalmente identificati come "IOPC Funds"), non godono comunque d'immunità dalla giurisdizione o dall'esecuzione in base ai rispettivi strumenti istitutivi. Tuttavia, l'IOPC Fund 1971 e il suo successore 1992 Fund hanno concluso un Accordo di sede con il Regno Unito a tal fine, implementato da un *Order in Council* del 1979 emanato sulla base dell'*International Organisations Act* britannico del 1968. Tali Accordi, e il relativo Order, conferiscono ai Fondi l'immunità dalla giurisdizione cognitiva e esecutiva e cautelare nell'esercizio delle sue "attività ufficiali" salvo alcune eccezioni espressamente elencate. Pertanto, i problemi cui ha dato luogo l'interpretazione di queste norme saranno discussi nel paragrafo successivo. Lo stesso può dirsi Banca dei

Oltre a questi, però, si trovano enti la cui posizione “with regard to judicial process” è regolata in maniera simile, e tuttavia non identica. Vi sono infatti organizzazioni, come quelle facenti parte del Gruppo della Banca Mondiale, i cui Accordi istitutivi ammettono espressamente che, in alcune circostanze, “actions may be brought against the Bank only in a court of competent jurisdiction [...]”.¹⁰¹¹ Altre, create per lo più successivamente, godono invece in principio dell’immunità da ogni forma di procedimento legale, salvo con riferimento ad alcune tipologie di azioni strettamente connesse con l’attività di prestito e di garanzia esercitata da tali enti, destinati a operare nei mercati finanziari come farebbe un qualsiasi ente privato.¹⁰¹²

Regolamenti internazionali, cui né la Convenzione istitutiva del 1930, né il Protocollo sui privilegi e le immunità riconoscono l’immunità dalla giurisdizione cognitiva. La Banca ha tuttavia concluso vari Accordi di sede per regolare il proprio status giuridico negli Stati in cui ha sede o un ufficio regionale: v. l’Accordo di sede con la Svizzera del 1987 (modificato nel 2003), l’Accordo con la Cina del 1998 relativo alla sede della Rappresentanza per l’area asiatica e del Pacifico e l’Accordo con il Messico del 2001 relativo alla sede della Rappresentanza per l’area Americana. Di tali Accordi, solo quello con la Svizzera contiene una disposizione (l’Art. 5(1)(b)) paragonabile a quella contenuta negli accordi citati alla nota 238. Gli altri riconoscono l’immunità da “ogni forma di procedimento legale”, tranne che in alcuni casi: quello con la Cina fa salve le azioni relative a contratti immobiliari o per l’acquisto di beni o servizi (Art. 5(2)(a)), mentre tutti consentono azioni relative a danni derivanti da incidenti stradali causati da veicoli di proprietà della Banca.

¹⁰¹¹ Cfr., ad es., l’Art. VII(3) degli *Articles of Agreement* dell’IBRD: “*Actions may be brought against the Bank only in a court of competent jurisdiction in the territories of a member in which the Bank has an office, has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process, or has issued or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members. The property and assets of the Bank shall, wheresoever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgment against the Bank*”. Di identico tenore sono l’Art. VI(3) degli *Articles of Agreement* dell’IFC, l’Art. VIII(3) degli *Articles of Agreement* dell’IDA, l’Art. 44 della Convenzione MIGA (che però come si dirà a breve differisce parzialmente nel grado di dettaglio della relativa norma). A quelle fra tali organizzazioni che sono anche Istituti specializzati delle Nazioni Unite (IBRD, IFC, IDA), è applicabile la Convenzione del 1947. I relativi Annex tuttavia fanno salve le previsioni degli Accordi istitutivi appena viste (cfr. il par. 1 dei seguenti annessi: Annex VI (IBRD); Annex XIII (IFC); Annex XIV (IDA)). Cfr. poi l’Art. XI(3) degli *Articles of Agreement* della Inter-American Development Bank (IADB), l’Art. VII(3)(a) dell’Accordo istitutivo della Inter-American Investment Corporation (IAIC), o l’Art. 46 dell’Accordo istitutivo della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

¹⁰¹² Cfr., ad es., l’Art. 52(1) dell’Accordo istitutivo dell’African Development Bank (AfDB), firmato a Khartoum nel 1963 e emendato a Lusaka nel 1982: “*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 or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members*” (corsivo aggiunto). Di tenore analogo sono l’Art. 50 dell’Accordo istitutivo dell’Asian Dev. Bank (ADB) del 1965, l’Art. 49 dell’Accordo istitutivo della Caribbean Dev. Bank (Caribank) del 1969, l’Art. 43 dell’Accordo istitutivo del Fondo Africano di Sviluppo del 1972, e l’Art. 43 del Fondo comune per i prodotti di base del 1980, l’Art. 42 dell’Accordo del 1985 istitutivo della Eastern and Southern African Trade and Development Bank (TDB o PTA Bank).

Anche in tal caso, è possibile rinvenire la *ratio* delle disposizioni in parola nel principio di necessità funzionale.¹⁰¹³ Tuttavia, com'è stato osservato,¹⁰¹⁴ “the functionality rationale is more or less reversed. Because a general immunity from suit would decrease the creditworthiness of such an organization, immunity only applies in limited areas”.¹⁰¹⁵

Ciò appare chiaramente dalle disposizioni del secondo tipo indicato. Le opinioni tuttavia si dividono rispetto all'interpretazione delle disposizioni del primo tipo, le quali, in apparenza, si limitano a sancire una generale possibilità di convenire in giudizio le organizzazioni in questione, benché prevedendo che ciò possa avvenire solo dinanzi ai giudici nazionali di alcuni Stati, e escludendo alcune tipologie di azioni.

Secondo una prima tesi d'origine giurisprudenziale, formulata nella prassi delle corti federali statunitensi, le disposizioni del primo tipo costituirebbero “broad waivers of immunity”, e consentirebbero di proporre azioni in giudizio non solo agli obbligazionisti, ai creditori e ai beneficiari di garanzie sui prestiti emesse dall'ente convenuto, ma anche, più in generale, ai beneficiari di prestiti da quest'ultimo elargiti.¹⁰¹⁶

Così, nella decisione emanata nel caso *Lutcher*, che ha dato avvio all'orientamento in parola, la Corte d'appello per distretto di Columbia ha posto in rilievo la particolare formulazione dell'Art. XI(3) dell'accordo istitutivo dell'IADB per affermare che i redattori del primo accordo “must have been aware that they were *waiving immunity in broad terms* rather than treating narrowly a venue problem. Thus we cannot read it in a

¹⁰¹³ In genere gli accordi istitutivi di tali organizzazioni contengono una disposizione di tenore analogo all'Art. 105 della Carta ONU, cui accompagnano espressamente però una disciplina di dettaglio, in cui si inquadrano le disposizioni richiamate alle note precedenti. Ad es. l'Art. VII(1) degli *Articles of Agreement* dell'IBRD recita: “To enable the Bank to fulfil the functions with which it is entrusted, the status, immunities and privileges set forth in this Article shall be accorded to the Bank in the territories of each member” (corsivo aggiunto).

¹⁰¹⁴ A. Reinisch, *Privileges and Immunities*, in J. Klabbers, A. Wallendahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 133 ss., a p. 138.

¹⁰¹⁵ Nello stesso senso, *ex multis*, v. C. Dominicé, *op. cit.*, p. 196; S. De Bellis, *op. cit.*, pp. 126-127.

¹⁰¹⁶ Cfr. *Lutcher S.A. Celulose e Papel et al. v. Inter-American Development Bank*, US District Court (D. Columbia), sentenza del 28 marzo 1966, 253 F. Supp. 568; US Court of Appeals (D.C. Circ.), sentenza del 13 luglio 1967, 382 F.2d 454, a pp. 456-457: “Unless this provision is read as merely describing the available forum for such suits and actions as to which waiver had been otherwise made, it must itself be a waiver of immunity. We do not read it as a venue provision for actions resulting from individual waivers; rather it is a provision waiving immunity and laying venue for the suits permitted. The terms are clear that ‘actions may be brought against the Bank’”.

restrictive sense; we read it as *permitting the assertion of a claim against the Bank by one having a cause of action for which relief is available*".¹⁰¹⁷

Occorre tuttavia intendersi sulla qualificazione operata dalla Corte. Com'è stato rilevato, qualificare questo genere di disposizioni come clausole generali di "rinuncia" ("waiver") all'immunità, oltre che irrispettoso del significato tecnico che a tale termine va attribuito,¹⁰¹⁸ è anche fuorviante, ed è stato infatti, ad avviso di chi scrive, oggetto di fraintendimenti non solo in dottrina,¹⁰¹⁹ ma anche da parte della stessa giurisprudenza successiva delle corti federali, in cui tale approccio è divenuto dominante.

In effetti, esso sembra da ricondursi all'incidenza sulla stessa materia dell'*IOIA*, e all'esigenza che i giudici interni hanno generalmente avvertito di coordinare fra loro tale strumento con le previsioni pattizie in commento.¹⁰²⁰ Tuttavia, in *Lutcher* la Corte d'appello adottava tale qualificazione muovendo da un'analisi del *solo* testo dell'Art. IX(3) dell'Accordo istitutivo dell'IADB, oltre che dei lavori preparatori del Congresso americano riguardanti l'atto legislativo di approvazione dell'Accordo stesso, elementi che invero mostrano quanto poco appropriato sia qualificare tali disposizioni come una "rinuncia... generale" all'immunità.¹⁰²¹ Da essi infatti emerge, e la Corte del resto

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p. 457 (corsivo aggiunto).

¹⁰¹⁸ V. supra, Capitolo 3. Cfr. inoltre A. Reinisch, *International Organizations...*, cit., p. 216. Nella giurisprudenza successiva si è in effetti ammesso che tale termine è utilizzato in senso atecnico, e si è preferito parlare di "functional waiver", cfr. US Court of Appeals (D.C. Circ.), *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983, 717 F.2d 610, p. 614. In dottrina, si è invece parlato di "constitutive waiver", v. M. Singer, *Jurisdictional Immunity...*, cit., p. 80.

¹⁰¹⁹ Cfr. ad es. J. Wurm, *Who Guards the Guardians: Legal Implications for the Operation of International Financial Institutions in Times of Financial Crisis*, in *Goettingen JIL*, vol. 2, 2010, pp. 199-200, e 211, il quale oltre a descrivere le disposizioni in commento come "waiver of immunity", assume, generalizzando, che il contenzioso riguardante il fallimento di enti che si occupano della regolamentazione della produzione o del commercio di prodotti di base (come l'ITC), o il coinvolgimento di istituti finanziari internazionali (quali l'IFC o l'IBRD) nel fallimento di imprese che avevano finanziato sia in contrasto "to the basic principle of functional immunity protection of IFIs".

¹⁰²⁰ Cfr. nuovamente A. Reinisch, *op. e loc. ult. cit.*

¹⁰²¹ *Lutcher v. IADB*, cit., p. 457. Ad es., il Segretario di Stato Upton, nel rispondere alle domande dell'House Committee incaricato di valutare il provvedimento con cui gli Stati Uniti approvavano la ratifica dell'Accordo istitutivo della Banca, assicurava che "the bill conformed with the Agreement in waiving the right of the United States to sue the Bank. The section of the bill providing jurisdiction for courts in the United States, he said, was not inconsistent with the Agreement's prohibition against suits by members. It had a different function, for 'under the agreement, the Bank may be sued by persons other than member countries'" (corsivo aggiunto). Allo stesso modo nello *Special Report of the National Advisory Council on the proposed Inter-American Development Bank*, può leggersi: "To carry out its operations the Bank is to have full juridical personality, though actions may not be brought against the Bank by members or persons deriving claims from members. Other legal actions, however, may be brought against the Bank in courts of the countries in which the Bank has an office or has appointed an agent to act for it or has issued or guaranteed securities" (corsivo aggiunto).

rileva,¹⁰²² che l'unico limite posto alla generale possibilità di convenire l'organizzazione in giudizio, concerne le azioni promosse da “members or by persons deriving claims from members”, le quali per usare le parole della stessa organizzazione convenuta, sarebbero in grado di produrre un'interferenza indebita nelle “essential policy decisions [...] entrusted to its officers and Board”.¹⁰²³ In tal senso è essenziale il raffronto operato dalla Corte con l'Art. 50 dell'Accordo istitutivo dell'ADB, che al contrario dispone in principio per un'immunità da ogni forma di procedimento legale, eccezion fatta per alcune categorie di azioni, specificamente legate all'attività di prestito e di garanzia della Banca. Al contrario, l'Accordo istitutivo dell'IADB “has no reservation of immunity and mentions no category of cases in paragraph one [of Art. XI(3)] in which the Bank cannot be sued”.¹⁰²⁴

Se ne deduce che, in base alla disposizione in commento, la possibilità di convenire in giudizio l'organizzazione è la regola, che soffre, quale unica eccezione — con riferimento alla quale recupera senso la nozione d'immunità dalla giurisdizione —, il divieto di azioni proposte dagli Stati membri e dai loro “aventi causa”.¹⁰²⁵

E in effetti, nel caso di specie, di tale principio la Corte aveva fatto corretta applicazione osservando che “[p]rovision for suit in any member country where the Bank has an office must have been designed to facilitate suit for some class other than creditors and bondholders”, quali ad esempio i beneficiari di prestiti elargiti dalla Banca, figura non è espressamente contemplata dalla disposizione, a differenza dei creditori e degli obbligazionisti.¹⁰²⁶ L'ampiezza dell'interpretazione offerta dalla Corte,

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ *Ibid.*, p. 458.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, p. 459.

¹⁰²⁵ In questo senso, cfr. S. De Bellis, *L'immunità...*, cit., p. 132. Ci sembra dunque da respingere la tesi di quegli Autori che adeguano l'interpretazione delle disposizioni in parola a quelle che, invece, dispongono in principio per il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione salvo con riferimento alle sole azioni riguardanti l'attività di prestito e di garanzia della Banca: cfr. C. Dominicé, *L'immunité...*, cit., p. 197 (“la compétence du juge national, dans les conditions spécifiées, est admise seulement pour les litiges nés de leurs opérations d'emprunt et de garantie”). Cfr., in quest'ultimo senso anche A. Reinisch, J. Wurm, *International Financial Institutions...*, cit., pp. 123-24.

¹⁰²⁶ *Lutcher v. IADB*, p. 458. La disposizione in commento, in effetti, prevede *in aggiunta* al criterio delle giurisdizioni degli Stati in cui la Banca abbia emesso o garantito titoli, quello degli Stati in cui essa abbia istituito un ufficio *oppure* abbia designato un agente abilitato a ricevere comunicazioni ufficiali o intimazioni giudiziarie. È chiaro che la norma, così com'è stata formulata, consente la possibilità di azioni giudiziarie *diverse* da quelle promosse da detentori di titoli emessi o garantiti dalla Banca.

peraltro, non sembra essere temperata particolarmente da considerazioni di necessità funzionale.¹⁰²⁷

L'inesattezza della qualificazione dell'Art. XI(3) quale "waiver of immunity", che finisce di fatto per ribaltare il rapporto tra regola ed eccezione sancito dalla disposizione convenzionale, emerge non solo da un esame del suo dato testuale, ma anche da una ricognizione, da un lato, del particolare regime predisposto dall'IOIA e dal relativo *Executive Order* (EO) con cui si è designata la Banca quale organizzazione ammessa a godere dei privilegi e delle immunità previsti dall'atto, e dall'altro delle ulteriori rilevanti disposizioni dello US Code. In effetti, l'EO relativo all'IADB emendato sotto la Presidenza Kennedy per conformarlo a quelli, già emanati, riguardanti la Banca Mondiale e l'IFC,¹⁰²⁸ prevede infatti che la designazione dell'IADB ai sensi dell'atto "shall not be construed to *affect in any way* the applicability of the provisions of Section 3, Article XI, of the Articles of Agreement of the Bank".¹⁰²⁹ Ora, se la Sez. 1 IOIA conferisce al Presidente il potere di "withdraw, condition or limit" la concessione dei privilegi e delle immunità previste dall'atto alla luce delle funzioni esercitate dall'organizzazione di volta in volta designata, la previsione dell'EO in commento, formulata come una clausola di subordinazione, sembra precisamente configurare un esempio di "withdrawal" della previsione legislativa interna,¹⁰³⁰ in favore

¹⁰²⁷ *Ibid.*, pp. 459-460: "There is no reason to believe that suits by creditors are less harassing to Bank management, or less expensive than are other kinds of suits. Just as it is necessary for the Bank to be subject to suits by bondholders in order to raise its lending capital, it may be that responsible borrowers committing large sums and plans on the strength of the Bank's agreement to lend would be reluctant to enter into borrowing contracts if thereafter they were at the mercy of the Bank's good will, devoid of means of enforcement. Suits by non-member creditors can affect the management of the Bank just as much as suits by borrowers-- perhaps more; the Bank may have market power with respect to borrowers that would enable it to insist on loan contracts insulating its management functions, which it may not have with respect to creditors".

¹⁰²⁸ Ma lo stesso può dirsi, più in generale, di tutti gli EOs riguardanti le organizzazioni finanziarie internazionali: cfr. ad es. EO 9751 dell'11 luglio 1946 (IBRD), e EO 10680 del 2 ottobre 1956 (IFC), ma anche EO 11334 del 7 marzo 1967 (ADB), e più di recente EO 12403 dell'8 febbraio 1983 (AfDB) e EO 12567 del 2 ottobre 1986 (IAIC).

¹⁰²⁹ EO 11019, 27 Fed.Reg. 4145 (1962), *Amending executive order No. 10873 to provide for an exception to the Inter-American Development Bank's immunity from suit specified in the International Organizations Immunities Act* (l'intitolazione dell'EO è già di per sé particolarmente indicativa degli effetti che con la sua emanazione si intendeva produrre).

¹⁰³⁰ La Sez. 2(b) dell'IOIA, che prevede che le organizzazioni designate godranno dell'immunità da ogni forma di procedimento legale "as is enjoyed by foreign governments", salvo rinuncia espressa "for the purpose of any proceeding or by the terms of any contract". La rinuncia cui si fa riferimento nell'ultima frase della Sez. 2(b), tuttavia, è una rinuncia in senso proprio, inteso quale atto unilaterale con cui si rinuncia all'esercizio di un diritto altrimenti esistente, riferito a uno specifico procedimento, o come precisa scelta, liberamente assunta, tramite clausola contrattuale. Non anche un (presunto) "constitutive waiver" operato ex ante e in generale.

dell'applicazione della norma pattizia di volta in volta rilevante. A quest'ultima, del resto, l'US Code attribuisce espressamente efficacia diretta nell'ordinamento statunitense, secondo il modello seguito per l'IBRD¹⁰³¹ tramite il Bretton Woods Agreements Act del 1945.¹⁰³²

La conclusione che sembra suggerire la sentenza *Lutcher* è che disposizioni come quelle in commento “non potrebbe[ro] essere invocat[e] per eccepire il difetto di giurisdizione dei tribunali nazionali nel caso di azioni intentate contro la [Banca] da persone private ad essa legate da un qualsiasi vincolo di natura contrattuale [...]”.¹⁰³³ In questo senso può convenirsi con chi ha rilevato un ravvicinamento della posizione di queste organizzazioni a quella spettante agli Stati esteri alla luce della norma consuetudinaria d'immunità ristretta.¹⁰³⁴ Questa conclusione, inoltre, non è contraddetta

¹⁰³¹ E l'IMF, v. *supra*, nota 159 e testo corrispondente.

¹⁰³² *Bretton Woods Agreements Act* del 31 luglio 1945 (BWAA), ch. 339, 59 Stat. 512 (trasposto in 22 U.S. Code § 286 ss.), spec. Sez. 11 (USC § 286h): “The provisions of article IX, sections 2 to 9, both inclusive, and the first sentence of article VIII, section 2(b), of the Articles of Agreement of the Fund, and the provisions of article VI, section 5(i), and article VII, sections 2 to 9, both inclusive, of the Articles of Agreement of the Bank, shall have full force and effect in the United States and its Territories and possessions upon acceptance of membership by the United States in, and the establishment of, the Fund and the Bank, respectively” (corsivo aggiunto). Questa disposizione va letta congiuntamente alla Sez. 10 BWAA (USC § 286g): “For the purpose of any action which may be brought within the United States or its Territories or possessions by or against the Fund or the Bank in accordance with the Articles of Agreement of the Fund or the Articles of Agreement of the Bank, the Fund or the Bank, as the case may be, shall be deemed to be an inhabitant of the Federal judicial district in which its principal office in the United States is located, and any such action at law or in equity to which either the Fund or the Bank shall be a party shall be deemed to arise under the laws of the United States, and the district courts of the United States shall have original jurisdiction of any such action. When either the Fund or the Bank is a defendant in any such action, it may, at any time before the trial thereof, remove such action from a State court into the district court of the United States for the proper district by following the procedure for removal of causes otherwise provided by law” (corsivo aggiunto). Lo stesso modello è stato riprodotto per le altre istituzioni finanziarie internazionali in cui gli Stati Uniti partecipano: cfr. USC § 282f-g (IFC), § 283f-g (IADB), § 283gg-hh (IAIC), § 284f-g (IDA), § 285f-g (ADB), § 290i-7-8 (AfDB), § 290k-9-10 (MIGA), etc.

¹⁰³³ S. Vezzani, *Gli accordi... cit.*, p. 34, il quale però aggiunge: “beninteso in materie non attinenti al rapporto d'impiego coi funzionari”. Sul punto si tornerà a breve. Cfr. inoltre, A. Broches *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, in *Recueil des Cours*, vol. 98, 1959-III, p. 297 ss., a p. 310 (“[i]t is worth noting that the charter provision goes further than was necessary to enable these investors to enforce their claims against the Bank. The Bank's amenability to suit is not limited to claims for the enforcement of obligations arising out of borrowing and guarantees, but extends to any cause of action”); J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, 1982, p. 65; C.F. Amerasinghe, *Principles...*, cit., p. 375, e gli altri Autori citati dallo stesso S. Vezzani, *op. cit.*, p. 33, nota 90.

¹⁰³⁴ P.H.F. Bekker, *The Legal Position... cit.*, p. 128 (“[f]rom this special practice it may be concluded that, within the context of international financial organizations, the concept of restrictive immunity, which... draws a distinction between State activities proper and commercial activities, has had a certain impact upon the law of organizational immunities”).

da quanto recentemente affermato dalla Corte Suprema canadese nel caso *Wallace*,¹⁰³⁵ e sembra trovare conferma nella giurisprudenza interna di vari Stati.¹⁰³⁶

¹⁰³⁵ Corte Suprema canadese, *World Bank Group v. Wallace*, cit., par. 55, in cui nel discutere brevemente se venisse in rilievo la disposizione di cui alla Sez. 3 degli Artt. VII e VIII degli *Articles of Agreement*, rispettivamente, dell'IBRD e dell'IDA, la Corte ha semplicemente ribadito la lettura estensiva di quelle disposizioni data dalla Corte d'appello del caso *Lutcher*, limitandosi poi a osservare che “[t]he present appeal involves a request for document production directed at personnel of the INT in the context of criminal charges. It is simply not the kind of action contemplated by s. 3”. Come rilevato sopra, per la Corte veniva piuttosto in rilievo l’invulnerabilità (assoluta) degli archivi e l’immunità dalla giurisdizione di alcuni funzionari dei due enti, che impediva, salvo rinuncia espressa, di citarli come testimoni nel procedimento penale a carico dell’imputato/convenuto (v. *supra*, note 162 ss. e testo corrispondente). Ciò mostra come, nel prevedere una generale possibilità di convenire in giudizio tali organizzazioni, gli Stati fondatori non le hanno per questo lasciate prive di qualsiasi protezione. Per un approccio analogo, in simili circostanze, cfr. High Court of Kiambu (Kenya), *CEO and Head of Legal PTA Bank v. The Republic*, cit., parr. 24 e 36 (dove contrariamente all’affermazione della Procura secondo cui veniva in rilievo la posizione processuale della Banca, la Corte attribuisce rilievo solo all’invulnerabilità degli archivi). Per la soluzione opposta, cfr. invece Corte Suprema del Ghana, *Tsatsu Tsikata v. The Republic*, cit., in cui la Corte ritiene che l’emanazione di un “subpoena duces tecum” nei confronti di IFC sia “a form of legal process”, e a proposito dell’Art. VI(3) degli *Articles of Agreement* di IFC osserva (rinviando a *Lutcher*): “It is clear from this provision that the IFC can be sued in the situation therein stated. The parties do not dispute that this situation obtains in Ghana in respect of the IFC. There is no other legal barrier with regard to legal process as to the IFC” (cfr. pp. 16-17 e 24-25 della decisione).

¹⁰³⁶ Cfr. ad es. *Arlis Fidelity Corp. y otro c. Corporación Interamericana de Inversión, Corporación Financiera Internacional y otro - Inoponibilidad de la persona jurídica*, Ficha 2-47538/2004, Tribunal de Apelaciones Civil de Montevideo, sentenza del 14 marzo 2007, n. 29 (in cui si annulla la decisione del giudice di primo grado, che aveva negato l’immunità e dichiarato la propria competenza, in favore della competenza esclusiva della Corte Suprema in base all’Art. 239 Cost.); Suprema Corte de Justicia de Uruguay, sentenza del 5 settembre 2008, n. 2.829, spec. cons. II (in cui la Corte adotta un’interpretazione restrittiva dell’Art. 239 Cost., dichiarandosi incompetente a favore del giudice di merito); Tribunal de Apelaciones Civil de Montevideo, sentenza del 16 settembre 2009, n. 519, spec. cons. III-IV (in cui si rigetta l’eccezione d’immunità, affermando che gli Artt. VII(3) e VI(3) degli accordi istitutivi di IFC e IAIC impongono solamente di accertare “si emitieron o garantizaron obligaciones o valores en tanto fueron demandadas como socias o accionistas de Granja Moro S.A. que, en su oportunidad, emitió las Obligaciones Negociables... cuyo pago se exige”, dal momento che “no está probado que las apelantes tengan oficinas en nuestro país y/o que hayan designado apoderado con facultad de aceptar el emplazamiento o la notificación de una demanda”, quindi rinvia alla sentenza di merito la decisione circa l’inopponibilità della personalità giuridica della società di cui erano azioniste le organizzazioni convenute). Cfr. poi Cassazione belga, *G.P. c. Banque Internationale pour la reconstruction et le développement*, sentenza del 28 ottobre 2010, n. C.09.0491.F, par. III, in cui la Corte, senza neppure discutere la questione dell’immunità dalla giurisdizione, procede direttamente a un esame della motivazione del giudice d’appello che aveva negato la competenza internazionale dei tribunali belgi ritenendo non integrate le condizioni previste dagli Artt. 635 e 638 del *Code judiciaire* (CJ), in quanto la convenuta, “sujet de droit international public qui ne possède ni la nationalité d’un de ses États membres ni celle de chacun de ceux-ci”, non possiede la nazionalità belga né può ritenersi che essa abbia stabilito “son siège social ou son principal établissement en Belgique. [...] ou qu’elle] aurait explicitement élu domicile en Belgique”. La Corte, offrendo un diverso margine di operatività all’Art. 638 CJ (non derogato dall’Art. 2(2) della Convenzione di Bruxelles del 1968), conclude che “l’arrêt ne justifie pas légalement sa décision de déclarer les tribunaux belges sans pouvoir de juridiction pour connaître de la cause”, e dunque cassa la pronuncia d’appello. In tal modo, la Cassazione corregge un indirizzo apparentemente consolidato nella Corte d’appello di Bruxelles (cfr. Civ. Bruxelles (72ème ch.) *Gruslin c. BIRD*, sentenza del 29 agosto 2005, RG n. 02/9709/A, inedita, ma riassunta da P. d’Argent, *Jurisprudence belge relative au droit international public (2004-2007)*, in *RBDI*, vol. 40, 2007, p. 149 ss., a p. 150. Inoltre per quanto qui interessa, la Corte, come già aveva fatto la Corte d’appello, non ritiene operante l’immunità e dunque accoglie implicitamente l’interpretazione che dell’Art. VII(3) degli *Articles of Agreement* dell’IBRD aveva dato L’A.G. Th. Werquin nelle sue Conclusioni (spec. par. 4: “La BIRD

Non può condividersi, dunque, l'interpretazione restrittiva che di tali disposizioni ha dato la Corte Suprema argentina, la quale da un lato ha impropriamente letto nella previsione che la Banca potrà essere convenuta in giudizio dinanzi ai tribunali dello Stato in cui essa abbia istituito un ufficio o designato un agente abilitato a ricevere comunicazioni ufficiali o intimazioni giudiziarie, l'indicazione della necessità di una "rinuncia" espressa a un'immunità che la disposizione di per sé non prevede, se non con riferimento alle azioni promosse dagli Stati membri o dai loro aventi causa;¹⁰³⁷ dall'altro, ha accomunato la posizione dell'IBRD, il cui Accordo di sede con l'Argentina del 1991 relativo alla sede della missione locale della Banca riconosce in effetti un'immunità molto ampia,¹⁰³⁸ a quella dell'IADB, il cui regime d'immunità è dettato nell'ordinamento argentino dal solo Accordo istitutivo.¹⁰³⁹

Del resto, una tendenza a negare l'immunità in controversie di natura, *lato sensu*, commerciale è anche osservabile nella prassi relativa ad organizzazioni cui gli accordi applicabili riconoscono, in principio, un'immunità da ogni forma di procedimento

ne bénéficie pas en tant qu'institution dotée de la personnalité juridique internationale d'une immunité de juridiction absolue. La Section 3 précitée prévoit explicitement que la Banque peut être assignée en justice sous certaines conditions [...] car elle recourt aux services des banquiers et des marchés financiers en général. Aucun banquier ne ferait crédit à la Banque si elle bénéficiait de l'immunité. [...] cette disposition n'a, dès lors, pas pour effet d'attribuer le pouvoir de juridiction à certains tribunaux étatiques, mais d'établir une distinction parmi les tribunaux ayant juridiction pour connaître de l'affaire en vertu du droit international privé, entre ceux devant lesquels la BIRD peut être poursuivie et ceux devant lesquels elle ne le peut pas"). Cfr. ancora Corte Suprema nigeriana, *African Reinsurance Corporation v. JDP Construction Nigeria Ltd.*, sentenza del 11 maggio 2007, causa n. LD/2342/2000, in *ILDC* 2634 (NG 2007, spec. parr. 31-32, dove la Corte, pur applicando lo standard d'immunità ristretta previsto dalla propria legislazione interna, afferma che, avendo la causa ad oggetto una transazione commerciale (si trattava di un contratto d'appalto per la costruzione di un edificio destinato a ospitare la sede dell'organizzazione), essa è esclusa dall'operare dell'immunità conferita dal Governo nigeriano.

¹⁰³⁷ CSJN, *Alimento de los Andes S.A. c. Banco de la Provincia del Neuquén y otros (IBRD e IADB) s/ cumplimiento de contrato*, sentenza del 14 settembre 2000, in *Fallos de la CSJN*, vol. 323, t. II, p. 2418 ss., a p. 2445, cons. 10 ("la previsión del art. VII, sección 3, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, y del art. XI, sección 3, del Convenio que crea el Banco Interamericano de Desarrollo, en modo alguno puede ser interpretada como una excepción a la inmunidad sentada como principio –que equivaldría a su practica derogación en el ámbito de todos los países miembros donde existiese una oficina–, máxime cuando las normas citadas aluden expresamente a la facultad del representante local para "aceptar" el emplazamiento o demanda judicial, lo que se traduce en un acto de renuncia expresa a la inmunidad y el voluntario sometimiento a la potestad jurisdiccional del Estado receptor").

¹⁰³⁸ "El Banco gozará de inmunidad respecto de todo proceso judicial, salvo en los casos que deriven del ejercicio de sus facultades para emitir o garantizar valores o que tengan relación con tal ejercicio", Art. 3(2), Ley 24.312, del 16 marzo 1994.

¹⁰³⁹ Cfr. CSJN, *Alimento de los Andes*, cit., cons. 11; *Patagonian Rainbow S.A. c. Provincia del Neuquén y otros (IBRD e IADB) s/ cumplimiento de contratos*, sentenza del 8 settembre 2003, cons. 5. Entrambi i procedimenti avevano ad oggetto prestati contratti da imprese private in base a un programma di finanziamenti in compartecipazione fra la Banca centrale argentina, l'IBRD e l'IADB. La fattispecie sembra quindi potersi inquadrare nella categoria dei *Loan Agreements* conclusi da vari istituti finanziari internazionali, cfr. sul punto S. Vezzani, *op. cit.*, p. 54 ss.

legale, eccezion fatta per le *sole* attività relative all'emissione di obbligazioni e garanzie.¹⁰⁴⁰ La prassi relativa a queste ultime tuttavia non è univoca.¹⁰⁴¹

¹⁰⁴⁰ Cfr. Court of Appeal (Nairobi), *Tononoka Steels Limited v. Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank (PTA Bank)*, sentenza del 13 agosto 1999, Civil Appeal No. 255 of 1998, in *ILDC* 1283 (KE 1999), parr. 36-38 (per Tono J.A.) e 51-59 (per Kwach J.A.) in cui la Corte qualifica il rapporto dedotto in giudizio (derivante da un "facility agreement") come un'attività "purely private [and] commercial" non coperta da immunità, giacché questa è riconosciuta alle organizzazioni internazionali "for the preservation of their independence and neutrality from control by or interference from the host state and for the effective and uninterrupted exercise of their multinational functions only and not private functions" (corsivo aggiunto); Supreme Court of Uganda, *Concorp International Ltd. v. East and Southern Development Bank (PTA Bank)*, sentenza n. 19, del 18 ottobre 2010, Civil Appeal n. 11-2009, dove la Corte, dopo aver rilevato che l'Art. 43(3) della Carta istitutiva della Banca sembra conferirle un'immunità assoluta, osserva che ciò appare in contrasto con il principio funzionalistico sancito al par. 1 dello stesso articolo. Quindi osserva: "Reading... the objectives of the respondent, article 43 (1) & (3) of the Charter together and applying the interpretation rule that general words must be restricted to the fitness of the matter, leads me to the conclusion that the immunity... was not intended to extend to transactions between the respondent and a third party like the appellant", con ciò intendendosi qualsiasi transazione commerciale conclusa dalla Banca con soggetti privati. Nel medesimo senso si è espressa, più di recente, la High Court of Kiambu (Kenya), *CEO and Head of Legal PTA Bank v. The Republic*, cit., parr. 35-36 ("This [commercial activity] exception applies where the Sovereign or International Organisation is facing a suit of a civil nature; over an activity that it engaged in its capacity as a private player (for example, by entering into a contract)"). Con riferimento alla PTA Bank, cfr. inoltre COMESA Court of Justice, *Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) and Dr. Michael Gondwe v. Marting Ogang*, sentenza del 29 marzo 2001, Reference n. 1B/2001, in cui la Corte, nell'affermare la propria giurisdizione sul contenzioso amministrativo della Banca, istituzione della COMESA, e aggiunge che gli emendamenti apportati dal Consiglio della Banca alle norme della Carta istitutiva volti a conferirle un'immunità assoluta dalla giurisdizione erano da considerarsi *ultra vires* rispetto al Trattato COMESA, che "congelava" la stessa Carta alla sua versione originaria, che contemplava al contrario una generale possibilità di convenire in giudizio la Banca (p. 5 della decisione). Sulla scorta della giurisprudenza *Concorp* della Corte Suprema la successiva giurisprudenza ghanese ha accolto per lo più una nozione d'immunità dalla giurisdizione funzionalmente ristretta: ad es., in un procedimento relativo a un *Loan Agreement* finalizzato al finanziamento della costruzione di una scuola, cfr. High Court (Commercial div.) *Eden International School Ltd v. East African Development Bank (EADB)*, sentenza n. 81, del 7 febbraio 2017, HCCS n. 271/2015. La Corte aveva a che fare con la versione della Carta dell'EADB pre-riforma del 1980 (v. *supra*, nota 235), incorporata nell'*EADB Act* del 1985 che, con l'intento di dare attuazione alla modifica apportata dal Trattato dell'EAC, incorporava tuttavia ancora la Carta nella sua versione del 1967. Rispetto alla previsione dell'Art. 44, la Corte osserva, citando *Concorp*: "Article 44 of the Charter... which has often been mistaken to provide absolute immunity in my view restricts this application on only the member states former and current but does not prevent third parties who have entered contractual relationship with the Defendant from pursuing redress against the Defendant where they are aggrieved. In my view the legislature could not have meant the immunity to be absolute. It could not have been intended to extend to transactions between the bank and a third party such as the Plaintiff. It means that an aggrieved third party who had dealings with the bank has the right to sue the Defendant in a competent court. To hold otherwise would be contrary to public policy. [...] Therefore I find that the Plaintiff could sue in regard to this matter" (p. 5 della decisione). L'*EADB Act* è stato "corretto" poco dopo con l'*EADB (Amendment) Act* del 31 marzo 2017, che incorpora la versione del 1980. Le corti si sono mostrate altresì favorevoli a una limitazione dell'immunità dall'esecuzione (cfr. High Court (Exec. & Bailiffs div.) *EADB v. Eden International School Ltd et al.*, sentenza del 2 ottobre 2017). In vari casi, inoltre, la questione dell'immunità non è stata neppure sollevata, vuoi perché trattavasi di domande riconvenzionali, o perché difendendosi nel merito, l'EADB aveva implicitamente rinunciato alla propria immunità: cfr. Supreme Court of Uganda, *Interfreight Forwarders Ltd v. EADB*, sentenza del 2 luglio 1993; High Court of Uganda, *Mukisa Foods Ltd. v. EADB*, sentenza dell'11 febbraio 1994, Civil Suit n. 615/1992; e *EADB v. Ziwa Horticultural Exporters Ltd.*, sentenza del 16 ottobre 2000, Misc. Application n. 1048/2000.

Al contrario, la giurisprudenza interna è pressoché univocamente orientata al riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione in controversie non riguardanti attività *stricto sensu* commerciali degli istituti finanziari internazionali, e soprattutto nell'ambito del contenzioso amministrativo o lavoristico di tali enti. Ciò non sorprende particolarmente rispetto agli enti cui gli accordi istitutivi conferiscono in principio un'immunità assoluta dalla giurisdizione, salvo che per l'attività di emissione e garanzia di titoli. Rispetto a tali organizzazioni, in effetti, si ripropone la tendenza, già descritta nei paragrafi precedenti, a interpretare restrittivamente la portata dell'eccezione all'immunità prevista per via pattizia. Così, talvolta l'immunità è ritenuta *de plano* estendersi anche alle controversie di lavoro;¹⁰⁴² talaltra, le corti operano una generica

¹⁰⁴¹ Cfr. ad es. Court of Appeal of Tanzania, *EADB v. Blueline Enterprises Ltd.*, sentenza del 22 dicembre 2011, Civil Appeal n. 110/2009, in cui la Corte mostra di voler accogliere un'interpretazione estensiva, in base a un approccio funzionalistico, dell'Art. 44 della Carta dell'EADB, come trasposto nell'ordinamento interno dall'EADB Act del 1984 e dall'Amendment Act del 1985. Tale disposizione, al pari di quelle contenute richiamate supra (nota 238), prevedeva in principio l'immunità da ogni forma di procedimento legale, con l'eccezione per le controversie riguardanti l'esercizio dei "borrowing powers" della Banca (in questo senso, la previsione si discosta sia dalla versione originale dell'Art. 44, sia da quella modificata dal Trattato EAC del 1980, v. supra, nota 235 e la nota precedente). La Corte, in ogni caso, giunge ad affermare che la Banca gode di un'immunità assoluta *dall'esecuzione...* ma con esclusivo riferimento ai propri "lending powers" (e non anche ai propri "borrowing powers", come detto espressamente esclusi dalla portata applicativa della disposizione, ma apparentemente solo con riferimento all'immunità dalla giurisdizione cognitiva). Sulla stessa linea si colloca, ignorando completamente la decisione della Supreme Court of Uganda nel caso *Concorp* del 2010, una pronuncia che appare ormai superata dalla giurisprudenza più recente, riportata alla nota precedente: cfr. High Court of Uganda (Commercial div.) *N. Dhibikirwa v. Agro Management (U) Ltd.*, sentenza del 24 aprile 2012, Misc. Application n. 651 del 2010, dove però a venire in rilievo era *solamente* l'immunità dalla giurisdizione dei funzionari di IFC e EADB, azioniste della società in liquidazione convenuta contro cui il ricorrente cercava di ottenere l'esecuzione di una sentenza in suo favore. Svolgendo un ragionamento che confonde a più riprese l'immunità dalla giurisdizione dei funzionari con quella conferita alle due organizzazioni, la Corte richiama, nel valutare la portata dell'esenzione conferita ai primi "in their official capacity", la pronuncia della Court of Appeal of Tanzania nel caso *Blueline*, in cui però veniva in rilievo solo l'immunità *dall'esecuzione* dell'EADB. Essa conclude che gli accordi e gli atti rilevanti "provide absolute immunity to all directors' officers and employees from civil process in their official capacity. I find that an oral examination of EADB as a director of the Agro-Management (u) Ltd would involve examining the said bank's officials for matters relating to their official and not private work for which they have immunity. The same argument would hold for the IFC under Section 8(1) of the IFC Act". In termini analoghi, in una controversia relativa alla violazione di un contratto di leasing, cfr. High Court (Nairobi), *Creative Print House Ltd v. EADB*, sentenza del 26 marzo 2015, Civil Case n. 176/2014, par. 13 ss. in cui la Corte richiama, nell'ordine, i casi *Blueline* e *Agro Management* e li distingue dal *proprio* precedente nel caso *Tononoka*, oltre che per la diversa formulazione delle disposizioni d'immunità dell'EADB (immunità assoluta, salvo rinuncia) e della PTA Bank (immunità assoluta, salvo che per "borrowing powers"), anche per il fatto che mentre alla Carta istitutiva della prima era stata data attuazione nell'ordinamento kenyota con atto del Parlamento, nel secondo caso, l'immunità era conferita da un atto ministeriale con cui si designava la Banca quale beneficiaria delle immunità previste dal *Privileges and Immunities Act* del 1970.

¹⁰⁴² Cfr. ad es. Cassation (soc.), *Banque africaine de développement c. Degboe*, sentenza del 25 gennaio 2005, in cui la Cassazione ha ritenuto in principio operante l'immunità riconosciuta dall'Art. 52(1) dell'Accordo istitutivo dell'AfDB in un procedimento instaurato da un ex dipendente della Banca, negandola tuttavia nel caso di specie perché l'assenza in seno alla Banca di un tribunale con competenza

valutazione, alla luce del principio di necessità funzionale, dell'interferenza che potrebbe derivare al buon funzionamento interno dell'organizzazione convenuta dall'ammissione al sindacato giurisdizionale del contenzioso amministrativo di cui essa sia parte, concludendo normalmente, almeno in tale ambito, per il riconoscimento dell'immunità.¹⁰⁴³ Maggiori problemi presenta invece l'identificazione della base

a risolvere controversie di lavoro con i propri dipendenti rendeva impossibile l'esercizio del diritto di accesso al giudice del lavoratore e configurava un diniego di giustizia. Un caso particolare è poi quello della BEAC, convenuta dinanzi ai tribunali francesi da un dipendente di nazionalità francese impiegato presso la sede camerunense della Banca. In un primo filone, oggetto di controversia era stata unicamente l'immunità dall'esecuzione della Banca, la sola a essere espressamente riconosciuta dall'Art. 4 dell'Accordo del 1988 relativo alla sede parigina dell'ente: cfr. *M. Charles Y. c. Banque des Etats de l'Afrique Centrale*, Conseil de Prud'hommes de Paris, sentenza del 21 ottobre 2009 (che affermava la giurisdizione francese e condannava la Banca al pagamento di varie somme dichiarando provvisoriamente esecutiva la decisione, ciò che consentiva al dipendente di procedere al pignoramento presso terzi di un conto corrente della Banca presso BNP Paribas); Tribunal de grande instance de Paris, sentenza del 17 giugno 2011 (che riconosceva l'immunità dall'esecuzione); Cour d'appel (Paris), ordinanza del 17 gennaio e sentenza del 16 maggio 2012, RG n. 11-12878 (con cui la Corte prima sospendeva l'esecutività della sentenza del 2011 e poi la riformava, negando l'immunità dall'esecuzione perché essa non si estenderebbe a somme destinate al pagamento delle spese di gestione della sede parigina, attività "relevant du droit privé"); Cassation (civ.), sentenza del 6 novembre 2013, ricorso n. 12-15.552 e 12-20.709 (che cassava l'ordinanza e la sentenza d'appello per non aver risposto alle conclusioni della Banca sulla base dell'Art. 4 dell'Accordo del 1988); Cour d'appel (Versailles), sentenza del 5 marzo 2015, RG n. 13-08992 (che a seguito della riassunzione del procedimento, negava l'immunità dall'esecuzione perché l'assenza di procedure adeguate ed effettive istituite in seno alla Banca creava una "atteinte grave, rédhibitoire et définitive portée au droit... à un procès équitable" del ricorrente e le somme pignorate "ne constituent aucunement des réserves de change des Etats membres de la banque centrale ou de cette dernière, logiquement protégés par une immunité d'exécution rigoureuse, mais des fonds affectés au budget de fonctionnement du bureau parisien de la BEAC"); Cassation (civ.), sentenza del 25 maggio 2016, pourvoi n. 15-18646, in *JDI*, 2016, p. 18 ss. con nota di G. Cuniberti; in *RGDIP*, 2016, p. 689 ss., con nota di B. Tranchant; in *JDI*, 2017, 139 ss., con nota di G. Poissonnier (in cui la Corte cassava la sentenza del 2015 perché la possibilità di attivare la responsabilità dello Stato francese per ottenere riparazione del pregiudizio subito a causa del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione esecutiva della Banca, dotava il ricorrente "d'une voie de droit propre à rendre effectif son droit d'accès à un tribunal"). Parallelamente procedeva l'appello alla pronuncia del 2009 del Conseil de Prud'hommes, in cui la questione dell'immunità dalla giurisdizione cognitiva, come detto non prevista dall'Accordo con la Francia del 1988, era dibattuta sulla base dell'Art. 6 dello Statuto della Banca (*supra*, nota ???) e dell'Art. 8 dell'Accordo di sede con il Camerun, i quali prevedono un'immunità assoluta dalla giurisdizione: cfr. Cour d'appel (Paris), sentenza dell'11 dicembre 2014 (che confermava la sentenza di primo grado, e dichiarava illegittimo il licenziamento, riqualificava il contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato e condannava l'organizzazione a pagare varie somme al dipendente); Cassation (soc.), sentenza del 13 dicembre 2017, n. 15-13098 (che confermava la pronuncia d'appello, osservando che l'immunità riconosciuta dall'Accordo di sede con il Camerun, non era accompagnata dalla previsione di un "recours de nature juridictionnelle présentant des garanties d'impartialité et d'équité", ciò che impediva alla Banca di invocarla validamente). Non è chiaro su quali basi la Corte d'appello e la Cassazione abbiano ritenuto applicabile alla controversia l'Accordo fra la Banca e il Camerun, in cui ha sede il proprio quartier generale. Probabilmente, l'Accordo è stato ritenuto fornire il diritto applicabile al rapporto sostanziale fra la Banca e il proprio dipendente.

¹⁰⁴³ Cfr. Court of Appeal (Nairobi), *African Development Bank v. Beatrice Agnes Acholla & Another (Representatives of the estate of the late Bonaventure Eric Acholla)*, sentenza del 3 luglio 2015, Civil Appeal n. 135/2002, la quale da un lato negava che l'eccezione all'immunità per attività commerciali, identificata dalla medesima Corte nel caso *Tononoka*, non può estendersi anche alle "employment transactions", poiché ciò vorrebbe dire "to over-stretch the meaning and purport of a commercial transaction" (p. 15 della decisione), dall'altro avanzava, attingendo ampiamente dalla giurisprudenza

normativa del riconoscimento dell'immunità a quelle organizzazioni i cui accordi istitutivi consentono, in principio, l'esercizio della giurisdizione.

Anzitutto, per ovviare a tale difficoltà, alcuni accordi istitutivi escludono espressamente dalla portata della norma permissiva le controversie di lavoro.¹⁰⁴⁴ Spesso, inoltre, tramite la conclusione di accordi bilaterali o l'emanazione di provvedimenti legislativi interni di attuazione di tali accordi, le organizzazioni finanziarie in questione riescono a assicurarsi immunità più ampie di quelle previste dai rispettivi accordi istitutivi. È questo ad esempio il caso della BERS, con sede a Londra. Alla Banca, l'Accordo del 1991 con il Regno Unito, e l'Order in Council n. 757 dello stesso anno, conferiscono in effetti l'immunità dalla giurisdizione "within the scope of its official activities", enumerando una serie di eccezioni.¹⁰⁴⁵ Tali previsioni, se non la pongono in una posizione paragonabile a quella conferita in genere alle banche regionali di sviluppo, restringono tuttavia sensibilmente la generale possibilità di convenire in giudizio la Banca, prevista dall'Art. 46 del suo Accordo istitutivo.¹⁰⁴⁶ In effetti, è a tali disposizioni che le corti inglesi hanno fatto riferimento quando sono state chiamate a pronunciarsi sull'immunità della Banca in due controversie di lavoro, concentrandosi in particolare sulla nozione di "official activities".¹⁰⁴⁷ In entrambi i casi,

statunitense e britannica che sarà discussa di seguito, ragioni di principio che imporrebbero alle corti interne di astenersi completamente dall'esercitare la propria giurisdizione nelle controversie di lavoro delle organizzazioni internazionali, giacché ciò "would entangle [them] in the internal administration of those organizations" (cfr. US Court of Appeals (DC Circ.), *Broadbent*, cit., p. 35). Cfr. anche US District Court (D. Columbia), *Weinstock v. Asian Development Bank*, sentenza del 13 luglio 2005, Civil Action n. 1:05-CV-00174 (RMC), in cui la Corte riconosce l'immunità "[b]ecause this lawsuit does not fall into one of the narrow exceptions to Defendants' immunity".

¹⁰⁴⁴ Cfr. ad es. l'Art. 44(1)(ii) della Convenzione MIGA: "No such actions against the Agency shall be brought: [...] in respect of personnel matters".

¹⁰⁴⁵ Cfr. l'Art. 4 dell'Accordo di sede, di contenuto sostanzialmente identico, malgrado la formulazione farraginoso, alla Sez. 5(1) e (2) dell'Order in Council n. 757 del 1991: "Within the scope of its official activities the Bank shall enjoy immunity from jurisdiction, except that the immunity of the Bank shall not apply: a) to the extent that the Bank shall have expressly waived any such immunity in any particular case or in any written document; b) in respect of civil action arising out of the exercise of its powers to borrow money, to guarantee obligations and to buy or sell or underwrite the sale of any securities; c) in respect of a civil action by a third party for damage arising from a road traffic accident caused by an Officer or an Employee of the Bank acting on behalf of the Bank; d) in respect of a civil action relating to death or personal injury caused by an act or omission in the United Kingdom; e) in respect of the enforcement of an arbitration award made against the Bank as a result of an express submission to arbitration by or on behalf of the Bank; or f) in respect of any counter-claim directly connected with court proceedings initiated by the Bank".

¹⁰⁴⁶ *Supra* (nota 237).

¹⁰⁴⁷ Cfr. Employment Appeal Tribunal, *Mukoro v. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) et al.*, sentenza del 19 maggio 1994, in *ILR*, vol. 107, 1997, pp. 604-613; *Bertolucci v. EBRD and ors.*, sentenza del 22 luglio 1997, EAT/276/97, Lexis Transcript. Sulla nozione di "official activities" si tornerà *infra*, § 6.

il Tribunale d'appello del lavoro ha ritenuto che le attività amministrative della Banca rientrassero fra le sue attività ufficiali.¹⁰⁴⁸

In altri casi, tuttavia, la giurisprudenza ha dovuto confrontarsi con l'assenza di una disposizione che riconoscesse chiaramente l'immunità agli istituti finanziari internazionali. Quando le corti non hanno fatto ricorso alle norme valide per gli Stati per estendere la portata dell'esenzione riconosciuta per via pattizia,¹⁰⁴⁹ è in tale contesto, sembra, che il principio di necessità funzionale ha assunto un rilievo decisivo per il riconoscimento dell'immunità.

Così, sulla scorta della lettura data nella sentenza *Lutcher* all'Art. XI(3) degli *Articles of Agreement* dell'IADB quale "waiver of immunity", e senza rilevare l'eccezione legislativa prevista dagli EO attuativi dell'IOIA,¹⁰⁵⁰ la giurisprudenza successiva delle corti federali statunitensi ha sviluppato il c.d. "corresponding benefit test", in base al quale "[s]ince the purpose of the immunities accorded international organizations is to enable the organizations to fulfill their functions, applying the same rationale in reverse, it is likely that most organizations would be unwilling to relinquish their immunity without receiving a corresponding benefit which would further the organization's goal".¹⁰⁵¹ Il test impone dunque al giudice di valutare, o bilanciare, i benefici che potrebbero derivare all'organizzazione dall'esercizio della giurisdizione

¹⁰⁴⁸ Per un caso simile, cfr. Corte Suprema nigeriana, *African Reinsurance Corporation v. Abate Fantaye*, sentenza del 20 giugno 1986, in cui l'immunità è stata riconosciuta sulla base dell'Order del 1985 adottato ai sensi del *Diplomatic Immunities and Privileges Act* del 1962. Tale provvedimento, a differenza dell'Art. 48 dell'Accordo istitutivo del 1976, riconosceva all'ente l'immunità dalla giurisdizione. Al contempo, la Sez. 15 dell'Atto del 1962, così come l'Art. 53 dell'Accordo del 1976, prevedono che a tale immunità possa rinunciarsi. L'Art. 48, per la Corte Suprema, non costituisce una rinuncia: "A careful reading of Article 48 leaves me in no doubt that it is merely an enabling provision which depends on Article 53 for its effectiveness. Thus it is not until the Board of Directors of the Appellant had waived its immunity can process be validly served on appellants. Thus, the immunity is that of the Appellant and can only be waived in the manner prescribed under its constitution".

¹⁰⁴⁹ Cfr. *Araya v. Institute for Latin-American Integration and IADB*, e *Ezcurra de Mann v. IADB*, Argentina, National Labor Court, sentenza del 15 agosto 1978; Court of Appeal, sentenza dell'11 giugno 1979, riassunte in A.N. Vorkink, M.C. Hakuta, *Lawsuits against International Organizations: Cases in National Courts Involving Staff and Employment*, Washington, World Bank Legal Department, 1985, a p. 36. Nella pronuncia d'appello la Corte peraltro propone un'interpretazione - analoga a quella poi accolta dalla Corte Suprema nel caso *Alimento de los Andes* riportato *supra* (nota 264) - errata dell'Art. XI(3) dell'Accordo istitutivo dell'IADB, laddove osserva che in base a tale articolo l'agente designato dalla Banca "is empowered to accept service or notification or process or, conversely, not to accept the same", ricavando da ciò una conferma della conclusione già raggiunta in base alla legislazione interna argentina, secondo cui "employment-related claims by Argentine employees of foreign diplomatic establishments are subject to [...] the consent of the foreign State for such claims to be heard by Argentine courts".

¹⁰⁵⁰ Le corti sembrano invece aver valorizzato esclusivamente la previsione contenuta nella stessa Sez. 2(b) dell'Atto, che, come si è suggerito (*supra*, nota 257), non sembra poter essere riferita ai c.d. "constitutive waivers".

¹⁰⁵¹ US Court of Appeal (DC Circ.), *Mendaro v. World Bank*, cit., p. 617.

interna, intesi quale un'effettiva agevolazione apportata alla capacità dell'ente di perseguire efficientemente i propri obiettivi, e l'interferenza che invece tale attività giurisdizionale potrebbe causare alla libertà dell'ente di gestire la propria organizzazione interna.¹⁰⁵² Come ribadito in seguito dalla stessa Corte nel caso *Atkinson*, “immunity should be construed as not waived unless a particular type of suit would further the [IO]’s objectives”.¹⁰⁵³

Alla luce di questo test, le attività commerciali, o *esterne*,¹⁰⁵⁴ della Banca sarebbero sottratte all'operare dell'immunità. Tuttavia, le corti federali hanno raramente ritenuto che il “corresponding benefit test” giustificasse l'esercizio della giurisdizione in controversie riconducibili alla sfera delle relazioni commerciali di tali enti.¹⁰⁵⁵ Al

¹⁰⁵² *Ibid.*: “Thus, most waivers are probably effected when an insistence on immunity would actually prevent or hinder the organization from conducting its activities”, poiché “limitations on immunity that subject the organization to suits which could significantly hamper the organization’s functions are inherently less likely to have been intended”. Il metodo d’interpretazione prescelto sembra coniugare l’approccio subiettivistico al criterio teleologico. Se ne ha conferma poco oltre, dove la Corte osserva: “we find no evidence that the members of the Bank intended to waive the Bank’s immunity in employee suits. Other than the broad language of Art. VII section 3, which does not affirmatively reserve the World Bank’s immunity over employee actions, Mendaro has not pointed to any other Articles which suggest the Bank’s members were willing to subject the Bank to actions arising out of the Bank’s dealings with its administrative staff. Her assertion that ‘there is nothing in the language of Article VII or in any other article that limits the broad application of the waiver’ is contradicted by Article VII section 1, which states that the purpose of the waiver of immunity is ‘to enable the Bank to fulfill the functions with which it is entrusted’”.

¹⁰⁵³ *Atkinson v. IADB*, sentenza del 9 ottobre 1998, 156 F. 3d 1335, a p. 1338.

¹⁰⁵⁴ La Corte d’appello in *Mendaro*, cit., p. 618, distingue fra “external relations with [the Bank’s] creditors or debtors” e le “internal operations, such as its relationship with its own employees”.

¹⁰⁵⁵ In un procedimento avente a oggetto un Loan Agreement fra la Guyana e l’IADB, l’immunità è stata riconosciuta perché “were this suit to be allowed, virtually any U.S. citizen with a commercial grievance against a debtor nation could challenge an IDB loan to that nation without any ‘corresponding benefit’ accruing thereby to the IDB whatsoever”, cfr. US District Court (D. Columbia), *Atlantic Tele-Network, Inc. v. IADB*, sentenza del 7 marzo 2003, 251 F. Supp.2d 126, a p. 133. In una controversia relativa all’esercizio del potere di supervisione da parte dell’IBRD, dell’IDA e dell’IADB sul procedimento di assegnazione di finanziamenti da parte di vari Stati con cui esse avevano concluso dei *Loan Agreements*: cfr. US District Court (D. Georgia), *Ashford v. The World Bank Group et al.*, sentenza del 24 marzo 2006, U.S. Dist. LEXIS 17286. Uno dei pochi casi in cui le corti federali hanno ritenuto soddisfatto il “corresponding benefit test” riguarda una controversia sorta relativamente all’esecuzione di un accordo fra l’IFC e un investitore privato relativamente all’acquisizione di partecipazioni della Società (dunque un caso perfettamente inquadrabile nell’attività di accesso al mercato dei capitali per il finanziamento delle operazioni dell’organizzazione, che come visto è anche l’ipotesi espressamente esclusa, più in generale, per quelle organizzazioni cui in principio è riconosciuta un’immunità dalla giurisdizione; con le parole dell’attore: “he is precisely the type of plaintiff by whom the IFC should be subjected to suit in order to achieve its organizational goal of promoting investment opportunities”), cfr. US District Court (D. Columbia), *Osseiran v. IFC*, sentenza del 27 luglio 2007, F.Supp. 2d 139, p. 144: “[w]aiver of immunity for litigation arising from transactions involving a sale of stock to a private investor provides a clear benefit in attracting additional investors willing to engage in financial transactions with IFC which would further development objectives” (*ibid.*, p. 144). Cfr. però anche US Court of Appeals (DC Circ.), *Vila v. Inter-American Investment Corporation*, sentenza del 19 giugno 2009, n. 08-7042 (che ha ritenuto che il contratto concluso con un consulente esterno fosse una “external activity” dell’IAIC secondo la distinzione tracciata in *Mendaro*, e che, come stabilito in *Osseiran*, l’IAIC non avesse dimostrato

contrario, le controversie relative alla sfera dei rapporti *interni* di tali organizzazioni sono normalmente sottratte alla giurisdizione interna,¹⁰⁵⁶ benché sia possibile in effetti individuare alcune eccezioni nella prassi più risalente, fondate su un'interpretazione coordinata dell'IOIA e del FSIA.¹⁰⁵⁷ Va detto che la soluzione ritenuta dalle corti federali statunitensi è in linea con quanto affermato dal Dipartimento di Stato in numerosi *Statement of interest*,¹⁰⁵⁸ in cui l'operare dell'immunità dalla giurisdizione rispetto alle controversie di lavoro con membri dello staff di tali enti, era ricavato da

“countervailing costs” derivanti dall'esercizio della giurisdizione; v. però la lunga op. dissidente del giudice Williams). Cfr. infine US District Court (ED Pa.), *Bro Tech Corp. EBRD*, sentenza del 29 novembre 2000, n. 00-2169, 2000 WL 1751094 (che nega l'immunità), citata in US District Court (SD Texas), *In Re Dinastia L.P. et al.*, sentenza dell'8 novembre 2007 (che al contrario la afferma perché fra la società ricorrente e l'IFC non si era costituito alcun rapporto, che invece esisteva solo fra l'IFC e la società messicana in cui l'attrice aveva investito). Per una più ampia ricostruzione della prassi, cfr. A. Reinisch, J. Wurm, *International Financial Institutions...*, cit., p. 123 ss.

¹⁰⁵⁶ Cfr. in controversie di lavoro, US Equal Employment Opportunity Commission, *X. c. World Bank*, 22 luglio 1980, riportata in *AJIL*, vol. 74, 1980, pp. 917-920; US Court of Appeals (DC Circ.) *Mendaro*, cit. (in cui la ricorrente, assunta come ricercatrice ma con mansioni che oltrepassavano il suo inquadramento contrattuale, lamentava di essere stata vittima di discriminazione e molestie sessuali); Id., *Fazzari v. IADB et al.*, sentenza del 16 novembre 2000, n. 00-7079; US District Court (D. Columbia), *Hudes v. Aetna Life Insurance Co., World Bank et al.*, sentenza del 30 agosto 2011, 806 F.Supp.2d 180 (licenziamento illegittimo); US Court of Appeals (DC), *Smith v. World Bank Group et al.*, sentenza del 23 giugno 2017, n. 16-7003 (discriminazione sul luogo di lavoro a danno di un membro dello staff); US District Court (Columbia D.), *Perisic v. Jim Yong Kim et al.*, sentenza del 24 ottobre 2019, docket n. 18-cv-2038 (EGS) (licenziamento illegittimo, discriminazione e cattiva gestione del piano assicurativo e pensionistico; questa pronuncia è peraltro successiva alla sentenza *Jam* della Corte Suprema discussa di seguito, ma non ne fa menzione, probabilmente perché, malgrado l'ampia sovrapposizione nella decisione fra la questione dell'immunità della Banca in quanto tale e quella dei suoi funzionari, soli a essere convenuti in giudizio, la decisione riguarda in ultima analisi esclusivamente l'immunità di questi ultimi). L'immunità è stata riconosciuta anche in un caso in cui l'IBRD si era rivolta, per il reclutamento di personale, a un'agenzia esterna, attività che il ricorrente riteneva assimilabile alle attività commerciali che il precedente *Lutcher* aveva ritenuto essere assoggettabili a giurisdizione: cfr. US District Court (D. Columbia), *Morgan v. IBRD*, sentenza del 13 settembre 1990, 752 F. Supp. 492, a p. 494 (“employee relations of any kind cannot be the subject of litigation against the Bank”). Con riferimento all'immunità dall'esecuzione in un pignoramento presso terzi del salario di un funzionario dell'IADB: *Atkinson*, cit. Sempre nell'ambito di un pignoramento presso terzi: *Inversora Murten S.A. v. Energoprojekt Holding Co.*, US District Court (D. Columbia), sentenza del 6 agosto 2004, U.S. Dist. LEXIS 30969; US Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 14 febbraio 2008, 264 Fed. Appx. 13, 2008 U.S. App. LEXIS 3620 (riguardante l'immunità dell'IBRD e dell'IDA terze pignorate).

¹⁰⁵⁷ Cfr. ad es. *Rendall-Speranza v. Nassim and IFC*, US District Court (D. Columbia), sentenza del 18 marzo 1996, 942 F. Supp. 621, e sentenza dell'8 luglio 1996, 932 F. Supp. 19 (l'azione aveva a oggetto la responsabilità dell'organizzazione da illecito per maltrattamenti commessi sul luogo di lavoro, come nel caso *Morgan*: nelle due pronunce, la Corte aveva ritenuto applicabile la “tort exception” del FSIA (§ 1605(a)(5)), e in particolare aveva considerato che le circostanze del caso di specie, a differenza di quelle del caso *Morgan*, non integrassero la c.d. “discretionary function exception”. In appello, tuttavia, l'azione era considerata prescritta: v. US Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 14 marzo 1997, 107 F.3d 913. In alcuni casi relativi alla responsabilità extracontrattuale della Banca Mondiale, poi, la questione dell'immunità dalla giurisdizione non è stata neppure sollevata: US Court of Appeals (DC Circ.), *Robert A. Mitishen v. Otis Elevator Co. et al.*, sentenza del 22 luglio 1992, 971 F.2d 766; US District Court (D. Columbia), *Mohammed Faisal Rahman v. James D. Wolfesohn, the World Bank et al.*, sentenza del 28 agosto 2001, in *UNJY*, 2001, p. 518 ss. (entrambe citate da S. Vezzani, *op. cit.*, p. 35, nota 93).

¹⁰⁵⁸ Su questa prassi v. Capitolo 3, § 3.2.

un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni rilevanti dei loro accordi istitutivi. In particolare, l'argomento formulato dal Dipartimento di Stato si fonda sulla menzionata interpretazione *a contrario* dell'Art. VII(3) degli *Articles of Agreement* della Banca Mondiale, quale "waiver of immunity", letto nel contesto delle disposizioni del trattato che disciplinano la nomina e lo *status* dei funzionari - evidenziandone l'indipendenza e la soggezione alla sola autorità del Direttore Generale - e alla luce dello scopo che tali norme, nel loro complesso, perseguono - vale a dire la necessità di garantire l'indipendente funzionamento dell'organizzazione.¹⁰⁵⁹ In ogni caso, su questo aspetto del contenzioso sviluppatosi dinanzi alle corti federali statunitensi, è di recente intervenuta la Corte Suprema nel caso *Jam v. IFC*.¹⁰⁶⁰

Il caso, che riguarda la responsabilità dell'IFC per le modalità di realizzazione e la mancata supervisione del progetto di costruzione di una centrale elettrica in India, si inseriva come noto in un contesto giurisprudenziale fortemente influenzato dalla giurisprudenza *Atkinson*,¹⁰⁶¹ su cui infatti si basavano le decisioni di primo e secondo grado emanate nel caso *Jam*.¹⁰⁶² Segnali di scontento sullo stato della giurisprudenza in

¹⁰⁵⁹ Cfr. in particolare la *Letter from Roberts B. Owen, Legal Adviser, to Leroy D. Clark, Gen. Counsel, EEOC (June 24, 1980)*, in M.L. Nash, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, *AJIL*, vol. 74, 1980, p. 917 ss., a pp. 918-919.

¹⁰⁶⁰ US Supreme Court, *Budha Ismail Jam et al. v. International Finance Corporation (IFC)*, sentenza del 27 febbraio 2019, 586 US __ (2019) [slip. op.]. In argomento, cfr.: A. Viterbo, *Immunità dalla giurisdizione della Banca Mondiale e diritto di accesso al giudice*, in *DUDI*, 2018, p. 397 ss.; A. Cooper, *Jam v. International Finance Corporation: Access to Remedy, but Only When We Say So*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2018, p. 417 ss.; C. Treichl, A. Reinisch, *Domestic Jurisdiction over International Financial Institutions for Injuries to Project-Affected Individuals: The Case of Jam v International Finance Corporation*, in *IOLR*, vol. 16, fasc. 1, 2019, *Special Issue: Forum: The Accountability of International Organizations*, Edited by K.E. Boon and F. Mégret, p. 105 ss.; v. inoltre i commenti di A. Viterbo, A. Spagnolo, E.C. Okeke, e P. Rossi, nel *Symposium on The US Supreme Court Decision in Jam v. International Finance Corporation*, in *DUDI*, vol. 13, fasc. 2, 2019, p. 293 ss.

¹⁰⁶¹ *Atkinson v. IADB*, cit., p. 1341 "In light of this text and legislative history, we think that despite the lack of a clear instruction as to whether Congress meant to incorporate in the IOIA subsequent changes to the law of immunity of foreign sovereigns, Congress' intent was to adopt that body of law only as it existed in 1945-when immunity of foreign sovereigns was absolute". L'immunità assoluta prevista dall'IOIA, del resto, è per la Corte espressamente assoggettata dalla Sez. 1 dell'Atto a un meccanismo presidenziale di controllo delle immunità conferite alle organizzazioni designate tramite EO: "the IOIA sets forth an explicit mechanism for monitoring the immunities of designated international organizations: the President retains authority to modify, condition, limit, and even revoke the otherwise absolute immunity of a designated organization. It seems, therefore, that Congress was content to delegate to the President the responsibility for updating the immunities of international organizations in the face of changing circumstances. [...], the] responsibility for modifying immunity granted by the IOIA rests with the President rather than with an evolving separate body of law" (*ibid.*). Come detto, tale potere è stato ad es. esercitato nel caso dell'IADB.

¹⁰⁶² *Jam v. IFC*, US District Court (D. Columbia), sentenza del 24 marzo 2016, Civil Action n. 15-612 (JDB); US Court of Appeals, sentenza del 23 giugno 2017, n. 16-7051. Su queste fasi del procedimento cfr. A. Viterbo, op. ult. cit., pp. 416-419.

materia d'immunità delle organizzazioni internazionali filtravano tuttavia dallo stesso circuito di DC,¹⁰⁶³ a dimostrazione che la sentenza della Corte Suprema non è “fiorita nel deserto”.¹⁰⁶⁴

La decisione della Corte Suprema, pur occupandosi espressamente dell'interpretazione di un atto legislativo interno, e del suo coordinamento con un altro atto legislativo interno, è ovviamente di grande rilevanza anche per il diritto internazionale.¹⁰⁶⁵ La Corte, anzitutto, risolve una volta per tutte il problema del coordinamento fra l'IOIA e il FSIA, dichiarando che “[t]he [IOIA] grants international organizations the ‘same immunity’ from suit ‘as is enjoyed by foreign governments’ at any given time. Today, that means that the [FSIA] governs the immunity of international organizations”.¹⁰⁶⁶ L'immunità conferita dal primo, dunque, è oggi l'immunità ristretta prevista dal secondo.

In secondo luogo, poi, la decisione offre non solo delle indicazioni circa le modalità di coordinamento dell'IOIA rispetto agli accordi internazionali di volta in volta applicabili, ma, superando definitivamente il “corresponding benefit test” elaborato da *Mendaro* e *Atkinson*, pone delle possibili basi per un nuovo corso della giurisprudenza statunitense in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali delineando i tratti principali di un inedito test d'immunità funzionale.

Con riferimento al primo aspetto, la Corte sembra in apparenza confermare la lettura che emergeva già dalla giurisprudenza delle corti inferiori, laddove descrive le

¹⁰⁶³ Cfr. l'opinione dissenziente del giudice Pillard, appesa alla sentenza della US Court of Appeals (DC Circ.), in *Jam v. IFC*: “I agree that *Atkinson* and *Mendaro*, which remain binding law in this circuit, control this case. I write separately to note that *those decisions have left the law of international organizations' immunity in a perplexing state. I believe both cases were wrongly decided, and our circuit may wish to revisit them*” (corsivo aggiunto).

¹⁰⁶⁴ I casi in cui si era accolta la tesi della necessità di interpretare l'IOIA alla luce del FSIA, in effetti, non sono pochi. Su tutti, cfr. US Court of Appeals (3rd Circ.), *OSS Nokalva Inc. v. European Space Agency*, sentenza del 16 agosto 2010 (in cui la Corte aveva ritenuto che un caso di responsabilità contrattuale dell'ESA integrasse la “commercial activity exception” prevista dal FSIA, e che in ogni caso l'ESA avesse rinunciato all'immunità tramite clausola contrattuale).

¹⁰⁶⁵ Sul punto cfr. P. Rossi, *The International Law Significance of “Jam v. IFC”: Some Implications for the Immunity of International Organizations*, in DUDI, vol. 13, 2019, pp. 305-318.

¹⁰⁶⁶ USSC, *Jam v. IFC*, cit., p. 15. Poco prima, aveva affermato, chiarendo l'operatività del criterio d'interpretazione del “reference canon” da essa ritenuto adeguato a risolvere la questione: “The reference is to an external body of potentially evolving law—the law of foreign sovereign immunity—not to a specific provision of another statute. The IOIA should therefore be understood to link the law of international organization immunity to the law of foreign sovereign immunity, so that the one develops in tandem with the other. [...] the IOIA's instruction to grant international organizations the immunity “enjoyed by foreign governments” is an instruction to look up the applicable rules of foreign sovereign immunity, wherever those rules may be found—the common law, the law of nations, or a statute. In other words, it is a general reference to an external body of (potentially evolving) law” (*ibid.*, pp. 10-11).

disposizioni dell'IOIA come "default rules".¹⁰⁶⁷ Esse risultano quindi cedevoli rispetto alle disposizioni contenute nell'accordo internazionale applicabile all'organizzazione di volta in volta convenuta. Queste, dice la Corte, possono prevedere una misura d'immunità più ampia rispetto a quella, ristretta, ormai garantita dall'IOIA.¹⁰⁶⁸ La Corte accenna, tuttavia, anche alla possibilità che l'accordo applicabile preveda una misura d'immunità ancor più limitata, oppure non la preveda affatto.¹⁰⁶⁹ Appare chiaramente come la Corte avesse, nel caso di specie, l'occasione per chiarire definitivamente un punto lasciato aperto dal caso *Lutcher* e per lo più ignorato nella giurisprudenza *Mendaro* e *Atkinson*. Se cioè l'eccezione contenuta negli EO riguardanti numerosi istituti finanziari internazionali, fra i quali quello relativo all'IFC, comporti o no una deroga all'applicabilità della Sez. 2(b) dell'IOIA. In effetti, una risposta affermativa a tale interrogativo avrebbe reso superfluo il coordinamento fra l'IOIA e il FSIA. Sul punto, la Corte sembra semplicemente accogliere la tesi secondo cui la clausola di compatibilità contenuta negli EO non revoca del tutto l'immunità conferita dalla Sez. 2(b) IOIA. In quest'ottica, e a maggior ragione, la Corte avrebbe tuttavia potuto (dovuto?) chiarire come si coordina l'IOIA con i trattati internazionali che prevedono, come fa del resto l'Accordo istitutivo dell'IFC, una generale possibilità di convenire in giudizio l'organizzazione, temperata solo da alcune condizioni, e da una specifica eccezione. Il ragionamento della Corte, com'è stato rilevato, appare su questo punto

¹⁰⁶⁷ USSC, *Jam v. IFC*, cit., p. 14: "the privileges and immunities accorded by the IOIA are only default rules. If the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization's charter can always specify a different level of immunity. The charters of many international organizations do just that". Questa conclusione non è davvero nuova, essendo già implicita in molte decisioni riguardanti ad es. l'ONU, cfr. US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak*, cit.

¹⁰⁶⁸ *Jam v. IFC*, cit., p. 14: "the privileges and immunities accorded by the IOIA are only default rules. If the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization's charter can always specify a different level of immunity. The charters of many international organizations do just that". Menzione è fatta, in particolare, dell'Art. II, Sez. 2 CPINU e dell'Art. IX(3) degli *Articles of Agreement* dell'IMF, che prevedono un'immunità assoluta, e che sono, forse non a caso, *self-executing* nell'ordinamento statunitense (cfr. *Brzak*, cit., per il primo; e il BWAA, e il caso *Polak v. IMF*, cit., per il secondo). Al riguardo, il giudice Breyer ha espresso, nella propria opinione dissenziente, il dubbio che alla luce della dottrina dei trattati "self-executing", recentemente riaffermata dalla medesima Corte in *Medellin v. Texas*, sentenza del 25 marzo 2008, 552 US 491, spec. pp. 504-505, "[m]ost organizations could not rely on the treaty provisions quoted above to supply the necessary immunity. That is because, unless the treaty provision granting immunity is "self-executing," i.e., automatically applicable, the immunity will not be effective in U.S. courts until Congress enacts additional legislation to implement it [...]. And many treaties are not self-executing. Thus, in the ordinary case, not even a treaty can guarantee immunity in cases arising from commercial activities". Lo stesso Breyer aveva del resto espresso analoghi dubbi sull'approccio della Corte Suprema nella propria opinione dissenziente annessa alla sentenza *Medellin* (cfr. spec., pp. 546-547).

¹⁰⁶⁹ *Jam v. IFC*, cit., p. 3: "Those privileges and immunities can also be expanded *or restricted* by a particular organization's founding charter" (corsivo aggiunto).

ambiguo,¹⁰⁷⁰ se non contraddittorio. La Corte si limita in effetti a rilevare come l'Accordo istitutivo dell'IFC “does not provide for absolute immunity”, senza chiarire quale misura d'immunità effettivamente riconosca e in che modo essa differisca da quella prevista dal combinato disposto IOIA/FSIA. E nel prendere unicamente in considerazione, nell'ultima sezione della propria pronuncia, la sola immunità prevista da tali strumenti, la Corte pare implicitamente affermare che l'IOIA/FSIA possa “integrare” la disciplina (più restrittiva) posta da accordi come quello istitutivo dell'IFC. In questa prospettiva, sembra quindi del tutto corretto concludere che le disposizioni dell'IOIA operino, più che come “default rules”, “as a minimum threshold”.¹⁰⁷¹

Al contempo, dal ragionamento della Corte possono dedursi due importanti precisazioni relativamente alla nozione d'immunità funzionale. Da un lato, infatti, all'argomento avanzato dall'IFC, e da altre organizzazioni intervenute in qualità di *amiciae curiae*, secondo cui il riconoscimento alle organizzazioni internazionali di un'immunità “less than absolute [...] would defeat the purpose of granting them immunity in the first place”,¹⁰⁷² replica che le criticità sollevate dalla convenuta sono “inflated”. Per la Corte, come già ricordato, “[i]f the work of a given international organization would be impaired by restrictive immunity, the organization’s charter can always specify a different level of immunity”. Il riconoscimento di un'immunità assoluta, dunque, non è indispensabile al buon funzionamento di ogni organizzazione internazionale. In tal senso, la sentenza *Jam* si iscrive in quell'orientamento, che

¹⁰⁷⁰ Cfr. P. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 308.

¹⁰⁷¹ *Ibid.*, p. 309.

¹⁰⁷² *Jam v. IFC*, cit., p. 13. Gli argomenti, sono quelli classici, esaminati diffusamente nel Capitolo 2, e variamente accolti dalla giurisprudenza interna: da un lato infatti l'IFC pone in rilievo la distinta ratio che presiede al riconoscimento delle immunità delle organizzazioni internazionali e quella su cui invece si fonda l'immunità degli Stati esteri, al cui regime si vorrebbe ancorare le prime: “The purpose of international organization immunity, on the other hand, is to allow such organizations to freely pursue the collective goals of member countries without undue interference from the courts of any one member country” (*ibid.*, p. 8). La differente ratio deve, secondo l'adagio, necessariamente tradursi in una diversa (più ampia) portata dell'esenzione, pena inaccettabili interferenze nel funzionamento dell'ente: “[a]llowing international organizations to be sued in one member country’s courts would in effect allow that member to second-guess the collective decisions of the others. It would also expose international organizations to money damages, which would in turn make it more difficult and expensive for them to fulfill their missions. The IFC argues that this problem is especially acute for international development banks. Because those banks use the tools of commerce to achieve their objectives, they may be subject to suit under the FSIA’s commercial activity exception for most or all of their core activities, unlike foreign sovereigns. According to the IFC, allowing such suits would bring a flood of foreign-plaintiff litigation into U.S. courts, raising many of the same foreign-relations concerns that we identified when considering similar litigation under the Alien Tort Statute” (*ibid.*, pp. 13-14, corsivo aggiunto).

sembrerebbe essere seguito da un numero crescente di corti interne, che intende la nozione di “necessità funzionale” in senso restrittivo.

Dall’altro lato, la Corte pone in rilievo, fra i profili critici sollevati dall’IFC, quello del rischio di una proliferazione del contenzioso interno riguardante le organizzazioni finanziarie internazionali e della loro eccessiva responsabilizzazione derivante dalla limitazione dell’immunità. Per la Corte non sembrano esservi buone ragioni “to think that restrictive immunity would expose international development banks to excessive liability”.¹⁰⁷³ Con ciò, essa sembra fissare un criterio ulteriore e residuale rispetto a quelli sanciti dal FSIA, e sviluppati nella relativa prassi applicativa, con riferimento alle varie eccezioni previste dal § 1605. Se, così facendo, la Corte lascia aperto uno spiraglio¹⁰⁷⁴ alla futura formulazione di argomenti fondati sul principio di necessità funzionale, v’è da chiedersi se così inteso il criterio in parola possa produrre un qualsiasi effetto rilevante nella definizione concreta della portata dell’immunità. In effetti, è stato osservato che tale criterio assumerebbe probabilmente rilevanza solo dopo che il giudice abbia accertato la propria giurisdizione in base ai criteri posti dall’IOIA/FSIA. In tal senso: “the ‘functional immunity’ argument is likely to produce effects akin to an affirmative defence to be raised in the merits of a case, rather than to a determinant of the scope of IO immunity”.¹⁰⁷⁵ Questa lettura, in effetti, aveva trovato qualche isolato sostegno nella giurisprudenza più risalente.¹⁰⁷⁶ Essa tuttavia sembra scontrarsi con la concezione dell’immunità come eccezione di carattere procedurale,¹⁰⁷⁷ accolta dalla Corte internazionale di giustizia,¹⁰⁷⁸ e generalmente adottata nella

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁷⁴ In effetti, il criterio della “excessive liability” o “excessive litigation” sembra, a prima vista, porre una soglia piuttosto alta perché possa essere integrato.

¹⁰⁷⁵ P. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 315, che cita al riguardo L. Rios, E.P. Flaherty, *International Organization Reform of Impunity? Immunity is the Problem*, in *ILSA J. Int. & Comp. L.*, vol. 16, 2010, pp. 433-455, a pp. 450-451: “In this way, it would be for the IO to convince the court that being sued in that specific case would hamper the correct functioning of the organization and therefore its immunity should be preserved in the case at hand”.

¹⁰⁷⁶ Un approccio simile fu seguito dalla City Court of New Rochelle, N.Y., *Westchester County v. Ranollo*, sentenza dell’8 novembre 1946, in *AJIL*, vol. 41, 1947, pp. 690-693, con nota di L. Preuss, *Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranollo Case*, *ibid.*, p. 555 ss.

¹⁰⁷⁷ Cfr. H. Fox, P. Webb, *The Law of State Immunity*, 3° ed., Oxford, OUP, 2013, p. 5.

¹⁰⁷⁸ CIG, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2012*, p. 99, a p. 124, par. 58 (“[...] the law of immunity is essentially procedural in nature (*Arrest Warrant of 1 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*), Judgment, *I.C.J. Reports 2002*, p. 25, para. 60). It regulates the exercise of jurisdiction in respect of particular conduct and is thus entirely distinct from the substantive law which determines whether that conduct is lawful or unlawful”), e a p. 140, par. 93 (dove a proposito dell’esistenza di un conflitto fra norme di *jus cogens* e

giurisprudenza interna.¹⁰⁷⁹ Se dunque il criterio della “excessive liability” deve venire in rilievo in *limine litis*, esso potrebbe forse rivelarsi, anche in tal caso, meno incisivo di quelli, più specifici e stringenti, posti dal FSIA. In tal senso, una volta che l’attore abbia dimostrato che il caso di specie ricade in una delle eccezioni previste dal FSIA,¹⁰⁸⁰ l’onere della prova si sposterà sull’organizzazione, la quale dovrà verosimilmente dimostrare che l’esercizio della giurisdizione in controversie del tipo di quella *sub lite*, potrebbe comportare una “excessive liability” o una “excessive litigation”. Come accennato, e in ultima analisi, quando sia applicabile una delle eccezioni all’immunità degli Stati, il criterio tratteggiato dalla Corte Suprema sembrerebbe stabilire una presunzione a favore dell’esercizio della giurisdizione.

La prassi successiva alla sentenza *Jam* non ha tuttavia, sino ad ora, precisato ulteriormente l’operare di questo criterio, suggerendo anzi una possibile sopravvivenza del “corresponding benefit test” quando, stante l’incerta applicabilità di un’eccezione prevista dal FSIA, i ricorrenti fondino le proprie argomentazioni sull’esistenza di una rinuncia “statutaria” all’immunità dell’organizzazione convenuta.¹⁰⁸¹ Di cinque pronunce emanate a seguito della sentenza della Corte Suprema,¹⁰⁸² solo quella emessa dalla

norme d’immunità, la Corte osserva: “In the opinion of the Court, however, no such conflict exists. [...] The two sets of rules address different matters. The rules of State immunity are procedural in character and are confined to determining whether or not the courts of one State may exercise jurisdiction in respect of another State. They do not bear upon the question whether or not the conduct in respect of which the proceedings are brought was lawful or unlawful”). V. già *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62, spec. p. 87, par. 63.

¹⁰⁷⁹ Cfr. ad es. US Court of Appeals (DC Circ.), *Tuck v. PAHO*, cit., 668 F.2d 547, a p. 549: “immunity, where justly invoked, properly shields defendants not only from the consequences of litigation’s results but also from the burden of defending themselves”.

¹⁰⁸⁰ US District Court (SDNY), *Georges v. United Nations*, cit., p. 4: “The party asserting subject matter jurisdiction bears the burden of proving by a preponderance of evidence that it exists”.

¹⁰⁸¹ US District Court (Columbia D.), *Zhan v. World Bank*, sentenza del 20 novembre 2019, n. 19-cv-1973(DLF), concernente fatti simili a quelli del caso *Jam*, e in cui la corte affronta a turno le questioni dell’applicabilità dell’eccezione per attività commerciali del FSIA (escludendola in quanto “[t]he gravamen of this suit centers not on commercial activity but rather on the Chinese government’s tortious actions in China and against Chinese citizens”), e della configurabilità di un “waiver” per il caso di specie. Su quest’ultimo punto, la Corte richiama solo i propri precedenti in *Mendaro e Atkinson* e conclude osservando che “a suit like this would hinder the Bank, not help it. [...] exposure to liability for ‘decades-old loans where plaintiffs have been allegedly injured by the borrower - and not the actions of the Bank - would severely interfere with and hamper the Bank’s operations’. [...]”. Così formulato, il test appare assai prossimo a quello dell’“excessive liability” o “litigation” enunciato dalla Corte Suprema in *Jam*.

¹⁰⁸² US District Court (Columbia D.), *Perisic v. Jing Yong Kim et al.*, sentenza del 24 ottobre 2019, cit. (riguardante una controversia di lavoro in cui parte convenuta erano solo alcuni alti funzionari della Banca Mondiale, e in cui la Corte non prende neppure in considerazione la sentenza *Jam*, ma mescolando questioni d’immunità funzionale dei funzionari e d’immunità dell’organizzazione in base all’IOIA richiama i precedenti del Circuito in *Mendaro e Atkinson*); Id., *Zhan v. World Bank*, cit.; Id., *Jam v. IFC*,

Corte distrettuale dello Utah nei confronti della Banca Mondiale ha affermato l'applicabilità di una delle eccezioni previste dal FSIA - e segnatamente quella prevista dal § 1605(a)(2) US Code con riferimento alle attività commerciali - rispetto a un'azione intentata da un dipendente della Banca volta a ottenere per sua figlia i benefici previsti dal Piano di assicurazione sanitaria predisposto dall'organizzazione. La Corte, ritenendo che l'attività controversa di "fornire assicurazione sanitaria" avesse non solo un evidente collegamento con gli Stati Uniti ma anche natura essenzialmente commerciale - stante la delega a una compagnia di assicurazioni privata dell'amministrazione del Piano - ha ritenuto integrata la "commercial activity exception".¹⁰⁸³ Ciò è stato sufficiente a negare l'immunità della Banca, senza che per la corte occorresse verificare se l'esercizio della giurisdizione comportasse il rischio di generare una "excessive liability" o "litigation" a danno della Banca.

6. III Modello: Forme d'immunità limitata o ristretta rispetto a determinate categorie di azioni, o rispetto alle sole "attività ufficiali". Le organizzazioni di natura tecnica o amministrativa

sentenza del 20 febbraio 2020, Civil Action n. 15-612 (JDB) (in cui la corte esclude l'applicabilità della "commercial activity exception" osservando che la controversia "is based upon IFC's failure to ensure that the plant was designed, constructed, and operated with due care so as not to harm plaintiff's property, health and way of life. [...] such conduct was focused in India, where the plant is and the harms occurred"); US District Court (SD Florida), *Rodriguez v. PAHO*, sentenza del 3 aprile 2020, n. 18-cv-24995-GAYLES (in cui la Corte si limita a dichiararsi incompetente in favore del Distretto di Columbia); US District Court (D. Utah), *Francisco S. v. Aetna Life Insurance Co. and World Bank Group Medical Insurance Plan*, sentenza del 6 aprile 2020, n. 2:18-cv-00010-EJF.

¹⁰⁸³ *Francisco S. v. Aetna and World Bank*, cit., pp. 12-14. La questione non è però risolta ovunque allo stesso modo. Cfr. ad es. Cour Supérieure du Québec, *Ferrada c. ICAO, Aetna Life Insurance Co., et UN Health and Life Insurance Section (UN-HLI)*, sentenza del 25 giugno 2015, 2015 QCCS 3121, in cui la ricorrente chiedeva il pagamento dell'assicurazione sulla vita stipulata dal defunto marito, funzionario dell'ICAO, nell'ambito del rapporto di lavoro con l'organizzazione. La Corte anzitutto riconosce l'immunità assoluta dell'UN-HLI (organismo sussidiario dell'ONU, cui il Canada riconosce l'immunità di cui alla Convenzione Generale del 1946); con riferimento all'ICAO, cui l'Accordo di sede del 1990 riconosce l'immunità "di cui godono gli Stati stranieri" (Art. 3), la Corte si cura di verificare l'applicabilità dell'eccezione per attività commerciali prevista dalla Sez. 5 dello *State Immunity Act*, che tuttavia esclude osservando che "[l]e fait pour l'OACI d'offrir à ses employés la possibilité d'adhérer à un régime d'assurance collective relève de ses relations de travail et de son régime d'avantage sociaux – soit la nature de l'acte – et a pour but d'offrir des conditions de travail attrayantes à ses employés – l'objet" (par. 45). La natura commerciale dell'atto di offrire e stipulare un'assicurazione, posto in rilievo dal giudice statunitense al fine di escludere l'immunità, è assorbita, nella decisione del giudice canadese, dalla natura interna del rapporto di lavoro entro cui quell'attività si colloca. La Corte si richiama qui ad analoghe decisioni della Cour d'appel du Québec, in *Gouvernement du Royaume du Maroc c. El-Ansari*, sentenza del 9 dicembre 2010, 2010 QCCA 2256, e in *Trempe c. Canada (Procureure générale) et Association du personnel de l'OACI*, sentenza del 2 novembre 2005, 2005 QCCA 1031.

La prassi convenzionale conosce infine un ultimo “modello” d’immunità limitata sotto il profilo materiale. Un elevato numero di accordi internazionali, riguardanti per lo più (ma non esclusivamente) organizzazioni di natura tecnica o amministrativa, limita infatti variamente l’immunità dalla giurisdizione, oppure non la riconosce affatto prevedendo espressamente solo l’immunità dall’esecuzione.

Rispetto a queste due ipotesi, la prima è quella che presenta un interesse più immediato ai fini della ricostruzione della nozione d’immunità funzionale. La limitazione dell’immunità dalla giurisdizione cognitiva può avvenire, infatti, in due modi diversi: attraverso l’esplicita esclusione dalla portata dell’immunità di alcune categorie di azioni, oppure attraverso la generale limitazione del conferimento dell’immunità a determinate attività delle organizzazioni interessate.¹⁰⁸⁴

6.1. La limitazione dell’immunità rispetto a determinate categorie di azioni

Sotto il primo profilo, può farsi riferimento agli accordi istitutivi delle organizzazioni spaziali,¹⁰⁸⁵ come ad esempio l’Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell’emisfero australe (ESO), sul cui modello si basano gli accordi delle organizzazioni create successivamente. In base all’Art. 4 del Protocollo sui privilegi e le immunità del 1974,¹⁰⁸⁶ l’organizzazione gode dell’immunità dalla giurisdizione e dall’esecuzione

¹⁰⁸⁴ Per una ricostruzione delle varie ipotesi di limitazione convenzionale dell’immunità, cfr. S. De Bellis, *L’immunità...*, cit., p. 113 ss.

¹⁰⁸⁵ Su cui cfr. E. Morelli, *Organizzazioni internazionali spaziali*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXI, p. 434 ss. (e agg. del 1998); U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali*, II, *Le nuove frontiere*, Torino, Giappichelli, 1999; L. Panella, *La privatizzazione delle organizzazioni internazionali di telecomunicazioni via satellite*, Milano, Giuffrè, 2003.

¹⁰⁸⁶ L’Accordo istitutivo di Parigi del 1962 non contiene infatti disposizioni in materia d’immunità, limitandosi a stabilire la sede provvisoria (Bruxelles) dell’organizzazione e le modalità di determinazione della sede definitiva (Art. I(2)), poi stabilita in Cile, Stato non membro dell’organizzazione, in cui è stato installato l’European Southern Observatory. Con il Cile, l’ESO ha concluso un Accordo di sede nel 1963, il quale rinvia per la propria disciplina di dettaglio all’Accordo fra Cile e UN ECLA del 1953. A tale Accordo hanno fatto seguito una serie di accordi interpretativi e modificativi, fra i quali di estremo interesse è l’Accordo del 1995 “interpretativo, supplementare e modificativo” dell’Accordo di sede del 1963. Tale accordo, pur preservando il regime d’immunità dalla giurisdizione di cui beneficia l’ESO in base all’Accordo del 1963, contiene tuttavia una serie di previsioni volte sia ad armonizzare lo Statuto interno del personale a statuto locale dell’ESO “with the essential principles and objectives of the Chilean labour law”, con particolare riguardo ai diritti di associazione e di contrattazione collettiva del personale (Art. 6, ma v. l’Art. First, par. 2, dei Transitory Articles dello stesso accordo, che impone all’ESO, fintantoché la modifica dello Statuto non sia intervenuta, di tener conto nell’applicazione dello stesso di quei principi e obiettivi), sia a evitare che eventuali controversie di lavoro che, per qualsiasi motivo, non ricadano nella competenza del Tribunale amministrativo dell’OIL, restino per ciò stesso prive di un

“within the scope of its official activities”, salvo in caso di rinuncia espressa a tale immunità o di domanda riconvenzionale (lett. a) ed e)),¹⁰⁸⁷ di controversie riguardanti il risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione di autoveicoli;¹⁰⁸⁸ di esecuzione di sentenze arbitrali rese in applicazione delle norme degli Artt. 23 e 24 del medesimo Protocollo;¹⁰⁸⁹ e in caso di pignoramento del salario di un membro dello staff presso i conti dell’Organizzazione, con la procedura del pignoramento presso terzi.

Simili previsioni, con alcune variazioni, sono contenute nell’Allegato I alla Convenzione istitutiva della Agenzia spaziale europea (ESA) del 1975,¹⁰⁹⁰ e dai Protocolli sui privilegi e le immunità di organizzazioni che si occupano di

rimedio, stabilendo all’uopo una procedura d’arbitrato (Art. 7). Una seconda sede è stata stabilita in Germania nel 1975, e un Accordo di sede concluso a tal fine nel 1979, il quale però non contiene alcuna disposizione in materia d’immunità dalla giurisdizione. Deve ritenersi quindi che, per tale aspetto, la disciplina sia dettata dal Protocollo del 1974 di cui la Germania è parte.

¹⁰⁸⁷ Evidentemente, la seconda previsione appare sovrabbondante, essendo sempre possibile evincere dal comportamento del soggetto “privilegiato” che avvia un procedimento dinanzi a un giudice interno, la volontà di rinunciare alla propria immunità per ogni domanda riconvenzionale presentata nell’ambito di quel procedimento dalla parte convenuta (*supra*, Capitolo 3).

¹⁰⁸⁸ Sia che tale veicolo appartenga a, o sia guidato per conto dell’ESO, sia che l’incidente derivi da una violazione del codice stradale. L’eccezione in parola è, fra tutte, quella più frequentemente inclusa negli accordi internazionali in materia, probabilmente per evitare abusi da parte delle organizzazioni interessate (cfr. S. De Bellis, *L’immunità...*, cit., p. 117, il quale nota come in Italia, in base alla disciplina dell’assicurazione obbligatoria RCA, tali controversie troveranno soluzione per il filtro della Compagnia assicuratrice). Forse non è un caso che, a suo tempo, l’esclusione dell’immunità dalla giurisdizione in tale ambito fosse stata segnalata come opportuna nel *CoE Explanatory Report del 1969*, cit., p. 18, par. 40 (“with some possible exceptions such as the United Nations, because of its highly political and worldwide responsibilities, particularly in relation to the maintenance of international peace and security”). Nei primi anni di funzionamento, in effetti, l’ONU aveva avviato una prassi di rinuncia all’immunità dalla giurisdizione in tali casi (cfr. A. Reinisch, *Immunity of Property, Funds, and Assets...*, cit., p. 96). Al contempo, l’AG aveva adottato la Ris. 22E(I) del 13 febbraio 1946 (adottata contemporaneamente alla GC46) che impone al SG di far in modo che tutte le autovetture ufficiali dell’ONU e tutti i funzionari o agenti che possiedono o guidino autovetture siano assicurati contro il rischio di danni ai terzi (cfr. W. Jenks, *International Immunities*, cit., pp. 119-120). Ma in ogni caso, la mera sottoscrizione di un’assicurazione da parte dell’organizzazione non può essere considerata rinuncia all’immunità, cfr. *Nicol v. UNAMIL*, cit., p. 5 (“the purchase of liability insurance does not establish that the United Nations expressly waived its absolute immunity”).

¹⁰⁸⁹ Tali articoli riguardano in primo luogo l’obbligo (Art. 23(1)) dell’ESO di includere nei contratti da essa conclusi una clausola arbitrale per la risoluzione delle controversie derivanti dall’interpretazione o applicazione del contratto, e in secondo luogo il diritto (Art. 24(1)) degli Stati parte del Protocollo di riferire a un tribunale arbitrale ogni controversia “a) arising out of damage caused by the Organisation; b) involving any non-contractual obligation of the Organisation; c) involving any person who can claim immunity from legal process under Articles 15 and 16, if this immunity is not waived in accordance with the provisions of Article 21 of the present Protocol”, precisando che in quest’ultimo caso alla responsabilità dell’ente si sostituirà quella dell’individuo beneficiario dell’immunità. L’Art. 23(2) precisa inoltre nell’esecuzione della sentenza arbitrale si applicherà il diritto interno dello Stato del foro. Entrambe le disposizioni escludono infine espressamente le controversie di lavoro fra l’organizzazione e il proprio personale (Artt. 23(1) e 24(3)).

¹⁰⁹⁰ L’Art. XV della Convenzione del 1975 rinvia, per la precisazione dei privilegi e delle immunità dell’ESA all’Allegato I alla Convenzione, il cui Art. IV riproduce quasi integralmente la disposizione appena richiamata. Differenza non marginale, il par. 1 non precisa che l’ESA godrà dell’immunità solo “within the scope of its official activities”. V. *infra*, per alcune considerazioni in merito.

comunicazioni satellitari come INMARSAT,¹⁰⁹¹ INTELSAT,¹⁰⁹² EUMETSAT,¹⁰⁹³ o EUTELSAT.¹⁰⁹⁴

Un modello analogo è stato adottato tuttavia per organizzazioni di natura amministrativa,¹⁰⁹⁵ economica,¹⁰⁹⁶ scientifica,¹⁰⁹⁷ o culturale,¹⁰⁹⁸ ma anche per

¹⁰⁹¹ Mentre l'Art. 26 della Convenzione istitutiva di INMARSAT prevedeva la possibilità che l'organizzazione concludesse accordi con lo Stato di sede, i quali restano indipendenti dalla Convenzione e dal Protocollo sotto il profilo dell'efficacia, l'Art. 2(1) del Protocollo del 1981, ribadisce che l'organizzazione godrà dell'immunità dalla giurisdizione "nell'esercizio delle sue attività ufficiali", con alcune eccezioni, fra le quali non è prevista solo l'esecuzione di lodi arbitrali: questo perché la lett. a) del citato articolo esclude espressamente dall'operare dell'immunità le attività commerciali di INMARSAT. A seguito della privatizzazione della componente commerciale di INMARSAT, con la creazione di una società denominata Inmarsat Ltd., le competenze intergovernative sono rimaste affidata all'International Mobile Satellite Organization (IMSO), creata con Convenzione del 2008, il cui 12(6) e (7) riproduce l'Art. 26 sopra richiamato. A IMSO è applicabile lo stesso Protocollo del 1981, come emendato nel 1999 (che non ha apportato modifiche alla disciplina sopra richiamata). L'Accordo di sede del 1998 con il Regno Unito riproduce con minime variazioni terminologiche la medesima disciplina posta dal Protocollo (cfr. l'Art. 6(1)).

¹⁰⁹² Mentre l'Accordo istitutivo del 1971 contiene una disciplina analoga a quella dell'Art. 26 della Convenzione istitutiva di INMARSAT, la disciplina in materia d'immunità dalla giurisdizione è dettata dall'Art. 3(1) del Protocollo del 1978, che riproduce testualmente l'Art. 4 del Protocollo ESO del 1974, con l'aggiunta di un'eccezione per le attività commerciali di INTELSAT (lett. b). Va detto che la disciplina va integrata con quanto previsto dall'Accordo di sede con gli USA del 1976, che però non riconosce alcuna immunità dalla giurisdizione cognitiva, ma solo l'immunità dall'esecuzione dei beni e averi dell'ente. Con EO 11966 del 19 giugno 1977, tuttavia, INTELSAT è stata designata come organizzazione ammessa ai beneficio dell'IOIA, cfr. il caso US Court of Appeals (DC Circ.), *Weidner v. INTELSAT*, sentenza del 21 settembre 1978, 392 A.2d 508, spec. p. 510 e nota 2, relativo a una controversia di lavoro, in cui la Corte chiarisce che la data cruciale per l'accertamento della giurisdizione "is that on which the complaint is filed" e non quella in cui è sorta la controversia. In nota, la Corte osserva, con una certa sorpresa, come il ricorrente avesse chiesto informazioni nel 1976 sullo status giuridico di INTELSAT al Dipartimento di Stato, ma informato che l'ente "was likely to receive immunity in the future [...], the] case was not filed until almost three months later, two months after the Executive Order issued". Sulla scorta della giurisprudenza *Broadbent v. OSA*, cit., la Corte ritiene che l'immunità prevista dalla Sez. 2(b) dell'IOIA si estende alle controversie di lavoro.

¹⁰⁹³ L'Art. 13 della Convenzione istitutiva di EUMETSAT rinvia al Protocollo del 1986, il cui Art. 4 è identico all'Art. 3 del Protocollo INTELSAT. L'Accordo di sede con la Germania del 1989, che non prevede l'immunità dalla giurisdizione, è da ritenersi complementare con il Protocollo, in virtù del Preambolo del primo e dell'Art. 19 del secondo strumento.

¹⁰⁹⁴ Cfr. l'Art. 12 della Convenzione istitutiva di EUTELSAT come emendata nel 2002, che rinvia al Protocollo del 1987, il cui Art. 3(1) riconosce all'ente l'immunità dalla giurisdizione "in the exercise of its official activities", prevedendo poi eccezioni identiche a quelle stabilite dall'Art. 4 del Protocollo ESO del 1974 (non prevede cioè una specifica eccezione per le attività commerciali di EUTELSAT, ma prevede la possibilità di rivolgersi ai giudici interni per l'esecuzione di un lodo arbitrale emanato ai sensi degli Artt. XX della Convenzione o dell'Annesso B dell'Operating Agreement). Invece, il par. 2 prevede che gli Stati parte o i loro aventi causa non potranno rivolgersi ai tribunali interni rispetto a "rights or obligations under the Convention or Operating Agreement". Tale disposizione appare identica a quella contenuta negli accordi istitutivi degli istituti finanziari internazionali esaminati nel paragrafo precedente. L'Art. 5 dell'Accordo di sede con la Francia del 1985 riproduce l'Art. 3 del Protocollo.

¹⁰⁹⁵ Cfr. l'Art. 1 del Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF) annesso alla sua Convenzione istitutiva del 1980, di cui è parte integrante (Art. 1).

¹⁰⁹⁶ Cfr. l'Art. 8 della Convenzione istitutiva dell'European Patent Organization (EPO) del 1973, che rinvia al Protocollo annesso per la definizione dei privilegi e delle immunità necessarie all'esercizio delle sue funzioni. L'Art. 3(1) del Protocollo annesso precisa che l'EPO godrà dell'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione "within the scope of its official activities", salvo che l'organizzazione vi abbia espressamente rinunciato; in caso di controversie relative al risarcimento dei danni derivanti da

organizzazioni che hanno invece competenze di rilievo politico, come l'OPCW.¹⁰⁹⁹ o per enti che potremmo definire “ibridi”, attivi nei campi più diversi della cooperazione internazionale.

Soprattutto con riferimento a quelle organizzazioni che, in quanto chiamate a operare nello svolgimento di molte delle loro attività istituzionali secondo criteri di economicità, ci si potrebbe chiedere se sia corretto parlare, come si è fatto per gli istituti finanziari internazionali discussi nel paragrafo precedente, di un ravvicinamento della loro

incidenti stradali; o infine nel caso dell'esecuzione di un lodo arbitrale emanato ai sensi dell'Art. 23 (che riguarda però le sole controversie fra uno Stato parte e l'organizzazione o uno dei suoi dipendenti che abbia agito nell'esercizio delle sue funzioni). L'Art. 3(4) del Protocollo, inoltre, definisce restrittivamente l'espressione “official activities”. V. pure l'Art. 5(2) dell'Order in Council n. 757 del 1991 relativo all'EBRD.

¹⁰⁹⁷ In tale ambito si riscontrano alcune variazioni al modello sinora discusso. Nel caso del CERN, ad esempio, l'Art. IX della Convenzione istitutiva rinvia alla conclusione di futuri accordi fra l'ente e gli Stati membri per il riconoscimento, in via di principio, di un'immunità funzionale ristretta (“The Organization [...] shall be accorded, [...] by virtue of agreements to be concluded..., such privileges and immunities, if any, as they agree to be necessary for the exercise of the functions of the organization”). Per contro, gli Accordi di sede con Svizzera (1955, Art. 6) e Francia (1973, Art. VI), prevedono un'immunità assoluta dalla giurisdizione, salvo rinuncia (che l'Accordo con la Francia prevede possa anche dedursi dall'avvio di un procedimento da parte dell'ente, e che comporti in ogni caso rinuncia anche all'immunità dall'esecuzione). Nel 2004, tuttavia gli Stati membri del CERN hanno adottato un Protocollo sui privilegi e le immunità, il cui Art. 5 replica il modello sinora considerato, prevedendo l'immunità dalla giurisdizione nell'esercizio di attività ufficiali, ed escludendo espressamente alcune categorie di controversie. L'Art. 22 in ogni caso chiarisce che il Protocollo non pregiudica gli Accordi di sede già conclusi. Cfr. poi, per alcuni esempi minori, l'Art. 5 dell'Accordo di sede fra Italia e ICRANet del 2008 (cui rinvia l'Art. 15 dell'Accordo istitutivo del 2003): al par. 1 è prevista l'immunità “da qualsiasi forma di procedimento legale”, ma al par. 2 si escludono dal suo operare le azioni di risarcimento danni derivanti dalla circolazione di un “veicolo, imbarcazione o aeroplano” di proprietà o utilizzato per conto dell'ente (lett. a), ma anche le azioni relative “a contratti di diritto privato diversi da quelli conclusi in conformità al regolamento interno sul personale”. Per quanto riguarda il Segretariato Permanente dell'Alpine Convention, con sede in Italia e Austria, mentre la Convenzione del 2002 rinvia agli Accordi di sede conclusi dal Segretario (Art. E), questi ultimi prevedono, per quanto riguarda l'Italia (2003, Art. III, lett. e), che il Segretariato “non godrà dell'immunità dalla giurisdizione e dalla esecuzione se ha espressamente rinunciato all'immunità nei seguenti casi particolari”, fra i quali si incontrano alcune delle usuali eccezioni; per quanto riguarda l'Austria (2004), l'Art. 5(1) aggiunge al novero delle eccezioni “tutte le controversie sul diritto del lavoro tra la Segreteria permanente e i suoi dipendenti” (lett. d, traduzione mia). Talvolta, accanto a disposizioni che conferiscono un'immunità da ogni forma di procedimento legale, è possibile che si ritrovino, separatamente previste, alcune delle eccezioni viste finora. Cfr. l'Art. IV dell'Accordo di sede del 2005 fra Finlandia e European Forest Institute (cui rinvia, l'Art. 12 della Convenzione istitutiva del 2003), con l'Art. 5 dell'Accordo del 2011 relativo alla sede di un ufficio dell'Istituto in Spagna.

¹⁰⁹⁸ Cfr. ad es. l'Art. 5 dell'Accordo di sede del 2012 fra Austria e il King Abdullah Bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue (KAICIID). La lett. c) del par. 1, prevede inoltre una contro eccezione all'eccezione relativa alle procedure esecutive tramite pignoramento presso terzi dei salari o emolumenti dei dipendenti dell'Istituto, in base alla quale questo può, entro 14 giorni dalla data in cui ha avuto notifica della decisione da eseguire, informare le autorità austriache che non intende rinunciare all'immunità. Il successivo par. 4, infine, prevede che l'Istituto acconsente a che ogni controversia con privati sia sottoposta ad arbitrato nell'ambito della Corte permanente d'arbitrato.

¹⁰⁹⁹ Cfr. ad es. l'Art. 4 dell'Accordo di sede del 1997 fra Olanda e OPCW (*supra*, nota 150), che riconosce all'organizzazione l'immunità “within the scope of its official activities”, escludendo espressamente alcune categorie di controversie.

posizione a quella di cui godono gli Stati stranieri in base al diritto consuetudinario. Al riguardo si è però osservato che, anche in tal caso, varrebbe un ragionamento simile a quello svolto di solito con riferimento alle istituzioni finanziarie: la scelta di non conferire alcuna immunità dalla giurisdizione per tali attività si fonda, verosimilmente, sull'esigenza di "rassicurare" i privati interessati alle attività istituzionali dell'organizzazione, le quali in ogni caso non potrebbero ragionevolmente paragonarsi a quelle che un privato potrebbe compiere.¹¹⁰⁰ Oltre al fatto che, a ben vedere, argomenti simili sono stati avanzati a suo tempo anche con riferimento agli stessi Stati, rispetto ai quali si è ormai consolidata la generale distinzione fra atti *iure imperii* e *iure gestionis* in base al criterio della natura dell'atto,¹¹⁰¹ mi sembra tuttavia che l'evoluzione, da un lato, della prassi giurisprudenziale che si è descritta nel paragrafo precedente, e dall'altro dello stesso fenomeno della cooperazione internazionale in tale ambito, e infine l'esistenza di società private che svolgono attività simili a quelle di alcune di tali organizzazioni, possa preludere a un superamento di tale impostazione, ovviamente con esclusivo riguardo alle categorie di organizzazioni cui risulti applicabile una simile eccezione.

6.2. La limitazione dell'immunità rispetto alle "attività ufficiali" dell'organizzazione

Come visto, molti fra gli accordi finora richiamati prevedono che l'organizzazione godrà dell'immunità "within the scope of its official activities". Occorre chiedersi se il ricorso a tali espressioni sancisca un criterio autonomo di delimitazione, ulteriore e preliminare rispetto alle eccezioni espressamente previste. Vari elementi, in effetti, sembrano suggerirlo.

¹¹⁰⁰ S. De Bellis, *L'immunità...*, cit., pp. 118-119. Ma v. anche il *CoE Explanatory Report del 1969*, cit., p. 15, par. 31 (dove si rigetta una generale analogia fra immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali) e p. 17, par. 34 (dove si nota con favore la tendenza a restringere l'immunità di alcune organizzazioni internazionali quando svolgano attività commerciali, ma si osserva che tale restrizione non sarebbe più giustificata per transazioni aventi ad oggetto l'acquisto di beni o servizi attinenti alla gestione interna dell'ente, segno che non si accoglie il criterio della natura dell'atto ai fini della distinzione fra attività commerciale e non commerciali).

¹¹⁰¹ Cfr. Cassazione (S.U. civ.), *Governo e Ministeri della Repubblica dell'Iraq c. Armamenti e Aerospazio SpA et al.*, sentenza del del 24 novembre 2015, n. 23893). Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi*, cit., p. 248 ss.

Anzitutto, talvolta gli accordi non contengono una simile formula, limitandosi a prevedere che l'organizzazione godrà dell'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione, salvo che in alcune ipotesi espressamente previste.¹¹⁰² In tali casi, sembra da escludere che un analogo limite possa ricavarsi per via interpretativa, almeno quando, ad esempio, altre disposizioni dell'accordo lo prevedano espressamente, da ciò potendosi dedurre che l'omissione non sia casuale.¹¹⁰³ Un limite all'operare dell'immunità potrà allora eventualmente risultare da una valorizzazione, in chiave sistematica, delle disposizioni di principio eventualmente presenti nell'accordo applicabile o dal richiamo, secondo il criterio teleologico, al principio di necessità funzionale contenuto nel suo preambolo.

D'altro canto, alcuni accordi definiscono, o quantomeno specificano ulteriormente, la nozione di "attività ufficiali". Ad esempio, l'Art. 3(4) prevede che "[t]he official activities of the Organisation shall, for the purposes of this Protocol, be such as are strictly necessary for its administrative and technical operation, as set out in the Convention". Ancora, l'Art. 3(1) del Protocollo del 1978 stabilisce che l'immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione è riconosciuta a INTELSAT "[w]ithin the scope of its activities *authorized by the INTELSAT Agreements*".¹¹⁰⁴ Quanto sostenuto trova infine conferma nella giurisprudenza interna.

6.3. L'interpretazione giurisprudenziale della nozione di "attività ufficiali"

La giurisprudenza interna per lo più accetta di svolgere una ricognizione, pur sommaria, del carattere "ufficiale" dell'attività dedotta in giudizio, prima di verificare se la fattispecie ricada in una delle eccezioni espressamente previste dalle norme applicabili. Benché come si vedrà la prassi non sia univoca nell'interpretazione di questa nozione, e talvolta si riveli del tutto contraddittoria, ciò dimostra in principio come residui, per la nozione d'immunità funzionale, un certo margine di operatività che non sia meramente quello della sussunzione della fattispecie concreta in una delle eccezioni prestabilite.

¹¹⁰² V. ad es. Art. IV dell'Allegato I alla Convenzione istitutiva dell'ESA del 1975.

¹¹⁰³ In effetti, nell'Allegato citato alla nota precedente, gli Artt. V e VI, relativi rispettivamente all'immunità dalla tassazione dei beni e averi dell'ESA e l'esenzione da tariffe doganali dei beni importati da o per suo conto, indicano precisamente che le esenzioni in parola saranno godute "within the scope of its official activities". Di più, il successivo Art. VII, nello specificare quali siano tali "attività ufficiali", chiarisce che tale precisazione è operata "for the purpose of Articles V and VI".

¹¹⁰⁴ (corsivo aggiunto).

Così, ad esempio, nel caso *Gard v. IOPC Fund*,¹¹⁰⁵ la England High Court, pur osservando che “[i]t was common ground that the alleged agreement falls within the scope of the Fund's ‘official activities’”,¹¹⁰⁶ lasciava intendere che la formula in questione possedesse un’efficacia normativa propria, e che essa imponesse al giudice di valutare se, *prima facie*, l’attività dedotta in giudizio rientri o no nel novero delle attività ufficiali dell’ente convenuto. Tale test è preliminare alla verifica dell’operatività di una delle eccezioni previste dallo strumento applicabile. Evidentemente, se l’attività dedotta in giudizio non rientra fra quelle “ufficiali” essa cadrà del tutto al di fuori della portata applicativa dell’immunità. In caso contrario, l’organizzazione avrà “a prima facie right to immunity”,¹¹⁰⁷ a meno che la parte che invoca l’operare di una delle eccezioni all’immunità, su cui si sposta l’onere della prova, non riesca a dimostrare l’applicabilità di detta eccezione.¹¹⁰⁸

Va detto, tuttavia, che la valutazione della natura “ufficiale” dell’attività sembra essere del tutto assente in quei casi in cui i giudici si attengono a una stretta applicazione delle eccezioni espressamente previste.

Ciò detto, la giurisprudenza è divisa quanto all’interpretazione della nozione di “attività ufficiali”, e possono al riguardo rinvenirsi tendenze comparabili a quelle sinora descritte.

6.3.1. Il riconoscimento di un’immunità funzionale assoluta

¹¹⁰⁵ High Court (Queen’s Bench div., comm.), *Assuranceforeningen Gard Gjensidig v. IOPC Fund*, sentenza del 17 ottobre 2014, in cui era in questione l’operatività della Sez. 6(1)(c) dell’IOPC Fund Order del 1979, in base alla quale l’immunità, riconosciuta al Fondo nell’esercizio delle sue attività ufficiali, non opera per le “transactions for the provision of finance”. In precedenza, la stessa Corte aveva acconsentito all’emanazione di un ordine di congelamento di alcune somme nella disponibilità del Fondo, ritenendo che Gard avesse “a good and arguable case” in relazione al procedimento da essa instaurato nel Regno Unito contro il Fondo, e che vi fosse un “real risk of dissipation” in virtù della futura dissoluzione del Fondo stesso, cfr. High Court (Queen’s Bench div., comm.), *Gard v. IOPC Fund*, sentenza del 7 maggio 2014, par. 130.

¹¹⁰⁶ *Gard v. IOPC Fund*, sentenza del 17 ottobre 2014, cit., par. 136.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 137: “There will be no such right in so far as one of the exceptions applies, but, since it is Gard who is so contending, in my judgment it is for Gard to prove that. It is not for the Fund to prove a negative. The fact that the issue arises in the context of a jurisdictional dispute does not alter that. If there is immunity then there is no jurisdiction and the Fund has made out a prima facie case of immunity. In those circumstances the burden is on Gard to establish that the contract it alleges falls within the exception it relies upon, namely s 6(1)(c)”.

Alcune corti interne hanno adottato espressamente una nozione d'immunità funzionale assoluta. È il caso della giurisprudenza austriaca, secondo un orientamento consolidatosi a partire dal caso *E GmbH v. EPO*. Nella specie, una società austriaca proprietaria dell'immobile in cui avevano sede gli uffici dell'organizzazione chiedeva il pagamento del canone arretrato e il rilascio dell'immobile. Nell'interpretare l'Art. 4 dell'Accordo di sede, in base al quale l'EPO gode dell'immunità solo per le sue attività ufficiali,¹¹⁰⁹ la Corte d'appello aveva ritenuto che fra queste rientrassero solo attività amministrative o tecniche strettamente necessarie al rilascio di brevetti, e non anche atti di diritto privato.¹¹¹⁰ La Corte Suprema, al contrario, chiarisce che a differenza degli Stati “the immunity of international organizations must, a matter of principle, be regarded as absolute when they are acting within the limits of their functions”.¹¹¹¹ Secondo un'interpretazione “grammaticale e teleologica”, quindi, è possibile far rientrare nella categoria delle “attività ufficiali” anche la conclusione di un contratto di *leasing* dei locali in cui sono installati gli uffici dell'organizzazione, dal momento che la disponibilità di spazi adeguati è necessaria all'effettivo esercizio delle sue attività istituzionali, amministrative e tecniche.¹¹¹²

Tale principio è stato costantemente riaffermato dalla Corte,¹¹¹³ che vi ha fatto ricorso anche in casi in cui le norme applicabili conferivano espressamente un'immunità da ogni forma di procedimento legale, o comunque non la limitavano all'esercizio di attività ufficiali.¹¹¹⁴ Sulla sua base, la Corte ha ritenuto che l'immunità dalla

¹¹⁰⁹ L'Art. 1(f), in maniera simile all'Art. 3(4) della Convenzione EPO, definisce le attività ufficiali come “any activities strictly necessary for the administrative and technical work which the European Patent Organization is required to perform by the Convention...”.

¹¹¹⁰ La Corte attingeva alla distinzione fra atti sovrani e atti *iure gestionis* per tracciare tale distinzione.

¹¹¹¹ Corte Suprema austriaca, *E GmbH v. EPO*, sentenza dell'11 giugno 1992, n. 7Ob627/91.

¹¹¹² *Ibid.*: “It must be concluded that the defendant, at this address, carries out its function under the Agreement, that the administrative and technical work thus developed requires the appropriate premises and that, therefore, their leasing falls within the sphere of official activity” (traduzione mia). Si noti che la valutazione operata dalla Corte è una valutazione complessiva e non consente distinzioni a seconda della specifica destinazione degli spazi. La Corte infatti afferma che “it must be assumed, unless the contrary is stated, that *all the rooms* leased by the defendant under this address or in a direct local proximity to it *serve the exercise of their official duties*” (corsivo aggiunto).

¹¹¹³ V. già Corte Suprema austriaca, *Manfred B. v. EPO*, sentenza del 30 marzo 1998, n. 8ObA78/98y. Cfr. anche, benché in forma di *obiter*, *E. A.G. v. Andreas N.*, sentenza dell'1 dicembre 2005, n. 6Ob150/05k (c.d. *OSCE Representative case*), par. 2.

¹¹¹⁴ Cfr. Corte Suprema austriaca, *Company Baumeister Ing. Richard L. v. OPEC Fund*, sentenza del 14 dicembre 2004, n. 10Ob53/04y, in *ILDC* 362 (AT 2004), e in *UNJY*, 2004, pp. 394-401; *H.S. v. IAEA*, sentenza del 18 agosto 2016, n. 9ObA73/16z; e *E. v. King Abdullah bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue (KAICIID)*, sentenza del 29 novembre 2017, n. 8Ob53/17b, in *ILDC* 2903 (AT 2017). L'Art. 9 dell'Accordo di sede del 1981 con l'OPEC Fund, e la Sez. 19

giurisdizione dovesse estendersi in generale alle controversie di lavoro fra un'organizzazione internazionale e il proprio personale,¹¹¹⁵ ma anche a controversie sorte dall'esecuzione di un contratto relativo all'installazione di impianti elettrici,¹¹¹⁶ o dal mancato pagamento del corrispettivo pattuito ai fini della realizzazione di lavori di ristrutturazione dei locali in cui avevano sede gli uffici dell'organizzazione, fattispecie che invero non sembrano essere, come sostiene la Corte Suprema, "closely connected" con l'esercizio delle funzioni dell'organizzazione.¹¹¹⁷

L'impostazione seguita dalla Corte Suprema si fonda espressamente sulla ben nota posizione dottrinale secondo cui un'organizzazione internazionale, in quanto ente dotato di una personalità giuridica funzionale, e investito solo delle competenze e dei poteri necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, non possa agire al di fuori delle proprie funzioni.¹¹¹⁸ Viene, in altri termini, messa in discussione la stessa

dell'Accordo di sede del 1957 con l'IAEA, conferiscono un'immunità da ogni forma di procedimento legale; per l'Accordo di sede con il KAICIID v. *supra* (nota 1098).

¹¹¹⁵ *Manfred B. v. EPO*, cit. (benché la Corte richiami il principio in discussione, in questo caso essa doveva pronunciarsi esclusivamente sull'eventuale rinuncia all'immunità da parte dell'EPO nei contratti conclusi con il ricorrente; la questione della sua portata *ratione materiae* non era stata oggetto di impugnazione e pertanto doveva considerarsi definita dalle decisioni dinanzi alle corti inferiori); *H.S. v. IAEA*, cit. (la Corte richiama il principio, pur rilevando che fra le parti era pacifico che l'immunità riconosciuta dalla Sez. 19 dell'Accordo di sede si estendesse anche al caso di specie; l'analisi si concentra esclusivamente sulla violazione del diritto di accesso al giudice invocata dal ricorrente). In nessuna delle due pronunce è fatta menzione delle mansioni esercitate dal ricorrente, o di altri criteri volti a sfumare minimamente la rigidità dell'impostazione fatta propria dalla Corte Suprema.

¹¹¹⁶ *E. v. KAICIID*, cit., in cui il ricorrente aveva chiesto, fra l'altro, l'accertamento dell'illegittimità della richiesta, da parte del KAICIID, del pagamento di una cauzione prevista dalle garanzie contrattuali, e l'emanazione di misure cautelari nei confronti dell'ente. Benché la decisione riguardi essenzialmente la questione della rinuncia all'immunità (v. *supra*, Capitolo 3), la Corte confermava, richiamando la propria giurisprudenza anteriore, che "the immunity of [IOs] was generally absolute within the functional limits of the organization". Ciò la induceva a concludere che "[t]he question of whether the Higher Regional Court of Vienna as the appellate court had correctly interpreted the provisions of the Headquarters Agreement was irrelevant beyond the individual case since it presented no glaringly false view in the sense of a blatant misjudgement of the rules of interpretation that would require revision in the interest of legal certainty" (cfr. par. H1 e H2).

¹¹¹⁷ *Company Baumeister v. OPEC Fund*, cit., par. 15: "it appears that the construction work forming the subject of the action concerned renovation work at the permanent headquarters of the Defendant in Vienna, at the address..., and was therefore *closely connected with the functions of the Defendant*. For this reason, the Defendant indubitably enjoys immunity in the instant case" (corsivo aggiunto). Nel caso di specie, inoltre, il ricorrente invocava l'applicabilità dell'Art. 3(3) dell'Accordo di sede, il quale reca: "Except as otherwise provided in this Agreement, the courts or other appropriate organs of the Republic of Austria shall have jurisdiction, as provided in applicable laws, over acts done and transactions taking place in the headquarters seat". Al riguardo, alla Corte bastava richiamare l'Art. 9 dell'Accordo, che conferisce espressamente all'organizzazione l'immunità da ogni forma di procedimento legale.

¹¹¹⁸ Cfr. *E. GmbH v. EPO*, cit.: "Seidl-Hohenveldern's doctrine also requires that the immunity of international organizations, unlike those of states in the context of their functional restriction, which coincide with the actual sovereign purpose of the organization, should in principle be regarded as absolute (Seidl-Hohenveldern, *Lehrbuch des International Law* 6 Rz 1498 f)". La Corte ha fatto costante e fedele riferimento a tale dottrina nella propria giurisprudenza: cfr. da ultimo *H.S. v. IAEA*, cit.: "The different

possibilità logica che l'organizzazione realizzi atti "non funzionali". Com'è stato affermato: "because of the functional character of the legal personality of an international organization, all actions must be closely connected with the international organization's purpose. If all actions of an international organization were indeed functionally justified, then this would lead to an immunity protection of all those activities, to the same result as under absolute immunity".¹¹¹⁹ Oppure, anche ammettendo che l'organizzazione possa porre in essere atti non strettamente connessi con le proprie funzioni istituzionali, si fa leva sull'impossibilità di attribuire tali atti all'organizzazione. In tal senso, qualsiasi atto dell'organizzazione sarebbe o funzionale o *ultra vires*.¹¹²⁰ E tuttavia, anche in tal caso, non è chiaro dove (e come) possa essere tracciata la linea di discriminazione, dal momento che, in base all'Art. 8 degli *Articles on the Responsibility of International Organizations* (ARIO): "[t]he conduct of an organ or agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in an official capacity and within the overall functions of that organization, even if the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions". Come si vede, il criterio per l'imputazione di un atto *ultra vires* di un agente o di un organo dell'organizzazione a quest'ultima è, ancora una volta, quello delle "overall functions" dell'organizzazione stessa. In altri termini, un atto *ultra vires* che sia *imputabile* all'organizzazione è, comunque, un atto funzionale. In caso contrario, che si verificherà solo quando l'agente o organo agisca in qualità puramente privata, l'atto non sarebbe *neppure imputabile* all'organizzazione.

treatment of foreign states and international organizations in the domestic legal system is explained by the fact that due to the functional character of the legal personality of each international organization, all its actions must be closely related to its purpose (Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften* 7 Rz 1908 ua)". In *E. v. KAICIID*, cit., la Corte ha semplicemente richiamato la propria "settled case-law". Nello stesso spirito, cfr. Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle c. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992, cit., che cita analoga dottrina.

¹¹¹⁹ A. Reinisch, *International Organizations...*, pp. 334-335. Qui l'A. riassume il pensiero di I. Seidl-Hohenveldern, G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 6° ed, 1996, p. 275; cfr. anche Seidl-Hohenveldern, *The Legal Personality of International and Supranational Organizations*, in Id., *Collected Essays on International Investments and on International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1998, pp. 3-36, a p. 16. Il ragionamento si ritrova tuttavia in buona parte della letteratura specialistica in materia. Ex multis, cfr. G.L. Burci, E. Granziera, *Privileges and Immunities of the World Health Organization...*, cit., p. 105: "international organizations are functional entities [...]. The absolute nature of their immunities is thus a logical consequence of their legal nature".

¹¹²⁰ Corte d'appello (Bruxelles), *Siedler c. UEO*, sentenza del 17 settembre 2003, parr. 36-40, svolge un identico ragionamento circa la portata della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali, per concludere che l'immunità non avrebbe altro limite "que celle de l'objet pour lequel elles sont créées". In tal senso, essa potrebbe essere negata solo per gli atti estranei alla sua missione.

Mi sembra che l'argomento, basato più su argomenti logici che sulla prassi,¹¹²¹ finisca per confondere la nozione di personalità giuridica e il principio delle competenze di attribuzione, con la *ratio* alla base del riconoscimento di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali. Questa, come si evince dalla stessa prassi convenzionale e giurisprudenziale esaminata sinora, è unicamente l'esigenza di proteggere l'organizzazione da interferenze esterne, tali da ostacolare il perseguimento degli obiettivi istituzionali. Oppure, se si vuole, facilitare l'effettivo funzionamento dell'ente. Se a tal fine fosse necessario, sempre e per ciascuna organizzazione, il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione, da un lato non si spiegherebbe la grande varietà di modelli convenzionali elaborati nella prassi, dall'altro la nutrita schiera di giudici interni che hanno ritenuto, in relazione a diverse fattispecie, di poter negare l'immunità, precisamente avanzando argomenti di natura funzionale.

6.3.2. *Il riconoscimento di un'immunità funzionale ristretta*

Un primo esempio di tale approccio può apprezzarsi in una decisione adottata dalla Corte sub-distrettuale dell'Aia in una controversia di lavoro fra l'OPCW e un addetto alla sicurezza, in cui la Corte ha negato l'immunità dalla giurisdizione cognitiva dell'organizzazione condannandola al pagamento degli stipendi arretrati al suo ex dipendente. In proposito la Corte osservava che “[t]aking into account, among other things, the case law cited by the plaintiff, the OPCW has not made clear—or not made sufficiently clear—why it claims immunity in this dispute, which specifically concerns Dutch employment law and in which no diplomatic or similar interests are involved”.¹¹²² Questa soluzione non è inficiata dal fatto che i successivi tentativi di notificare la sentenza e ottenerne l'esecuzione siano stati impediti, anche per espresso intervento del Ministero della giustizia olandese, in virtù dell'inviolabilità della sede dell'organizzazione e dell'operare dell'immunità dall'esecuzione a essa riconosciuta dall'Art. 4(2) dell'Accordo di sede. La Corte d'appello dell'Aia, nel 2007, ha infatti espressamente distinto quest'ultima forma d'immunità, riconosciuta dall'Accordo in

¹¹²¹ Cfr. R. Pavoni, *Choleric Notes...*, cit., p. 34.

¹¹²² Corte sub-distrettuale (l'Aia), *Resodikromo v. OPCW*, sentenza del 7 novembre 2005, il cui estratto è leggibile in *UNJY*, 2007, p. 505.

termini assoluti, da quella riguardante la giurisdizione cognitiva.¹¹²³ Si noti, inoltre, come l'esercizio della giurisdizione da parte del giudice di primo grado non sia, né avrebbe potuto essere, fondato su alcuna delle eccezioni espressamente previste dall'Art. 4(1);¹¹²⁴ il riferimento ai "diplomatic or similar interests" dell'organizzazione induce a ritenere che, molto più probabilmente, il giudice abbia voluto offrire un'interpretazione restrittiva delle "official activities" nell'esercizio delle quali l'Accordo di sede concede l'immunità all'organizzazione.

Un approccio comparabile è stato seguito, con esito opposto, dalla Corte d'appello di Parigi nel caso *Dame Ruperas c. EUTELSAT*.¹¹²⁵ La Corte in effetti non si è accontentata di rilevare che le controversie di lavoro non figurano nella lista delle eccezioni all'immunità previste dall'Art. 5 dell'Accordo di sede. Anzitutto, nel replicare all'argomento della ricorrente, che affermava come il rapporto di lavoro che la legava all'organizzazione fosse un'attività commerciale non coperta dall'immunità, la Corte osservava come la Convenzione istitutiva assegni espressamente all'organizzazione l'obiettivo di sviluppare e sfruttare, in base al principio di una sana gestione economica e finanziaria,¹¹²⁶ il sistema europeo di comunicazioni satellitari. In questo senso, l'immunità riconosciuta all'organizzazione nell'esercizio delle sue funzioni copre anche attività commerciali connesse a tali funzioni istituzionali. Tuttavia, la Corte prendeva pure in considerazione le mansioni svolte dalla ricorrente, e rilevava che, in quanto capo di una sezione della divisione informatica di EUTELSAT, "elle prêtait son concours à la mission de service public dévolue à cette organisation qui peut donc à juste titre se prévaloir de l'immunité de juridiction dans le différend l'opposant à son ancienne salariée".¹¹²⁷

¹¹²³ Cfr. Corte d'appello (l'Aia), *Resodikromo v. OPCW*, sentenza del 15 marzo 2007 (che conferma sul punto la decisione della Corte distrettuale dell'Aia del 5 gennaio 2006 entrambe riassunte in UNJY, 2007, p. 505 ss.), par. 4: "The Court of Appeal notes at the outset that immunity under international law from execution in respect of property (things and patrimonial rights) is intended to ensure that it remains available for the purpose for which it is held, namely the performance of official activities by the State or international organisation concerned. This immunity from execution is, in principle, separate from any immunity from jurisdiction. Under Article 4 (2) of the Headquarters Agreement the OPCW has such immunity from execution in respect of all property and possessions of the OPCW" (*ibid.*, p. 506).

¹¹²⁴ *Supra* (nota 148).

¹¹²⁵ Cour d'appel (Paris), *Dame Ruperas c. EUTELSAT*, sentenza del 20 maggio 1999, in *JDI*, 2000, p. 766 ss., con nota di Moreno, *ibid.*, p. 769 ss. Per il regime d'immunità applicabile a EUTELSAT, v. *supra* (nota 316).

¹¹²⁶ Cfr. l'Art. 5(b) della Convenzione istitutiva (come emendata nel 2002).

¹¹²⁷ *Dame Ruperas c. EUTELSAT*, cit., p. 769.

Considerazioni simili si ritrovano, oltre che in un abbondante giurisprudenza italiana di cui si è già in parte dato conto,¹¹²⁸ nella giurisprudenza olandese relativa a controversie di lavoro a partire dalla pronuncia della Corte Suprema nel caso *Spaans*.¹¹²⁹ Qui, la Corte, accogliendo una nozione di immunità funzionale,¹¹³⁰ aveva affermato che “[d]isputes that are directly related to the fulfillment of the duties of the international organization include in any case those labor disputes that may arise between the organization and those who play an *essential role* in the performance of those duties in its service”.¹¹³¹ Benché la giurisprudenza successiva abbia costantemente richiamato e applicato tale criterio,¹¹³² ciò non ha sempre prodotto esiti coerenti.¹¹³³

Soluzioni simili, in ogni caso, sembrano preferibili a quella che opera un apprezzamento generico del carattere “ufficiale” o funzionale dell’attività dedotta in giudizio. Tale approccio può in effetti risultare in esiti diametralmente opposti. Così, ad esempio, la Corte Suprema russa ha interpretato una disposizione dell’Accordo di sede con l’Eurasian Development Bank (EDB) che, richiamando la pertinente disposizione della Carta istitutiva, prevedeva che la Banca godesse dell’immunità “in all cases except those which were not the result of the exercise of its powers or not related to the implementation of those powers”,¹¹³⁴ alla luce delle “core functions” sancite

¹¹²⁸ Per un esempio recente, cfr. Cassazione (S.U.), *Istituto di Bari CIHEAM c. Anelli*, sentenza del 7 luglio 2000, n. 1150, che ha negato l’immunità in una controversia sorta fra l’Istituto e un dipendente che svolgeva “mansioni di custodia del tutto generiche le quali non implicavano l’instaurazione di alcun particolare rapporto fiduciario tra le parti” e aveva quindi negato che sussistesse “uno stretto collegamento” con le finalità istituzionali dell’ente. Per la qualifica delle mansioni del ricorrente, la Corte aveva fra l’altro fatto riferimento al Regolamento interno dell’ente, in base al quale esso era inquadrato nella categoria degli “agents de service”.

¹¹²⁹ Corte Suprema olandese, *Ary Spaans v. Iran-United States Claims Tribunal*, sentenza del 20 dicembre 1985, in *Netherlands YIL*, 1987, p. 357 ss., in 94 *ILR*, p. 321 ss., e in *ILDC* 1759 (NL 1985).

¹¹³⁰ *Ibid.*, par. 3.3.4: “[...] an international organization is in principle not subject to the jurisdiction of the courts of the host state in respect of disputes which are *immediately connected* to the fulfilment of the tasks assigned to that organization” (corsivo aggiunto).

¹¹³¹ *Ibid.*, par. 3.3.5.

¹¹³² Cfr. Corte Suprema olandese, *X. v. EPO*, sentenza del 23 ottobre 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI9632, in *ILDC* 1464 (NL 2009), par. 3.3., in cui la Corte afferma la sentenza d’appello nella parte in cui ha ritenuto che le mansioni esercitate dalla ricorrente, una esaminatrice di brevetti, avessero “unmistakably contributed to the fulfillment of the duties of the EPO”.

¹¹³³ Cfr. ad es. Corte distrettuale dell’Aia, *X. v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 24 agosto 2011, ECLI:NL:GHSGR:2012:BX8215 (inedita, in olandese), par. 4.2, in cui la Corte sostiene, pur qualificando l’immunità del Tribunale come “funzionale” (par. 4.1), che le controversie di lavoro sono *in ogni caso* coperte dall’immunità: “[n]o matter how mundane the administrative work that the plaintiff performed for the defendant may be, this work is necessary for the performance of the defendant's duties” (traduzione mia). Cfr. anche l’analisi offerta da R. van Alebeek, A. Nollkaemper, *The Netherlands*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., pp. 179-206, a p. 190 ss.

¹¹³⁴ Corte Suprema russa, *Ryabov v. Eurasian Development Bank*, sentenza del 9 luglio 2010, in *ILDC* 1559 (RU 2010), par. H4 ss. L’Art. 3 dell’Accordo di sede del 2008 fra Russia e EDB riconosceva alla

dall'Accordo e dalla Carta dell'EDB. Su questa base ha negato che l'immunità funzionale limitata riconosciuta alla Banca dall'Accordo di sede potesse estendersi al rapporto di lavoro con il ricorrente.¹¹³⁵

Al contempo, però, mi sembra ugualmente da respingere una soluzione netta nel senso opposto, che non tenga in alcun conto le circostanze del caso di specie, e la specifica condotta rimproverata all'organizzazione. La giurisprudenza tuttavia pare generalmente respingere questo approccio. Nel caso *Mukoro*, ad esempio, il ricorrente lamentava di essere stato vittima di discriminazione razziale nell'ambito del processo di selezione del personale.¹¹³⁶ Il Tribunale osservava che è, al contrario, all'attività di selezione che occorre guardare, e non alla "alleged unlawfulness of the manner in which [it] was carried out".¹¹³⁷ L'attività di selezione del personale realizzata dalla Banca è da considerarsi attività amministrativa in base all'Accordo di sede, ed è "appropriate to fulfil the Bank's purpose and functions".¹¹³⁸ Tale soluzione è confermata nel successivo caso *Bertolucci*, benché le circostanze fossero parzialmente differenti, in quanto gli atti discriminatori e vessatori lamentati dalla ricorrente erano stati commessi nell'ambito di un rapporto di lavoro già costituitosi con la Banca. Il Tribunale in particolare rigetta l'interpretazione proposta dalla ricorrente, secondo cui in nessun caso atti discriminatori o vessatori potrebbero essere considerati come compiuti "in official capacity" o rientrare nelle "administrative activities" della Banca.¹¹³⁹ L'Accordo di sede e l'Order

Banca l'immunità da "any form of judicial interference except cases mentioned in Article 31(1) of the EDB Charter" (par. H5), riportato nel testo.

¹¹³⁵ *Ibid.*, par. H8. Per quanto la prassi russa abbia generalmente adottato un approccio restrittivo all'immunità dalla giurisdizione, questa sembra essere la prima occasione in cui l'immunità sia stata negata in controversie di lavoro, cfr. S.Y. Marochkin, *The Russian Federation*, in A. Reinisch (ed.), *The Privileges and Immunities...*, cit., p. 221 ss.

¹¹³⁶ UK Employment Appeal Tribunal, *Mukoro v. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) et al.*, sentenza del 19 maggio 1994, in *ILR*, vol. 107, 1997, pp. 604-613.

¹¹³⁷ *Mukoro v. EBRD*, cit., p. 612, par. (2). Per il Tribunale l'interpretazione suggerita dal ricorrente "confuses" l'attività di selezione con le (pretese) modalità di svolgimento dell'attività. Tuttavia, osserva il Tribunale, se tale interpretazione fosse corretta "the immunity from suit and legal process conferred... would be meaningless. It would only apply where, after an industrial tribunal had exercised jurisdiction and conducted an investigation into the complaint, it concluded that no unlawful act had been committed by the bank, in which case it would be unnecessary to confer or claim any immunity. The purpose of conferring immunity is to protect the relevant organisation from having legal proceedings brought against it for alleged wrongs, whether those wrongs have actually been committed by the organisation or not" (*ibid.*).

¹¹³⁸ *Ibid.*

¹¹³⁹ UK Employment Appeal Tribunal, *Bertolucci v. EBRD and ors.*, sentenza del 22 luglio 1997, EAT/276/97, Lexis Transcript, p. 6 del Transcript: "Official activities could not include such matters as bullying and intimidation on grounds of sex, degrading and detrimental comments, or refusal to speak to an employee or to acknowledge her presence. These, said Miss Collier, were free-standing acts of discrimination, entirely separate from administrative activities. Indeed some of them had no connection at

del 1991 concedono infatti alla Banca l'immunità dalla giurisdizione “*within the scope of its official activities*” e non “*for its official activities*”.¹¹⁴⁰ Per il Tribunale la differenza non è marginale, e l'espressione “*within the scope*” “*is intended to mean something like ‘in the course of’ or ‘in and about’ or ‘in relation to’ its official activities*”.¹¹⁴¹ Ancora una volta, però, sembra essere l'argomento tratto dalla natura e dalla finalità dell'eccezione alla giurisdizione fondata sull'immunità ad assumere rilievo decisivo.¹¹⁴²

Un ragionamento analogo ha avanzato pure la Corte Suprema olandese nel caso *X. v. EPO*,¹¹⁴³ già citato, avente a oggetto una controversia fra l'organizzazione e uno dei propri dipendenti, il quale invocava la responsabilità civile dell'organizzazione e la violazione nei suoi confronti del duty of care previsto dalla legislazione olandese, e domandava il risarcimento dei danni morali subiti derivanti dall'invalidità da RSI contratta nel corso del proprio lavoro. Dinanzi alla Corte Suprema, il ricorrente impugnava la pronuncia d'appello in ragione dell'interpretazione, a suo dire, eccessivamente ampia da essa data alla nozione di “controversia di lavoro” enunciata dalla Corte Suprema nel caso *Spaans*. La Corte Suprema, al riguardo, osservava che “[c]ontrary to what this complaint takes as its starting point, there is not (only) a labor dispute in respect of which an international organization can invoke immunity if a procedure in that regard impedes the official functioning of the organization. *The issue is whether the conduct reproached to the international organization is immediately connected to the performance of the tasks assigned to that organization*”.¹¹⁴⁴

all with administrative activities. The same argument applied to the decision to dismiss Ms Bertolucci for discriminatory reasons, and her unfair dismissal”.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*

¹¹⁴¹ *Ibid.* Una simile interpretazione è data all'espressione “in respect of”, utilizzata con riferimento all'immunità dei funzionari convenuti congiuntamente alla Banca (*ibid.*, p. 7).

¹¹⁴² *Ibid.*, p. 6: “Moreover the argument from convenience is overwhelmingly against [the] suggested construction of the Order. The immunity would have little purpose if the Industrial Tribunal or Court were required in every case to find what acts of discrimination, or other unlawful behaviour, had been committed by the staff of the Bank, and then go on to sort them into free-standing unlawful acts in respect of which no immunity could be claimed and acts which were merely incidental to the official activities of the Bank, with which the Court or tribunal could no longer concern themselves. We therefore reject this submission, both on authority and on principle. It appears to us that the administration of the Bank, whether or not it is carried out in a way which involves acts of unlawful discrimination or indeed other civil wrongs, is one of the Bank's official activities”.

¹¹⁴³ Corte Suprema olandese, *X. v. EPO*, cit.

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 3.3 (traduzione mia). Un argomento analogo a quello avanzato dal ricorrente era stato espressamente discusso e respinto dalla medesima Corte in *Greenpeace Nederland and Procurator General at the Supreme Court of the Netherlands (intervening) v. Euratom*, sentenza del 13 novembre 2007 n. LJN/ BA9173, in *ILDC* 838 (NL 2007), spec. par. H2: mentre la Corte d'appello aveva sposato

Una soluzione potrebbe allora essere quella di guardare al *petitum*, per verificare se, in ciascun caso di specie, il provvedimento chiesto al giudice sia tale da arrecare un effettivo pregiudizio al funzionamento dell'ente. Una simile soluzione, come noto, era stata prefigurata dalla giurisprudenza italiana, che l'aveva elaborata con riferimento all'immunità degli Stati e ritenuta adeguata anche alle organizzazioni internazionali proprio escludendo che “potenziale interferenza vi [fosse] quando la domanda attenga ad aspetti soltanto patrimoniali del rapporto sul quale la controversia portata avanti al giudice italiano si fonda”.¹¹⁴⁵ Un'identica soluzione è stata tuttavia più di recente adottata dalla Corte Suprema canadese nel caso *Amaratunga v. NAFO*.¹¹⁴⁶ Invero, la Corte adotta un'interpretazione estensiva dell'immunità funzionale riconosciuta alla NAFO dall'omonimo *Immunity Order* del 1980, il cui Art. 3(1) riconosce l'immunità “to such extent as may be required for the performance of its functions”. In base a un'interpretazione sistematica di tale disposizione, la Corte respinge l'interpretazione restrittiva suggerita dal ricorrente,¹¹⁴⁷ ricavando da una (improvvida) comparazione con le esenzioni doganali riconosciute ai funzionari di cui all'Art. 3(3) una “broad

tale approccio e, in base a esso, negato l'immunità dalla giurisdizione di EURATOM, la Corte Suprema lo respinge come “too limited. The essential point was whether the relevant acts were immediately connected with the performance of the tasks entrusted to Euratom. The acts of which Euratom was accused could hardly be regarded as anything other than acts immediately connected with the tasks with which Euratom was entrusted. As such, they were covered by the functional immunity of Euratom” (*ibid.*, par. H3).

¹¹⁴⁵ Cfr. Cassazione (S.U.), *Chirico v. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 20 novembre 1989, n. 4968, in RDIPP, 1991, p. 490; cfr. pure *Lacomy v. MFO*, sentenza del 3 agosto 2000, n. 531, *ibid.*, 2001, p. 423 ss., a p. 426: “secondo [il principio consuetudinario della così detta immunità ristretta], con riguardo ai rapporti di lavoro intercorsi con uno Stato straniero o con un ente internazionale ad esso equiparato, l'esenzione dalla giurisdizione nazionale viene meno non solo nel caso di controversie relative a rapporti di lavoro aventi per oggetto l'esecuzione di attività meramente ausiliarie delle funzioni istituzionali degli enti convenuti, ma anche nel caso di controversie promosse da dipendenti con compiti strettamente inerenti alle funzioni predette, ove la decisione richiesta al giudice italiano, attenendo ad aspetti solo patrimoniali del rapporto di lavoro, sia inidonea ad incidere o interferire nelle stesse funzioni”. Tale approccio, in effetti, ha consentito alla Corte di dichiarare la giurisdizione anche in cause intentate da funzionari di organizzazioni internazionali, che tuttavia si limitino a richiedere l'adeguamento del salario in base alle funzioni effettivamente esercitate: v. *Chirico v. CIHEAM*, cit.: “se tale potenziale interferenza [con le finalità istituzionali dell'ente] non sussiste, la immunità deve essere esclusa, anche se si tratti di dipendente con elevate funzioni di collaborazione in senso stretto rispetto alle funzioni istituzionali”.

¹¹⁴⁶ Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)*, sentenza del 28 marzo 2013, n. 34501.

¹¹⁴⁷ Che intendeva il termine “required” come “necessary, indeed indispensable to NAFO's performance of its functions. On this basis, since NAFO's functions relate to the utilization, management and conservation of fisheries resources, the organization does not require immunity in employment-related matters”, *ibid.*, par. 40.

interpretation” della disposizione in parola.¹¹⁴⁸ Ai fini dell’accoglimento di un’interpretazione estensiva la Corte fa leva, più in generale, sugli obiettivi che il legislatore canadese si proponeva nell’adottare nel 1991 il *Foreign Missions and International Organizations Act* (‘FMIO Act’),¹¹⁴⁹ e in particolare su quello di “modernizzare” la disciplina interna “in accordance with developments in international law and practice”, e quello di rendere il Canada “an attractive location for such organizations to establish headquarters or offices”. Un rapido sguardo alla prassi applicativa del *Privileges and Immunities (International Organizations) Act* del 1985 e del successivo *FMIO Act*, dimostra che in realtà poco è cambiato, quanto al riconoscimento dell’immunità dalla giurisdizione cognitiva, nel passaggio da uno strumento legislativo all’altro.¹¹⁵⁰ Sono quindi principalmente ragioni di *policy* interna,

¹¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 41-42. La lettura congiunta con l’Art. 3(3) è ritenuta appropriata perché deve presumersi che il legislatore canadese sia stato coerente nella redazione del testo dell’Order.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*, parr. 43-44.

¹¹⁵⁰ Non avendo il Canada ratificato la Convenzione del 1947, il riferimento normativo è dato dalla Convenzione Generale del 1946, cui è stata data attuazione nell’ordinamento canadese con l’Order in Council P.C. 3946 dell’1 ottobre 1947 (in *Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, vol. 1, United Nations Legislative Series, Sales No. 60, 1959, p. 11 ss.) e che era richiamata dalla Schedule del *Privileges and Immunities (International Organizations) Act* del 1947, e successive modifiche (*ibid.*, pp. 10-11), e ora dalla Schedule 3 del *FMIO Act*. La Sez. 3(2) dell’Atto del 1947, e ora la Sez. 5(1)(b) del *FMIO Act*, rinviano agli Artt. II e III CPINU ai fini della determinazione dei privilegi e immunità concessi all’organizzazione designata nel *Privileges and Immunities Order*, precisando che essi saranno conferiti “to the extent specified in the order”, a indicazione del fatto che il Governo si riserva, in principio, la facoltà di limitare, eventualmente, il godimento di tali privilegi e immunità. Negli Order emanati a partire dall’adozione dell’Atto del 1947, eccezion fatta per l’ONU (cfr. il già citato Order dell’1 ottobre 1947, Sez. 2), era d’uso riconoscerli, come nel *NAFO Privileges and Immunities Order* del 1980, “to such extent as may be required for the performance of its functions” (cfr., ad es., gli *Orders* relativi alla Caribbean Dev. Bank, e alle Conferenze organizzate in Canada da ITU, UNESCO, dallo Tsunami Warning System, e dalla FAO, in *UNJY*, 1970, pp. 3-7, e il FAO Order in Council del 1978 con cui furono i privilegi e immunità furono concessi all’organizzazione in via stabile, in *UNJY*, 1978, pp. 5-6; fra le eccezioni, cfr. l’Order unico riguardante l’*Organisation internationale de la Francophonie* e l’*Institut de l’énergie et de l’environnement de la Francophonie* del 1988 che concede all’Organizzazione il pieno godimento dei privilegi e delle immunità riconosciuti dagli Artt. II e III CPINU, mentre con riguardo all’Istituto rinvia all’Accordo di sede del 1988, il cui Art. 2 è identico all’Art. II, Sez. 2 CPINU). La tendenza generale a limitare i privilegi e le immunità riconosciuti tramite Order in Council non muta con l’adozione del *FMIO Act* nel 1991 (cfr. ad es. il già citato *ICAO Order* del 1994). Essa è osservabile tanto con riferimento a organizzazioni a carattere universale (v. ad es., l’*OIM Order* del 2012, Sez. 2(1)), quanto a organizzazioni con competenze tecniche/scientifiche (v. l’*ESA Order* del 2019, la cui Sez. 2 rinvia all’Art. X(2) del nuovo Accordo di cooperazione con il Canada del febbraio 2019, che riconosce alcune delle immunità previste dalla CPINU, “to such extent as may be required for the performance of its functions”). Quando il Governo ha inteso concedere un’immunità più ampia, lo ha fatto (v. ad es. l’*UNESCO Order* del 2002, Sez. 4(1)).

l'attrattività del Canada come Stato di sede di organizzazioni internazionali, che convincono la Corte ad adottare una lettura estensiva della disposizione in parola.¹¹⁵¹

Da tali premesse la Corte ricava che la gestione dei rapporti di lavoro con il personale è importante per il perseguimento dei fini istituzionali di una qualsiasi organizzazione.¹¹⁵² Essa si sofferma, tuttavia, anche sulla carica di primo piano ricoperta dal ricorrente nella struttura amministrativa dell'organizzazione,¹¹⁵³ e sulla particolare natura condotta rimproverata all'organizzazione e della domanda principale formulata dal ricorrente.¹¹⁵⁴ Con riferimento, tuttavia, alla domanda secondaria, concernente il pagamento dell'indennità di fine rapporto, spettante al ricorrente dal chiaro disposto della Rule 10.4 delle *NAFO Staff Rules*,¹¹⁵⁵ la Corte osserva:

“The enforcement of rule 10.4 would not amount to submitting NAFO’s managerial operations to the oversight of Canadian courts. The separation indemnity claim would in no way interfere with NAFO’s performance of its functions [...] In sum, no compelling reason exists for finding that s. 3(1) of the NAFO Immunity Order applies to the appellant’s claim with respect to the separation indemnity”.¹¹⁵⁶

Una simile soluzione non sembra suscettibile di applicazione generale. Essa dipende esattamente dalla specifica formulazione della norma sull'immunità giurisdizionale riconosciuta alla NAFO. A condizioni simili, tuttavia, non si vede quali ragioni di principio potrebbero opporsi all'esercizio della giurisdizione, stante il limitato grado d'interferenza nella sfera di autonomia dell'ente.

¹¹⁵¹ Il richiamo finale al pericolo che, in ragione della vulnerabilità dell'organizzazione, si verificano “intrusions into its operations and agenda by the host state and that state’s courts”, sembra quasi fatto *en passant*, v. *Amaratunga v. NAFO*, cit., par. 45.

¹¹⁵² *Ibid.*, parr. 54-56.

¹¹⁵³ *Ibid.*, par. 57: “In the case at bar, the appellant was the Deputy Executive Secretary of NAFO, the second- in-command in the Secretariat. He directly supervised other staff and was responsible for the scientific aspect of NAFO’s mission. *That alone would be sufficient to conclude that immunity is required in this case in order for NAFO to perform its functions.* NAFO must have the power to manage its employees, especially those in senior positions, if it is to perform its functions efficiently. *To allow employment-related claims of senior officials to proceed in Canadian courts would constitute undue interference with NAFO’s autonomy in performing its functions and would amount to submitting its managerial operations to the oversight of its host state’s institutions*” (corsivo aggiunto).

¹¹⁵⁴ *Ibid.*, par. 58: “This result would flow from the very nature of the appellant’s legal proceedings. In his statement of claim, he alleges that the Executive Secretary ‘engaged in improper management practices’ [...]. He also seeks punitive damages. In doing so, he is asking the Nova Scotia Supreme Court to pass judgment on NAFO’s management of its employees. That, in my view, would constitute interference with NAFO’s internal management, which goes directly to its autonomy”.

¹¹⁵⁵ La quale prevede che “a separation indemnity must be paid to any departing employee, regardless of the reasons for the termination of the employment relationship”.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, parr. 65-67. Invero, la stessa organizzazione aveva non solo riconosciuto che l'indennità spettasse al ricorrente, ma anche che l'immunità non potesse operare per questa tipologia di pretese.

7. Considerazioni di sintesi sulla prassi esaminata in un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario

Un ultimo profilo del principio di necessità funzionale che vale la pena di porre in evidenza, e da cui si può partire per svolgere alcune considerazioni finali, appare in quei casi in cui l'immunità dalla giurisdizione è stata "dedotta" per via interpretativa da accordi che non la prevedevano espressamente.¹¹⁵⁷ A tal fine, sono state valorizzate le norme sulle immunità dei funzionari, sull'immunità dall'esecuzione e sull'inviolabilità della sede, interpretate teleologicamente alla luce del principio di necessità funzionale al fine di dedurre dall'Accordo di volta in volta applicabile l'immunità dalla giurisdizione cognitiva. In tal modo, evidentemente, il principio di necessità funzionale non svolge una mera funzione di "ausilio interpretativo", ma finisce per essere il fondamento stesso da cui è dedotta l'immunità dalla giurisdizione. Tuttavia, delle due l'una: o il principio funzionalistico è da intendersi come una mera "purposive clause", la quale potrà indurre il giudice a prediligere, nell'interpretare le forme d'immunità espressamente contemplate dall'accordo applicabile,¹¹⁵⁸ quella che consenta di attribuire loro un effetto utile,¹¹⁵⁹ oppure a esso va attribuita un'autonoma efficacia normativa, e da esso è possibile dedurre anche forme di protezione non espressamente previste dagli accordi rilevanti, eppure necessarie per consentire all'organizzazione il perseguimento dei suoi fini istituzionali, preservandone *in una certa misura* l'autonomia. Mi sembra che quest'ultima soluzione sia da preferire, alla luce della prassi esaminata in questo capitolo. Occorre tuttavia intendersi sulla *misura* d'immunità necessaria a garantire l'autonomia dell'organizzazione, e porsi in particolare in un'ottica di ricostruzione della portata della norma consuetudinaria ipotizzata nel primo capitolo.

Anzitutto, mi pare scorretto, perché smentito dalla prassi, attribuire all'immunità dalla giurisdizione una portata più ampia di quella necessaria a proteggere l'ente da interferenze nella propria sfera *interna*. Tale qualificazione mi sembra inevitabile, stante

¹¹⁵⁷ Cfr. ad es. Cassation, *Institut international du froid v. Elkaim*, sentenza dell'8 novembre 1988, in *Bulletin civil*, 1988, I, p. 211; Cassazione (S.U.), *Pistelli c. Istituto Universitario Europeo*, sentenza del 28 ottobre 2005, n. 20995, in *RDI*, 2006, p. 248 ss.; Supreme Court of Kenya, *K. Njeri Kandie v. Alassane Ba & Shelter Afrique*, sentenza del 28 luglio 2017, Petition n. 2/2015.

¹¹⁵⁸ E dunque già oggetto di una valutazione, benché operata ex ante, della loro necessità funzionale, cfr. Corte Suprema canadese, *World Bank Group v. Wallace*, cit.

¹¹⁵⁹ Cfr. Tribunal du Travail (Bruxelles), *K.A. c. Organisation X.*, cit., par. 19.

anzitutto la generale affermazione dell'immunità nelle controversie di lavoro, e quanto si è detto a proposito del II Modello d'immunità, oltre che più in generale il numero di casi in cui l'immunità è stata negata in controversie aventi natura commerciale. Al contempo, tuttavia, sarebbe eccessivo concludere che ogni attività rientrante *lato sensu* nella sfera interna dell'ente ricada sicuramente nella portata applicativa della norma. Con riferimento alle controversie di lavoro, dunque, non *ogni* rapporto di lavoro con un'organizzazione internazionale è *necessariamente* sottratto alla giurisdizione statale. Occorre infatti tenere in considerazione la stessa diversità delle tipologie contrattuali cui l'organizzazione fa ricorso per reclutare personale, soprattutto a livello locale,¹¹⁶⁰ e la circostanza che alcune forme di esercizio della giurisdizione non appaiono tali da poter arrecare un pregiudizio all'indipendente funzionamento dell'ente.¹¹⁶¹ In effetti, nel caso *Pistelli c. IUE*, la Cassazione italiana sembra aver lasciato aperta la possibilità che il riconoscimento dell'immunità si accompagni a una valutazione delle circostanze di ciascun caso di specie, avendo in particolare riguardo, sulla linea della giurisprudenza anteriore della stessa Corte, alle specifiche mansioni svolte dal ricorrente, e all'oggetto della domanda da esso formulata.¹¹⁶²

In ultima analisi, tuttavia, occorre riconoscere la varietà dei "modelli" convenzionali d'immunità funzionale esaminati, cui in parte corrisponde quella delle soluzioni adottate in giurisprudenza, non è in grado di chiarire definitivamente la portata del criterio funzionalistico. Ciò è dovuto alla sua natura relativa, variabile secondo le funzioni esercitate dall'organizzazione di volta in volta considerata. Il che è un riflesso del principio di specialità, che informa ogni aspetto dell'esistenza di tali enti.

Così, salvo a voler ricorrere a definizioni tautologiche e circolari del concetto, occorre tentare di delimitare il rapporto di connessione strumentale che permette di inquadrare un determinato rapporto nel novero di quelli coperti dall'immunità. Una prima possibile linea di confine potrà individuarsi nella sfera di efficacia personale degli Statuti e delle regole interne dell'organizzazione. Se il rapporto sarà inquadrabile nella

¹¹⁶⁰ Cfr. US Court of Appeals (DC Circ.), *Broadbent v. OSA*, e altri casi simili discussi in precedenza.

¹¹⁶¹ Cfr. Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. NAFO*, cit., ma anche la prassi italiana che distingue a seconda del *petitum*, ma anche, benché forse eccessive nelle loro conclusioni nella misura in cui non tengono in considerazione il *petitum*, la prassi colombiana e cilena, che sottraggono all'operare dell'immunità l'intero contenzioso con il personale reclutato localmente.

¹¹⁶² Cassazione (S.U.), *Pistelli c. IUE*, cit., par. 15: “[s]ulla base delle considerazioni svolte, pertanto, e tenuto conto che nella controversia non è neppure prospettabile il limite dell'immunità ristretta, considerate le mansioni svolte dalla P. e la natura delle domande, tutte non meramente patrimoniali [...] il ricorso va rigettato e dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano”.

sfera della funzione pubblica internazionale, esso sarà tendenzialmente considerato come immune. Come osservato dalla Cassazione, "per escludere la giurisdizione italiana [è] sufficiente la deduzione di un rapporto caratterizzato da stabile e continuativo inserimento del lavoratore nell'organico dell'ente, indipendentemente dal tipo e livello delle funzioni, dovendosi considerare l'aspetto organizzativo (struttura degli uffici, ripartizioni delle mansioni, attribuzioni degli emolumenti) direttamente strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente".¹¹⁶³ Il momento organizzativo, inteso anche nella sua dimensione normativa, istituzionale, dà la misura della sfera di autonomia dell'ente; lo stabile e continuativo inserimento nell'organizzazione, e la partecipazione, sotto ogni aspetto del rapporto, all'ordinamento giuridico dell'ente, invece, quella dell'esenzione a esso riconosciuta.

Quanto al collegamento fra l'attività di autoorganizzazione e le finalità istituzionali dell'ente, esso è ben descritto dalla Corte quale rapporto di "strumentalità diretta". Tale definizione offre la sponda per prendere "in prestito" una definizione che, elaborata ad altri fini, potrebbe rilevarsi utile anche in questo ambito, almeno quale formula capace di descrivere più compiutamente tale rapporto. Parafrasando Gaetano Silvestri, potrebbe definirsi funzionale, e quindi immune, "l'attività senza la quale non è pensabile la sussistenza dell'intero ordinamento inteso quale istituzione".¹¹⁶⁴

Tale carattere risulta sicuramente soddisfatto, alla luce della prassi, almeno con riferimento alla sfera dei rapporti di lavoro di un'organizzazione internazionale con i propri funzionari. La definizione proposta sembra quindi essere in grado di delimitare con un certo grado di precisione la sfera delle attività immuni in base al diritto consuetudinario: essa verrebbe così a coincidere con l'attività di contrattazione, organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro con il solo personale stabilmente inserito nell'organico dell'ente. Al contempo, però, non è certo che siano sempre sottratte alla giurisdizione statale le controversie aventi ad oggetto prestazioni meramente patrimoniali. I casi in cui una simile eccezione è stata ritenuta applicabile non sono numerosi e, pur fondandosi su condivisibili obiettivi di tutela del lavoratore, nell'incertezza del diritto applicabile dovrebbe propendersi per l'immunità. Questa conclusione non ci sembra essere rimessa in discussione dal possibile mutamento di assetto che potrà essere generato dalla sentenza *Jam* della Corte Suprema degli Stati

¹¹⁶³ Cassazione, *Lakomy c. MFO*, cit.

¹¹⁶⁴ G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, 1985.

Uniti nella giurisprudenza statunitense - che, a scanso di equivoci, costituisce ad oggi la fonte in assoluto più prolifica di decisioni giudiziarie in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali. Per quanto osservabile dalle prime pronunce emanate a seguito della decisione della Corte Suprema, e alla luce della prassi in materia d'immunità degli Stati, non sembra che l'evoluzione potrebbe incidere sul "nocciolo duro" di rapporti sicuramente immuni.

D'altro canto, l'elemento, assai più pregnante, che potrebbe apparire come operante contro il pieno consolidamento della norma consuetudinaria, è rappresentato dal movimento generale verso il ridimensionamento dell'immunità dalla giurisdizione al fine di un suo coordinamento con il diritto di accesso al giudice. In altri termini, se fosse confermata quest'ultima tendenza proprio con riferimento alle controversie in materia di rapporti di lavoro con le organizzazioni internazionali, occorrerebbe considerare la possibilità che la nascente norma consuetudinaria si stia formando *in parallelo* alla regola che impone al giudice interno di anteporre al riconoscimento dell'immunità, il previo accertamento di vie alternative di ricorso.

8. L'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali e il suo coordinamento con il diritto di accesso al giudice

In conclusione è necessario quindi accennare alla questione del coordinamento fra l'immunità e il diritto di accesso al giudice, sempre più diffusa nella prassi. L'idea dalla quale muove parte della dottrina è che esista, *in nuce*, la possibilità di un conflitto fra il diritto procedurale di accesso al giudice e la norma sull'immunità dalla giurisdizione, in particolare quando quest'ultima abbia l'effetto di impedire "alla vittima di violazioni dei diritti umani fondamentali di ottenere, in altro modo o per equivalenti, l'accesso alla giustizia e l'eventuale riparazione". Esiste, infatti, "un principio generale di giustizia, per cui non esiste un diritto sostanziale effettivo in mancanza di rimedi procedurali per la sua violazione".¹¹⁶⁵ Senonché, l'argomento fondato sul diritto di accesso al giudice prescinde dalla natura della violazione, ponendo in rilievo il conflitto apparente fra l'obbligo negativo dello Stato del foro di non esercitare la giurisdizione in applicazione delle norme sull'immunità, e quello positivo di consentire a chiunque l'accesso a una

¹¹⁶⁵ R. Pisillo Mazzeschi, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *DUDI*, 2014, p. 275 ss., a p. 309.

tutela giurisdizionale dei propri diritti.¹¹⁶⁶ La relazione tradizionale Stato del foro-Stato estero beneficiario dell'immunità si arricchisce di un terzo "polo", il ricorrente, che vanta un diritto nei confronti dello Stato del foro. Del resto questa ricostruzione, prefigurata in prima battuta dalla prassi statale,¹¹⁶⁷ è oggi avallata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo,¹¹⁶⁸ e risulta vieppiù legittimata dalla diffusione, nella giurisprudenza nazionale, della tecnica di coordinamento volta a anteporre al riconoscimento dell'immunità la verifica dell'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso in seno all'organizzazione convenuta.

Più di recente si sono tuttavia evidenziati i limiti di questa ricostruzione, oltre che dei risultati cui essa è pervenuta,¹¹⁶⁹ ponendo in rilievo come le stesse norme sull'immunità, e in particolare quelle valide per gli Stati esteri e gli organi statali, in realtà rappresentino esse stesse un punto di equilibrio fra contrapposti interessi giuridici,

¹¹⁶⁶ Capitolo 3, § 2; Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi*, cit., pp. 319-320. In dottrina, la prospettazione del problema in termini di conflitto di norme si è affermata presto (v. Singer, *Jurisdictional Immunity of International Organizations*, cit.) e successivamente consolidata nel solco tracciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze nei casi *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*: v. P. Pustorino, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali. Le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *RDI*, 2000, p. 132 ss.; I. Pingel, *Autonomie juridictionnelle et employeur privilégié. Concilier les contraires*, in *RGDIP*, 2000, p. 445 ss.; Gaillard, Pingel-Lenuzza, *Immunities of IOs, to restrict or to bypass*, cit., p. 7; F. Sudre, *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in I. Pingel (dir.), *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, cit., pp. 19-20; Reinisch, Weber, *In the Shadow of Waite and Kennedy*, cit., pp. 64-65 e 77.

¹¹⁶⁷ Cassazione, *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali*, sentenza del 27 maggio 1955, n. 1613; Corte costituzionale tedesca, *Hetzl v. Eurocontrol*, sentenza del 10 novembre 1981; Corte Suprema argentina, *Washington Cabrera J.E. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983; Corte Suprema olandese, *Spaans v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 20 dicembre 1985; Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle c. CERN*, sentenza del 21 dicembre 1992 ("cette obligation de prévoir une procédure de règlement avec les tiers constitue la contrepartie à l'immunité octroyée"); Cyprus Supreme Court, *Stavrinou v. United Nations and Commander of the United Nations Force in Cyprus*, sentenza del 17 luglio 1992, n. 8145, in *ILDC* 929 (CY 1992); Cassazione, *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza dell'8 giugno 1994, n. 5565. Cfr. inoltre Cour de Cassation, *Rapport annuel 1995*, p. 418, in cui, commentando la propria sentenza dello stesso anno nel caso *Hintermann c. UEO*, la Corte osservava: "Les immunités de juridiction des organisations internationales... ont, pour conséquence, lorsque n'est pas organisé au sein de chaque organisation un mode de règlement arbitral ou juridictionnel des litiges, de créer un déni de justice... ce déni de justice peut-il être évité par la primauté de la convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit au juge et au procès équitable?".

¹¹⁶⁸ Corte EDU, ricorso n. 26083/94, *Waite e Kennedy c. Germania*, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 59 e 63 ss.; Id., ricorso n. 28934/95, *Beer e Regan c. Germania*, sentenza del 18 febbraio 1999, par. 49 e 53 ss.

¹¹⁶⁹ A. Lagerwall, L. Weyers, *Le droit d'accès au juge contre les immunités des États et des organisations internationales: une argumentation aux effets inexorablement limités?*, in *Rev. trim. dr. h.*, vol. 113, 2018, p. 53 ss.

emergente dalla prassi statale.¹¹⁷⁰ Ora, se da un lato non si vede perché questa affermazione dovrebbe essere meno valida per le organizzazioni internazionali, è però vero che il regime d'immunità applicabile a queste ultime è rimasto sotto diversi profili - non ultimo quello relativo ai mezzi alternativi di risoluzione di (almeno) alcune categorie di controversie -¹¹⁷¹ cristallizzato nella migliore delle ipotesi all'assetto di interessi e valori del secondo dopo guerra. Stante l'avvertita insufficienza dei meccanismi di ricorso predisposti in seno all'ordinamento di tali enti, combinata con la portata assoluta dell'immunità concessa a molti di essi, non sorprende che sia sorta l'esigenza di coordinare le norme sull'immunità dalla giurisdizione, in particolare, delle organizzazioni internazionali con il diritto di accesso al giudice, sia esso previsto a livello internazionale o costituzionale. La lettura che mira a spostare l'attenzione sul

¹¹⁷⁰ Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi*, cit., p. 335. Cfr. anche Capitolo 3, § 2. Così parte della dottrina ha suggerito di spostare l'attenzione dal conflitto di norme fra l'immunità e la CEDU all'interpretazione delle norme sull'immunità: Papa, *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite*, cit., a p. 56; B.I. Bonafè, *L'esistenza di rimedi alternativi*, cit., p. 826 ss.; M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia*, cit., spec. p. 157 ss.; Papa, *The Mothers of Srebrenica Case*, cit.

¹¹⁷¹ Con riferimento, ad esempio, al sistema di giustizia interno alle Nazioni Unite, diversi erano i profili di incompatibilità con le garanzie dell'equo processo che hanno stimolato la riforma del dicembre 2008, mirante a "garantire lo Stato di diritto in seno alle Nazioni Unite e l'effettiva protezione dei diritti dello staff e del management", cfr. *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*, 28 luglio 2006, UN Doc. A/61/205, par. 6-7 ("[...] as a result of the jurisdictional immunities enjoyed by the Organization, staff members have no external recourse to the legal systems of Member States, while the Secretary-General may waive their functional immunity from action under national legal systems in certain cases. Thus, it is essential to have an internal justice system that both provides adequate safeguards and ensures accountability of staff members. The Redesign Panel finds that the system that exists at present is fundamentally inadequate for the task of administering justice."). In dottrina v. P. Bodeau-Livinec, *La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, in *AFDI*, 2008, p. 305 ss. Con specifico riferimento alle criticità pure esistenti nel Tribunale amministrativo dell'OIL, v. D. Gallo, *The Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT), the International Court of Justice (ICJ) and the Right of Access to Justice for the Staff of International Organizations: The Need for a Reform in light of the ICJ Advisory Opinion of 1 February 2012*, LUISS Working Paper 2/2014. Più in generale, sul diritto a un ricorso effettivo dei funzionari internazionali, v. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif*, Brill/Nijhoff, 2016. Rispetto all'obbligo di prevedere metodi appropriati di risoluzione delle controversie contrattuali o di diritto privato (Art. VIII, Sez. 29 CPINU *et similia*), v. P. Glavinis, *Les litiges relatifs aux contrats passés entre organisations internationales et personnes privées*, cit.; C. Dominicé, *Le règlement du contentieux externe des organisations internationales*, in *Mélanges Virally*, 1991, p. 225 ss.; Id., *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées*, cit.; K. Schmalenbach, *Dispute Settlement (Article VIII Sections 29-30 General Convention)*, in A. Reinisch (ed.), *The General Conventions...*, cit., p. 529 ss.; Id., *Dispute Settlement (Article IX Sections 31-32 Specialized Agencies Convention)*, *ibid.*, p. 589 ss.; D. Hovell, *Due Process in the UN*, in *AJIL*, vol. 110, 2016, p. 1 ss.; M. Buscemi, *The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The 'politicization' of (financially) burdensome questions*, in *QIL, Zoom-in* 68 (2020), pp. 23-49. Sui procedimenti di risoluzione delle controversie internazionali delle organizzazioni internazionali, v. D.W. Bowett, *The Court's role in relation to international organizations*, in V. Love, M. Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice, Essays in honour of Sir Robert Jennings*, CUP, 1996, p. 181 ss.; K. Wellens, *Remedies Against International Organisations*, CUP, 2002; R. Virzo, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, cit., p. 357 ss.

coordinamento "interno" fra norme sull'immunità e obblighi dell'organizzazione in merito all'istituzione di meccanismi alternativi di ricorso ha tuttavia il pregio di porre in rilievo l'esistenza di una quarta direttrice dell'assetto "tripolare" di rapporti sopra descritto, cioè quella che unisce il ricorrente all'organizzazione beneficiaria dell'immunità e titolare dell'obbligo di fornire una via di ricorso alternativa. In altri termini, se il ricorrente fa valere il proprio diritto fondamentale di accesso al giudice nei confronti dello Stato del foro, è perché ritiene di non disporre di una via di ricorso in seno all'organizzazione. Benché in via mediata, è quest'ultimo diritto il nodo del problema.

Al contempo parte integrante e presupposto del diritto a un equo processo,¹¹⁷² il diritto di accesso al giudice è riconosciuto, seppure implicitamente, da numerosi accordi internazionali, a livello sia universale sia regionale.¹¹⁷³ Esso è enunciato anche da vari strumenti di *soft law*, ed è riconosciuto nelle costituzioni della maggior parte degli Stati,¹¹⁷⁴ in cui tuttavia può assumere contenuto e portata diversi, ciò che si riflette inevitabilmente sul modo in cui diverse corti interne approcciano il problema del suo coordinamento con la norma sull'immunità.¹¹⁷⁵ In più, spesso la dottrina preferisce parlare in termini più generali di diritto di accesso alla giustizia, nozione più ampia di quella di accesso al giudice, e nella quale si fanno in genere ricadere non solo organi giurisdizionali, ma anche tribunali arbitrali, istituzioni nazionali per i diritti umani, *equality bodies* o *ombudsman*, e più in generale ogni istituzione o procedimento tramite

¹¹⁷² Corte EDU, ricorso n. 4451/70, *Golder c. Regno Unito*, sentenza del 21 febbraio 1975, par. 35-36. In dottrina, v. P. Pustorino, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci, 2019, p. 143 ss.; P. Schmitt, *Access to Justice and International Organizations, The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*, EElgar, 2017, p. 91 ss.; W.A. Schabas, *Article 6. Right to a fair trial*, in Id., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, OUP, 2015, p. 264 ss., spec. p. 284 ss.; Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione*, cit., spec. p. 85 ss.; A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice*, OUP, 2011, spec. p. 50 ss.; M. Kloth, *Immunities and the right of access to court under Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, 2010, p. 2 ss.; F. Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, OUP, 2007. Cfr. anche European Union Agency for Fundamental Rights, *Access to Justice in Europe: and overview of challenges and opportunities*, 2011, p. 14-16. European Commission for Democracy Through Law, *Report on the Rule of Law*, 4 aprile 2011, p. 11 s.

¹¹⁷³ Per il sistema della Convenzione americana dei diritti umani, cfr. A.A. Cançado Trindade, *The Right of Access to Justice in the Inter-American System of Human Rights Protection*, in *IYIL*, vol. 17, 2007, p. 7 ss.

¹¹⁷⁴ P. Schmitt, op. cit., p. 107.

¹¹⁷⁵ In alcuni contesti, in effetti, esso è riconosciuto quale diritto fondamentale dell'individuo, e principio irrinunciabile dell'ordinamento costituzionale: cfr. ad es., Corte Costituzionale, sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014; Corte Suprema argentina, *Washington Cabrera J.E. c. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983, in cui la Corte ha dichiarato incostituzionale. In altri ordinamenti, per contro, si nega in nuce la possibilità di un conflitto normativo.

la quale la vittima di una violazione dei diritti umani possa presentare un ricorso.¹¹⁷⁶ In questo senso l'esistenza di una norma consuetudinaria in materia è dibattuta.¹¹⁷⁷ Nel 2010, tuttavia, la Corte d'appello dell'Aia ha affermato, nel caso *Stichting Mothers of Srebrenica*, "that the right to a fair trial and the right of access to a court of law it entails is a matter of customary law, which can be invoked independently of the preceding provisions".¹¹⁷⁸ Come nota la Corte Suprema olandese nello stesso caso, lo Stato ha prima impugnato, e poi ritirato questo motivo di ricorso alla Corte. Una conferma ulteriore dell'esistenza di una norma consuetudinaria, eventualmente anche solo di portata regionale, potrebbe forse ricavarsi dalla giurisprudenza statale che, come si dirà, fa sempre più spesso applicazione dei criteri enunciati dalla Corte europea, a partire dai casi *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*.¹¹⁷⁹

8.1. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte, come noto, ha affermato che il diritto di accesso al giudice non è assoluto, bensì ammette limitazioni purché perseguano un obiettivo legittimo e vi sia un ragionevole nesso di proporzionalità fra il fine perseguito e l'entità della limitazione e, in ogni caso, il diritto non risulti leso nella sua stessa essenza.¹¹⁸⁰

¹¹⁷⁶ Schmitt, op. cit., p. 92; v. però F. Francioni, *The Rights of Access to Justice under Customary Law*, in Francioni (ed.), op. cit., p. 1, il quale invece afferma che nella sua accezione più generica il diritto di accesso alla giustizia "is employed to signify the possibility for the individual to bring a claim before a court and have a court adjudicate it".

¹¹⁷⁷ J-F Flauss, *Immunités des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in SFDI, *La soumission des organisations internationales aux normes relatives aux droits de l'homme*, cit., p. 73, lo considera quale "standard minimum de civilisation"; Per B. Conforti, *Diritto internazionale*, p. 282, sarebbe invece qualificabile come principio generale di diritto riconosciuto dalle Nazioni civili, stante il suo diffuso riconoscimento negli ordinamenti statali quale diritto fondamentale.

¹¹⁷⁸ Corte d'appello dell'Aia, *Stichting Mothers of Srebrenica*, cit., par. 5.1.

¹¹⁷⁹ Cfr. Commissione europea dei diritti umani, *Spaans c. Paesi Bassi*, ricorso n. 12516/86, decisione del 12 dicembre 1988; Id., ricorso n. 6231/73, *Hess c. Regno Unito*, decisione del 28 maggio 1975, pp. 73-74, per due esempi di dichiarazioni d'inammissibilità dei ricorsi, fondate sulla pretesa natura esorbitante, rispetto alla "giurisdizione" degli Stati convenuti, delle decisioni o atti presi da un'organizzazione internazionale: in particolare, in *Spaans*, la Commissione per dichiararsi incompetente *ratione personae* porta in primo piano l'oggetto mediato del ricorso (gli atti amministrativi del Tribunale dei ricorsi Iran-USA nei confronti di un proprio dipendente), a scapito dell'oggetto immediato del ricorso (le decisioni nazionali che riconoscevano l'immunità dalla giurisdizione del Tribunale).

¹¹⁸⁰ Corte EDU, *Beer e Regan*, cit., par. 49 (per comodità si farà riferimento solo a questa pronuncia). Papa, *Immunità delle Nazioni Unite*, cit., p. 32, sottolinea correttamente come la Corte avesse enunciato i due criteri distintamente, ma anche (p. 33) come essa non si sia mai soffermata a verificare l'eventuale lesione dell'essenza stessa del diritto di accesso al giudice, malgrado l'occasione le si fosse presentata nel caso dell'*Associazione Madri di Srebrenica*. Secondo E. Robert, *The Jurisdictional Immunities of International Organizations: The Balance Between the Protection of the Organizations' Interests and*

Nell'applicare questi criteri, la Corte ha quindi sviluppato un approccio che non ha più, nei suoi termini essenziali, rimesso in discussione. Sotto il profilo della legittimità del fine perseguito tramite il conferimento di privilegi e immunità alle organizzazioni internazionali, la Corte pone l'accento sul principio di necessità funzionale: poiché l'immunità dalla giurisdizione è riconosciuta al fine di garantire l'autonomia dell'ente rispetto ad indebite interferenze, e l'importanza di tale misura restrittiva del diritto di accesso al giudice è accresciuta dall'espansione del fenomeno della cooperazione internazionale, allora l'obiettivo che essa persegue è da considerarsi legittimo.¹¹⁸¹ Ora, com'è stato osservato, l'enunciato della Corte non pregiudica la questione della portata dell'immunità dalla giurisdizione.¹¹⁸² Tale ultimo profilo, tuttavia, parrebbe venire più propriamente in rilievo - alla luce della giurisprudenza della Corte concernente l'immunità dalla giurisdizione degli Stati - sul piano della valutazione della

Individuals' Rights, in O. Corten et al. (dir.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, p. 1433 ss., a p. 1455, la valutazione della violazione della sostanza stessa del diritto risulta in fatto assorbita nel controllo di proporzionalità. Tuttavia, eloquentemente, la Corte EDU conclude l'esame della compatibilità del riconoscimento dell'immunità con il diritto di accesso al giudice nel caso Associazione Madri di Srebrenica senza affermare, come invece normalmente fa, che il diritto di accesso al giudice non è stato leso nella sua stessa essenza (v. nuovamente Papa, op. cit., p. 61).

¹¹⁸¹ *Beer e Regan*, par. 53; ricorso n. 18754/06, *Lopez Cifuentes c. Spagna*, sentenza del 7 luglio 2009, par. 26 (in cui peraltro la Corte si limita a richiamare i principi applicabili, giacché il ricorso aveva in realtà a oggetto non una decisione interna di riconoscimento dell'immunità, bensì la responsabilità della Spagna come Stato di sede dell'OEI per le carenze in termini di garanzie dell'equo processo nella procedura di ricorso stabilita dall'organizzazione); ricorso n. 39619/06, *Chapman c. Belgio*, sentenza del 5 marzo 2013, par. 48-49; *Associazione Madri di Srebrenica*, cit., par. 139(c) e 169 (in cui la Corte al termine di un'analisi degli argomenti dei ricorrenti, ritiene al contempo il riconoscimento dell'immunità alle Nazioni Unite serviva un obiettivo legittimo e non era sproporzionato); ricorso n. 415/07, *Klausecker c. Germania*, sentenza del 6 gennaio 2015, par. 67; ricorso n. 15521/08, *Perez c. Germania*, sentenza del 6 gennaio 2015, par. 93 (in cui la Corte si limita invero a enunciare la compatibilità *ratione personae* del ricorso con la Convenzione, ma lo dichiara contestualmente inammissibile per il mancato esaurimento dei ricorsi interni). Può rilevarsi qui una differenza con l'approccio seguito in materia d'immunità degli Stati, dove il requisito della legittimità della restrizione risulta soddisfatto dalla necessità di rispettare il diritto internazionale, v. Corte EDU, ricorso n. 35763/97, *Al-Adsani c. Regno Unito*, sentenza del 21 novembre 2001, par. 54. Può ritenersi, tuttavia, che tale esigenza finisca per risultare assorbita dalla rilevazione dell'obiettivo specifico oggetto di accertamento da parte della Corte, giacché in effetti la necessità di rispettare il diritto internazionale è insita in quella di tutelare l'indipendente funzionamento di un'organizzazione, ente derivato di diritto internazionale, attraverso il riconoscimento dell'immunità: cfr. Comm. EDU, *Spaans*, cit. ("The Commission notes that it is in accordance with international law that States confer immunities and privileges to international bodies like the Iran-United States Claims Tribunal which are situated in their territory. The Commission does not consider that such a restriction of national sovereignty in order to facilitate the working of an international body gives rise to an issue under the Convention"), e l'approccio adottato dalla Corte in *Lopez Cifuentes*, loc. cit.

¹¹⁸² Gaillard, Pingel-Lenuzza, op. cit., pp. 6-7. Peraltro, come si è notato anche nel Capitolo 2, l'espansione del fenomeno della cooperazione internazionale e il suo consolidamento potrebbero far ritenere superata la necessità di riconoscere alle organizzazioni internazionali un'immunità tanto ampia.

proporzionalità della restrizione.¹¹⁸³ In questo senso, allora, l'accertamento della legittimità dell'obiettivo dovendo avvenire in astratto, esso si traduce in una sorta di "riflesso condizionato" della Corte, che infatti ha sempre ritenuto integrato tale elemento del test.¹¹⁸⁴

Più dinamico è invece il secondo elemento del test elaborato dalla Corte, concernente appunto il giudizio di proporzionalità della restrizione, da effettuarsi alla luce delle circostanze del caso concreto. In primo luogo, non può dirsi che l'aspetto della portata dell'immunità sia del tutto trascurato dalle pronunce in commento. La Corte, tuttavia non si pone espressamente sul terreno dell'interpretazione delle norme sull'immunità,¹¹⁸⁵ bensì, nel valutare le circostanze del caso concreto alla luce delle quali deve essere svolto il giudizio di proporzionalità, essa introduce, a *conclusione* di tale giudizio, alcune considerazioni sulla particolare natura della controversia - riguardante nel caso in commento il rapporto di lavoro fra i ricorrenti e l'ESA, e l'applicazione del diritto tedesco ai fini di ottenere il riconoscimento della sua avvenuta trasformazione in un rapporto a tempo indeterminato. Sul punto la Corte afferma che

"bearing in mind the legitimate aim of immunities of international organisations, the test of proportionality cannot be applied in such a way as to compel an international organisation to submit itself to national litigation in relation to employment conditions prescribed under national labour law. To read Article 6 § 1 of the Convention and its guarantee of access to court as necessarily requiring the application of national legislation in such matters would, in the Court's view, thwart the proper functioning of international organisations and run counter to the current trend towards extending and strengthening international cooperation".¹¹⁸⁶

La Corte ha ripreso tale affermazione nella giurisprudenza successiva. Nel caso *Chapman*, ad esempio, la Corte precisa ulteriormente che l'effetto di ostacolare l'indipendente funzionamento sarebbe prodotto dalla sottoposizione di questa alla giurisdizione nazionale "at least in respect of the conditions of employment of its

¹¹⁸³ Rossi, op. cit., p. 14 ss. e riferimenti ivi citati: per quanto riguarda l'immunità degli Stati, la restrizione sarà proporzionata se conforme al diritto internazionale generale.

¹¹⁸⁴ Lo stesso del resto può dirsi della giurisprudenza sull'immunità degli Stati, v. Rossi, op. loc. ult. cit.

¹¹⁸⁵ *Beer e Regan*, cit., par. 44, ove rileva la non manifesta arbitrarietà del riconoscimento dell'immunità all'ESA da parte delle corti tedesche, e afferma che "it is not its task to substitute itself for the domestic jurisdictions. It is primarily for the national authorities, notably the courts, to resolve problems of interpretation of domestic legislation. This also applies where domestic law refers to rules of general international law or international agreements"

¹¹⁸⁶ *Ibid.*, par. 62.

staff".¹¹⁸⁷ Da ultimo, nel caso *Klausecker*, la Corte ha ampliato il proprio ragionamento sul punto, osservando da un lato come il ricorrente non avesse invocato norme di diritto nazionale, bensì regole interne dell'organizzazione in materia di non discriminazione,¹¹⁸⁸ e dall'altro che sebbene nel diritto consuetudinario valido per gli Stati sia osservabile una tendenza verso un "rilassamento" della norma nell'ambito delle controversie di lavoro, "[h]owever, the Court is not aware of any such trend in international law in relation to the jurisdictional immunity of international organisations, as opposed to that of States. It further notes that issues of recruitment of an individual are, in any event, not covered by that trend in relation to State immunity".¹¹⁸⁹ Questi elementi, indubbiamente, contribuiscono a determinare il giudizio di proporzionalità.

Rilievo preminente, tuttavia, è dato dalla Corte alla verifica dell'esistenza di vie alternative di ricorso. Essa, dopo aver chiarito che l'istituzione di un'organizzazione internazionale non esonera gli Stati membri dal rispetto degli obblighi internazionali su di essi incombenti, inclusi quelli derivanti dalla Convenzione,¹¹⁹⁰ ha affermato che *a material factor* ai fini del giudizio di proporzionalità è l'esistenza di *reasonable alternative means* capaci di fornire una protezione effettiva dei diritti dei ricorrenti. Come noto, è intorno al significato e alla portata di tale criterio, messo volutamente in rilievo dalla Corte, che è ruotato il dibattito dottrinale, alimentato dalla sua progressiva ricezione a livello nazionale. Un primo dato può essere ricavato dal divario fra la tecnica di coordinamento impiegata dalla Commissione nel proprio rapporto al caso *Waite e Kennedy* e quanto invece affermato dalla Corte. La prima, in effetti, metteva l'accento sulla necessità di verificare l'esistenza di una "protezione equivalente" dei diritti fondamentali in seno all'ordinamento dell'organizzazione.¹¹⁹¹ Al contrario, la

¹¹⁸⁷ *Chapman*, cit., par. 51;

¹¹⁸⁸ *Klausecker*, cit., parr. 73.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, par. 75.

¹¹⁹⁰ La quale mira a garantire diritti "not theoretical or illusory rights, but rights that are practical and effective. This is particularly true for the right of access to the courts in view of the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial", Beer e Regan, cit

¹¹⁹¹ Comm. EDU, ricorso n. 26083/94, *Waite e Kennedy c. Germania*, rapporto del 2 dicembre 1997, par. 73. Sulla diversità di approccio e, in fondo, di tecnica di coordinamento impiegata dalla Corte nella prassi concernente l'immunità delle organizzazioni internazionali, cfr. Papa, op. ult. cit., pp. 35-36; M. Marchegiani, *Il principio della protezione equivalente come meccanismo di coordinamento tra sistemi giuridici nell'ordinamento internazionale*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 114 ss., che rileva, da un lato, come la Corte non indugi affatto sull'esistenza di un'effettiva equivalenza fra "sistemi", dall'altro che nulla, da un punto di vista teorico avrebbe impedito di applicare anche a questa materia il principio in parola, stante la possibilità di considerare le pronunce dei giudici interni quali "atti di esecuzione che

Corte non utilizza neppure l'espressione e invece enuncia uno standard di revisione sensibilmente meno invasivo. Ne è la prova la sua prima applicazione. La Corte infatti si limita, da un lato a rilevare l'*esistenza* di un Appeals Board interno all'organizzazione, di cui peraltro era, al contempo, dubbia l'accessibilità da parte dei ricorrenti, e sicura la non rispondenza alle garanzie dell'equo processo.¹¹⁹² Per buona misura, la Corte rilevava la possibilità di agire in giudizio nei confronti delle società che avevano originariamente assunto i ricorrenti, ciò che conferma come non fosse l'equivalenza del livello di tutela dei diritti umani nell'ordinamento giuridico dell'ESA che la Corte aveva in mente, bensì appunto l'esistenza di un mezzo alternativo, purchessia.

La giurisprudenza successiva - riguardante anche altre forme d'immunità - confermerà per lo più il *self restraint* della Corte nell'applicazione del test: oltre a confermare l'adeguatezza di procedimenti giurisdizionali¹¹⁹³ o arbitrari¹¹⁹⁴ di risoluzione delle controversie, essa considererà *reasonable alternative means* ricorsi esperibili contro soggetti diversi dal beneficiario dell'immunità, rimedi non aventi carattere giurisdizionale, quasi-giurisdizionale o arbitrale,¹¹⁹⁵ e organi di giustizia interna che non prevedono la possibilità di tenere udienze pubbliche né possibilità d'appello.¹¹⁹⁶

A completamento di questo rapida illustrazione della giurisprudenza della Corte vanno segnalate alcune tendenze ulteriori, strettamente rilevanti per la ricognizione che dovrà svolgersi della giurisprudenza nazionale.

La prima riguarda quello che, malgrado le carenze rilevate in dottrina rispetto all'applicazione del test dei *reasonable alternative means*, sembrava essere l'unico dato

costituiscono il tradizionale presupposto necessario alla Corte per attribuire la condotta allo Stato, esercitare la propria giurisdizione ed esaminare il caso alla luce del principio della protezione equivalente" (p. 116).

¹¹⁹² Cfr. Pustorino, op. cit., pp. 137 e 147 ss. Molti dei rilievi formulati dall'A., peraltro, faranno dire qualche anno più tardi del sistema di giustizia amministrativa delle Nazioni Unite che fosse "fundamentally inadequate for the task of administering justice", *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*, cit. par. 7

¹¹⁹³ *Lopez Cifuentes*, cit., par. 31, con riferimento al Tribunale amministrativo dell'OIL.

¹¹⁹⁴ *Klausecker*, cit., con riferimento all'arbitrato proposto dall'EPO al ricorrente la cui domanda di assunzione era stata respinta per ragioni di salute.

¹¹⁹⁵ Cfr. Angelet, Weerts, *Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme*, cit., a pp. 7-8.

¹¹⁹⁶ *Chapman c. Belgio*, cit., con riferimento all'Appeals Board della NATO, già giudicato come "essenzialmente" conforme alle garanzie dell'equo processo nel caso *A.L. c. Italia* (ricorso n. 41387/98, decisione dell'11 maggio 2000, sul significato di quell'avverbio ambiguo, v. Flauss, op. cit., p. 90) e sottoposto ad ancor più attento scrutinio in *Gasparini c. Belgio e Italia* (ricorso n. 10750/03, decisione del 12 maggio 2009), questa volta alla luce del criterio della protezione equivalente, cfr. Marchegiani, op. cit., pp. 121. Sulle critiche al giudizio di "equivalenza", v. E. Rebasti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *RDI*, 2010, p. 65 ss., spec. pp. 81-85.

certo dell'*acquis* creato dalle sentenze *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*. Vale a dire la stretta condizionalità fra l'esistenza di un mezzo alternativo di ricorso e la compatibilità con la CEDU del riconoscimento dell'immunità sul piano interno e, all'opposto, fra l'inesistenza di mezzo alternativo di ricorso e la violazione dell'Art. 6(1), da cui sarebbe necessariamente discesa la possibilità, anzi l'obbligo,¹¹⁹⁷ di negare l'immunità per dare prevalenza al diritto di accesso al giudice.¹¹⁹⁸ Questo dato sembra essere stato rimesso in discussione, in un'improvvida operazione di autocensura della Corte, nel caso *Associazione Madri di Srebrenica*. In tale pronuncia, infatti, rilevata l'assenza di qualsiasi rimedio alternativo accessibile ai ricorrenti, e richiamando la sentenza del 2012 della Corte internazionale di giustizia nel caso delle *Immunità giurisdizionali dello Stato*, la Corte affermava:

"It does not follow, however, that in the absence of an alternative remedy the recognition of immunity is *ipso facto* constitutive of a violation of the right of access to a court. In respect of the sovereign immunity of foreign States, the ICJ has explicitly denied the existence of such a rule (*Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, § 101). As regards international organisations, this Court's judgments in *Waite and Kennedy* and *Beer and Regan* cannot be interpreted in such absolute terms either".¹¹⁹⁹

Avendo già rilevato l'imperativo funzionale che, nel caso di specie, imponeva di riconoscere l'immunità giurisdizionale delle Nazioni Unite,¹²⁰⁰ la Corte avrebbe potuto evitare di autocensurarsi, e tentare piuttosto di individuare, come forse velatamente ha fatto,¹²⁰¹ delle alternative all'accettazione del pieno sacrificio del diritto di accesso al giudice. Del resto la stessa sentenza della Corte internazionale di giustizia, su questo

¹¹⁹⁷ L. Condorelli, *Conclusions générales*, in SFDI, op. cit., p. 127 ss., a p. 133.

¹¹⁹⁸ Papa, op. cit., p. 36; G. Raimondi, *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit de la fonction publique internationale*, in D. Petrovic (ed.), *Une contribution de 90 ans. Du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail à la création d'un droit de la fonction publique internationale*, Geneva, ILO, 2017, p. 109 ss., a p. 102.

¹¹⁹⁹ *Associazione Madri di Srebrenica*, cit., par. 164.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, par. 154. Buscemi, *The non justiciability*, cit., p. 24-25, suggerisce convincentemente di guardare a questa e altre affermazioni similari di deferenza, quali altrettanti esempi di adattamento della dottrina della *non-justiciability* o della *political-question*. In termini simili si esprime Marchegiani, op. cit., p. 100, che tuttavia distingue fra la "deferenza" che la Corte mostra tanto in questa pronuncia quanto dal caso *Behrami e Saramati*, e l'opzione per un atteggiamento di "non ingerenza" nella decisione della Grande Camera nel caso *Al-Dulimi*.

¹²⁰¹ *Associazione Madri di Srebrenica*, par. 167, dove la Corte parrebbe forse voler suggerire che la prosecuzione del procedimento contro lo Stato olandese potrebbe far ritenere i ricorrenti non del tutto privi di qualsiasi rimedio. In effetti, la responsabilità dei Paesi Bassi sarebbe stata di lì a poco riconosciuta dalla Corte Suprema nei casi *Nuhanovic* e *Mustafic*, e quindi riaffermata in tre gradi di giudizio dopo la riassunzione del procedimento da parte dell'Associazione, cfr. da ultimo Corte Suprema olandese, s...

punto specifico, appare poco convincente.¹²⁰² In ogni caso, e malgrado un richiamo finora isolato a tale *dictum*,¹²⁰³ la Corte si premura nel paragrafo successivo a quello appena citato di qualificare la propria affermazione proprio alla luce delle peculiarità del caso di specie. Se infatti l'Art. 6 CEDU non obbliga lo Stato a intervenire ("step in") rimuovendo l'immunità in una situazione idonea a integrare una lesione dell'essenza stessa del diritto di accesso al giudice, ciò avviene perché "as pointed out above, the present case is fundamentally different from earlier cases in which the Court has had to consider the immunity from domestic jurisdiction enjoyed by international organisations, and the nature of the applicants' claims did not compel the Netherlands to provide a remedy against the United Nations in its own courts".¹²⁰⁴

Questo spunto ci permette di arrivare alla seconda tendenza osservabile nella giurisprudenza della Corte. Nei recenti casi *Klausecker* e *Perez c. Germania*, infatti, la Corte conferma in primo luogo la diversità di approcci seguiti rispetto alle due categorie di ricorsi a essa presentati. In quelli aventi a oggetto una decisione dei tribunali interni ricognitiva dell'immunità dell'organizzazione, la Corte continua ad applicare il (più blando) criterio dei *reasonable alternative means*. Al contrario, nei ricorsi aventi a oggetto la compatibilità con la Convenzione del sistema di giustizia amministrativa interna di un'organizzazione nel suo complesso, la Corte applica il principio della protezione equivalente sviluppato nella propria giurisprudenza *Bosphorus*, al fine di accertare se al momento di aderire all'organizzazione e di trasferirle delle competenze, gli Stati potessero in buona fede ritenere che il meccanismo di risoluzione delle

¹²⁰² Cfr. M. Frulli, 'Time Will Tell Who Just Fell and Who's Been Left Behind'. *On the Clash between the International Court of Justice and the Italian Constitutional Court*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 14, 2016, p. 587 ss., a pp. 589-590.

¹²⁰³ Corte EDU, ricorso n. 16874/12, *Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*, sentenza del 5 febbraio 2019, par. 64, in cui peraltro la Corte ripete che "la compatibilité de l'octroi de l'immunité de juridiction à un État avec l'article 6 § 1 de la Convention ne dépend pas de l'existence d'alternatives raisonnables pour la résolution du litige" e... contestualmente afferma l'esistenza di un ricorso esperibile (ed espressamente offerto nel procedimento dinanzi alle corti svizzere) dinanzi ai tribunali del Burundi.

¹²⁰⁴ *Associazione Madri di Srebrenica*, cit., par. 165. Benché poi nella recente sentenza resa il 21 giugno 2016 dalla Grande Camera nel caso *Al-Dulimi c. Svizzera*, ricorso n. 5809/08, la Corte abbia invece accertato la lesione dell'essenza stessa del diritto di accesso al giudice del ricorrente (cosa che aveva fatto già la Seconda Sezione della Corte nella propria sentenza del 26 novembre 2013, par. 134), tale accertamento non poggia direttamente sulla mancata previsione di meccanismi di ricorso in seno all'ONU (cosa che invece aveva costituito il fondamento della prima decisione, che applicava il principio della protezione equivalente muovendo dal presupposto che vi fosse un conflitto apparente fra le norme della Convenzione e gli obblighi derivanti dalla Carta ONU), bensì sul mancato accesso alle corti svizzere (par. 151), stante l'assenza di un obbligo incompatibile derivante dalla Carta. La logica che anima la sentenza del 2016, dunque, è antitetica a quella che traspare dalla giurisprudenza in tema d'immunità delle organizzazioni internazionali.

controversie esistente nell'ordinamento dell'ente non fosse in contraddizione manifesta con la Convenzione.¹²⁰⁵ Questa soluzione ha per conseguenza, apparentemente paradossale, che un controllo maggiore sarà esercitato quando lo Stato non abbia, in ipotesi, direttamente contribuito alla compressione del diritto di accesso al giudice, attraverso il riconoscimento dell'immunità. Questo appare chiaramente dal caso Perez, in cui invero il ricorso era formulato in maniera tale da sollevare entrambi i profili di doglianza appena individuati. Pur dichiarando inammissibile il ricorso sotto entrambi i profili per mancato esaurimento dei ricorsi interni, la Corte svolge, con riferimento al secondo, una sintetica ma incisiva valutazione delle carenze evidenziate dal sistema di giustizia amministrativa interno all'ONU, anteriormente alla riforma del 2008, e confermate dagli studi degli esperti indipendenti commissionati dalla medesima Organizzazione. Al riguardo la Corte conclude "the applicant must be considered to have complained before this Court in a substantiated manner that there had been a structural deficiency in the legal protection within the UN in respect of employment disputes at the relevant time. [...] *this issue is vital for the question whether there had been an effective remedy available to her to bring her case before the domestic courts*".¹²⁰⁶

¹²⁰⁵ Gasparini, cit., in cui la Corte peraltro precisa che il controllo è in ogni caso "nécessairement moins ample que le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 6 sur les procédures devant les juridictions internes des Etats membres de la Convention, lesquels se sont obligés à en respecter les dispositions". In numerosi altri ricorsi relativi a controversie di lavoro con organizzazioni internazionali, e in cui l'oggetto del ricorso era una decisione di un organo interno dell'ente - e non una "lacuna strutturale" del sistema di risoluzione delle controversie da quest'ultimo predisposto -, la Corte ha invece sistematicamente ritenuto che la responsabilità degli Stati convenuti ex Art. 1 CEDU possa unicamente discendere da un loro intervento diretto o indiretto nella controversia, altrimenti dovendo ritenere il ricorso incompatibile *ratione personae* con la Convenzione: v. i casi richiamati in *Perez c. Germania*, cit., par. 61.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, par. 66. Le carenze del sistema di giustizia amministrativa dell'ONU, peraltro, non sembrano essere diverse da quelle che caratterizzano altri sistemi, giudicati al contrario compatibili con la Convenzione: "[the claimant] alleged several shortcomings in the procedure which, if proven to be true, raise an issue under Article 6 § 1 of the Convention. She referred, inter alia, to the fact that she did not have an *oral hearing* at any stage of the proceedings regarding her dismissal, despite the fact that in her case there were issues of both credibility and contested facts. Moreover, she claimed that she had *not had access to all documents* submitted by the UNDP to the UNAT and relied upon by the latter, in breach of her right to equality of arms. She further notably complained that the *UNAT only had limited jurisdiction* in cases concerning wrongful terminations of contracts *as the Secretary-General could choose to pay a limited compensation instead of reinstating the person who had been unlawfully dismissed*. The Court observes that a number of the shortcomings complained of by the applicant were indeed confirmed in the report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice of July 2006, a panel of independent external experts set up by the UN Secretary-General himself" (par. 65, corsivo aggiunto). A cosa è dovuta la diversa valutazione? La deferenza della Corte arriva forse fino al punto di considerare decisivo un rapporto di esperti indipendenti commissionato dalla stessa ONU?

L'applicazione del principio della protezione equivalente, consente alla Corte di rilevare una "lacuna strutturale" del sistema di risoluzione delle controversie predisposto dall'ONU cui aveva dovuto rivolgersi la ricorrente; tale conclusione fa ritenere *decisiva* ("vital") l'esistenza di un rimedio effettivo davanti alle corti interne, altrimenti potendosi configurare una violazione del diritto di accesso al giudice. A questo proposito, la Corte riteneva in ultima analisi che la possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale tedesca costituisse un rimedio accessibile e "accessible and capable of providing redress" al ricorrente.¹²⁰⁷ Quest'ultima infatti ammette, pur a condizioni rigide, la propria giurisdizione rispetto a ricorsi aventi a oggetto la compatibilità con la Costituzione tedesca del livello di tutela dei diritti umani offerto dal sistema di risoluzione delle controversie lavoristiche in seno a un'organizzazione internazionale.¹²⁰⁸

Il ritorno in primo piano del criterio dei *reasonable alternative means*, quale contropartita dell'immunità, e il recupero quindi del vero significato della giurisprudenza *Waite e Kennedy*, è confermato dal caso *Klausecker*. Al contrario del caso *Perez*, la Corte muova la propria analisi proprio dalla decisione con cui Corte costituzionale tedesca aveva ritenuto che l'attività dedotta in giudizio - la mancata assunzione del ricorrente -, collocandosi esclusivamente nella sfera interna dell'organizzazione, fosse qualificabile come "ufficiale" ai fini del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione.¹²⁰⁹ Quindi, rilevata l'assenza di un rimedio alternativo

¹²⁰⁷ *Ibid.*, par. 86.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, parr. 33-46, 83-85 e 87-88. Le condizioni di ammissibilità del ricorso sono integrate, sotto profilo soggettivo, da un "failure, by the German State authorities, to comply with their duty of protection as regards the respect of fundamental rights within an international organisation" (parr. 37 e 45, con riferimento a Corte costituzionale tedesca, sentenza del 28 novembre 2005, n. 1751/03, e *Id.*, sentenza del 3 luglio 2006, n. 1458/03) oppure da un atto di una "public authority" che produca effetti concreti nell'ordinamento tedesco, requisito che per la Corte costituzionale risulterebbe integrato dall'assunzione di un ricorrente da parte dell'organizzazione internazionale (par. 41, con riferimento a Corte costituzionale tedesca, sentenza del 22 giugno 2006, n. 2093/05, proprio nel caso *Klausecker*), e che per la Corte EDU è individuabile verosimilmente anche nella decisione concernente il licenziamento (par. 83); sotto un profilo oggettivo, l'ammissibilità del ricorso dipende dalla possibilità di dimostrare che il livello di tutela dei diritti umani in seno all'organizzazione fosse generalmente e manifestamente al di sotto del livello richiesto dalla Costituzione (parr. 34, 37 e 46), condizione che per la Corte EDU risulta integrata da quanto rilevato al par. 66 della decisione.

¹²⁰⁹ *Klausecker*, cit., parr. 13-16 e 65. Si tratta della decisione del 22 giugno 2006, citata alla nota precedente e in cui la Corte, in effetti, aveva distinto fra la "mancata assunzione" (che non può considerarsi come atto di una "public authority" avente effetti concreti nell'ordinamento tedesco), e l'"assunzione" del ricorrente.

in seno all'organizzazione,¹²¹⁰ la Corte osservava che "[h]aving regard to the importance in a democratic society of the right to a fair trial, of which the right of access to court is an essential aspect, the Court therefore considers it *decisive* whether the applicant had available to him reasonable alternative means to protect effectively his rights under the Convention".¹²¹¹ Sebbene anche in questo caso, in ultima analisi, la Corte ritenga che un *reasonable alternative means* possa essere fornito dalla proposta di arbitrato formulata dall'organizzazione al ricorrente, il passaggio appena riportato conferma che, almeno per quanto concerne le controversie di lavoro con le organizzazioni internazionali, l'interpretazione corretta della giurisprudenza *Waite e Kennedy*, impone, da un lato, di anteporre al riconoscimento dell'immunità una valutazione delle vie alternative di ricorso accessibili al ricorrente. Valutazione che, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte, non può arrestarsi alla mera ricognizione dell'*esistenza* di un *alternative means*, ma deve proseguire all'accertamento, alla luce delle circostanze del caso di specie, e prendendo a parametro di riferimento le garanzie dell'equo processo, della sua *reasonableness* al fine di proteggere effettivamente i diritti tutelati dalla Convenzione. Dall'altro lato, la manifesta e generale insufficienza del rimedio alternativo predisposto dall'organizzazione, impone allo Stato una scelta: affermare la propria giurisdizione dando prevalenza al diritto di accesso al giudice; oppure riconoscere l'immunità ed esporsi a un probabile accertamento della propria responsabilità per violazione dell'Art. 6(1) - ipotesi, quest'ultima, suffragata dalla pronuncia della Corte nel caso *Perez*.

8.2. La giurisprudenza nazionale

Questa ricostruzione trova conferma nella giurisprudenza interna di un numero sempre maggiore di Stati. Fra gli Stati parte della Convenzione, anzitutto, può ormai ritenersi

¹²¹⁰ In effetti, il Tribunale amministrativo dell'OIL si era dichiarato carente di giurisdizione (par. 68), ma aveva contestualmente rilevato l'esistenza di un "vuoto giuridico" e auspicato che l'EPO fornisse comunque un rimedio alternativo capace di soddisfare il diritto di accesso al giudice del ricorrente (ibid., par. 70, e ILOAT Judgment No. 2657 dell'11 luglio 2007, cons. 6: "Lastly, the Tribunal has no authority to order the EPO to waive its immunity (see Judgment 933, under 6). It notes, however, that the present judgment creates a legal vacuum and considers it highly desirable that the Organisation should seek a solution affording the complainant access to a court, either by waiving its immunity or by submitting the dispute to arbitration").

¹²¹¹ *Ibid.*, par. 69.

consolidato l'approccio appena descritto.¹²¹² Il fatto che il parametro di riferimento non sia necessariamente l'Art. 6(1) della Convenzione, non sembra incidere particolarmente

¹²¹² Oltre alle pronunce citate supra (nota 1167), cfr: in Spagna, dove ormai l'obbligo di verificare l'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso è previsto anche a livello legislativo dall'Art. 35(2) della *Ley Organica* n. 11/2015: Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Social), *Tamara c. Comision Internacional para la Conservacion del Atun Atlantico*, sentenza del 4 novembre 2016; Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Social), *Marcial c. Ingenieria de Sistemas para la Defensa de Espana (ISDEFE) y Agencia Espacial Europea (ESA)*, sentenza dell'1 febbraio 2018. In Italia: Cassazione, *Piette c. IUE*, sentenza del 18 marzo 1999, n. 149; *Colagrossi c. FAO*, sentenza del 23 gennaio 2004, n. 1237; Id., *Pistelli c. IUE*, sentenza del 28 ottobre 2005, n. 20995; Id., *Drago c. IPGRI*, sentenza del 19 febbraio 2007, n. 3718, parr. 6.5.-6.6. In Svizzera: Tribunale Federale, *A. SA et consorts c. Conseil Fédéral*, sentenza del 2 luglio 2004, n. 4A.1/2004/ech (c.d. caso *CERN II*). In Francia: Cassation (soc.), *Banque africaine de developpement c. Degboe*, sentenza del 25 gennaio 2005, n. 04-41012; Id., *de Beaugrenier c. UNESCO*, sentenza dell'11 febbraio 2009, n. 07-44.240; Id., *X. c. OCDE*, sentenza del 29 settembre 2010, n. 09-41.030; Id., *X. c. Secrétaire Général Commission CPS*, sentenza del 14 maggio 2014 n. 12-23805 (dove la Corte nega l'immunità dalla giurisdizione perché il meccanismo di risoluzione delle controversie non costituisce un ricorso giurisdizionale rispondente a garanzie di imparzialità ed equità); Id., *Mme X. c. Agence Spatiale Européenne*, sentenza del 26 ottobre 2016 n. 15-20.123; Id., *M. Y. c. BEAC*, sentenza del 13 dicembre 2017 n. 15-13098 (dove nuovamente la Corte nega l'immunità). In Belgio: Corte d'appello (Bruxelles), *Lutchmaya M. c. Secrétariat général du Group des Etats ACP*, sentenza del 4 marzo 2003 (che nega l'immunità dall'esecuzione per l'inesistenza di vie alternative per ottenere l'esecuzione di decisioni rese nei confronti dell'organizzazione); Corte d'appello (Bruxelles), *Siedler c. UEO*, sentenza del 17 settembre 2003 (che nega l'immunità dalla giurisdizione per la non rispondenza ai principi dell'equo processo dei ricorsi amministrativi interni); Tribunale civile (Bruxelles), *SA Energies nouvelles et environnement c. Agence spatiale européenne*, sentenza del'1 dicembre 2005 (in cui è giudicata "alternative raisonnable" la possibilità di ricorrere all'ombudsman); Cassazione belga, sentenza del 21 dicembre 2009, n. C030328F, *Secrétariat Général du Groupe ACP c. Lutchmaya*; Id., sentenza del 21 dicembre 2009, n. n.S040129F/1, *Siedler c. UEO*; Id., sentenza del 21 dicembre 2009, n. C.07.0407.F/1, *Secrétariat Général du Groupe ACP c. B.D.; Etat belge (SPF Affaires étrangères, per NATO) c. Poortmans Michel*, Corte d'appello (Bruxelles), sentenza dell'11 gennaio 2016, R.G. 2014/AR/2570; Cassazione belga, sentenza del 27 settembre 2018, n. C.16.0346.F/9 (che hanno considerato compatibile con l'Art. 6(1) CEDU l'arbitrato previsto dal contratto di servizio); Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Walker c. OTAN*, sentenza dell'1 settembre 2015, R.G. 13/11.561/A; Id., *Kouessan A. c. Organisation internationale de la francophonie*, sentenza del 14 novembre 2016, R.G. 15/8395/A; Id., *Andriola c. OTAN*, sentenza del 24 maggio 2017, R.G. 14/12008/A; Id., *Sipos Szabo c. OTAN*, 26 ottobre 2017, R.G. 16/6063/A; Corte costituzionale belga, sentenza del 27 aprile 2017, n. 48/2017 (sulla legittimità costituzionale alla luce dell'Art. 6(1) CEDU, dell'Art. 1412*quinquies* del *Code judiciaire* relativo all'immunità dall'esecuzione dei beni degli Stati stranieri e di organizzazioni internazionali, da cui si ricava a contrario la natura condizionata dell'immunità dalla giurisdizione, spec. parr. B.14.1 e B.14.3); Corte d'appello (Bruxelles), *Chlih et El Hamidi c. OTAN et Etat belge*, sentenza del 30 novembre 2017, R.G. 2013/AR/153 (in cui la Corte ha esteso l'applicabilità dell'Art. 6(1) CEDU anche a una domanda di indennizzo per danni causati da azioni militari della NATO in Afghanistan, cosa che invece il Tribunale in primo grado aveva escluso, ma recupera il *dictum* della Corte EDU nel caso *Associazione Madri di Srebrenica*, secondo cui l'assenza di un rimedio alternativo non comporta necessariamente la rimozione dell'immunità); Nei Paesi Bassi: Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 28 settembre 2007 n. 06/1390; Corte Suprema olandese, *X. v. EPO*, sentenza del 23 ottobre 2009; Corte d'appello (L'Aja), *X. v. Iran-US Claims Tribunal*, sentenza del 25 settembre 2012; Id., *Iran-US Claims Tribunal v. Y.*, sentenza del 17 settembre 2013; *The State of The Netherlands and EPO v. SUEPO and VEOB*, Tribunale (L'Aia), sentenza del 14 gennaio 2014; Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 17 febbraio 2015; Corte Suprema olandese, sentenza del 20 gennaio 2017; Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 7 marzo 2017. In Germania: Corte costituzionale federale, sentenza del 28 novembre 2005, n. 1751/03; Id., sentenza del 22 giugno 2006, n. 2093/05; Id., sentenza del 3 luglio 2006, n. 1458/03; Tribunale di Monaco, *SUEPO e a. c. EPO*, sentenza del 13 gennaio 2015, n. 16 Ca 2864/14;

sulla portata concreta del sindacato operato dalle corti interne. Ad esempio, benché la Cassazione francese, e in particolare la *chambre sociale*, faccia normalmente riferimento alla "conception française de l'ordre public international", non impedisce di considerare pienamente integrati in tale parametro, gli standard dell'equo processo fissati dalla CEDU.¹²¹³ Ancora, il dato costituzionale che talvolta le corti assumono quale parametro alla luce del quale verificare la compatibilità del riconoscimento dell'immunità con il diritto di accesso al giudice dei ricorrenti, opera in questi casi quale riflesso di un (sempre più preciso) obbligo internazionale discendente direttamente dall'Art. 6(1) CEDU. Lo dimostra il fatto che a quest'ultima disposizione è fatto non di rado riferimento unitamente al parametro costituzionale.¹²¹⁴

Al di fuori dello spazio giuridico della CEDU può osservarsi un'analogia, e progressivamente più diffusa, tendenza a sottoporre l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali a una previa verifica dell'esistenza di vie ricorso alternative. Ciò vale per numerose corti interne di Stati sudamericani,¹²¹⁵ africani,¹²¹⁶ e

Corte. In Austria, da ultimo: Corte Suprema austriaca, H.S. v. IAEA, sentenza del 18 agosto 2016, n. 90bA73/16z. v. inoltre la decisione del Consiglio di Stato greco n. 112/2007, citata da Gavouneli, op. cit., pp.138-139.

¹²¹³ In questo senso, cfr. E. Rivier, *France*, in F.M. Palombino (ed.), *Duelling for Supremacy*, cit., p. 65 ss., a p. 84, che osserva che "[u]sing a concept specific to judicial practice here prevents direct confrontation between treaty rules that rank equally in French law and that, binding different state parties, are equally valid and applicable under international law".

¹²¹⁴ Cfr. ad es. Cassazione, *Pistelli c. IUE*, cit. Prendendo a riferimento lo studio condotto nel volume edito da Palombino, *Duelling for Supremacy*, cit., in tale caso la supremazia del diritto internazionale non è pregiudicata, dato che il valore nazionale che gli viene opposto è suscettibile di essere internazionalizzato. Ciò accade senza dubbio per l'immunità delle organizzazioni nelle controversie di lavoro con il proprio *staff*, stante da un lato le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte EDU, e dall'altro l'ampio e oggettivo riscontro che tali indicazioni trovano nella prassi degli Stati. È in effetti proprio quest'ultima la ragione che rende più complicata la piena trasposizione di questo schema concettuale alla sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale italiana, cfr. sul punto D. Amoroso, *Italy*, in Palombino (ed.), op. cit., p. 184 ss., a pp. 206-208.

¹²¹⁵ In Argentina: Corte Suprema argentina, *Cabrera*, cit.; Id., *Duhalde c. WHO*, sentenza del 31 agosto 1999. In Brasile: Supremo Tribunal Federal, sentenza del 15 maggio 2013, RE 578.543 / MT, in cui il Tribunale, pur negando che il diritto a un equo processo protetto dall'Art. 5 della Costituzione possa giustificare il riconoscimento di un'immunità prevista da un trattato internazionale vincolante per il Brasile (pp. 31-32), si cura più oltre di rilevare che i ricorrenti, per contratto, potevano accedere ai ricorsi istituiti dal UNDP in base all'obbligo stabilito dalla Sez. 29 CPINU (pp. 45-46). Il Tribunale precisa tuttavia che, nel caso in cui l'ONU non istituisse tali meccanismi, ciò autorizzerebbe lo Stato a reclamare nei confronti dell'organizzazione sul piano internazionale. In Cile: Corte Suprema cilena, *Lahoz Ubach c. OIM*, sentenza del 14 dicembre 2017, cons. 13-14 (in cui la Corte individua limpidamente nel diritto a una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'Art. 19(3) della Costituzione, e nell'insufficienza del sistema interno di ricorsi dell'organizzazione, le ragioni decisive per la cassazione della sentenza impugnata che aveva riconosciuto l'immunità). In Messico: Suprema Corte de Justicia, X. c. *Cámara de Senadores et al.*, sentenze del 15 gennaio 2014, exp. 197/2013 e 2604/2013, amparo en revisión (da cui si ricava che l'immunità dalla giurisdizione, in quanto limitata a quella concessa agli Stati esteri, non si pone in contrasto con il diritto di accesso alla giustizia tutelato dall'Art. 17 della Costituzione). In

asiatici,¹²¹⁷ le cui pronunce, a dispetto della varietà di approcci seguiti,¹²¹⁸ testimoniano della diffusa accettazione del *principio* sottostante al test dei *reasonable alternative means*. Va tuttavia precisato che in tali contesti, appare dominante il riferimento a parametri di diritto interno, e segnatamente costituzionali, talvolta richiamati congiuntamente a norme di diritto pattizio o di *soft law*.

Rilevante, e ad oggi potremmo dire isolata, è la posizione di alcuni Stati di *common law*. Per quanto riguarda il Regno Unito, è nota la decisione della High Court nel caso *Entico*, in cui da un lato la Corte negava che la Convenzione Generale del 1947

Colombia: Corte Suprema colombiana, *Giraldo Castro Henao y otros c. Empleamos S.A., la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), el Departamento para la Prosperidad Social y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)*, sentenza del 9 aprile 2014, AL3295-2014, Radicación n. 62861, Acta n. 12; Id., *César Torres Valencia c. La Nacional de Construcciones Ltda., OIM y otros*, sentenza del 25 gennaio 2017, AL366-2017, Radicación n. 54005, Acta n. 02. In Uruguay: Corte Suprema de Justicia, *Gonzalez Sanguinetti, Juan c. Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAE)*, sentenza dell'1 febbraio 2013, n. 1/2013.

¹²¹⁶ In Niger: Cour de cassation (Ch. civ. et comm.), *Mouha Ibrahim c. Banque centrale des états de l'Afrique de l'ouest (BCEAO)*, sentenza del 17 giugno 2014, n. 14-087/CC/Civ (che cassa la sentenza d'appello proprio per aver riconosciuto l'immunità senza aver previamente verificato che il ricorrente disponesse "d'autre voie raisonnable pour protéger ses droits", come richiesto dalla Costituzione nazionale che rinvia nel Preambolo agli obblighi in materia di diritti umani assunti dal Niger, fra i quali vengono in rilievo in particolare gli Artt. 10 UDHR, 14 ICCPR e 7 della Carta Africana); Id. (Ch. soc. et des affaires coutumières, *Mme R.C.J. c. EAMAC*, 17 janvier 2019, 19-007/Soc (che cassa la sentenza d'appello per falsa applicazione dell'immunità, atteso che "les privilèges et immunités qui sont accordés [à l'organisation] ne doivent pas lui conférer un avantage disproportionné en limitant ou en écartant radicalement les droits des particuliers d'accéder à un tribunal pour régler les différends qui pourraient les opposer à elle à propos de leurs droits civils, que corrélativement elle ne serait seulement que sujet titulaire de droits sans obligations subséquentes, que l'accord de siège ou ses textes internes n'ont prévu aucune voie alternative de règlement des différends entre elle et les particuliers et que la prohibition du déni de justice compte au nombre des principes fondamentaux des droits universellement reconnus"). In Kenya: Supreme Court of Kenya, *K. Njeri Kandie v. Alassane Ba & Shelter Afrique*, sentenza del 28 luglio 2017, Petition n. 2/2015 (dove l'immunità è bilanciata con il diritto di accesso alla giustizia riconosciuto dall'Art. 48 della Costituzione); Court of Appeal (Nairobi), *International Centre for Insect Physiology and Ecology (ICIPE) v. N. McNally*, sentenza del 25 maggio 2018, Civil Appeal n. 42 (dove, in base a quanto affermato dalla Corte Suprema, la corte decide di chiedere ulteriori memorie per discutere la questione della portata ristretta o assoluta dell'immunità, essendo legata alla valutazione della sua compatibilità con la Costituzione). In Uganda: High Court (Commercial div.), *C. Wandui Masiga v. Association for Strengthening Agriculture in Eastern and Central Africa*, sentenza del 20 dicembre 2016, Civil Suit nn. 266, 267 e 268 del 2016.

¹²¹⁷ Assai più limitata è la diffusione di tale prassi in Asia. Fa eccezione la Corte Suprema delle Filippine, *International Catholic Immigration Commission (ICMC) v. Calleja*, G.R. n. 85750, e *Kapisanan v. Secretary of Labor and Employment and International Rice Research Institute (IRRI)*, sentenza del 28 settembre 1990, G.R. n. 89331. In India, la Corte Suprema ha espressamente escluso di poter valutare la compatibilità dell'Accordo di sede dell'ICRISAT con la Costituzione, cfr. Corte Suprema indiana, *G. Bassi Reddy v. International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)*, sentenza del 14 febbraio 2003, Civil Appeal n. 2399/1986.

¹²¹⁸ Cfr. ad esempio Corte de Apelaciones de Santiago, *Ortiz c. UNESCO*, sentenza del 14 ottobre 2014, in cui la Corte si limita a rilevare come l'immunità assoluta invocata dall'ente si ponesse in contrasto con il diritto al lavoro e alla previdenza sociale garantiti dalla Costituzione cilena e non fa menzione del diritto di accesso al giudice. In molti casi, inoltre, la verifica compiuta dalle corti interne è volta unicamente ad accertare l'esistenza di un meccanismo alternativo di ricorso, senza valutarne la compatibilità con le garanzie dell'equo processo.

condizionasse il riconoscimento dell'immunità all'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso ai sensi della successiva Sez. 31, e dall'altro dichiarava la CEDU inapplicabile all'UNESCO, essendo quest'ultima organizzazione stata istituita anni prima dell'entrata in vigore della Convenzione.¹²¹⁹ Alla luce della giurisprudenza della Corte EDU è evidente la debolezza dell'argomento,¹²²⁰ ed è forse anche per questa ragione che la Corte procede comunque all'esame, secondo i parametri fissati dalla giurisprudenza di Strasburgo, della legittimità e della proporzionalità della restrizione al diritto di accesso al giudice che il riconoscimento dell'immunità comporta.¹²²¹ Tuttavia la Corte si colloca, da principio, sul terreno dell'immunità degli Stati, ritenendo che se il riconoscimento dell'immunità risulta conforme alle norme di diritto internazionale pubblico, allora la proporzionalità della limitazione imposta al diritto di accesso al giudice non può mettersi in discussione.¹²²² Infine, acconsente a prendere in considerazione la giurisprudenza *Waite e Kennedy* e, finalmente, a verificare l'esistenza di *reasonable alternative means*, che peraltro nel caso di specie non era assolutamente in discussione: "[i]f however, contrary to my view, it is relevant to take into account the

¹²¹⁹ Sarooshi, *United Kingdom*, in Reinisch, op. cit., p. 294 ss. parla con riferimento a tale tecnica di risoluzione del conflitto come di "intertemporal argument". High Court (Queen's Bench div.), *Entico Corp. Ltd. v. Unesco*, sentenza del 18 marzo 2008, parr. 23-24. La Corte fa qui riferimento a una posizione affermata dalla giurisprudenza inglese: Cfr. House of Lords, *Holland v. Lampen-Wolfe*, sentenza del 20 luglio 2000, [2000] 1 WLR 1573, in particolare l'op. di Lord Millett (a p. 1588); e più di recente House of Lords, *Jones v. Saudi Arabia*, sentenza del 14 giugno 2006, spec. par. 14 (Lord Bingham) e par. 101 (Lord Hoffmann), in cui è richiamata l'op. di Lord Millett. Analoghi dubbi sono stati espressi da UK Court of Appeal, *Reyes v. Al-Malki*, sentenza del 5 febbraio 2005, par. 65.

¹²²⁰ Cfr. su tutti il caso Associazione Madri di Srebrenica, cit., par. 120: "The Court accepts that the right asserted by the applicants, being based on the domestic law of contract and tort (see paragraph 55 above), was a civil one. There is no doubt that a dispute existed; that it was sufficiently serious; and that the outcome of the proceedings here in issue was directly decisive for the right in question. In the light of the treatment afforded the applicants' claims by the domestic courts, and of the judgments given by the Court of Appeal of The Hague on 26 June 2012 in the Mustafić and Nuhanović cases (see paragraph 110 above), the Court is moreover prepared to assume that the applicants' claim was "arguable" in terms of Netherlands domestic law (see, mutatis mutandis, Al-Adsani, cited above, § 48). In short, Article 6 is applicable".

¹²²¹ *Entico*, cit., par. 25 ss. La Corte procede "assumendo" l'applicabilità dell'Art. 6(1)CEDU. Lo stesso approccio avevano peraltro seguito lo stesso Lord Bingham nel caso *Jones*, e più di recente la Corte d'appello nel caso *Reyes*.

¹²²² *Ibid.*, par. 26: "It follows in my judgment that compliance with obligations owed in international law is of itself pursuit of a legitimate aim. Furthermore, insofar as the 1974 Order reflects generally recognised rules of public international law on organisational immunity, which in my judgment it does, it cannot in principle be regarded as imposing a disproportionate restriction on the right of access to court as embodied in Article 6(1)".

availability of an alternative forum, it is clear that there is in the present case an available mode of dispute resolution, i.e. arbitration under UNCITRAL Rules".¹²²³

Più di recente, la tradizionale ostilità delle corti inglesi all'argomento fondato sul diritto di accesso al giudice sembrerebbe ridimensionata, se non superata, da varie pronunce riguardanti sia l'immunità dalla giurisdizione degli Stati che delle organizzazioni internazionali.¹²²⁴ In particolare, nelle controversie di lavoro con organizzazioni internazionali, la giurisprudenza britannica ha tendenzialmente mostrato maggiore apertura nei confronti dell'argomento fondato sul diritto di accesso al giudice. Anche qui può tracciarsi un'evoluzione. Rispetto al caso *Mukoro* del 1994,¹²²⁵ in cui non è fatto alcun riferimento all'esistenza di ricorsi alternativi, lo stesso Tribunale nel successivo caso *Bertolucci* del 1997 mostrerà apertamente il proprio disagio nel riconoscere l'immunità in assenza di rimedi alternativi.¹²²⁶ Più di recente, in ogni caso, il Tribunale ha accettato di svolgere una verifica della legittimità e proporzionalità della restrizione al diritto di accesso al giudice, affermando che nel caso di specie il Commonwealth Secretariat aveva istituito al proprio interno un panel arbitrale competente a risolvere controversie di lavoro con lo staff dell'ente.¹²²⁷

¹²²³ *Ibid.*, par. 27, dove la Corte prosegue osservando che "[f]or the reasons already stated I find it inappropriate to assess its adequacy and likely efficacy, although I should record that it has certainly not been established that it is an inadequate remedy. It is the remedy which Entico itself put forward for acceptance". Alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, non sembra potersi mettere in dubbio la compatibilità con la Convenzione del rimedio arbitrale (cfr. *Klausecker*).

¹²²⁴ Cfr. la salomonica decisione della Corte Suprema del Regno Unito, in *Benkharbouche (Respondent) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Appellant) and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Libya (Appellants) v. Janah (Respondent)*, sentenza del 18 ottobre 2017, [2017] UKSC 62, par. 30 e 75. V. anche High Court (Queen's Bench div., comm.), *Assuranceforeningen Gard Gjensidig v. IOPC Fund*, sentenza del 17 ottobre 2014, dove la Corte considera brevemente l'argomento (par. 149-150) valutando la legittimità e, assai sommariamente, la proporzionalità della restrizione imposta al diritto di accesso al giudice, osservando che "[i]n any case Gard had a right of access available to it in that it has always been open to it to pursue subrogated claims against the Fund before the Venezuelan courts" (par. 150).

¹²²⁵ UK Employment Appeal Tribunal, *Mukoro v. European Bank For Reconstruction & Development and Another*, sentenza dell'11 gennaio 1994.

¹²²⁶ UK Employment Appeal Tribunal, *Bertolucci v. European Bank for Reconstruction and Development and ors (EBRD)*, sentenza del 22 luglio 1997, in cui il Tribunale, nel fare riferimento alle "responsabilità" che accompagnano il riconoscimento dell'immunità osserva: "If she could in fact establish those allegations, or any substantial part of them, then that must be a source of grave concern to those responsible for the Bank's activities in the United Kingdom. We should like to express the hope that the Bank (if it has not already done so) will conduct a proper investigation of these allegations, and if it should emerge that they or any substantial part of them are substantiated, will take effective action to make sure that nothing of the sort happens again and that the person or persons responsible are left in no doubt about their responsibilities towards young women employees. Immunity from suit involves serious responsibilities".

¹²²⁷ UK Employment Appeal Tribunal, *Jananyagam v. Commonwealth Secretariat*, sentenza del 3 dicembre 2007.

Diversa, tradizionalmente, è la situazione oltre oceano. Negli Stati Uniti l'argomento fondato sul diritto a un equo processo garantito dalla Costituzione, è stato sistematicamente respinto dalle corti federali. Nel caso *Brzak*, i ricorrenti avevano sollevato vari profili di contrasto con le garanzie processuali e sostanziali dell'equo processo garantite dalla Costituzione americana.¹²²⁸ La Corte d'appello per il Secondo Circuito, nel respingere tali argomenti, osservava che:

"Each of these arguments fails, as each does no more than question why immunities in general should exist. The short – and conclusive – answer is that legislatively and judicially crafted immunities of one sort or another have existed since well before the framing of the Constitution, have been extended and modified over time, and are firmly embedded in American law. [...] If appellants' constitutional argument were correct, judicial immunity, prosecutorial immunity, and legislative immunity, for example, could not exist. Suffice it to say, they offer no principled arguments as to why the continuing existence of immunities violates the Constitution".¹²²⁹

Come noto, non ha avuto maggiore fortuna l'argomento volto a condizionare il riconoscimento dell'immunità alla previa istituzione di meccanismi alternativi di ricorso da parte dell'ONU, ricavato dalla Sez. 29 CPINU.¹²³⁰

Un esito analogo hanno avuto i tentativi di affermare l'argomento fondato sul diritto di accesso al giudice dinanzi alle corti canadesi. In particolare la Corte Suprema ha, in due casi recenti, respinto la possibilità di assoggettare il riconoscimento dell'immunità a

¹²²⁸ In particolare i ricorrenti lamentavano che il riconoscimento dell'immunità "violates their procedural due process right to litigate the merits of their case, their substantive due process right to access the courts, their First Amendment right to petition the government for redress of grievances, and their Seventh Amendment right to a jury trial on their common law claims", cfr. US Court of Appeals, *Brzak v. United Nations and ors*, 597 F.3d 107, a p. 114.

¹²²⁹ *Ibid.*; cfr. anche *Id.*, *Georges and ors v. United Nations and ors*, sentenza del 18 agosto 2016, 834 F.3d 88, a p. 98. L'argomento della Corte può essere accostato alla sentenza della House of Lords nel caso *Holland v. Lampen-Wolfe*, e come si dirà a quello adoperato dalla Corte Suprema canadese.

¹²³⁰ *Georges v. United Nations*, cit. La decisione della Corte d'appello è criticabile sotto vari profili. In particolare, pur ingaggiando un dialogo con la giurisprudenza di altri paesi, fra cui la citata sentenza *Drago* della Cassazione italiana, la Corte finisce per circoscriverne sensibilmente la rilevanza, assumendola solo nella misura in cui possa qualificarsi come prassi successiva relativa all'interpretazione della CPINU ai sensi dell'Art. 31(3)(b) della Convenzione di Vienna. Come si è infatti ribadito nel corso di tutto il lavoro, il modello della Convenzione Generale del 1946 e di quella del 1947 sugli Istituti specializzati costituiscono un modello cui si sono ispirati gli accordi istitutivi e in materia di privilegi e immunità di numerosissime altre organizzazioni internazionali. Sembra quindi arbitrario distinguere accordi che contengono disposizioni identiche solo in ragione dell'identità dell'organizzazione beneficiaria. Ne consegue che l'esame della giurisprudenza straniera compiuto dalla Corte risulta estremamente selettivo e non sembra rispecchiare gli orientamenti generali che si sono descritti in questo paragrafo. Per ulteriori rilievi critici, cfr. R. Pavoni, *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il « rapporto Alston » e le « scuse » del Segretario generale*, cit.

una previa valutazione dell'esistenza di meccanismi alternativi di ricorso.¹²³¹ In particolare, nel caso *Amaratunga*, all'invocazione da parte dei ricorrenti del diritto a un equo processo garantito dalla Sez. 2(e) del Canadian Bill of Rights, e dall'Art. 14(1) del Patto sui diritti civili e politici del 1966, la Corte replicava negando in nuce la necessità di un coordinamento fra le due norme, affermando in sintesi che le disposizioni citate non sono idonee a creare un diritto di ricorso laddove questo non esista:

"The absence of a dispute resolution mechanism or of an internal review process is not, in and of itself, determinative of whether NAFO is entitled to immunity. As I mentioned above, an employment relationship must be considered as a whole and in light of its context. [...] As for the Canadian Bill of Rights, the 'right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations' recognized in s. 2(e) does not create a substantive right to make a claim. Rather, it provides for a fair hearing if and when a hearing is held. Section 2(e) is the source of a procedural right, not of a substantive right. The same holds true for the appellant's argument based on art. 14 of the ICCPR. [...] The fact that the appellant has no forum in which to air his grievances and seek a remedy is unfortunate. However, it is the nature of an immunity to shield certain matters from the jurisdiction of the host state's courts".¹²³²

L'obiezione, saldamente ancorata nel diritto costituzionale di tali Stati, sembra dipendere dall'assetto dei rapporti fra diritto interno e diritto internazionale. Come osservato dalla Corte, l'assenza di vie alternative di ricorso non incide sull'esistenza o meno dell'immunità in capo al soggetto beneficiario. Laddove, quindi, l'obbligo di riconoscere l'immunità sussista, tale obbligo è assoluto, e non può essere rimesso in discussione dall'invocazione di un diritto fondamentale, eventualmente di rango costituzionale. Una possibile ragione alla base di tale costruzione risiede nella natura esaustiva delle legislazioni di cui tali Stati si sono dotati per disciplinare la materia dell'immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Tali atti legislativi, infatti, forniscono non solo la disciplina dell'immunità - norme negative di giurisdizione - e delle sue eccezioni, ma stabiliscono anche i criteri di giurisdizione che consentono l'attacco con l'ordinamento statale sufficiente a fondare l'esercizio della giurisdizione - le norme sulle eccezioni all'immunità operano quindi anche come norme positive di giurisdizione. Di conseguenza, atti come il FSIA 1976 sono in genere intesi come "the only basis to obtain jurisdiction over foreign sovereigns [o organizzazioni

¹²³¹ Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. NAFO*, sentenza del 28 marzo 2013, n. 34501; *Id.*, *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran et al.*, sentenza del 10 ottobre 2014.

¹²³² *Amaratunga*, cit., parr. 59-63.

internazionali, dopo la sentenza *Jam*]" rispetto ai soggetti beneficiari delle immunità.¹²³³ In un simile contesto, vi è poco spazio per argomenti fondati sul diritto di accesso al giudice. Laddove previsto da fonti pattizie, potrebbe far ostacolo alla sua applicazione sia la natura non direttamente esecutiva del trattato,¹²³⁴ sia la circostanza che la sua stessa interpretazione sul piano internazionale sia incerta.¹²³⁵ Diversamente, laddove in ipotesi fosse già venuta ad esistenza una norma consuetudinaria che imponga, per quanto qui interessa, di verificare l'esistenza di *reasonable alternative means* quale condizione per il riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione di un'organizzazione internazionale, la sua applicazione potrebbe risultare, alternativamente, ostacolata da dottrine quali quella della "presumption of conformity", se utilizzata nel senso accolto dalla Corte Suprema canadese in *Kazemi*,¹²³⁶ oppure favorita da canoni come quello enunciato dalla Corte Suprema statunitense nel caso *Charming Betsy*.¹²³⁷ Inoltre, la stessa sentenza *Jam* della Corte Suprema degli Stati Uniti chiede al giudice statunitense di svolgere, una volta accertata l'applicabilità di una eccezione prevista dal FSIA, una valutazione della necessità di proteggere l'organizzazione dal rischio di una "excessive liability" o "litigation". E non è escluso che, in ragione della sempre più diffusa

¹²³³ US Supreme Court, *Argentine Republic v. Amerada Hess Shipping Corp.*, 488 US 428, 443 (1989); Corte Suprema canadese, *Kazemi*, cit., par. 56-58.

¹²³⁴ Carattere self-executing dell'ICCPR???

¹²³⁵ V. Human Rights Committee, General Comment No. 32, *Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial*, 23 agosto 2007, par. 18: "The failure of a State party to establish a competent tribunal to determine such rights and obligations or to allow access to such a tribunal in specific cases would amount to a violation of article 14 if such limitations are not based on domestic legislation, are not necessary to pursue legitimate aims such as the proper administration of justice, or are based on exceptions from jurisdiction deriving from international law such, for example, as immunities, or if the access left to an individual would be limited to an extent that would undermine the very essence of the right" (corsivo aggiunto). Il commento è richiamato dalla Corte Suprema canadese nel caso *Amaratunga*, cit., 62. L'argomentazione del ricorrente si fondava per lo più sulla giurisprudenza della Corte EDU, che invece la Corte Suprema scarta in limine come irrilevante, dato che "the European cases upon which the intervener relies arose in a different legal context". Come detto, però, varie corti hanno fatto espresso riferimento all'Art. 14 ICCPR per fondare l'operazione di bilanciamento fra l'immunità di un'organizzazione internazionale e il diritto di accesso al giudice.

¹²³⁶ In base a tale dottrina, nell'interpretazione di un atto legislativo interno sarà possibile prendere in considerazione il diritto consuetudinario solo nel caso in cui il testo della disposizione da interpretare sia ambiguo. Cfr. Corte Suprema canadese, *Kazemi*, cit., par. 60 "The current state of international law regarding redress for victims of torture does not alter the SIA, or make it ambiguous. International law cannot be used to support an interpretation that is not permitted by the words of the statute. Likewise, the presumption of conformity does not overthrow clear legislative intent. Indeed, the presumption that legislation will conform to international law remains just that — merely a presumption. This Court has cautioned that the presumption can be rebutted by the clear words of the statute under consideration. In the present case, the SIA lists the exceptions to state immunity exhaustively. Canada's domestic legal order, as Parliament has framed it, prevails". Sul punto, cfr. S. Beaulac, *Canada*, in Palombino (ed.), op. cit., p. 21 ss., a pp. 37-40.

¹²³⁷ US Supreme Court, *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 US 64, 118 (1804). V. D.L. Sloss, *United States*, in Palombino (ed.), op. cit., p. 378 ss., a pp. 392-393.

tendenza a portare nel discorso sull'immunità il diritto di accesso al giudice, le corti statunitensi possano essere indotte a verificare - almeno per le organizzazioni che godono dell'immunità sulla sola base dell'IOIA - l'esistenza di rimedi alternativi per il ricorrente in seno all'organizzazione convenuta.¹²³⁸

8.3. Considerazioni di sintesi della prassi in un'ottica di ricostruzione del diritto consuetudinario

A ben vedere, tuttavia, è l'ipotesi stessa da cui muove il ragionamento a dover essere verificata, vale a dire quella dell'esistenza, nel diritto consuetudinario, di un obbligo avente tale contenuto.

Ebbene, a mio avviso è difficile dubitare che un simile obbligo sia, almeno, in via di emersione nel diritto internazionale generale. La prassi, anche al di fuori del contesto europeo, ne offre numerose conferme. Le corti interne, in altri termini, sempre più frequentemente procedono a verificare l'esistenza di vie alternative di ricorso accessibili ai ricorrenti, nella quasi totalità dei casi nell'ambito di controversie di lavoro, prima di procedere al riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione, nella convinzione che ciò sia richiesto dalla necessità di contemperare tale riconoscimento con il diritto di accesso al giudice dei ricorrenti.

La corretta qualificazione di tale obbligo appare tuttavia più ostica. La sua fonte è in effetti individuata in strumenti diversi: da norme costituzionali, a disposizioni di diritto internazionale pattizio, a non meglio precisati principi di giustizia. Al contempo, i termini in cui è posto il rapporto tra norme sull'immunità e norme sul diritto di accesso al giudice variano secondo l'ordinamento di volta in volta considerato, e con essi il grado di scrutinio muta sensibilmente. Il *principio* di fondo tuttavia, pare per lo più incontestato: l'immunità dell'organizzazione trova un corrispettivo nell'obbligo della stessa di fornire vie alternative di ricorso in grado di garantire una protezione equivalente del diritto di accesso al giudice. Così, alla luce della prassi seguita dalle corti sudamericane, lo stesso Comitato giuridico interamericano ha osservato, nella propria *Guía Práctica* del 2018, che "[a]nte la ausencia de mecanismos efectivos al alcance del personal local, la *tendencia emergente* es que los tribunales nacionales del

¹²³⁸ Cfr. Rossi, *The International Law Significance of "Jam v. IFC"*, cit., p. 318.

Estado que hospeda a la organización ejerzan su jurisdicción, a fin de evitar un menoscabo al derecho de acceso a la justicia de la persona involucrada", e ha aggiunto che tali rimedi devono, per potersi dire conformi al diritto di accesso alla giustizia, essere "adecuados y efectivos", richiamandosi peraltro espressamente alla giurisprudenza *Waite e Kennedy* della Corte EDU.¹²³⁹ Più esplicito è stato ad esempio il Tribunale arbitrale istituito in seno alla Corte permanente d'arbitrato, nel caso *Reineccius*, in cui ha affermato che il principio espresso nella sentenza *Waite* "is consonant with a general principle of law".¹²⁴⁰ Le modalità con cui l'argomento fondato sul diritto di accesso al giudice è emerso e si è affermato nella prassi, a partire dalla valorizzazione di un diritto costituzionalmente, prima ancora che internazionalmente, garantito, suggeriscono che quest'ultima ricostruzione potrebbe essere quella maggiormente rispondente alla realtà. L'obbligo in parola si starebbe dunque affermando quale principio generale di diritto comune agli ordinamenti statali, rafforzato, in sistemi convenzionali come quello della CEDU, dalla sua espressa assunzione a parametro di valutazione del rispetto di precise norme pattizie.

Inoltre, la stessa possibilità di interpretare evolutivamente l'obbligo di istituire meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie generalmente contenuto negli accordi in materia d'immunità delle organizzazioni internazionali, sembra ormai imporsi alla luce di tale principio generale. La necessità che l'organizzazione internazionale rispetti i diritti umani, incluso il diritto di accesso al giudice dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione personale o organica - dunque *in primis* dei membri del proprio personale - è del resto implicita nella stessa nozione di necessità funzionale. Come riconosciuto espressamente nel parere della Corte internazionale di giustizia del 1954 sull'*Efficacia delle sentenze del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite*, il potere di istituire un tribunale amministrativo competente a risolvere le controversie fra l'Organizzazione e il proprio *staff* (non espressamente previsto nella Carta), oltre a essere radicato in una fondamentale esigenza di giustizia interna "was essential to ensure the efficient working of the Secretariat, and to give effect to the paramount consideration of securing the highest standards of efficiency, competence and

¹²³⁹ CJI, *Inmunidades de las organizaciones internacionales, Informe y Guía práctica*, Doc. CJI/doc.554/18 rev.2, del 16 agosto 2018 (93° sessione), Lineamiento 5-6 (corsivo aggiunto). La prassi è stata citata *supra* (nota 1215).

¹²⁴⁰ CPA, *Dr. Reineccius et al. v. Bank for International Settlements*, lodo finale del 19 settembre 2003, caso n. 2000-04, par. 126.

integrity".¹²⁴¹ Su questa medesima base, il Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite ha ritenuto di poter estendere la propria giurisdizione anche ai ricorsi formulati dal personale locale di organismi sussidiari dell'ONU, che in base alle Staff Regulations non avrebbero avuto diritto di accesso al Tribunale.¹²⁴² L'idea che l'organizzazione sia tenuta a dotarsi di, o ad accettare, meccanismi di ricorso giurisdizionale o arbitrale capaci di garantire una protezione equivalente del diritto di accesso al giudice discende, in altre parole, dalla stessa idea dell'organizzazione internazionale quale ente autonomo, dotato di soggettività giuridica internazionale e capace di perseguire i propri obiettivi al riparo da interferenze esterne.¹²⁴³

¹²⁴¹ *Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954, p. 47, a p. 57.

¹²⁴² Cfr. UNAT, *Zafari c. UNRWA*, sentenza del 10 novembre 1989, n. 461, parr. VII-XI. Id., *Salaymeh c. UNRWA*, sentenza del 17 novembre 1989, n. 469, par. (in cui il Tribunale afferma espressamente che la giurisdizione del Tribunale deriva "from the lack of any jurisdictional procedure in the UNRWA Staff Regulations and Staff Rules applicable to the Applicant"). Sebbene non sia riscontrabile un'analogia tendenza nella giurisprudenza di altri tribunali amministrativi internazionali, laddove risultino integrati i presupposti per un diniego di giustizia i tribunali non si sottraggono al dovere di segnalarlo all'organizzazione convenuta: cfr. ad esempio IMF Administrative Tribunal, *Mr. A. v. International Monetary Fund*, sentenza del 12 agosto 1999, n. 1999-1, parr. 96-97 ("The jurisdiction of the Administrative Tribunal is conferred exclusively by the Statute itself. [...] At the same time, the Tribunal feels bound to express its disquiet and concern at a practice that may leave employees of the Fund without judicial recourse. Such a result is not consonant with norms accepted and generally applied by international governmental organizations. It is for the policy-making organs of the Fund to consider and adopt means of providing contractual employees of the Fund with appropriate avenues of judicial or arbitral resolution of disputes of the kind at issue in this case, notably disputes over whether the functions performed by a contractual employee met the criteria for a staff appointment rather than those for contractual status"); cfr. anche la già citata sentenza n. 2657/2007 dell'ILOAT nel caso *Klausecker*.

¹²⁴³ Cfr. N.M. Blokker, *International Organisations as Independent Actors: Sweet Memory or Functionally Necessary?*, in J. Wouters et al. (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Intersentia, 2010, p. 37 ss.

Indice della giurisprudenza

Giurisprudenza nazionale

(in ordine alfabetico, poi in ordine cronologico)

Argentina

Corte Suprema de Justicia, *Avis Abel Schuster c. Naciones Unidas-Centro de Informaciones de Buenos Aires*, sentenza del 20 dicembre 1951

Tribunale del lavoro (Buenos Aires), *Bergareche v. United Nations Information Centre*, sentenza del 23 novembre 1954

National Labor Court, sentenza del 15 agosto 1978; Court of Appeal, sentenza dell'11 giugno 1979, *Araya v. Institute for Latin-American Integration and IADB*, e *Ezcurra de Mann v. IADB*

Corte Suprema de Justicia, *Washington Cabrera J.E. c. Comisión Tecnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 5 dicembre 1983

Corte Suprema de Justicia, *Costa Lopez c. Comision Mixta Argentino Paraguaya del Rio Parana*, sentenza del 5 dicembre 1983

Corte Suprema de Justicia, *Fibraca Constructora S.C.A. c. Comision Tecnica Mixta de Salto Grande*, sentenza del 7 luglio 1993

Corte Suprema de Justicia, *Manauta, Juan José y otros c. Embajada de la Federación Rusa, s/ daños y perjuicios*, sentenza del 22 dicembre 1994

Corte Suprema de Justicia, *Maruba S.C.A. Empresa de Navegación Marítima c. Itaipù, s/ danos y perjuicios*, sentenza del 5 febbraio 1998

Corte Suprema de Justicia, *Duhalde c. Organizacion Panamericana de la Salud et al. s/ accidente-ley 6788*, sentenza del 31 agosto 1999

Corte Suprema de Justicia, *Alimento de los Andes S.A. c. Banco de la Provincia del Neuquén y otros re/ cumplimiento de contractos*, sentenza del 14 settembre 2000

Corte Suprema de Justicia, *Patagonian Rainbow S.A. c. Provincia del Neuquén y otros (IBRD e IADB)) s/ cumplimiento de contratos*, sentenza del 8 settembre 2003

Camara Nacional de Apelaciones del Trabajo, *Schenone c. UNESCO s/ despido*, sentenza del 3 dicembre 2015

Australia

High Court, *Macoun v. Commissioner of Taxation*, sentenza del 2 dicembre 2015

Austria

Corte Suprema austriaca, *R.W. v. Embassy of X.*, sentenza del 21 novembre 1990, n. 9ObA244/1990
Corte Suprema austriaca, *E GmbH v. EPO*, sentenza dell'11 giugno 1992, n. 7Ob627/91
Corte Suprema austriaca, *Manfred B. v. EPO*, sentenza del 30 marzo 1998, n. 8ObA78/98y
Corte costituzionale austriaca, *Anonymous v. Austria*, decisione del 14 dicembre 2004 n. B783/04
Corte Suprema austriaca, *Company Baumeister Ing. Richard L. v. OPEC Fund*, sentenza del 14 dicembre 2004, n. 10Ob53/04y
Corte Suprema austriaca, *E. A.G. v. Andreas N.*, sentenza dell'1 dicembre 2005, n. 6Ob150/05k
Corte Suprema austriaca, *H.S. v. IAEA*, sentenza del 18 agosto 2016, n. 9ObA73/16z
Corte Suprema austriaca, *E. v. King Abdullah bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue (KAICIID)*, sentenza del 29 novembre 2017, n. 8Ob53/17b
Corte Suprema austriaca, *A.I. c. Repubblica Greca*, sentenza del 21 novembre 2018, n. 6Ob164/18p

Belgio

Tribunale civile (Bruxelles), sentenza del 11 maggio 1966; Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 15 settembre 1969, *Manderlier c. ONU et Etat Belge*,
Consiglio di Stato belga, *Dalfino v. Governing Council of European Schools and European School of Brussels I*, sentenza del 17 novembre 1982
Cassazione belga, *Ligue des Etats Arabes c. T.M.*, sentenza del 12 marzo 2001
Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Auditeur du travail c. Chapman, OTAN, NACMA et État belge*, sentenza dell'1 febbraio 2005, R.G. 44553-44631
Tribunale civile (Bruxelles), *Gruslin c. BIRD*, sentenza del 29 agosto 2005, RG n. 02/9709/A
Tribunale civile (Bruxelles), *SA Energies nouvelles et environnement c. Agence spatiale européenne*, sentenza del'1 dicembre 2005
Cassazione belga, *ING Blegique c. B.I.*, sentenza del 2 marzo 2007, n. C.05.0154.N/1
Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 4 marzo 2003; Cassazione belga, sentenza del 21 dicembre 2009, n. C030328F, *Sécrétariat Général du Groupe ACP c. Lutchmaya*
Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 17 settembre 2003; Cassazione belga, sentenza del 21 dicembre 2009, n. n.S040129F/1, *Siedler c. UEO*
Cassazione belga, sentenza del 21 dicembre 2009, n. C.07.0407.F/1, *Sécrétariat Général du Groupe ACP c. B.D.*
Cassazione belga, *G.P. c. Banque Internationale pour la reconstruction et le développement*, sentenza del 28 ottobre 2010, n. C.09.0491.F
Tribunale civile (Bruxelles), sentenza del 22 ottobre 2012; Corte d'appello (Bruxelles), sentenza del 30 novembre 2017, R.G. 2013/AR/153, *El Hamidi et Chlih c. OTAN et État belge*
Cassazione belga, *International Hotels Worldwide Inc. c. Etat Belge, Banca Monte Paschi Belgio*, sentenza del 4 ottobre 2013
Tribunale civile (Bruxelles), *Jefara c. OTAN et État belge*, sentenza del 26 aprile 2013, R.G. 12/966/C
Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Walker c. OTAN*, sentenza dell'1 settembre 2015, R.G. 13/11.561/A

Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Kouessan A. c. Organisation internationale de la francophonie*, sentenza del 14 novembre 2016, R.G. 15/8395/A
Corte costituzionale belga, sentenza del 27 aprile 2017, n. 48/2017
Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Andriola c. OTAN*, sentenza del 24 maggio 2017, R.G. 14/12008/A
Tribunale del lavoro (Bruxelles), *Sipos Szabo c. OTAN*, 26 ottobre 2017, R.G. 16/6063/A
Tribunale del lavoro (Bruxelles) (3e ch.), sentenza del 24 maggio 2017, R.G. 14/12008/A
Corte d'appello (Bruxelles), sentenza dell'11 gennaio 2016, R.G. 2014/AR/2570; Cassazione belga, sentenza del 27 settembre 2018, n. C.16.0346.F/9, *Etat belge (SPF Affaires étrangères, per NATO) c. Poortmans Michel*

Brasile

Supremo Tribunal Federal, Apelação Cível n. 9.696, Rel. Min. Sydney Sanches, sentenza del 31 maggio 1989
Tribunal Superior do Trabalho, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 98.595, Rel. Min. Ney Dole, sentenza del 24 ottobre 1994
Tribunal Superior do Trabalho, Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 2.672/2000, Rel. Min. Emmanoel Pereira, sentenza del 17 ottobre 2005
Supremo Tribunal Federal, RE 578543 / MT, e RE 597368 / MT, Rel. Min. Ellen Gracie, sentenze del 15 maggio 2013

Canada

Corte d'appello del Québec, *Procureur général du Canada c. Lavigne et al.*, sentenza del 1997
Corte Superiore del Québec, *Di Palma c. Air Canada [e ICAO mise en cause]*, sentenza del 20 aprile 1999
Corte Suprema canadese, *Miller c. Canada*, sentenza dell'1 marzo 2001
Corte Suprema canadese, *Miller c. Monit International Inc.*, sentenza dell'1 marzo 2001
Corte Superiore del Québec, sentenza del 20 novembre 2003; Quebec Court of Appeal, 2005, *Trempe c. Canada (Procureure générale) et Association du personnel de l'OACI*
Corte d'appello del Québec, *Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie c. Kouo*, sentenza del 6 gennaio 2006
Corte d'appello del Québec, *Gouvernement du Royaume du Maroc c. El-Ansari*, sentenza del 9 dicembre 2010
Corte Suprema canadese, *Amaratunga v. Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)*, sentenza del 28 marzo 2013 n. 34501
Cour Supérieure du Québec, *Turner c. United Nations*, sentenza del 23 maggio 2013
Commission des relations du travail canadese, *Roberge c. Programme international Cospas-Sarsat*, sentenza del 23 ottobre 2013
Corte Suprema canadese, *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran*, sentenza del 10 ottobre 2014
Ontario Human Rights Court, *Gowling v. United Nations University*, sentenza del 23 marzo 2015

Corte Suprema canadese, *World Bank Group v. Wallace*, sentenza del 29 aprile 2016
Corte Superiore del Québec, *Bouchard c. Ikea Canada et UNICEF*, sentenza del 13 giugno 2018

Cile

Corte Suprema cilena, *X. c. UN ECLA*, sentenza dell'8 novembre 1969
Corte de Apelaciones de Santiago, *Ortiz c. Unesco*, sentenza del 14 ottobre 2014, ROL n. 260-2014
Corte Suprema cilena (4° sala), *Lahoz Ubach c. Organización Internacional para las Migraciones*, sentenza del 14 dicembre 2017, n. di ruolo 18.264-2.017

Cipro

Corte Suprema cipriota, *Stavrinou v. United Nations and Commander of the United Nations Force in Cyprus*, sentenza del 17 luglio 1992

Colombia

Consiglio di Stato colombiano (Sala de lo Contencioso Administrativo), *Integrantes del consorcio INTERSIDRI v. Ministerio de Agricultura y Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB)*, sentenza del 26 marzo 2009, Radicación n. 25000-23-26-000-2006-02062-01(34460)
Corte costituzionale colombiana, *Velásquez c. UNHCR*, sentenza dell'8 settembre 2011, n. T-667/2011
Corte Suprema colombiana, *Giraldo Castro Henao y otros c. Empleamos S.A., la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), el Departamento para la Prosperidad Social y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)*, sentenza del 9 aprile 2014, AL3295-2014, Radicación n. 62861, Acta n. 12
Corte Suprema colombiana, *César Torres Valencia c. La Nacional de Construcciones Ltda., OIM y otros*, sentenza del 25 gennaio 2017, AL366-2017, Radicación n. 54005, Acta n. 02
Corte Suprema colombiana, *Biblioteca Publica Piloto de Medellín para América Latina c. Unesco*, sentenza del 24 ottobre 2017, AC7000-2017, Radicación n. 11001-02-03-000-2017-00595-00

Croazia

Corte Suprema croata, sentenza del 14 febbraio 2008, n. Rev 829/07-2

Danimarca

High Court for Eastern Denmark, *Investment & Finance Company of 11 January 1984 Ltd. v. UNICEF*, sentenza del 26 agosto 1999, n. di causa U 2000 478 Ø

Filippine

Corte Suprema delle Filippine, *WHO v. Aquino*, sentenza del 29 novembre 1972
Philippines Intermediate Appellate Court, *United States Lines Inc. v. WHO*, sentenza del 30 settembre 1983
Corte Suprema delle Filippine, *International Catholic Immigration Commission (ICMC) v. Calleja*, G.R. n. 85750, e *Kapisanan v. Secretary of Labor and Employment and International Rice Research Institute (IRRI)*, sentenza del 28 settembre 1990, G.R. n. 89331
Corte Suprema delle Filippine, *Southeast Asian Fisheries Development Center v. Acosta*, sentenza del 2 settembre 1993, G.R. n. 97468-70
Corte Suprema delle Filippine, *Liang (Huefeng) v. People*, sentenza del 28 gennaio 2000

Francia

Conseil d'Etat, *Scholtes*, sentenza del 23 febbraio 1940
Conseil d'Etat, *B.*, sentenza del 17 giugno 1935
Tribunal de Versailles, *Chemidlin c. Bureau international des poids et des mesures*, sentenza del 27 luglio 1945
Conseil d'Etat, *Weiss*, sentenza del 20 febbraio 1953
Cour de Cassation, *Procureur Général près de la Cour de Cassation c. Société immobilière Alfred Dehodencq*, sentenza del 6 luglio 1954
Cour d'appel (Paris), *Beaudice c. Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)*, sentenza del 25 novembre 1977
Cour d'appel (Bordeaux) (soc.), sentenza del 18 novembre 1982; Cassation (soc.), sentenza del 24 ottobre 1985, n. 3665, *Agence de Coopération Culturelle et Technique c. Housson*
Cour d'appel (Paris), sentenza del 7 febbraio 1984; Cour de Cassation, sentenza dell'8 novembre 1988, *Institut international du froid v. Elkaim*
Cour d'appel (Paris), *CEDAIO v. BCCI*, sentenza del 13 gennaio 1993
Cour d'appel de Versailles, *Mme Barrandon c. Etats Unis d'Amérique*, sentenza del 14 giugno 1995
Cassation (soc.), *Hintermann c. Union de l'Europe Occidentale (UEO)*, sentenza del 14 novembre 1995
Tribunal de grande instance (Paris), sentenza del 20 ottobre 1997; Cour d'appel (Paris), sentenza del 19 giugno 1998, *UNESCO c. Boulois*
Cour d'appel (Paris), *Dame Ruperas c. EUTELSAT*, sentenza del 20 maggio 1999
Cassation (civ.), *Mme X. c. Union latine*, sentenza del 28 ottobre 2003
Cour d'appel (Paris), *M. Cavaciuti c. HCR*, sentenza del 7 novembre 2006 n. 04/35991
Cassation (soc.), *Banque africaine de développement c. Degboe*, sentenza del 25 gennaio 2005
Cassation (soc.), *Degboe c. Banque africaine de développement*, sentenza del 11 gennaio 2007, n. 05-40157

Cassation (soc.), *de Beaugrenier c. UNESCO*, sentenza dell'11 febbraio 2009, n. 07-44.240
Cour de Cassation (civ.), *CSR et SATRE c. Ligue des Etats Arabes*, sentenza del 14 ottobre 2009
n. 08-14978
Conseil d'État, ordinanza del 21 novembre 2012, n. 363982 (réf)
Cassation (soc.), *X. c. Secrétaire Général Commission CPS*, sentenza del 14 maggio 2014, n.
12-23805
Cassation (soc.), *Mme X. c. Agence Spatiale Européenne*, sentenza del 26 ottobre 2016, n. 15-
20.123
Conseil de Prud'hommes de Paris, sentenza del 21 ottobre 2009; Tribunal de grande instance de
Paris, sentenza del 17 giugno 2011; Cour d'appel (Paris), ordinanza del 17 gennaio e
sentenza del 16 maggio 2012, RG n. 11-12878; Cassation (civ.), sentenza del 6 novembre
2013, ricorso n. 12-15.552 e 12-20.709; Cour d'appel (Paris), sentenza dell'11 dicembre
2014; Cour d'appel (Versailles), sentenza del 5 marzo 2015, RG n. 13-08992; Cassation
(civ.), sentenza del 25 maggio 2016, pourvoi n. 15-18646; Cassation (soc.), sentenza del 13
dicembre 2017, n. 15-13098, *M. Charles Y. c. Banque des Etats de l'Afrique Centrale*

Germania

Corte Suprema Federale, *Studio-Karten Gmbh. v. Deutsches Komitee Der Unicef et. al.*,
sentenza del 16 gennaio 1976
Corte amministrativa d'appello di Baden-Württemberg, sentenza del 7 agosto 1979; Corte
Costituzionale federale, sentenza del 10 novembre 1981 n. 2 BvR 1058/79, *Hetzel v.*
Eurocontrol
Corte amministrativa d'appello di Monaco, *N. and ors. v. European School Munich*, sentenza
del 23 agosto 1989 n. 7 CS 89.90
Corte amministrativa di 1° grado, *X. et al. c. European School Munich*, sentenza del 29 giugno
1992 n. M 3 K 90.4137-41
Corte amministrativa federale, *European School Employee Bonus Case*, sentenza del 29 ottobre
1992 n. 2 C 2.90
Corte amministrativa d'appello di Monaco, *X. et al. c. European School Munich*, sentenza del
15 marzo 1995 n. 7 B 92.2689-93
Corte costituzionale federale, sentenza del 28 novembre 2005, n. 1751/03
Corte costituzionale federale, sentenza del 22 giugno 2006, n. 2093/05
Corte costituzionale federale, sentenza del 3 luglio 2006, n. 1458/03
Tribunale di Monaco, *SUEPO e a. c. EPO*, sentenza del 13 gennaio 2015, n. 16 Ca 2864/14

Ghana

Corte Suprema del Ghana, *Tsatsu Tsikata v. The Republic*, sentenza del 19 gennaio 2011,
Criminal Appeal n. J3/3/2010

Giappone

Corte Distrettuale (Tokyo), *Shigeko Ui v. United Nations University*, sentenza del 21 settembre 1977

Grecia

Corte d'appello di Atene, *X. v. Y. and the Greek State*, 1934

Tribunale di Chania, *X. v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 142/1990

Corte d'appello di Creta, *X v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 479/1991

Corte d'appello di Creta, *Y. v. Mediterranean Institute for Agriculture*, sentenza n. 491/1991

Consiglio di Stato greco, sentenza n. 112/2007

India

Delhi High Court, *P.S. Ochani v. WHO et al.*, sentenza del 4 dicembre 2001

Corte Suprema indiana, *G. Bassi Reddy v. International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)*, sentenza del 14 febbraio 2003, Civil Appeal n. 2399/1986

Israele

Corte Suprema israeliana, *Her Majesty the Queen in Right of Canada v. Edelson*, sentenza del 3 giugno 1997, PLA 7092/94

District Court (Jerusalem), *Siragnian Reuven Paul v. United Nations Truce Supervision Organization*, sentenza del 29 marzo 2005, Civil Claim n. 5234/03

Jerusalem Magistrates Court, sentenza del 2002; District Court (Jerusalem), sentenza del 15 agosto 2007, n. PLA 3093/07, *Mahalwas v. United Nations Truce Supervision Organization and AG (intervening)*

Italia

Tribunale di Roma, sentenza del 23 febbraio 1929; Corte d'Appello di Roma, sentenza del 1 febbraio 1930; Corte di Cassazione (S.U.), sentenza del 13 maggio 1931, *Profili c. Istituto internazionale di agricoltura*

Tribunale di Trieste, *Viecelli c. International Refugee Organization (IRO)*, sentenza del 20 luglio 1951

Tribunale di Roma, sentenza del 28 luglio 1952; Corte d'appello di Roma, sentenza del 13 dicembre 1952, *Santucci c. Mendolesi e IRO*

Tribunale di Napoli, *Maida c. IRO e Amministrazione degli aiuti internazionali*, sentenza del 20 ottobre 1953

Cassazione (S.U.), *Branno c. Ministero della Difesa e dell'Esercito (per HAFSE)*, sentenza del 14 giugno 1954 n. 1996

Tribunale di Firenze, sentenza del 2 gennaio 1954; Corte d'appello di Firenze, sentenza del 4 agosto 1955, *Mazzanti c. HAFSE e Ministero della Difesa*

Cassazione (S.U.), *Maida c. Amministrazione per gli aiuti internazionali (per IRO)*, sentenza del 27 maggio 1955

Tribunale di Roma, *Marré c. Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT)*, sentenza del 12 giugno 1965

Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, *Luggeri c. CIME*, sentenza del 20 giugno 1966

Tribunale di Napoli, *Bartolomei c. CIME*, sentenza del 16 settembre 1966

Pretore di Roma, *Porru c. FAO*, sentenza del 25 giugno 1969

Cassazione (S.U.), *CIME c. Chiti*, sentenza del 7 novembre 1973 n. 2910

Corte d'appello di Napoli, sentenza del 13 dicembre 1970; Cassazione (S.U.), sentenza del 11 novembre 1974, *CIME c. Luggeri*

Cassazione (S.U.), *CIME c. Di Banella Schirone*, sentenza dell'8 aprile 1975 n. 1266

Pret. Verona, *Sanità e Ferrero c. HAFSE*, sentenza del 17 maggio 1975

Cassazione (S.U.), *Quartiere generale delle forze alleate del Sud Europa c. Capocci Belmonte*, sentenza del 5 giugno 1976, n. 2054

Cassazione (S.U.), *Iasbez c. CIHEAM*, sentenza del 21 ottobre 1977, n. 4502

Cassazione (S.U.), *CIHEAM c. Perrini*, sentenza del 21 ottobre 1977, n. 4512

Tribunale di Bari, *Istituto di Bari del CIHEAM c. Scivetti*, sentenza del 23 dicembre 1978

Cassazione (S.U.), *Sindacato Filtat-CISL di Vicenza c. Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa NATO di Verona*, sentenza del 7 luglio 1978, n. 3368;

Cassazione (S.U.), *Camera confederale del lavoro CGIL e Sindacato Scuola CGIL provinciale di Bari c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 27 aprile 1979, n. 2425

Cassazione (S.U.), *Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa (FTASE) c. Scandola e a. e Inps*, sentenza del 13 aprile 1981, n. 2174

Cassazione (S.U.), *Lo Franco et al. c. Quartiere generale delle forze alleate terrestri del Sud Europa (FTASE)*, sentenza del 22 marzo 1984, n. 1920

Tribunale di Roma, sentenza del 24 gennaio 1981; Cassazione (S.U.), sentenza del 18 ottobre 1982, n. 5399; Pret. Roma, sentenza del 4 aprile 1984, *Inpdai c. FAO*

Tribunale di Roma, sentenza del 17 settembre 1981; Cassazione (S.U.), sentenza del 23 novembre 1985 n. 5819, *Cristiani c. IILA*

Cassazione (S.U.), *Galasso c. IILA*, sentenza del 3 febbraio 1986 n. 667

Pret. Bari, sentenza del 29 novembre 1980; Tribunale di Bari, sentenza del 20 giugno 1981; Cassazione (S.U.), sentenza del 4 aprile 1986 n. 2317, *Minnini c. Istituto di Bari del CIHEAM*

Pret. Bari, sentenza del 29 novembre 1980; Tribunale di Bari, sentenza del 20 giugno 1981; Cassazione (S.U.), sentenza del 4 aprile 1986, *Paradiso c. Istituto di Bari del CIHEAM*

Cassazione (S.U.), *Stati Uniti d'America c. Petitto*, sentenza del 22 aprile 1986, n. 2847

Cassazione (S.U.), *Paradiso c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 4 giugno 1986 n. 3733

Cassazione (S.U.), *Istituto di Bari del CIHEAM c. Sindacato UIL Scuola Bari, Camera del Lavoro CGIL e Sindacato Scuola CGIL*, sentenza del 4 giugno 1986 n. 3732

Tribunale di Bari, *Mendrano c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 17 aprile 1989

Cassazione (S.U.), *Giamahiria Araba Libica c. Rossbeton Off. Mecc.*, sentenza del 25 maggio 1989, n. 2502

Pret. Bari, *Quaranta c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 24 luglio 1989

Pret. Bari, sentenza del 29 maggio 1984; Tribunale di Bari, sentenza del 10 ottobre 1985; Pret. Bari, sentenza del 13 ottobre 1987; Cassazione (S.U.), sentenza del 20 novembre 1989 n. 4968, *Chirico c. Istituto di Bari del CIHEAM*

Cassazione (S.U.), *Scuola europea di Varese-ISPRA c. Philippe*, sentenza del 23 gennaio 1990 n. 376

Cassazione (S.U.), *ILLA c. Bonanni*, sentenza del 18 agosto 1990 n. 8433

Cassazione (S.U.), *Paradiso c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 13 febbraio 1991, n. 1513

Cassazione (S.U.), *Quartier Generale delle Forze Alleate Sud Europa (A.F.S.E.) c. Cesarano*, sentenza del 19 giugno 1991, n. 6929

Pret. Bari, *Calabrese c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza del 30 ottobre 1991

Cassazione (S.U.), *FAO c. Colagrossi*, sentenza del 18 maggio 1992 n. 5942

Cassazione (S.U.), *Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino (OIL) c. Tirone*, sentenza del 29 ottobre 1992 n. 11781

Cassazione (S.U.), *Terracciano v. Cappellani*, sentenza del 13 febbraio 1993, n. 1824

Cassazione (S.U.), *Nacci c. Istituto di Bari del CIHEAM*, sentenza dell'8 giugno 1994, n. 5565

Cassazione (S.U.), *Repubblica di Guinea c. Buzi Jannetti*, sentenza del 3 febbraio 1996, n. 919

Cassazione (S.U.), *Vocino c. Scuola europea di Varese*, sentenza del 15 marzo 1999 n. 138

Cassazione (S.U.), *Istituto Universitario Europeo (IUE) c. Piette*, sentenza del 18 marzo 1999 n. 149

Cassazione (S.U.), *Kuwait News Agency (KUNA) c. Gitan Musa*, sentenza del 12 giugno 1999, n. 331

Pret. Circ. di Bari, sentenza dell'8 aprile 1997; Cassazione (S.U.), sentenza del 7 novembre 2000 n. 1150, *Anelli c. Istituto di Bari del CIHEAM*

Tribunale di Roma, sentenza del 5 novembre 1999, n. 109889; Cassazione (S.U.), sentenza del 23 gennaio 2004 n. 1237, *Carretti c. FAO*

Corte d'appello di Firenze, *Istituto Universitario Europeo c. Piette*, sentenza del 5 febbraio 2002

Cassazione (S.U.), *Pistelli c. Istituto Universitario Europeo (IUE)*, sentenza del 28 ottobre 2005 n. 20995

Cassazione (S.U.), *Drago c. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*, sentenza del 19 febbraio 2007 n. 3718

Cassazione (S.U.), *P.S. c. B.V.*, sentenza del 13 novembre 2008, n. 27044

Cassazione (1° sez. civ.), *B.M.M. c. Be. Gi.*, sentenza del 4 aprile 2011, n. 7599

Cassazione (S.U.), *Governo e Ministeri della Repubblica dell'Iraq c. Armamenti e Aerospazio SpA et al.*, sentenza del del 24 novembre 2015, n. 23893

Cassazione (S.U.), *British Council c. D.D.*, sentenza dell'8 marzo 2019, n. 6884

Kenya

High Court (Nairobi), *Deva Samat Keshwala & 10 others v. Tolk Investment Ltd & United Nations Development Programme*, sentenza dell'11 dicembre 1995

Court of Appeal (Nairobi), *Tononoka Steels Limited v. Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank (PTA Bank)*, sentenza del 13 agosto 1999, Civil Appeal No. 255 of 1998

High Court (Nairobi), *G. Killeen v. International Centre of Insect Physiology and Ecology (ICIPE)*, sentenza del 27 maggio 2005, Civil Case n. 1737/2002

High Court (Nairobi), *Tanad Transporters Ltd v. United Nations Children's Fund*, sentenza del 1 luglio 2009

High Court (Nairobi), *Creative Print House Ltd v. EADB*, sentenza del 26 marzo 2015, Civil Case n. 176/2014

Court of Appeal (Nairobi), *African Development Bank v. Beatrice Agnes Acholla & Another (Representatives of the estate of the late Bonaventure Eric Acholla)*, sentenza del 3 luglio 2015, Civil Appeal n. 135/2002

High Court of Kiambu (Kenya), *CEO and Head of Legal Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) v. The Republic*, sentenza del 23 marzo 2017, Appeal n. 165-2016

Supreme Court of Kenya, *K. Njeri Kandie v. Alassane Ba & Shelter Afrique*, sentenza del 28 luglio 2017, Petition n. 2/2015

Court of Appeal (Nairobi), *International Centre for Insect Physiology and Ecology (ICIPE) v. N. McNally*, sentenza del 25 maggio 2018, Civil Appeal n. 42

Malesia

Malaysia High Court, *Bank Bumiputra Malaysia Bhd. v. International Tin Council and another*, sentenza del 13 gennaio 1987

High Court (Kuala Lumpur), *Regional Centre for Arbitration v. Ooi Beng Choo & Anor*, sentenza del 19 novembre 1997

High Court (Kuala Lumpur), *Regional Centre for Arbitration v. Ooi Beng Choo & Anor (No. 2)*, sentenza del 11 novembre 1998

High Court (Kuala Lumpur), sentenza del 28 giugno 1997; Court of Appeal (Kuala Lumpur), sentenza del 20 ottobre 1997; High Court (Kuala Lumpur), sentenza del 7 luglio 2000, *MBF Capital BHD & Anor v. DatO' Param Cumaraswamy*

Messico

Suprema Corte de Justicia, *Diaz-Diaz v. UN Economic Commission for Latin America*, sentenza del 28 aprile 1954

Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo (1° Circ.), *X. c. UNICEF*, sentenza del 16 gennaio 1992

Suprema Corte de Justicia, Amparo en revisión nn. 348/2001, 384/2001, 390/2001, 434/2003, 790/2003, *Jurisprudencia por reiteración*, tesis 2a./J. 101/2003 e 2a./J. 102/2003

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Amparo directo DT-558/2013, *[Petitioner] v. ILO*

Suprema Corte de Justicia, *X. c. Cámara de Senadores et al.*, sentenza del 15 gennaio 2014, exp. 197/2013, amparo en revisión

Suprema Corte de Justicia, *X. c. Organismo internacional*, sentenza del 15 gennaio 2014, exp. 2604/2013, amparo en revisión

Nicaragua

Corte d'appello di Managua, *Abea Hidalgo v. General Consulate of Costa Rica*, sentenza del 5 febbraio 2009 n. 26/2009

Niger

Cour de cassation (Ch. civ. et comm.), *Mouha Ibrahim c. Banque centrale des etats de l'afrique de l'ouest (BCEAO)*, sentenza del 17 giugno 2014, n. 14-087/CC/Civ

Cour de cassation (Ch. soc. et des affaires coutumières), *Mme R.C.J. c. EAMAC*, 17 janvier 2019, n. 19-007/Soc

Nigeria

Corte Suprema nigeriana, *African Reinsurance Corporation v. Abate Fantaye*, sentenza del 20 giugno 1986

Corte Suprema nigeriana, *African Reinsurance Corporation v. JDP Construction Nigeria Ltd.*, sentenza del 11 maggio 2007, causa n. LD/2342/2000

Paesi Bassi

Corte distrettuale di Maastricht, *A.P.F. Eckhardt v. Eurocontrol*, sentenza del 12 gennaio 1984

Corte locale (L'Aia), sentenza dell'8 giugno 1983; Corte distrettuale (L'Aia), sentenza del 9 luglio 1984; Corte Suprema olandese, sentenza del 20 dicembre 1985, *Ary Ary Spaans v. Iran-United States Claims Tribunal*

Corte Suprema olandese, *Kingdom of Morocco v. De Trappenberg*, sentenza del 25 novembre 1994

Corte distrettuale dell'Aia, *Milosevic v. ICTY*, sentenza del 26 febbraio 2002, caso n. KG 02/105

Corte distrettuale dell'Aja, *Pichon-Duverger v. Permanent Court of Arbitration (PCA)*, sentenza del 27 giugno 2002, n. di causa 262987/02-3417

Corte sub-distrettuale (l'Aia), sentenza del 7 novembre 2005; Corte distrettuale (L'Aia), sentenza del 23 agosto 2006; Corte d'appello (l'Aia), sentenza del 15 marzo 2007, *Resodikromo v. OPCW and The Netherlands*

Corte Suprema olandese, *Greenpeace Nederland and Procurator General at the Supreme Court of the Netherlands (intervening) v. Euratom*, sentenza del 13 novembre 2007 n.

LJN:BA9173

Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 28 settembre 2007 n. 06/1390; Corte Suprema olandese, *X. v. EPO*, sentenza del 23 ottobre 2009

Corte Suprema olandese, *Azeta v. Chile*, sentenza del 26 marzo 2010

Corte distrettuale (L'Aia), *A. v. B.*, sentenza del 23 giugno 2010

Corte distrettuale (L'Aia), sentenza del 10 luglio 2007; Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 30 marzo 2010; Corte Suprema olandese, sentenza del 13 aprile 2012, *Stichting Mothers of Srebrenica v. United Nations*

Corte d'appello dell'Aja, *European Patent Office v. Stichting Restaurant De La Tour*, sentenza del 21 giugno 2011 n. LJN: BR0188

Corte distrettuale (L'Aia), sentenza del 24 agosto 2011; Corte d'appello (L'Aja), sentenza del 25 settembre 2012, *X. v. Iran-US Claims Tribunal*

Corte d'appello (L'Aia), *Iran-US Claims Tribunal v. Y.*, sentenza del 17 settembre 2013

Corte d'appello (L'Aia), sentenze del 5 luglio 2011; Corte Suprema olandese, sentenze del 6 settembre 2013, *Mustafic-Muijc et al. v. The State of The Netherlands* e *H. Nuhanovic v. The State of The Netherlands*

Tribunale (L'Aia), sentenza del 14 gennaio 2014; Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 17 febbraio 2015; Corte Suprema olandese, sentenza dell'11 settembre 2015; Corte Suprema olandese, sentenza del 20 gennaio 2017; Corte d'appello (L'Aia), sentenza del 7 marzo 2017; *The State of The Netherlands and EPO v. SUEPO and VEOB*

Corte distrettuale (Limburg), *Supreme Site Services GmbH et al. v. Allied Joint Force Command Headquarters Brunssum (AJFCH) and Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)*, sentenza dell'8 febbraio 2017

Corte distrettuale (Limburg), sentenza del 12 giugno 2017; Corte d'appello (Hertogenbosch), sentenza del 27 giugno 2017, *Supreme Site Service GmbH. et al. v. SHAPE*

Corte Suprema olandese, *Repubblica d'Iraq e Banca centrale dell'Iraq c. X.*, sentenza dell'1 dicembre 2017

Polonia

Corte Suprema polacca in *Warsaw Mission of the International Red Cross Committee v. City of Warsaw*, sentenza del 29 gennaio 1925

Regno Unito

High Court (Chancery div.), *Dollfus Mieg et Compagnie S.A. v. Bank of England*, sentenza del 6 aprile 1949

House of Lords, *Attorney-General v. Nissan*, sentenza dell'11 febbraio 1969

Court of Appeal, *Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria*, sentenza del 13 gennaio 1977

High Court (Queen's Bench div.), *Arab Banking Corporation v. ITC and ors.*, sentenza del 15 gennaio 1986

High Court (Queen's Bench div.), *Standard Chartered Bank v. International Tin Council*, sentenza del 17 aprile 1986

High Court (Chancery div.), sentenza del 22 gennaio 1987; Court of Appeal, sentenza del 27 aprile 1988, *Re International Tin Council*

High Court (Chancery div.), *Maclaine Watson & Co. Ltd. v. International Tin Council*, sentenza del 9 giugno 1988

House of Lords, *Maclaine Watson & Co. Ltd v. International Tin Council*, sentenza del 26 ottobre 1989

High Court, sentenza del 14 novembre 1989; Court of Appeal, sentenza del 9 aprile 1990, *Arab Monetary Fund v. Hashim and ors.*

House of Lords, *Arab Monetary Fund v. Hashim and ors (No. 3)*, sentenza del 21 febbraio 1991

Employment Appeal Tribunal, *Mukoro v. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) et al.*, sentenza del 19 maggio 1994

High Court (Queen's Bench div.), *Westland Helicopters Ltd v. Arab Organisation for Industrialisation*, sentenza del 3 agosto 1994

High Court (Queen's Bench div.), *Lenzing AGs European Patent*, sentenza del 20 dicembre 1996

Employment Appeal Tribunal, *Bertolucci v. EBRD and ors.*, sentenza del 22 luglio 1997, EAT/276/97

House of Lords, *Holland v. Lampen-Wolfe*, sentenza del 20 luglio 2000

High Court (Queen's Bench div.), *Bici and Bici v. Ministry of Defence*, sentenza del 7 aprile 2004

House of Lords, *Jones e a. v. Saudi Arabia*, sentenza del 14 giugno 2006

UK Employment Appeal Tribunal, *Jananyagam v. Commonwealth Secretariat*, sentenza del 3 dicembre 2007

High Court (Queen's Bench div., comm.), *Entico v. Unesco*, sentenza del 18 marzo 2008

High Court (Queen's Bench div., comm.), *Gard v. IOPC Fund*, sentenza del 7 maggio 2014

High Court (Queen's Bench div., comm.), *Assuranceforeningen Gard Gjensidig v. IOPC Fund*, sentenza del 17 ottobre 2014

Court of Appeal, *Serdar Mohammed v. Ministry of Defence*, sentenza del 30 luglio 2015

High Court (Queen's Bench div.), *Dr Kontic and ors v. The Ministry of Defence*, sentenza dell'8 aprile 2016

UK Supreme Court, *Reyes v. Al-Malki*, sentenza del 18 ottobre 2017

Corte Suprema del Regno Unito, in *Benkharbouche (Respondent) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Appellant) and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Libya (Appellants) v. Janah (Respondent)*, sentenza del 18 ottobre 2017

High Court (Queen's Bench div.), *V. Tomanovic and ors v. The European Union and ors.*, sentenza del 13 febbraio 2019

Russia

Corte Suprema russa, *Ryabov v. Eurasian Development Bank*, sentenza del 9 luglio 2010

Supreme Arbitrazh Court, sentenza dell'11 aprile 2011, causa n. VAS-3440/07

Spagna

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 1), *Juan Ignacio et al. c. Organizacion de Estados Iberoamericanos para la Educacion, la Ciencia y la Cultura (OEI)*, sentenza del 5 maggio 2008, n. 384

Juzgado de lo Social n. 21 (Madrid), sentenza del 13 gennaio 2006, n. 3; Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 5), sentenza del 10 novembre 2009, n. 949; Juzgado de lo Social n. 21 (Madrid), sentenza del 30 luglio 2010, *Babé c. OIT*

Tribunal Superior de Justicia de Barcelona (soc., sez. 1), *Miriam c. The European Joint Undertaking for Iter and Fusion Energy*, sentenza del 28 ottobre 2015, n. 6409

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (soc., sez. 1), *Tamara c. Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico*, sentenza del 4 novembre 2016

Tribunal Superior de Justicia (soc., sez. 4), *Marcial c. Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) y Agencia Espacial Europea*, sentenza dell'1 febbraio 2018

Stati Uniti d'America

US Supreme Court, *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 US (2 Cranch) 64 (1804)

Municipal Court of the District of Columbia, *X. v. Pan American Union*, sentenza del 16 dicembre 1925

City Court of New Rochelle, *Westchester County v. Ranollo*, sentenza dell'8 novembre 1946

US Tax Court, *John H. Chapman v. Commissioner of Internal Revenue*, decisione del 9 ottobre 1947

Supreme Court, Special Term, Queens County, *Curran v. City of New York*, sentenza del 18 aprile 1949

US District Court (SDNY), *United States v. Coplon*, sentenza del 10 maggio 1949

US District Court (N.D. California), *Balfour, Guthrie Co. v. United States*, sentenza del 5 maggio 1950

US District Court, Maryland, *IRO v. Republic SS Corp*, sentenza del 30 ottobre 1950

US Court of Appeals, Allied High Commission for Germany, *Anton Schaffner c. International Refugee Organization*, sentenza del 3 agosto 1951

US Supreme Court of New York, Special Term, *Wencak v. United Nations*, sentenza del 18 gennaio 1956

US District Court (SDNY), *United States ex rel. Casanova v. Fitzpatrick*, sentenza del 16 gennaio 1963

US District Court (EDNY), *United States v. Egorov et al.*, sentenza del 7 ottobre 1963

US District Court (D. Columbia), sentenza del 28 marzo 1966; US Court of Appeals (D.C. Circ.), sentenza del 13 luglio 1967, *Lutcher S.A. Celulose e Papel et al. v. Inter-American Development Bank*

Criminal Court of the City of New York (NY County), *People v. Weiner*, sentenza del 19 gennaio 1976

US District Court (D. Columbia), *Dupree Associates Inc. v. The Organisation of American States et al.*, sentenza del 31 maggio 1977

US District Court, C.D. California, *International Association of Machinists (IAM) v. OPEC et al.*, sentenza del 18 settembre 1979

US Court of Appeals (DC Circ.), *Broadbent v. OSA*, sentenza del 8 gennaio 1980

US Equal Employment Opportunity Commission, *X. c. World Bank*, 22 luglio 1980

US Court of Appeals (DC Circ.), *Steinberg v. International Police Organization (INTERPOL)*, sentenza del 23 ottobre 1981

Court of Appeals (DC Circ.), *Tuck v. Pan American Health Organization*, sentenza del 13 novembre 1981

US Supreme Court, *Insurance Corp. of Ireland v. Compagnie Des Bauxites*, sentenza dell'11 giugno 1982

US Supreme Court, *Verlinden B.V. v. Central Bank of Nigeria*, sentenza del 23 maggio 1983

Court of Appeals (DC Circ.), *Mendaro v. World Bank*, sentenza del 27 settembre 1983

US District Court (EDNY), *Boimah v. United Nations General Assembly*, sentenza del 24 luglio 1987

Supreme Court, New York County, *International Tin Council v. Amalgamet Inc.*, sentenza del 25 gennaio 1988

US Supreme Court, *Argentine Republic v. Amerada Hess Shipping Corp.*, sentenza del 23 gennaio 1989

US District Court (D. Columbia), *Morgan v. International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*, sentenza del 13 settembre 1990

US Court of Appeals (DC Circ.), *Robert A. Mitishen v. Otis Elevator Co. et al.*, sentenza del 22 luglio 1992

US District Court (SDNY), *De Luca v. United Nations et al.*, sentenza del 10 gennaio 1994

US District Court, D. Delaware, *EAL (Delaware) Corp., Electra Aviation Inc. et al. v. European Organization for the Safety of Air Navigation et al.*, sentenza del 3 agosto 1994

US Bankruptcy Court, D. Arizona, *In re Hashim et al.*, sentenza del 15 agosto 1995

US District Court (SDNY), *Askir v. Boutros-Ghali*, sentenza del 29 giugno 1996

US District Court (ND Cal.), *Corrinet v. United Nations et al.*, sentenza del 10 settembre 1996

US District Court (D. Columbia), sentenza del 18 marzo 1996, e sentenza dell'8 luglio 1996; US Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 14 marzo 1997, *Rendall-Speranza v. Nassim and IFC*

US Court of Appeals (DC Circ.), *Atkinson v. The Inter-American Development Bank (IADB)*, sentenza del 9 ottobre 1998

US Court of Appeals (DC Circ.), *Fazzari v. IADB et al.*, sentenza del 16 novembre 2000, n. 00-7079

US District Court (ED Pa.), *Bro Tech Corp. EBRD*, sentenza del 29 novembre 2000, n. 00-2169

US Court of Appeals (1st Circ.), *Emmanuel v. United States*, sentenza dell'11 giugno 2001

US District Court (D. Columbia), *Mohammed Faisal Rahman v. James D. Wolfesohn, the World Bank et al.*, sentenza del 28 agosto 2001

US District Court (D. Alabama), sentenza del 2 agosto 2003; US Court of Appeals (11th Circ.), sentenza del 18 dicembre 2003, *Prewitt Enterprises Inc. v. OPEC*

US Supreme Court, *Republic of Austria et al. v. Altmann*, sentenza del 7 giugno 2004

Court of Appeals (2nd Circ.), *Tachiona et al. v. United States*, sentenza del 6 ottobre 2004

NY Supreme Court (NY County), *In Matter of Hunter v. United Nations*, sentenza del 15 novembre 2004

US District Court (D. Columbia), *Weinstock v. Asian Development Bank*, sentenza del 13 luglio 2005, Civil Action n. 1:05-CV-00174 (RMC)

US District Court (SDNY) *D'Cruz v. Annan, The United Nations et al.*, sentenza del 22 dicembre 2005

US District Court (D. Columbia), *Osseiran v. IFC*, sentenza del 27 luglio 2007

US District Court (SD Texas), *In Re Dinastia L.P. et al.*, sentenza dell'8 novembre 2007

US District Court (SDNY), *Bisson v. United Nations and WFP*, sentenza dell'11 febbraio 2008

US District Court (D. Columbia), sentenza del 6 agosto 2004; US Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 14 febbraio 2008, 264 Fed. Appx. 13, *Inversora Murten S.A. v. Energoprojekt Holding Co.*

US Supreme Court, *Medellin v. Texas*, sentenza del 25 marzo 2008

US District Court (SDNY), *Veiga v. World Meteorological Organization*, sentenza del 15 luglio 2008

US Court of Appeals (2nd Circ.), *Van Aggelen v. United Nations*, sentenza del 20 febbraio 2009

US District Court (ED Penns.), *Nicol v. United Nations Mission in Liberia*, sentenza del 30 luglio 2009, Civil Action n. 09-1800

US District Court (D. Columbia), *Polak v. IMF*, sentenza del 28 settembre 2009

US District Court (D. Hawaii), ordinanza del 26 ottobre 2008, n. di causa 08-00136; US Court of Appeals (9th Circ.), ordinanza del 17 giugno 2010, n. 08-17389, *Sancho et al. v. US Department of Energy et al.*

US Court of Appeals (2nd Circ.), *Brzak v. United Nations*, sentenza del 2 marzo 2010

US Supreme Court, *Samantar v. Yusuf*, sentenza dell'1 giugno 2010

US Court of Appeals (3rd Circ.), *OSS Nokalva Inc. v. European Space Agency*, sentenza del 16 agosto 2010

US District Court (D. Columbia), *Jerez v. Republic of Cuba*, sentenza del 28 marzo 2011

US District Court (EDNY), *European Community and ors v. RJR Nabisco Incorporated and ors.*, sentenza del 13 maggio 2011

US District Court (D. Columbia), *Hudes v. Aetna Life Insurance Co., World Bank et al.*, sentenza del 30 agosto 2011

US District Court (SDNY), *Sadikoğlu v. United Nations Development Programme (UNDP)*, sentenza del 14 ottobre 2011

US District Court (SDNY) *Devi v. Silva*, sentenza del 9 aprile 2012

US District Court (D. Columbia), *Lempert v. Rice*, sentenza del 19 luglio 2013

US District Court (D. Columbia), *Diag Human S.E. v. Czech Republic - Ministry of Health*, sentenza del 14 agosto 2014

US District Court (EDNY), *Gerlach v. German State et al.*, sentenza del 18 agosto 2014

US District Court (D. Columbia), sentenza del 15 gennaio 2013; US Court of Appeals (DC Circ.), sentenza del 12 settembre 2014; US District Court (D. Columbia), sentenza del 4 giugno 2015, *Freedom Watch Inc. v. OPEC*

US Court of Appeals (D.C. Circ.), *Nyambal v. IMF*, sentenza del 25 novembre 2014

US District Court (SDNY), sentenza del 9 gennaio 2015; US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 18 agosto 2016, *Delama Georges et al. v. United Nations et al.*

US District Court (Col. D.), sentenza del 4 giugno 2015; US District Court (Col. D.), sentenza del 4 febbraio 2016; US Court of Appeals (DC), sentenza del 30 maggio 2017, *Zoran Zuza v. Office of the High Representative et al.*

US Court of Appeals (DC Circ.), *Smith v. World Bank Group et al.*, sentenza del 23 giugno 2017, n. 16-7003

US District Court (EDNY), sentenza del 23 agosto 2017; US Court of Appeals (2nd Circ.), sentenza del 28 dicembre 2018, n. di ruolo 17-2908-cv, *Laventure v. United Nations*, District Court (Columbia D.), *Perisic v. Jim Yong Kim et al.*, sentenza del 24 ottobre 2019, docket n. 18-cv-2038 (EGS)

US District Court (Columbia D.), *Zhan v. World Bank*, sentenza del 20 novembre 2019, n. 19-cv-1973(DLF),

US District Court (D. Columbia), sentenza del 24 marzo 2016, Civil Action n. 15-612 (JDB);
US Court of Appeals, sentenza del 23 giugno 2017, n. 16-7051; US Supreme Court, sentenza
del 27 febbraio 2019, US District Court (Columbia D.), sentenza del 20 febbraio 2020, Civil
Action n. 15-612 (JDB), *Budha Ismail Jam et al. v. International Finance Corporation (IFC)*
US District Court (SD Florida), *Rodriguez v. PAHO*, sentenza del 3 aprile 2020, n. 18-cv-
24995-GAYLES
US District Court (D. Utah), *Francisco S. v. Aetna Life Ins. Co. and the World Bank Group
Medical Insurance Plan*, sentenza del 6 aprile 2020, caso n. 2:18-cv-00010-EJF

Sudafrica

South Gautend High Court (Johannesburg), *World Food Programme c. Massoudi Emile e a.*,
sentenza del 10 ottobre 2011, caso n. 13927/2010

Svizzera

Tribunal de première instance de Genève, *Parlett v. Parlett*, sentenza del 21 luglio 1927
Cour de justice civile de Genève, *C.M. v. A.C.*, sentenza del 2 marzo 1929
Cour de justice civile de Genève, *W.K. v. Office des Poursuites*, sentenza del 16 febbraio 1929
Cour de justice civile de Genève, *Assurance Générale des Eaux et Accidents v. F.B.*, sentenza
del 6 maggio 1929
Tribunale Federale svizzero, *Groupement d'Entreprises Fougerolle et consorts v. CERN*,
sentenza del 21 dicembre 1992
Tribunale del lavoro di Ginevra, *Z.M. v. League of Arab States*, ordinanza del 17 novembre
1993
Tribunale Federale svizzero, *F. SA c. G.*, sentenza del 22 giugno 1995
Tribunale Federale, *Banque Bruxelles Lambert (Suisse) SA et huit consorts c. Rép. du Paraguay
et Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione*, sentenza del 20 agosto
1998
Tribunale Federale svizzero, *A. c. B.*, sentenza del 21 novembre 2003
Tribunale Federale svizzero, *A.SA et consorts c. Conseil Fédéral*, sentenza del 2 luglio 2004, n.
4A.1/2004/ech
Corte distrettuale di Zurigo, *X. c. CERN*, ordinanza del 19 giugno 2008, n. EU080469/U
Corte d'appello di Ginevra, *E. v. T.*, sentenza del 25 marzo 2009, n. di causa C/18260/2005-4
Tribunale Federale svizzero, *NML Capital Ltd. and EM Ltd. v. BIS and Debt Enforcement
Office Basel-Stadt*, sentenza del 12 luglio 2010, n. 5A 360/2010
Tribunale Federale svizzero, *X. c. Comité international de la Croix-Rouge*, sentenza del 20
settembre 2012, n. 5A 106/2012

Tanzania

Court of Appeal of Tanzania, *Humphrey Construction Ltd. v. Pan African Postal Union*, sentenza del 12 maggio 2008, Civil Rev. No. 1 of 2007
Court of Appeal of Tanzania, *East African Development Bank (EADB) v. Blueline Enterprises Ltd.*, sentenza del 22 dicembre 2011, Civil Appeal n. 110/2009

Uganda

Supreme Court of Uganda, *Interfreight Forwarders Ltd v. EADB*, sentenza del 2 luglio 1993
High Court of Uganda, *Mukisa Foods Ltd. v. EADB*, sentenza dell'11 febbraio 1994, Civil Suit n. 615/1992
High Court of Uganda, *EADB v. Ziwa Horticultural Exporters Ltd.*, sentenza del 16 ottobre 2000, Misc. Application n. 1048/2000
Supreme Court of Uganda, *Concorp International Ltd. v. East and Southern Development Bank (PTA Bank)*, sentenza n. 19, del 18 ottobre 2010, Civil Appeal n. 11-2009
High Court of Uganda (Commercial div.) *N. Dhibikirwa v. Agro Management (U) Ltd.*, sentenza del 24 aprile 2012, Misc. Application n. 651 del 2010
High Court (Commercial div.), *C. Wandui Masiga v. Association for Strengthening Agriculture in Eastern and Central Africa*, sentenza del 20 dicembre 2016, Civil Suit nn. 266, 267 e 268 del 2016
High Court (Commercial div.) *Eden International School Ltd v. EADB*, sentenza n. 81, del 7 febbraio 2017, HCCS n. 271/2015
High Court (Exec. & Bailiffs div.) *EADB v. Eden International School Ltd et al.*, sentenza del 2 ottobre 2017

Uruguay

Corte Suprema de Justicia, *Dulout de Guadiol y otros c. UPAE*, sentenza del 26 settembre 1994, n. 846
Corte Suprema de Justicia, *Carvalho de Oliveira, Raulino c. Secretaria administrativa del MERCOSUR*, Demanda laboral, sentenza dell'1 aprile 2005, n. 249, Ficha n. 1-105/2004
Tribunal de Apelaciones Civil de Montevideo, sentenza del 14 marzo 2007, n. 29; Suprema Corte de Justicia de Uruguay, sentenza del 5 settembre 2008, n. 2.829; Tribunal de Apelaciones Civil de Montevideo, sentenza del 16 settembre 2009, n. 519, *Arlis Fidelity Corp. y otro c. Corporación Interamericana de Inversión, Corporación Financiera Internacional y otro - Inoponibilidad de la persona jurídica*, Ficha n. 2-47538/2004
Corte Suprema de Justicia, *Sienra Castellanos, Felix y otros c. Unión Postal de las Americas, España y Portugal (UPAEP), Severance payment and damages, Diplomatic action*, sentenza del 24 dicembre 2010 n. 2.440, Ficha n. 1-100/2009
Corte Suprema de Justicia, *Da Cunda Terra, Gabriel c. Organización Panamericana de la Salud (PAHO) s/ danos y perjuicios*, sentenza del 4 novembre 2011, n. 4.197/2011, Ficha n. 2-30676/2004
Corte Suprema de Justicia, sentenza dell'1 febbraio 2013, n. 1/2013; Tribunal de Apelaciones Trabajo (4° circ.), sentenza del 26 agosto 2013, n. 0511-000253/2013, Ficha n. 0002-

010995/2012, *Gonzalez Sanguinetti, Juan c. Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAE)*

Zimbabwe

Supreme Court of Zimbabwe, *International Committee of the Red Cross (ICRC) v. Sibanda et al.*, sentenza del 13 gennaio 2004, n. 48/03
Harare High Court, sentenza dell'11 marzo 2015; Supreme Court of Zimbabwe, *Minister of Foreign Affairs (per FAO) v. M. Jenrich et al.*, sentenza del 31 ottobre 2018, n. 73/18

Giurisprudenza internazionale

Corte permanente di giustizia internazionale

The Case of the S.S. "Lotus", sentenza del 7 settembre 1927

Corte internazionale di giustizia

Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1949*, p. 174
Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1954*, p. 47
North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/ Netherlands), Judgment, *I.C.J. Reports 1969*, p. 3
Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1980*, p. 73
Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*, p. 66
Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1989*, p. 177
Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1999*, p. 62
Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, *I.C.J. Reports 2002*, p. 3
Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, *I.C.J. Reports 2005*, p. 168
Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, *I.C.J. Reports 2012*, p. 99

Commissione europea dei diritti dell'uomo

decisione del 28 maggio 1975, ricorso n. 6231/73, *Hess c. Regno Unito*

decisione del 12 dicembre 1988, ricorso n. 12516/86, *Spaans c. Paesi Bassi*

Corte europea dei diritti dell'uomo

sentenza del 21 febbraio 1975, ricorso n. 4451/70, *Golder c. Regno Unito*

sentenza del 21 febbraio 1986, ricorso n. 8793/79, *James e a. c. Regno Unito*

sentenza del 21 settembre 1994, ricorso n. 17101/90, *Fayed c. Regno Unito*

sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 28934/95, *Beer e Regan c. Germania*

sentenza del 18 febbraio 1999, ricorso n. 26083/84, *Waite e Kennedy c. Germania*

sentenza del 10 maggio 2001, ricorso n. 29392/95, *Z. e a. c. Regno Unito*

sentenza del 21 novembre 2001, ricorso n. 31253/96, *McElhinney c. Irlanda*

sentenza del 21 novembre 2001, ricorso n. 35763/97, *Al-Adsani c. Regno Unito*

sentenza del 19 ottobre 2005, ricorso 32555/96, *Roche c. Regno Unito*

sentenza del 2 maggio 2007, ricorsi n. 71412/01 e 78166/06, *Behrami e Behrami c. Francia, e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*

decisione del 12 maggio 2009, ricorso n. 10750/03, *Gasparini c. Belgio e Italia*

sentenza del 7 luglio 2009, ricorso n. 18754/06, *Lopez Cifuentes c. Spagna*

sentenza del 3 aprile 2012, ricorso n. 37575/04, *Boulois c. Lussemburgo*

sentenza del 5 marzo 2013, ricorso n. 39619/06, *Chapman c. Belgio*

sentenza dell'11 giugno 2013, ricorso n. 65542/12, *Associazione Madri di Srebrenica et. al. c. Paesi Bassi*

sentenza del 26 novembre 2013 (II sez.), ricorso n. 5809/08, *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera*

sentenza del 14 gennaio 2014, ricorsi n. 34356/06 e 40528/06, *Jones e a. c. Regno Unito*

sentenza del 6 gennaio 2015, ricorso n. 415/07, *Klausecker c. Germania*

sentenza del 6 gennaio 2015, ricorso n. 15521/08, *Perez c. Germania*,

sentenza resa il 21 giugno 2016 (GC), ricorso n. 5809/08, *Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera*

sentenza del 5 febbraio 2019, ricorso n. 16874/12, *Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*

Altre corti regionali

COMESA Court of Justice, *Eastern and Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) and Dr. Michael Gondwe v. Marting Ogang*, sentenza del 29 marzo 2001, Reference n. 1B/2001

Corte Centroamericana de Justicia, Opinión Consultiva del 9 febbraio 2016, Expediente n. 8-25-11-2015

Tribunali arbitrali

Tribunale arbitrale, *European Molecular Biology Laboratory Arbitration (EMBL v. Germany)*, sentenza arbitrale del 29 giugno 1990
CPA, *Dr. Reineccius et al. v. Bank for International Settlements*, lodo finale del 19 settembre 2003, caso n. 2000-04
CPA, *Polis Fondi Immobiliare di Banche Popolare S.G.R.p.A. v. IFAD*, caso n. 2010-08, lodo del 17 dicembre 2010
CPA, *Municipality of La Punta (Peru) v. UNOPS*, caso n. 2014-38
CPA, *D. v. Energy Community*, caso n. 2016-03
CPA, *Mr. Mohamed Ismail Reygal v. UNHCR*, caso n. 2016-28, lodo del 27 marzo 2017
CPA, *International Management Group v. European Union, represented by the European Commission*, casi n. 2017-03 e 2017-04
CPA, *A. v. UN*, caso n. 2019-04

Meccanismo residuale per i Tribunali penali internazionali

Mechanism for International Criminal Tribunals, *Prosecutor v. Augustin Ngirabatware*, Order To The Government of the Republic of Turkey for the Release of Judge Aydin Sefa Akay, del 31 gennaio 2017

Tribunali amministrativi internazionali

UNAT Judgment No. 461 (1989), *Zafari c. UNRWA*
UNAT Judgment No. 490 (1989), *Salaymeh c. UNRWA*

IMFAT Judgment No. 1999-1 (1999), *Mr. A. v. IMF*

ILOAT Judgment No. 2190 (2003), *F.Z. v. WHO*
ILOAT Judgment No. 2232 (2003), *In re Bustani*
ILOAT Judgment No. 2657 (2007), *R.K. v. EPO*

Bibliografia

Monografie e opere collettanee

- Ahluwalia K., *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1964
- Alvarez J.E., *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, OUP, 2005
- Amoroso D., *Insindacabilità del potere estero e diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- Anzilotti D., *Corso di diritto internazionale*, 4° ed., Roma, 1928
- Amerasinghe C.F., *The Law of International Civil Service*, vol. I, 2° ed., 1994
- Amerasinghe C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, CUP, 2005
- Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, CUP, 2007
- Balladore Pallieri G., *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962
- Bardonnet D. (dir.), *La Convention sur l'interdiction et l'élimination des armes chimiques : une percée dans l'entreprise multilatérale du désarmement : colloque, La Haye, 24-26 novembre 1994*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995
- Bastid S., *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931
- Bekker P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1994
- Bettati M., *Le droit des organisations internationales*, Paris, 1987
- Biscottini G., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, I, *La teoria dell'organizzazione*, Padova, CEDAM, 1971
- Blokker N.M., Schrijver N. (eds.), *Immunity of International Organizations*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015
- Born G.B., *International Civil Litigation in United States Courts*, 3a ed., Kluwer Law International, 1996
- Bothe M., Ronzitti N., Rosas A. (eds.), *The new chemical weapons convention: implementation and prospects*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998
- Broches A., *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, in *Recueil des Cours*, vol. 98, 1959-III, p. 297 ss.
- Buergenthal T., *Self-Executing Treaties and Non Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 235, 1992, p. 303 ss.
- Cahier P., *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résidents*, Milano, Giuffrè, 1959

- Cançado Trindade A.A., *The Access of Individuals to International Justice*, OUP, 2011
- Capotorti F., *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995
- Capotorti F. et al. (a cura di), *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale privato e processuale*, Milano, 1991
- Conforti B., *Diritto internazionale*, 11° ed. (a cura di M. Iovane), 2018
- Cassese A., *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1985, p. 331 ss.
- Cassese A., *Diritto internazionale*, 3° ed. (a cura di M. Frulli), Bologna, Il Mulino, 2017;
- Chesterman S. et al. (eds.), *Law and Practice of the United Nations, Documents and Commentary*, 2° ed., Oxford, OUP, 2016
- Chueca Sancho Á., *Acuerdos de sede con Organizaciones Internacionales celebrados por Espana*, Madrid, Tecnos, 1991
- Combacau J., Sur S., *Droit international public*, 11° ed., LGDJ, 2014
- Cot J.-P., Pellet A., Forteau M. (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3° ed., Paris, Economica, 2005
- Conforti B., Focarelli C., *Le Nazioni Unite*, 11° ed., Milano, CEDAM/Kluwer, 2017
- Crawford J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8a ed., Oxford, OUP, 2012
- David E., *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016
- De Bellis S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, Cacucci, 1992
- Decleva M., *Il diritto interno delle Unioni Internazionali*, Padova, 1962
- Del Vecchio A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 2012
- de Moll L.O., *Tribunais Nacionais Ante a Realidade das Organizações Internacionais*, 2° ed., Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011
- de Nanclares M. y P. (dir), *La Ley Organica 16/2015 sobre Privilegios e Inmunidades - Gestacion y Contenido*, Cuadernos de la Escuela Diplomática n. 55, 2016
- Diez de Velasco M., *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 16° ed., 2010
- Di Filippo M., *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 2012
- Dominicé C., *L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 187, 1984, p. 145 ss.
- Dopagne F., *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, Anthémis/LGDJ, 2010
- Dorigo S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2008
- Duffar J., *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, 1982
- Dupuy P.-M., Kerbrat Y., *Droit international public*, 14° ed., Paris, Dalloz

- Dupuy R.-J. (ed.), *A Handbook on International Organizations*, 2° ed., Dordrecht/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1998
- Durante F., *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964
- Durante F., Spatafora E., *Gli accordi di sede, Immunità e privilegi degli enti e dei funzionari internazionali in Italia*, Giuffrè, 1993
- Fernandez Toro P.N., Torres Moraga D.E., *Privilegios e Inmunidades de las Organizaciones Internacionales y sus Acuerdos de Sede con Chile*, Tesis de l'Universidad de Chile, Santiago, 2016
- Fox H., Webb P., *The Law of State Immunity*, 3° ed., Oxford, OUP, 2013
- Francioni F. (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, OUP, 2007
- Franck T., *The Power of Legitimacy Among Nations*, OUP, 1990
- Frulli M., *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012
- Guggenheim P., *Traité de Droit international public*, vol. 1, Genève, 1953
- Goodrich L.M., Hambro E., *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, London, Stevens, 1946
- Guinchard S. e a., *Procédure civile, Droit interne et droit de l'Union européenne*, 32e ed., Dalloz, 2014
- Haas M. (ed.), *Basic Documents of Asian Regional Organizations*, New York/Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1974
- Hernandez G.I., *The International Court of Justice and the Judicial Function*, Oxford, OUP, 2014
- Higgins R., *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Oxford, Clarendon Press, 1994
- Higgins R. et al., *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. I, Oxford, OUP, 2017
- Jenks W., *International Immunities*, London, Stevens, 1961
- Kiss A.C., *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, vol. 5, Editions du Centre national de la Recherche Scientifique, 1962
- Klabbers J., Peters A., Ulfstein G., *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, OUP, 2009
- Klabbers J., Wallendahl A. (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011
- Klabbers J., *An Introduction to International Organizations Law*, 3° ed., Cambridge, CUP, 2015
- Klein P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998
- Kloth M., *Immunities and the right of access to court under Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, 2010
- Krylov S., *Les notions principales du droit des gens: la doctrine soviétique du droit international*, in *Recueil des Cours*, vol. 70, 1947, p. 407 ss.

- Krutzsch W. et al. (eds.), *The chemical weapons convention: a commentary*, Oxford, OUP, 2014
- Lalive J.-F., *L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 84, 1953, p. 205 ss.
- Larson A., Jenks W. et al. (eds.), *Sovereignty Within the Law*, Dobbs Ferry, N.Y./London, Oceana/Stevens, 1965
- Lauterpacht H., *Oppenheim's international law*, 8th ed., London, 1955
- Mann F.A., *The Doctrine of Jurisdiction Revisited After Twenty Years*, in *Recueil des Cours*, vol. 186, 1984-III, p. 9 ss.
- Marchisio S., *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, 2° ed., Bologna, Il Mulino, 2012
- Michaels D.B., *International Privileges and Immunities. A Case for a Universal Statute*, 1971
- Monaco R., *Manuale di Diritto internazionale pubblico*, Torino, UTET, 1971
- Monaco R., *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 156, 1977, p. 79 ss.
- Monaco R., *Lezioni di organizzazione internazionale, I, Principi generali*, Torino, Giappichelli, 1985
- Morelli G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1967
- Morelli G., *Diritto processuale civile internazionale*, Padova, CEDAM, 1954
- Morgenstern F., *Legal Problems of International Organizations*, Cambridge, 1986
- Morlino E., *Procurement by International Organizations*, Cambridge, CUP, 2019
- Mosconi F., Campiglio C., *Diritto internazionale privato e processuale*, vol. I, 7a ed., Utet, 2015
- Muller A.S., *International Organizations and Their Host-States. Aspects of their legal relationship*, The Hague, 1995
- Nigro R., *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Wolters Kluwer/Cedam, Milano, 2018
- O'Keefe R., Tams C. (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*, Oxford, 2013
- Oppenheim L., *International Law. A Treatise*, 1905
- Paddon Rhoads E., *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*, Oxford, OUP, 2016
- Palombino F.M. (ed.), *Duelling for Supremacy. International Law vs. National Fundamental Principles*, CUP, 2019
- Panbianco M., *Giurisdizione interna e immunità degli Stati stranieri*, Napoli, Jovene, 1967
- Panella L., *La privatizzazione delle organizzazioni internazionali di telecomunicazioni via satellite*, Milano, Giuffrè, 2003
- Perez A., *Le système des privilèges et immunités applicable aux organisations internationales en Suisse et aux délégations permanentes étrangères à Genève*, 1997
- Pictet J., *The Fundamental Principles of the Red Cross*, Geneva, Henry Dunant Institute, 1979

- Pingel-Lenuzza I., *Les immunités des Etats en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1998
- Pingel I. (dir.), *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, Paris, Pedone, 2004
- Provinciali R., *L'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri*, 1933
- Pustorino P., *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci, 2019
- Quadri R., *La giurisdizione sugli Stati stranieri*, Milano, Giuffrè, 1941
- Quadri R., *Cours général de droit international public*, in *Recueil des Cours*, vol. 113, 1964
- Quadri R., *Diritto internazionale pubblico*, 5° ed., Napoli, 1968
- Reinisch A., *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, CUP, 2000
- Reinisch A. (ed.), *Challenging the Acts of International Organizations Before National Courts*, Oxford, OUP, 2010
- Reinisch A. (ed.), *The Privileges and Immunities of International Organizations Before Domestic Courts*, Cambridge, CUP, 2013
- Reinisch A. et al. (eds.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, OUP, 2016
- Reinsch P., *Public international unions: their work and organization*, 1911
- Ronzitti N., *Introduzione al diritto internazionale*, 5° ed., Torino, Giappichelli, 2016
- Rosanvallon P., *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011
- Ruys T., Angelet N. (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities in International Law*, CUP, 2019
- Ryngaert C., *Jurisdiction in International Law*, Oxford, 2015
- Salerno F., *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione)*, Padova, Cedam, 2015
- Salerno F., *Diritto internazionale, Principi e norme*, 5° ed., Milano, CEDAM/Wolters Kluwer, 2019
- Sands P., Klein P., *Bowett's Law of International Institutions*, 6° ed., Sweet & Maxwell, 2009
- Sayre F., *Experiments in international administration*, 1919
- Schabas W.A., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, OUP, 2015
- Schermers H.G., Blokker N.M., *International Institutional Law, Unity Within Diversity*, 6° ed., Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2018
- Schmitt P., *Access to Justice and International Organizations, The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*, EElgar, 2017
- Seidl-Hohenveldern I., *L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des Organisations internationales*, in IHEI, *Cours et travaux - Droit international I*, Paris, 1981

- Seidl-Hohenveldern I., Loibl G., *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 6° ed, 1996
- Seyersted F., *The Common Law of International Organizations*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008
- Sereni A.P., *Diritto internazionale, Organizzazione internazionale*, vol. II, t. 2, *Soggetti a carattere funzionale*, Milano, Giuffrè, 1960
- Sonh L.B. (ed.) *Basic Documents of African Regional Organizations*, New York/Dobbs Ferry, Oceana Publications, 1962
- Spatafora E., *La capacità degli enti internazionali nell'ordinamento italiano*, Milano, 1991
- Steinbrück Platise M., Moser C., Peters A., *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, CUP, 2019
- Thévenot-Werner A.-M., *Le droit des agents internationaux à un recours effectif*, Brill/Nijhoff, 2016
- Vezzani S., *Gli accordi delle organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale*, Torino, Giappichelli, 2011
- Villiger M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009
- Virzo R., *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, Padova, CEDAM, 2008
- Vorkink A.N., Hakuta M.C., *Lawsuits Against International Organizations: Cases in National Courts Involving Staff and Employment*, World Bank Legal Department, 1985
- Wellens K., *Remedies Against International Organisations*, CUP, 2002
- White N.D., *The Law of International Organizations*, Manchester, New York, MUP, 2016
- Zanghi C., *Gli "status" giuridici negli enti internazionali*, Milano, Giuffrè, 1975
- Zanghi C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 3° ed., Torino, Giappichelli, 2013

Articoli di periodico e capitoli di opere collettanee

- Adinolfi G., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza italiana*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XXIII, 2007, p. 233 ss.
- Ago R., *I pareri consultivi "vincolanti" della Corte internazionale di giustizia. Problemi di ieri e di oggi*, in *RDI*, 1990, pp. 5-23
- Akande D., *International Organizations*, in M.D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford, OUP, 2014, pp. 248-279

- Alland D., *The Definition of Countermeasures*, in Crawford J. et al. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, OUP, 2010, p. 1127 ss.
- Amoroso D., *Judicial Abdication in Foreign Affairs and the Effectiveness of International Law*, in *Chinese JIL*, 2015, p. 99 ss.
- Andreoli F., *Immunità delle Nazioni Unite e protezione equivalente: l'affare Associazione Madri di Srebrenica*, in *RDI*, 2014, pp. 443-462
- Angelet N., *Les juges belges face aux actes des organisations internationales*, in A. Lagerwall (coord.), *Les juges belges face aux actes adoptés par les Etats étrangers et les organisations internationales, Quel contrôle au regard du droit international?*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 13 ss.
- Angelet N., Weerts A., *Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme: La jurisprudence strasbourgeoise et sa prise en compte par les juridictions nationales*, in *JDI*, vol. 134, 2007, p. 3 ss.
- Anzilotti D., *L'esonzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *RDI*, 1910, pp. 477-550
- Anzilotti D., *Gli organi comuni nelle società di Stati*, in *RDI*, 1914, pp. 156-164
- Arangio-Ruiz G., *La pretesa analogia "federale" nella Carta delle Nazioni Unite e le sue implicazioni*, in Picchio Forlati L. (a cura di), *Le Nazioni Unite*, ristampa della 1° ed., Torino, Giappichelli, 2000, p. 249 ss.
- Arsanjani M., *Claims Against International Organizations. Quis Custodiet Ipsos Custodes?*, in *Yale Journal of World Public Order*, 1980-1981, pp. 131-176
- Arsic-Dapo J., *Another Brick in the Wall, Building up the osce as an International Organization One Agreement at a Time*, *ibid.*, pp. 414-429
- Atteritano A., *Stati stranieri (immunità giurisdizionale degli)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. IV, 2011, p. 1127 ss.
- Baldoni C., *Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali*, in *RDI*, 1931, p. 353 ss.
- Baros A.S., *Member States and the International Legal (Dis)order, Accounting for the Notion of Responsible Governance*, in Baros A.S. et al. (eds.), *International Organizations and Member State Responsibility*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2017, pp. 48-71
- Bekker P.H.F., *The Work of the International Law Commission on "Relations between States and International Organizations" Discontinued: an Assessment*, in *Leiden JIL*, 1993, pp. 3-16
- Benlolo-Carabot M., *Les immunités des Communautés européennes*, in *AFDI*, 2008, pp. 549-488
- Benlolo-Carabot M., *Les immunités de l'Union européenne dans les Etats tiers*, in *AFDI*, 2009, pp. 783-818
- Benvenisti E., *Reclaiming Democracy: The Strategic Uses of Foreign and International Law by National Courts*, in *AJIL*, vol. 102, 2008, p. 241 ss.
- Blokker N.M., *Asian and Pacific International Organizations: Mainstream or Sui Generis? An International Institutional Law Perspective*, in Cheng C.-J. (ed.), *A new*

- international legal order: in commemoration of the tenth anniversary of the Xiamen Academy of International Law*, Leiden/Boston, Brill, 2016, pp. 188-221
- Bodeau-Livinec P., *La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, in *AFDI*, 2008, p. 305 ss.
- Bodeau-Livinec P., *Les faux-semblants de la lex specialis: l'exemple de la résolution 52/247 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'ONU*, in *RBDI*, 2013, p. 117 ss.
- Bonafè B.I., *L'esistenza di rimedi alternativi ai fini del riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali: la sentenza della Corte suprema olandese nel caso delle Madri di Srebrenica*, in *RDI*, 2012, p. 826 ss.
- Boon K.E., *The United Nations as Good Samaritan. Immunity and Responsibility*, in *Chicago JIL*, vol. 16, 2015-2016, p. 341 ss.
- Borsi U., *Il rapporto d'impiego nella Società delle Nazioni*, in *RDI*, 1923, p. 284
- Bothe M., *The Law of Neutrality*, in Fleck D. (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3° ed., Oxford, OUP, 2013, p. 549 ss.
- Boulden J., *Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations*, in *Global governance*, vol. 11, 2005, p. 147 ss.
- Bowett D.W., *The Court's role in relation to international organizations*, in V. Love, M. Fitzmaurice (eds.), *Fifty Years of the International Court of Justice, Essays in honour of Sir Robert Jennings*, CUP, 1996, p. 181 ss.
- Brockman-Hawe B.E., *Questioning the UN's Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, p. 727 ss.
- Brower II C.H., *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, in *Virginia JIL*, vol. 41, 2000, pp. 1-92
- Buscemi M., *La codificazione della responsabilità delle organizzazioni internazionali alla prova dei fatti. Il caso della diffusione del colera ad Haiti*, in *RDI*, vol. 100, 2017, pp. 989-1039
- Buscemi M., *The non-justiciability of third-party claims before UN internal dispute settlement mechanisms. The 'politicization' of (financially) burdensome questions*, in *QIL, Zoom-in* 68 (2020), pp. 23-49
- Caballero R., *L'immunité de juridiction des organisations internationales devant les juridictions internes allemandes: vers une intégration progressive des droits fondamentaux*, in Simon D. (dir.), *Le Droit international des immunités: : constantes et ruptures*, Paris, Pedone, 2015, p. 189 ss.
- Caflich L., *Immunité de juridiction et respect des droits de l'homme*, in Boisson de Chazournes L., Gowlland-Debbas V. (eds), *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 651-676
- Cahier P., *Le droit interne des organisations internationales*, in *RGDIP*, 1963, p. 563 ss.

- Campiglio C., *Consuetudini e usi internazionali: il fattore reciprocità*, in Aa. Vv., *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. 1, Bari, Cacucci Editore, 1995, pp. 25-43
- Cançado Trindade A.A., *The Right of Access to Justice in the Inter-American System of Human Rights Protection*, in *IYIL*, vol. 17, 2007, p. 7 ss.
- Cassese A., *L'immunità de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, in *AFDI*, 1984, p. 556 ss.
- Chandrasekhar S., *Cartel in a Can: The Financial Collapse of the International Tin Council*, in *Northwestern JIL & Bus.*, vol. 10, 1989, p. 309 ss.
- Clark D.S., *Use of the Amicus Curiae Brief in American Judicial Procedure in Comparative Perspective*, in *Rabels Zeitschrift fur ausländisches und internationales privatrecht*, vol. 80, 2016, p. 327 ss.
- Conforti B., *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Diritto internazionale*, 1964, I, p. 324 ss.,
- Cooper A., *Jam v. International Finance Corporation: Access to Remedy, but Only When We Say So*, in *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2018, p. 417 ss.
- Crema L., *Disappearance and New Sightings of Restrictive Interpretation(s)*, in *EJIL*, vol. 21, 2010, pp. 681-700
- Cujo E., *The Invocation of Responsibility by International Organizations*, in Crawford J. et al. (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, OUP, 2010, p. 969 ss.
- Cully K., *Jurisdictional Immunities of Intergovernmental Organizations*, in *Yale Law Journal*, vol. 91, 1982, pp. 1167-1195
- D'Argent P., *Immunity of State Officials and the Obligation to Prosecute*, in A. Peters et al. (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Brill/Nijhoff, 2014, p. 245 ss.
- Daugirdas K., *Reputation and the Responsibility of International Organizations*, in *EJIL*, vol. 24, n. 4, 2014, pp. 991-1018
- Daugirdas K., *Reputation as a Disciplinary of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 113, 2019, pp. 221-271
- David E., *L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (affaire Mazilu)*, in *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 298-320
- De Boer T.M., *Can the United Nations Be Sued for its Role in the Srebrenica Massacre?*, in *NILR*, 2013, p. 121 ss.
- De Brabandere E., *Immunity as a Guarantee for Institutional Autonomy: A Functional Perspective on UN Immunity in Post-conflict Situations*, in White N.D., Collins R. (eds.), *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*, London/New York, Routledge, 2010, p. 278 ss.
- De Brabandere E., *Immunity of International Organizations in Post-conflict International Administrations*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 79-119

- Dekker I.F., Ryngaert C., *Immunity of international organizations: balancing the organization's functional autonomy and the fundamental rights of individuals*, in van Hoek A.A.H. et al. (eds), *Making Choices in Public and Private International Immunity Law*, The Hague, TMC Asser Press, 2011, pp. 83-109
- de Nanteuil A., *L'application en France des règles internationales relatives aux immunités*, in *AFDI*, 2010, pp. 807-842
- de Nanteuil A., *La France et l'immunité des organisations internationales*, in Cahin G. et al (dir.), *La France et les Organisations Internationales*, Paris, Pedone, 2014, pp. 69-83
- Den Dekker G., Schechinger J., *The Immunity of the United Nations Before the Dutch Courts Revisited*, in *The Hague Justice Portal*, 2010
- De Visscher C., *Les gouvernements étrangers en justice*, in *Revue de Droit International et Législation Comparée*, 1922, p. 300 ss.
- Di Filippo M., *Individual Right of Access to Justice and Immunity of International Organisations: An Italian Perspective*, in *IYIL*, vol. XVII, 2007, p. 79 ss.
- Dinh N.Q., *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945*, in *AFDI*, vol. 3, 1957, p. 262 ss.
- Dojas A.E., *The Privileges and Immunities of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*, in *IOLR*, vol. 12, 2015, pp. 237-278
- Dominicé C., *La nature et l'étendue de l'immunité de juridiction des organisations internationales*, in *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen Weltwirtschaftsrecht, Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern*, 1988, pp. 77-93
- Dominicé C., *Le règlement du contentieux externe des organisations internationales*, in *Mélanges Virally*, 1991, p. 225 ss.
- Dominicé C., *Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées*, in *AFDI*, 1999, pp. 623-648
- Dopagne F., *Bruxelles et ses organisations internationales - Notes sur la politique de siège de la Belgique*, in *Journal des Tribunaux*, 2012, p. 185 ss.
- Dopagne F., *L'État belge devant ses tribunaux en défense des immunités du droit international*, in Renders D. et al. (eds.), *Les visages de l'État, Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 351-361
- Dörr O., *Article 31*, in Dörr O., Schmalenbach K. (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer-Verlag, 2018, p. 559 ss.
- Ebenroth C.T., *Shareholders' Liability in International Organizations. The Settlement of the International Tin Council Case*, in *Leiden JIL*, vol. 4, 1991, pp. 171-183
- Engström V., *Implied Powers of International Organizations: On the Character of a Legal Doctrine*, in *Finnish YIL*, vol. 14, 2003, pp. 129-158
- Farrugia A.A., *Boimah v. United Nations General Assembly: International Organizations Immunity is Absolutely Not Restrictive*, in *Brooklyn JIL*, vol. 15, 1989, pp. 497-526
- Ferrari Bravo L., *Le controversie in materia d'impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *RDI*, 1956, p. 550 ss.

- Finck F., *L'indépendance statutaire des agents du Conseil de l'Europe*, in *Revue française d'administration publique*, vol. 126, 2008, pp. 279-291
- Fischer Williams J., *Status of the League of Nations Under International Law*, in *ILA Report of the 34th Conference*, 1926, p. 675 ss.
- Fischer Williams J., *The Legal Character of the Bank for International Settlements*, in *AJIL*, vol. 4, fasc. 4, 1930, pp. 665-673
- Fischer Williams J., *A Legal Footnote to the Story of German Reparations*, in *Brit. Y.B. Int'l L.*, vol. 13, 1932, p. 9 ss.
- Fitzmaurice G., *State Immunity from Proceedings in Foreign Courts*, in *BIYL*, vol. 14, 1933, p. 101 ss.
- Flauss J.-F., *Immunité des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in SFDI-Institut International des Droits de l'Homme, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Journée d'études de Strasbourg*, Paris, 2009, p. 71 ss.
- Florio, *Rilevanza giuridica dei fatti imputabili alle organizzazioni internazionali*, in *Jus*, 1958, p. 62 ss.
- Foakes J., *Foreign Affairs in National Courts: The Role of the Executive Certificate*, Chatam House Briefing, 2015
- Fragola U., *Sul rapporto d'impiego dei dipendenti da enti internazionali che operano nel territorio dello Stato*, *Foro it.*, vol. 77, n. 7, 1954, p. 1028 ss.
- Frigo M., *La reciprocità nell'evoluzione del diritto del commercio internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, voll. 19-20, 1992, pp. 407-481
- Frulli M., *'Time Will Tell Who Just Fell and Who's Been Left Behind'. On the Clash between the International Court of Justice and the Italian Constitutional Court*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 14, 2016, p. 587 ss.,
- Fusinato G., *La personalità giuridica dell'Istituto internazionale d'agricoltura*, in *RDI*, 1914, p. 149 ss.
- Gaillard E., *Convention d'arbitrage et immunités de juridiction et d'exécution des Etats et des organisations internationales*, in *Bull. ASA*, 2000, p. 471 ss.
- Gaillard E., Pingel-Lenuzza I., *International Organisations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*, in *ICLQ*, vol. 51, 2002, p. 1 ss.
- Gaja G., *L'incerta missione di tre dragamine*, in *RDI*, 1982, p. 1044 ss.
- Gaja G., *Diseguaglianze fra le parti nella soluzione di controversie per mezzo di un parere della Corte internazionale di giustizia*, in *RDI*, 1999, p. 138-140
- Gaja G., *Article 38*, in Corten O., Klein P. (eds.), (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, 2° ed., Oxford, OUP, 2011, pp. 949-958
- Gallo D., *The Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT), the International Court of Justice (ICJ) and the Right of Access to Justice for the Staff of International Organizations: The Need for a Reform in light of the ICJ Advisory Opinion of 1 February 2012*, LUISS Working Paper 2/2014

- Gallozzi M., *Applying the Foreign Missions Act of 1982 to International Organizations: Reciprocity in the Multilateral Context*, in *NYU JIL & Pol*, vol. 18, 1985, pp. 229-266
- Glavinis P., *Les litiges relatifs aux contrats passés entre les organisations internationales et les personnes privées*, Travaux et recherches Panthéon-Assas, Paris II, 1991, p. 195 ss.
- Glenn G.H., Kearney M.M., Padilla D.J., *Immunities of International Organizations*, in *Virginia JIL*, vol. 22(2), 1981-1982, pp. 247-290
- Grabowska G., *Independence of the international civil servants*, in *PYIL*, vol. 17, 1988, pp. 61-73
- Gradoni L., *Il lato oscuro dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata, eum, 2011, pp. 263-285
- Griffith J.C.Jr., *Restricting the Immunity of International Organizations in Labor Disputes: Reforming an Obsolete Shibboleth*, in *Virginia JIL*, vol. 25, 1984-1985, pp. 1007-1034
- Greenwood C., *The Tin Council Litigation in the House of Lords*, in *Cambridge Law Journal*, 1990, pp. 8-13
- Grosshens, *Les marchés passés par les organisations internationales*, in *Rev. droit publ.*, 1956, p. 758 ss.
- Gruber G., Benisch M., *Privileges And Immunities of the European Central Bank*, European Central Bank, Legal Working Paper n. 4/2007
- Hammarskjöld A., *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*, *RCADI*, 1936, vol. 56, pp. 107-211
- Henquet T., *International Organizations in the Netherlands, Immunity from the Jurisdiction of the Dutch Courts*, in *Netherlands ILR*, vol. 57, 2010, pp. 267-301
- Henson Curlet C., *Should a Statement of Interest Matter: Judging Executive Branch Foreign Policy Concerns*, in *Georgia Law Review*, vol. 44, 2010, p. 1063 ss.
- Hovell D., *Due Process in the UN*, in *AJIL*, vol. 110, 2016, p. 1 ss.
- Hurst C., *Diplomatic Immunities: Modern Developments*, in *BYIL*, 1929, p. 1-13
- Ingravallo I., *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in P. Pennetta et al. (a cura di) *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pp. 401-431
- Iovane M., *The Italian Constitutional Court Judgment No. 238 and the Myth of the 'Constitutionalization' of International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 14, 2016, p. 595 ss.
- Iovane M., *Conflicts Between State-Centred and Human-Centred International Norms*, in R. Pisillo-Mazzeschi, P. De Sena (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, 2018, p. 205 ss.

- Izzo S., *Le immunità giurisdizionali: questioni di carattere processuale*, in N. Ronzitti, G. Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, CEDAM, 2008, p. 291 ss.
- Jenks W., *The Legal Personality of International Organizations*, in *BYIL*, vol. 22, 1945, pp. 267-275
- Johnson E. et al., *Access to Justice in the United States: The Economic Barriers and Some Promising Solutions*, in M. Cappelletti, B. Garth (eds.), *Access to Justice, A World Survey*, vol. 1, t. II, Milano/Alphen aan den Rijn, Giuffrè/Sijthoff/Noordhoff, 1978, pp. 915-1023
- Johnson E.E., *The Black Hole Case: The Injunction against the End of the World*, in *Tennessee Law Review*, vol. 76, 2009, pp. 819-908
- Johnstone I., *Do International Organizations have Reputations?*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 235-239
- Kahale G., *Arbitration and Choice-of-law Clauses as Waivers of Jurisdictional Immunities*, in *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, vol. 29, 1981-1982, p. 29 ss.
- Klabbers J., *The Bustani Case before the ILOAT: Constitutionalism in Disguise?*, in *ICLQ*, vol. 53, 2004, pp. 455-464
- Klabbers J., *The EJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law*, in *EJIL*, vol. 26, 2015, p. 9-82
- Klein P., *Quelques réflexions sur le principe de spécialité et la "politisation" des institutions spécialisées*, in Boisson de Chazournes L., Sands P. (eds.), *International Law, the International Court of Justice and Nuclear Weapons*, Cambridge, CUP, 1999, pp. 78-91
- Klein P., *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *AFDI*, 2007, p. 43 ss.
- Kourouma M., *Contribution à l'étude des accords de siège des organisations internationales implantées en Côte d'Ivoire*, in *AFDI*, 1990, pp. 614-631
- Kunz J.L., *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *AJIL*, vol. 41, 1947, p. 828 ss.
- Lagerwall A., Weyers L., *Le droit d'accès au juge contre les immunités des États et des organisations internationales: une argumentation aux effets inexorablement limités?*, in *Rev. trim. dr. h.*, vol. 113, 2018, p. 53 ss.
- Lauterpacht H., *The Problem of Jurisdictional Immunities of Foreign States*, in *BYIL*, vol. 22, 1951, p. 220 ss.
- Lopes Pegna O., *Breach of the Jurisdictional Immunity of a State by Declaring a Foreign Judgment Enforceable?*, in *RDI*, 2014, p. 1074 ss.
- MacGlashan M.E., *The International Tin Council. Should a Trading Organisation Enjoy Immunity?*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 46, 1987, p. 193 ss.

- Mainetti V., *The League of Nations and the Emergence of Privileges and Immunities of International Organizations*, in R. Virzo, I. Ingravallo (eds), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, Boston, 2015, pp. 325-363
- Manger W., *The Pan American Union at the Sixth International Conference of American States*, *AJIL*, vol. 22, 1928, pp. 164-775
- Marchisio S., *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 304-319
- Marhic G., *Le régime de responsabilité des opérations de paix de l'Union européenne: quelles règles applicables?*, in *RBDI*, vol. 46, 2013, pp. 137-146
- Marston G., *The Origin of the Personality of International Organisations in United Kingdom Law*, in *ICLQ*, vol. 40, 1991, pp. 403-424
- Martha R.S.J., *International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges*, in Cissé H., Bradlow D.D., Kingsbury B. (eds.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, in *World Bank Legal Review*, vol. 3, 2012, p. 93 ss.
- Mayer P., Heuzé V., *Droit international privé*, 11a ed., LGDJ, 2014
- McLachlan C., *Five Conceptions of the Function of Foreign Relations Law*, in Bradley C.A. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, OUP, 2019, p. 21 ss.
- McKinnon Wood H., *Legal relations between Individuals and a World Organization of States*, in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 30, 1944, pp. 141-164
- Miller A.J., *The Privileges and Immunities of United Nations Officials*, in *IOLR*, vol. 4, 2008, p. 169 ss.
- Miller A.J., *The Privileges and Immunities of the United Nations*, in *IOLR*, 2009, p. 88 ss.
- Möldner M., *International Organizations or Institutions, Privileges and Immunities*, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford, OUP, 2012
- Monaco R., *I regolamenti interni degli enti internazionali*, in *Jus Gentium, Annuario di diritto internazionale*, I, 1938, pp. 52-108
- Monaco R., *L'immunità giurisdizione delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 1953, p. 472 ss.
- Monaco R., *Observations sur les contrats conclus par les organisations internationales*, in *Mélanges offerts à Polys Modinos, Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*, Paris, Pedone, 1968, pp. 85-98
- Morelli G., *L'istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, in *Foro it.*, 1931-I, p. 1424 ss.
- Morelli G., *Limiti dell'ordinamento statale e limiti della giurisdizione* (1933), in Id., *Studi di diritto processuale civile internazionale*, 1961, p. 135 ss.
- Mwenda K.K., *The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and the COMESA Court, Immunity of an International Organisation from Legal Action*, in *Miskolc JIL*, vol. 6, 2009, pp. 60-83

- Niboyet J.-P., *Immunité de juridiction et incompétence d'attribution*, in *Revue critique de droit int. privé*, 1950, p. 139 ss.
- Odello M., *The Developing Legal Status of The Organisation for Security and Co-Operation in Europe*, in *AEDI*, vol. 22, 2006, p. 351 ss.
- Olaniyan H.A., *Immunity of an International Organization from Suit in Nigeria. A Critical Review of the African Re-Insurance Corporation Decisions*, *JAIL*, vol. 5(1), 2012, pp. 41-65
- Oparil R.J., *Immunity of International Organizations in United States Courts: Absolute or Restrictive?*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 24, 1991, pp. 689-710
- Oppenheim L., *Le caractère essential de la Société des Nations*, in *RGDIP*, vol. 26, 1919, p. 234 ss.
- Orakhelashvili A., *Responsibility and Immunities. Similarities and Differences between International Organizations and States*, in *IOLR*, vol. 11, 2014, p. 114 ss.
- Orakelashvili A., *The Classification of International Legal Rules: A Reply to Stefan Talmon*, in *Leiden JIL*, vol. 26, 2013, p. 89 ss.
- Palchetti P., *Azioni di forze istituite o autorizzate dalle Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *RDI*, 2007, p. 681 ss.
- Palchetti P., *Halfway between fragmentation and convergence: the role of the rules of the organization in the interpretation of constituent treaties*, in M. Andenas, E. Bjorge (eds) *A Farewell to Fragmentation*, Cambridge, CUP, 2015, pp. 486-497
- Panchaud P., Abboud J., *Immunités des organisations internationales: développements récents à la Banque des Règlements Internationaux*, in Peters A. et al. (eds.), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2015, p. 316 ss.
- Paone P., *L'Organizzazione dell'Atlantico del nord e la giurisdizione italiana*, *RDI*, 1955, p. 358 ss.
- Papa M.I., *Le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza davanti alla Corte Europea dei diritti umani. Dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al Jedda*, in *DUDI*, vol. 6, 2012, pp. 229-262
- Papa M.I., *Immunità delle Nazioni Unite dalla giurisdizione e rapporti tra CEDU e diritto delle Nazioni Unite. La decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso dell'Associazione Madri di Srebrenica*, in *DUDI*, vol. 8, 2014, pp. 27-62
- Papa M.I., *The Mothers of Srebrenica Case before the European Court of Human Rights, United Nations Immunity versus Right of Access to a Court*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 14, 2016, pp. 893-907
- Pavoni R., *Choleric Notes on the Haiti Cholera Case*, in *Questions of International Law, Zoom-in 19*, 2015, pp. 19-41
- Pavoni R., *Immunità e responsabilità dell'ONU per l'introduzione del colera ad Haiti: la sentenza d'appello nel caso Georges, il « rapporto Alston » e le « scuse » del Segretario Generale*, in *RDI*, vol. 100, 2017, pp. 133-141

- Pavoni R., *The Myth of the Customary Nature of the United Nations Convention on State Immunity: Does the End Justify the Means?*, in Van Aaken A. et al (eds.) *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford, OUP, 2018, pp. 264-284
- Penfield W.S., *The Legal Status of the Pan American Union*, in *AJIL*, vol. 20, 1926, p. 257 ss.
- Pérez de Cuéllar J., *The Role of the UN Secretary-General*, in Roberts A. and Kingsbury B. (eds.), *United Nations, Divided World*, Oxford, Clarendon Press, 1988
- Peters A., *Humanity as the Alpha and Omega of Sovereignty*, in *EJIL*, vol. 20, 2009, p. 513 ss.
- Peters A., *The Constitutionalization of International Organizations*, in Walker N. et al. (eds.), *Europe's Constitutional Mosaic*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2011, p. 253 ss.
- Peters A., *Die funktionale Immunität internationaler Organisationen und die Rechtsweggarantie*, in *RSDIE*, vol. 21, 2011, p. 397 ss.
- Peters A., *International Organizations: Between Technocracy and Democracy*, in Fassbender B., Peters A. (eds), *Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, OUP, 2013, pp. 170-197
- Peters C., *Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?*, in *Goettingen JIL*, vol. 3, 2011, pp. 617-642
- Petrovic D., *Privileges and Immunities of UN Specialized Agencies in field activity*, Paper della Conferenza: *Practical Legal Problems of International Organizations, A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights*, Ginevra, il 20-21 marzo 2009
- Pingel I., *Autonomie juridictionnelle et employeur privilégié. Concilier les contraires*, in *RGDIP*, 2000, p. 445 ss.
- Pingel I., *L'immunité d'exécution des organisations internationales, première décisions, première divergence*, in *Gazette du Palais*, anno 124°, nn. 107-108, 2004, p. 13 ss.
- Pingel I., *Les privilèges et immunités de l'organisation internationale*, in E. Lagrange, J.-M. Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, 2013, pp. 626-656
- Pingel I., *Les immunités de l'Union européenne*, in A. Peters et al. (eds), *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2014, p. 301 ss.
- Pisillo Mazzeschi R., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *RDI*, 1976, p. 489 ss.
- Pisillo Mazzeschi R., *Trattati e consuetudine nella codificazione del diritto internazionale*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. 2, Bari, Cacucci, 1995, pp. 663-689
- Pisillo Mazzeschi R., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *DUDI*, 2014, p. 275 ss.
- Plouvier L., *L'immunité de contrainte des Communautés Européennes*, in *RBDI*, vol. 9, 1973, pp. 471-484

- Poli S., *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Rev*, vol. 54, 2017, pp. 1799-1834
- Preuss L., *The International Organizations Immunities Act*, in *AJIL*, vol. 40, 1946, pp. 332-345
- Preuss L., *Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranollo Case*, in *AJIL*, vol. 41, 1947, p. 555 ss.
- Pustorino P., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali. Le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *RDI*, 2000, p. 132 ss.
- Pustorino P., *The Immunity of International Organizations from Civil Jurisdiction in the Recent Italian Case Law*, in *IYIL*, vol. XIX, 2009, p. 57 ss.
- Quaglino, *La FAO e la giurisdizione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, pp. 768-788
- Quaglino, *In tema di immunità del CIME dalla giurisdizione italiana nelle controversie in materia di lavoro*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1974, p. 579 ss.,
- Raimondi G., *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit de la fonction publique internationale*, in D. Petrovic (ed.), *Une contribution de 90 ans. Du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail à la création d'un droit de la fonction publique internationale*, Geneva, ILO, 2017, p. 109 ss.
- Rama-Montaldo M., *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, in *BYIL*, vol. 44, 1970, pp. 111-155
- Rapisardi-Mirabelli, *Théorie générale des unions internationales*, in *RCADI*, vol. 7, 1925
- Rebasti E., *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *RDI*, 2010, p. 65 ss.
- Reinisch A., *Securing the Accountability of International Organizations*, in *Global Governance*, vol. 7, 2001, pp. 131-149
- Reinisch A., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *AJIL*, vol. 95, 2001, pp. 851-872
- Reinisch A., Weber U.A., *In the Shadow of Waite and Kennedy - The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, in *IOLR*, vol. 1, 2004, pp. 59-110
- Reinisch A., *Accountability of International Organizations According to National Law*, in *Netherlands YB Int. Law*, vol. 36, 2005, pp. 119-167
- Reinisch A., *The International Relations of National Courts: A Discourse on International Law Norms on Jurisdictional and Enforcement Immunity*, in A.

- Reinisch, U. Kriebaum (eds.), *The Law of International Relations - Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, Eleven International Publishing, 2007, pp. 289-309
- Reinisch A., Wurm J., *International Financial Institutions before National Courts*, in Bradlow D.D., Hunter D.B. (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2010, p. 103 ss.
- Reinisch A., *International Organizations and Dispute Settlement. A New Topic for the International Law Commission?*, in *IOLR*, vol. 15, 2018, pp. 1-7
- Reuter P., *Sur quelques limites du droit des organisations internationales*, in Diez E. et al. (hg.), *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, Bern, Verlag Stämpfli & Cie Ag, 1980, pp. 491-507
- Rios L., Flaherty E.P., *International Organization Reform of Impunity? Immunity is the Problem*, in *ILSA J. Int. & Comp. L.*, vol. 16, 2010, pp. 433-455
- Robert E., *The Jurisdictional Immunities of International Organizations: The Balance Between the Protection of the Organizations' Interests and Individuals' Rights*, in Corten O. et al. (dir.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2007, p. 1433 ss.
- Robyn D.-S., *Les immunités des organisations internationales devant les juridictions internes aux Etats-Unis et en France*, in Simon D. (dir.), *Le Droit international des immunités : constantes et ruptures*, Paris, Pedone, 2015, p. 159 ss.,
- Rossi P., *Controversie di lavoro e immunità degli Stati esteri: tra codificazione e sviluppo del diritto consuetudinario*, in *RDI*, 2019, pp. 5-45
- Rossi P., *The International Law Significance of "Jam v. IFC": Some Implications for the Immunity of International Organizations*, in *DUDI*, vol. 13, 2019, pp. 305-318.
- Ruzié D., *La double appartenance à la fonction publique française et à la fonction publique internationale*, in *JDI*, vol. 1, 1995
- Ryan L., *The New Tate Letter: Foreign Official Immunity and the Case for a Statutory Fix*, in *Fordham Law Review*, vol. 84, 2016, p. 1773 ss.
- Ryngaert C., *Domestic Remedies Against OPEC*, Institute for International Law, KU Leuven, Working Paper No. 145, January 2010
- Ryngaert C., *The immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *IOLR*, vol. 7, 2010, pp. 121-148
- Ryngaert C., *Immunities of International Organizations Before Domestic Courts, Reflections on the Collective Labour Case Against the EPO*, in *Netherlands YIL*, 2016, pp. 393-408
- Sadurska R., Chinkin C., *The Collapse of the International Tin Council, A Case of State Responsibility?*, in *Virginia JIL*, vol. 30, 1990, p. 845 ss.
- Salmon J., *De quelques problèmes posés aux tribunaux belges par les actions de citoyens belges contre l'O.N.U. en raison de faits survenus sur le territoire de la République démocratique du Congo*, in *Journal des Tribunaux*, 1966, pp. 713-719
- Salmon J., *Les Communautés en tant que personnes de droit interne et leurs privilèges et immunités*, in van der Meersch W.J. (dir.), *Droit des Communautés européennes. Les Nouvelles*, Bruxelles, 1969, p. 135 ss.

- Salmon J., *La signification d'actes judiciaires et la voie diplomatique*, in M. Kohen et al. (eds.), *Perspectives du droit international au 21e siècle, Liber Amicorum Professor Christian Dominicé in Honour of His 80th Birthday*, Brill/Nijhoff, 2012, p. 89 ss.
- Sands P., *The Tin Council Litigation in English Courts*, in *NILR*, 1987, p. 367 ss.
- Scerni M., *Se i tribunali italiani abbiano giurisdizione nelle controversie relative ai rapporti di impiego presso l'Istituto Internazionale di Agricoltura*, *RDI*, 1930, p. 415 ss.
- Scerni M., *Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa*, in *RDI*, 1931, p. 389 ss.
- Schlemmer E.C., *The Tanzanian Court of Appeal, Functional Immunity and the East African Development Bank*, in *South African YIL*, vol. 36, 2011, pp. 261-282
- Schmalenbach K., *Preserving the Gordian Knot: UN Legal Accountability in the Aftermath of Srebrenica*, in *NILR*, vol. 62, 2015, pp. 313-328
- Schröer F., *De l'application de l'immunité juridictionnelle des États étrangers aux organisations internationales*, in *RGDIP*, vol. 75, 1971, p. 712-741
- Schröer F., *Sull'applicazione alle organizzazioni internazionali dell'immunità statale dalle misure esecutive*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. 13, 1977 pp. 575-586
- Seidl-Hohenveldern I., *State Immunity: Federal Republic of Germany*, in *NYIL*, vol. 10, 1979, p. 55 ss.
- Seidl-Hohenveldern I., *Responsibility of Member States of an International Organization for Acts of that Organization*, in *International Law at the Time of its Codification, Essays in Honour of Roberto Ago*, vol. III, 1987, p. 415 ss.,
- Seidl-Hohenveldern I., *Piercing the Corporate Veil of International Organizations, The ITC Case in the English Court of Appeals*, in *German YIL*, vol. 32, 1989, pp. 43-54
- Seidl-Hohenveldern I., *L'immunité de juridiction des Communautés européennes*, in *Revue du Marché Commun*, n° 338, 1990, p. 475 ss.
- Seidl-Hohenveldern I., *The Legal Personality of International and Supranational Organizations*, in Id., *Collected Essays on International Investments and on International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1998, pp. 3-36
- Seyersted F., *United Nations Forces. Some Legal Problems*, in *BYIL*, vol. 37, 1961, p. 351 ss.
- Seyersted F., *International Personality of Intergovernmental Organizations. Do Their Capacities Really Depend Upon Their Constitutions?*, in *Indian JIL*, vol. IV, 1964, pp. 1-74
- Seyersted F., *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 24, 1964, p. 1 ss.
- Seyersted, *Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy See and Intergovernmental Organisations*, in *ICLQ*, 1965, p. 493 ss.

- Silvestri G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, 1985
- Singer M., *Jurisdictional Immunity of International Organizations, Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia JIL*, vol. 36, 1995, p. 53 ss.
- Sorel J.-M., *Article 31*, in Corten O., Klein P. (sous la direction de), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités, Commentaire article par article*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 1289 ss.
- Spagnolo A., *Immunità delle Nazioni Unite per violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito di operazioni di peacekeeping e rimedi disponibili per le vittime*, in *DUDI*, vol. 7, 2013, pp. 806-812
- Spiga V., *Effective limitations and illusory rights. A Comment on the Mothers of Srebrenica decision of the ECtHR*, in *IYIL*, vol. 21, 2014, pp. 269-286
- Spijkers O., *The Immunity of the United Nations in Relation to the Genocide in Srebrenica in the Eyes of a Dutch District Court*, in *Journal of International Peacekeeping*, vol. 13, 2009, pp. 197-219
- Spijkers O., *The Immunity of the United Nations before the Dutch Courts (Case Note)*, in *Military Law and the Law of War Review*, 2012, p. 361 ss.
- Starace V., *Giurisdizione (limite della) (dir. internaz.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970, p. 428 ss.
- Szasz P.C., *International Organizations, Privileges and Immunities*, in Bernhardt R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 5, Amsterdam/New York/Oxford, North Holland, 1983, pp. 152-159
- Talmon S., *Jus cogens after Germany v. Italy: Substantive and Procedural Rules Distinguished*, in *Leiden JIL*, vol. 25, 2012, pp. 979-1002
- Tarassenko S., Zacklin R., *Independence of International Civil Servants (Privileges and Immunities)*, in De Cooker C. (ed.), *International Administration: Law and Management Practices in International Organizations*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. III.1/13
- Thallinger G., *Piercing Jurisdictional Immunity. The Possible Role of Domestic Courts in Enhancing World Bank Accountability*, in *Vienna Online J. Int. Const. Law*, vol. 2, 2008, pp. 4-35
- Tichy H., Köhler U., *Legal Personality or not – The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE*, in Buffard I. et al. (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 455 ss.
- Tichy H., *Consolidating the International Legal Personality of the OSCE. A Headquarters Agreement with Austria*, in *IOLR*, vol. 14, 2017, pp. 403-413
- Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 377 ss.
- Tosato G.L., *L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, in *RDI*, 1967, p. 150 ss.

- Treichl C., Reinisch A., *Domestic Jurisdiction over International Financial Institutions for Injuries to Project-Affected Individuals*, in Boon K.E., Mégrét F. (eds.), *Special Issue: The Accountability of International Organizations*, in *IOLR*, vol. 16, 2019, fasc. 1
- Villani U., *Rinuncia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, 1989, pp. 951-960
- Virally M., *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*, in *Mélanges offerts à Charles Rousseau - La communauté internationale*, 1974, pp. 277-300
- Virzo R., *Note sulla successione tra Organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alla trasformazione del GATT nell'OMC*, in *La Comunità Internazionale*, 1999-2, p. 296 ss.,
- Viterbo A., *Immunità dalla giurisdizione della Banca mondiale e diritto di accesso al giudice*, in *DUDI*, vol. 12, 2018, pp. 397-420
- Viterbo A., Spagnolo A., *Symposium on the US Supreme Court Decision in Jam v. International Finance Corporation*, in *DUDI*, vol. 13, 2019, p. 293 ss.
- Webb P., *International Immunities in English Law*, in Bradley C.A. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, OUP, 2019, p. 645 ss.
- Wickremasinghe C., *Case-note: the Bustani case before the ILOAT*, in *IOLR*, vol. 1, 2004, pp. 197-207
- Wickremasinghe C., *International Organizations or Institutions, Immunities before National Courts*, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford, OUP, 2012
- Wouters J., Ryngaert C., Schmitt P., *Western European Union v. Siedler; General Secretariat of the ACP Group v. Lutchmaya; General Secretariat of the ACP v. B.D.*, in *AJIL*, vol. 105, 2011, pp. 560-567
- Wurm J., *Who Guards the Guardians: Legal Implications for the Operation of International Financial Institutions in Times of Financial Crisis*, in *Goettingen JIL*, vol. 2, 2010
- Young A.I., *Deconstructing International Organization Immunity*, in *Georgetown JIL*, vol. 44, 2012, pp. 311-364
- Ziegler A., *Article 105*, in Simma B. et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3^o ed., Oxford, OUP, 2012, pp. 2158-2178